civita

ANSVAR

15 essays

Lars Fr. H. Svendsen - Gunnar C. Aakvaag - Morten Kinander
Lars Peder Nordbakken - Harald Norvik - Hedvig Montgomery
Ann Helén-Bay - Lars Gauden-Kolbeinstveit - Villemann Vinje
Kristin Skogen Lund - Georg Espolin Johnson - Rebekka
Borsch Torstein Ulserød - Halvard Leira - Erik Tornes - Stine Bosse

ANSVAR

15 essays

Lars Gauden-Kolbeinstveit og
Torstein Ulserød (red.)

civita

Desember 2013
© Civita AS
Printed in Norway

ISBN 978-82-92581-61-2

Utgiver: Civita, Akersgt. 20, 0158 Oslo
Omslag: Therese Thomassen
Sats: Veronica Sande / Sande design
Produksjon/trykk: J.F.Stenersen, Oslo
Illustrasjoner til artikkel 10 tegnet av Tine Schwab

www.civita.no

Innhold

Forord 5

1. Hva er ansvar? 9
Lars Fr. H. Svendsen

2. Fra nødvendighet til valg: Det biografiske ansvarets demokratisering 27
Gunnar C. Aakvaag

3. Lederansvar i statsforvaltningen 47
Morten Kinander og Torstein Ulserød

4. Ansvar til låns 63
Harald Norvik

5. Det personlige ansvar i offentlig forvaltning
– Empatiens og etikkens plass i et regelstyrt samfunn 77
Hedvig Montgomery

6. Valgfrihet og ansvarliggjøring. Finnes det en liberal stemme
i debatten om trygdepolitiske reformer? 91
Ann-Helén Bay

7. Sivilsamfunn og ansvar 107
Lars Gauden-Kolbeinstveit

8. Bærekraftig offentlig velferd – ansvaret politikerne ikke har tatt 123
Villeman Vinje

9. Lønnsdannelse og ansvar. Trepartsansvar i turbulente tider 143
Kristin Skogen Lund

10. Ansvar og egen helse 155
Georg Espolin Johnson

11. Beslutningskrisen kan overvinnes nedenfra og opp.
Om klimapolitikk og ansvar 175
Rebekka Borsch

12. *Too Big To Fail* undergraver både finansiell stabilitet,
markedsøkonomiens integritet og borgerlig ansvarlighet 193
Lars Peder Nordbakken

13. Utenrikspolitikk og ansvar 217
Halvard Leira

14. Medienes ansvar, sett fra en debattredaksjon 235
Erik Tornes

15. Virksomheters ansvar 253
Stine Bosse

Om bidragsyterne 263

Forord

«Mitt ansvar er å ta ansvar for det jeg har ansvar for», uttalte Jens Stoltenberg etter at Gjørv-kommisjonen hadde lagt frem sin rapport om terroren 22. juli 2011 og myndighetenes håndtering. Det var et forsøk på å begrunne at han valgte å bli sittende som statsminister til tross for den harde kritikken av regjeringens manglende gjennomføringsevne. Uttalelsen er lite meningsfull. Om en leder velger å gå av eller å bli sittende etter at alvorlig svikt er avdekket innenfor hans definerte ansvarsområde, har lite å gjøre med det «å ta ansvar». En leder har ansvaret for det som skjer, og ikke skjer, under hans eller hennes ledelse. Valget om å trekke seg eller ikke er et spørsmål om hvilke konsekvenser det bør få at man har dette ansvaret. Det sentrale spørsmålet her er om lederen har tillit hos dem som har valgt ham eller henne som leder. Harald Norvik skriver om dette i essayet «Ansvar til låns» i denne antologien.

Men det er ikke bare ledere som har ansvar. Ansvar er uløselig knyttet til det å være menneske. Ansvaret følger med frihet. Når vi har frihet til å velge mellom ulike alternativer, har vi også ansvaret for de valgene vi tar. De fleste i vår del av verden har fått stadig større frihet til å velge sitt liv, men dermed har vi også fått et større ansvar for hvordan livet vårt blir, som Gunnar C. Aakvaag skriver om i sitt essay.

I tillegg til ansvaret vi alle har for vårt eget liv, har vi på forskjellige måter ansvar på bestemte områder avhengig av yrke, relasjoner til andre og livssituasjon for øvrig. Eksempelvis slik en statsminister har ansvar for

forvaltningen, en næringslivsleder har ansvar for bedriften han eller hun leder, og foreldre har ansvar for sine barn.

Samtidig har Stoltenberg selvsagt rett i at ansvar ikke bare er noe vi har. Vi kan også velge å *ta* ansvar, men da dreier det seg fortrinnsvis om noe vi ikke allerede har ansvar for, i hvert fall noe vi ikke har mer ansvar for enn alle andre. Klimatrusselen er et eksempel, og Rebekka Borsch skriver om dette i et essay om «beslutningskrisen» på dette feltet.

Hvem som har ansvar, hvem som eventuelt burde ta ansvar, og hvilke konsekvenser som følger med ansvar, er helt sentrale spørsmål på alle områder i samfunnet. Denne essaysamlingen er et forsøk på å belyse temaet ansvar fra ulike vinkler og innenfor ulike samfunnsområder.

I tillegg til de allerede nevnte bidragene tar denne essaysamlingen for seg følgende temaer: Lars Fr. H. Svendsen skriver om det filosofiske ansvarsbegrepet, herunder forholdet mellom ansvar og frihet.

Torstein Ulserød og Morten Kinanders bidrag handler om lederansvaret i forvaltningen, både det ansvaret de administrative lederne har, og politikernes ansvar for å lede forvaltningen.

Hedvig Montgomery skriver også om ansvar i forvaltningen. Hun berører bl.a. målstyring og faglig integritet og det personlige ansvaret, og makten, alle som arbeider i forvaltningen, har.

Ann-Helén Bays essay handler om statens ansvar for innbyggernes velferd, og hun spør om det finnes en liberal stemme i debatten om trygdepolitiske reformer.

Lars Gauden-Kolbeinstveit skriver om ansvar og sivilsamfunn. Her drøftes statens ansvar versus sivilsamfunnets ansvar for det gode samfunn.

Villemann Vinjes essay handler om ansvar, velferdsstaten og økonomisk bærekraft.

Kristin Skogen Lund drøfter lønnsdannelse og ansvar og tar opp trekk

ved samfunnsutviklingen som kan sette partenes vilje og evne til å ta ansvar på prøve.

Georg Espolin Johnson diskuterer i hvilken grad vi har ansvar for egen helse. Er helseutgiftene for høye og slik at enhver må ta større økonomisk ansvar, eller er utgangspunktet at vi bør bruke mer offentlige midler på å forebygge uhelse?

Lars Peder Nordbakken skriver om behovet for en markedsøkonomi der ikke bare frihet, men også aktørenes ansvar spiller en viktig rolle. Et sentralt poeng er at en liberal markedsøkonomi er noe helt annet enn degenerert kapitalisme.

Halvard Leira skriver om to ulike former for ansvar i utenrikspolitikken, både den politiske ansvarsrelasjonen mellom regjering og Storting, og utenrikstjenestens ansvar for nordmenn i utlandet.

Erik Tornes drøfter medienes ansvar for samfunnsdebatten, sett fra en debattredaksjons side.

Stine Bosse skriver om bedrifters ansvar for samfunnet rundt og om betydningen av godt lederskap.

Det finnes selvsagt flere områder som kunne vært valgt ut for å drøfte ansvarsbegrepet, som for eksempel bistand, familien, handel, straff, forsvar, likestilling osv. Vi har valgt ut viktige og grunnleggende samfunnsområder hvor vi mener ansvarsbegrepet er spesielt interessant å diskutere.

Vi vil først og fremst takke forfatterne for deres bidrag til denne boken. Vi vil takke Kristin Clemet og Marius Doksheim for god hjelp med noen av tekstene. Lars Fr. H. Svendsen fortjener en stor takk for gode råd, og Minerva skal takkes for at vi fikk trykke Norviks essay på ny. Vi vil også takke Gyldendal Business i Danmark for at vi fikk trykke Bosses kapittel på ny.

Oslo, oktober 2013

Lars Gauden-Kolbeinstveit og Torstein Ulserød

1.

Hva er ansvar?

Lars Fr. H. Svendsen

Mitt ansvar er å ta ansvar for det jeg har ansvar for.

(Jens Stoltenberg, Politisk kvarter, NRK 28.08.12)

Ansvar er et mangfoldig fenomen. Som denne antologien viser, kan man blant annet skille mellom personlig, moralsk, politisk, konstitusjonelt og kollektivt ansvar. Det finnes neppe én eneste side ved menneskets handlingsliv hvor ikke ansvar i en eller annen forstand gjør seg gjeldende. I denne artikkelen vil jeg oppholde meg mest ved hva vi kan kalle grunnbetydningen av ansvar, nemlig det personlige – og gjerne moralske – ansvaret som følger oss gjennom livet fra vi har oppnådd en moralbevissthet. Alle andre betydninger av «ansvar» kan betraktes som utvidelser eller spesifiseringer av dette personlige ansvaret.

«Ansvar» stammer fra det norrøne *andsvar*, som betyr «svar, tilsvar, motsvar, forsvar». Også det tyske *Antwort* og det engelske *answer* har denne opprinnelsen. De peker på noe felles, nemlig at det handler om noe man må svare på, eller stå til svars for. Hvis du har et ansvar, må du også forsvare det du gjør. Et slikt forsvar vil bestå i at du angir grunner til at du handler på en bestemt måte. Friheten som gjør oss ansvarlige for våre handlinger, er en frihet som består i å kunne følge grunner.

Det er grunnene som forklarer hva slags handling noe er, og hvorfor den har funnet sted. En avgjørende forskjell på mennesket og andre dyr er at mennesket *handler* ut fra *grunner* og ikke bare har en *atferd* bestemt av *årsaker*. Vi mennesker bebor ikke bare et fysisk univers av naturlover, men også et normativt univers, med moralske krav som er uomgjengelige. Når vi ikke lever opp til disse kravene, holdes vi ansvarlige for det.

Forutsetninger for ansvar

Ansvar forutsetter at du har evnen til å foreta frie valg, til å velge å handle på én måte snarere enn en annen. Jeg skal ikke dvele så mye ved forbindelsen mellom valgfrihet og ansvar, da jeg har drøftet dette utførlig i *Frihetens filosofi*.[1]

Å være fri er å være ansvarlig for sitt eget liv, både for det som går bra, og det som slett ikke går bra. Frihet impliserer personlig ansvar, den gir deg et ansvar, og et slikt ansvar er mulig bare under forutsetning av at du er fri. Hva vil det si å ha et *personlig* ansvar? Det innebærer i hvert fall at ansvarets subjekt og objekt er én og samme person. *Jeg* har et ansvar for *meg*, for hva jeg velger å gjøre, hva jeg velger å tro og hva slags person jeg utvikler meg til. Det følger videre at jeg har et ansvar for de handlingene som følger av at jeg har gjort meg selv til den personen jeg er.

Det er ikke uvanlig at en person forsøker å frasi seg ansvar for en bestemt handling eller en mer generell væremåte ved å si: «Det er bare slik jeg er.» Tanken synes å være at hvis handlingen eller væremåten springer direkte ut av hvordan man *er*, så har man ikke valgt den og er heller ikke ansvarlig for den. Men som Bernard Williams har påpekt: «Hvis man anerkjenner ansvar for noe som helst, må man anerkjenne ansvar for beslutninger og handlinger som er uttrykk for karakter – å være uttrykk for karakter er kanskje den mest substansielle måten på hvilken en handling kan være ens egen.»[2]

Hva du gjør, springer ut av de beslutningene du tar, og disse beslutningene springer ut av den du er. Men du er også et vesen med en evne til å reflektere over og forandre den du er. Aristoteles hevder at ikke noe menneske kan unngå å handle i samsvar med sin karakter, men dette er likevel i en viss forstand frivillig, fordi vi selv delvis har forårsaket vår egen karakter, det vil si at vi delvis har skapt eller formet oss selv.[3] Nettopp dette gir deg ansvaret. Du er ansvarlig for den du er, for din karakter. Det er *din* karakter.

Det er relativt bred enighet om at personlig ansvar bare gjør seg gjeldende når man er årsak til en hendelse, og man i tillegg har kontroll over sine handlinger og har kunnskap om årsaksforhold og normative krav.[4] At man er årsak til handlingen forstås vanligvis dit hen at en gitt hendelse ikke ville ha funnet sted hvis ikke aktøren hadde bidratt med sin handling eller unnlatelse. Man behøver ikke være den viktigste årsaken

for å være ansvarlig i henhold til dette årsakskriteriet. Å hevde at en person er årsak til en hendelse, innebærer bare at personen er årsaksmessig knyttet til hendelsen, og omfanget av ens årsaksbidrag behøver ikke være proporsjonalt med omfanget av ens ansvar. Jeg skal ikke dvele mer ved dette kriteriet, men det bør nevnes da det ellers er vanskelig å se hvorfor akkurat *denne* personen, og ikke en hvilken som helst annen person eller ingen overhodet, bør holdes ansvarlig.

At en person må ha en kontroll over sine handlinger for å holdes ansvarlig, er innlysende. Hvis en hendelse for eksempel skulle være forårsaket av en ufrivillig muskelspasme hos en aktør, kan aktøren ikke lastes. Tilsvarende ville vi ikke laste noen for å sovne på post hvis det skyldes at noen har hatt sovemidler i kaffen hans. Jeg vil gjøre ett unntak fra denne regelen, og det er når en aktør med overlegg har hensatt seg i en tilstand hvor disse evnene er alvorlig redusert eller helt satt ut av spill. Et typisk eksempel er en person som under påvirkning av rusmidler påfører en annen person en alvorlig skade. La oss tenke oss at Per vet at han har en atypisk reaksjon på alkohol en gang iblant, hvor han i stedet for å bli sosial og munter blir uhyre aggressiv og mister selvkontrollen. Likevel velger Per å drikke fordi han setter så stor pris på de gode rusopplevelsene. Så går det galt: En liten bagatell får ham til å eksplodere, og han skader en annen person for livet. Per forsøker å forsvare seg med at han ikke hadde kontroll på gjerningstidspunktet. I henhold til svært utbredte moralske intuisjoner og nær sagt ethvert gjeldende lovverk vil Per imidlertid være moralsk og juridisk ansvarlig fordi han selv fritt hensatte seg i en slik tilstand.[5]

En aktør må i utgangspunktet også være i besittelse av den relevante kunnskapen om en handlings konsekvenser for å kunne holdes ansvarlig. Hvis en middagsgjest hos meg ikke har opplyst meg om at hun har en alvorlig nøtteallergi, og får en kraftig allergisk reaksjon på en saus hvor jeg har tilsatt peanøtter, vil jeg normalt ikke være å klandre. Imidlertid vil ikke all faktisk mangel på kunnskap frikjenne en aktør. I en mengde tilfeller vil vi hevde at aktøren *burde* ha visst fordi aktøren også hadde et ansvar for å skaffe seg den relevante kunnskapen.

Aktører som skal kunne holdes ansvarlig, må blant annet være i besittelse av en forståelse av grunnleggende moralske begreper som rettferdighet og moralske responser som ros og klander. Denne forståelsen behøver ikke være avansert, men uten et generelt grep om slike størrelser

vil man ikke kunne orientere seg i et normativt univers og følgelig heller ikke være ansvarlig. Videre må aktøren kunne ha en viss kontroll over handlingene sine, og kunne velge å gjøre *X* i stedet for *Y*. Hvis ansvar skal være mulig, synes flere alternativer å måtte ligge åpne for en aktør, dvs. at aktøren i en situasjon ville ha kunnet handle annerledes enn det han eller hun faktisk gjorde. Hvis en aktør ikke kunne ha handlet annerledes, vil vi ikke holde ham ansvarlig for handlingen.

Du kan ikke klandre en hund for å bite en fotgjenger som passerer forbi, men du kan klandre hundens eier. Du kan heller ikke klandre en kreftsvulst for å spre seg og ta livet av en person, men du kan kanskje klandre en lege for å ha oversett svulsten i et tidligere stadium hvor pasienten kunne ha blitt helbredet.

Det finnes grensetilfeller og en rekke kontroversielle saker, men som oftest kan vi nokså umiddelbart identifisere hvem en slik moralsk og juridisk respons er passende overfor, og hvem som faller i en annen kategori. Det vil alltid være en usikkerhet knyttet til spørsmålet om en gitt handling virkelig er frivillig, både i vurderinger av personer med slike skader og friske personer, men vi kan ikke gjøre annet enn å gå etter den beste evidensen vi er i stand til å frembringe.[6] De fleste mennesker kan holdes moralsk og juridisk ansvarlige for hva de gjør, og dette ansvaret er uløselig knyttet til frihet. Å være fri er å kunne holdes ansvarlig. Din personlige frihet er en frihet til å realisere verdier i livet ditt, og du må ta ansvar for hvilke verdier du velger å realisere.

Hva har du ansvar for?

Ansvar gjennomsyrer livet vårt. Som forelder har du ansvar for at barna dine har det bra, og at de får utviklet evner som kreves for at de skal klare seg best mulig i livet. Som dyreeier har du ansvar for at dyrene dine får mat og stell. Som arbeidstaker er du ansvarlig for å gjøre jobben din skikkelig. Som borger er du blant annet ansvarlig for å overholde landets lover. Som medmenneske har du et ansvar for dine medmenneskers ve og vel. Som et medlem av den nålevende generasjonen har du et ansvar for hva slags samfunn som etterlates til dine etterkommere, både med henblikk på miljø og økonomi.

Man kan i utgangspunktet bare holdes ansvarlig for handlinger som

i en relevant forstand kan tilbakeføres til en selv, og hvor man kunne ha handlet annerledes. Dette ansvaret kan imidlertid utvides til at man også har ansvar for handlinger som er utført av andre, for eksempel hvis en underordnet har utført en kritikkverdig handling eller unnlatt å gjøre noe, og hvor man selv har ansvaret for at vedkommende var i posisjon til å handle slik. Harry S. Truman hadde et skilt med påskriften «The buck stops here» på sitt kontor i Det hvite hus for å understreke at presidenten hadde som oppgave å fatte beslutninger, og at han hadde ansvaret for disse beslutningene

Det vil alltid kunne diskuteres hvor omfattende ens ansvar er. I hvilken utstrekning har man for eksempel som voksen ansvar for sine foreldre når de blir gamle og syke? I en undersøkelse av syv europeiske land var det stor variasjon mellom landene i hvordan folk oppfattet dette, og familieansvaret for gamle sto klart svakest i Norge.[7] En forklaring på dette kan være at vi Norge i mindre grad oppfatter dette som et personlig ansvar fordi vi har en mer omfattende eldreomsorg i offentlig regi. Hva vi holdes ansvarlige for, varierer med tid og sted. Det samme gjør hvem som kan holdes ansvarlig. For eksempel er det store variasjoner i den kriminelle lavalderen, som er 15 år i de nordiske landene, 10 år i England og 7 år i India. I middelalderen og renessansen var det også en omfattende praksis å avholde dyrerettssaker, hvor dyr ble stilt for retten og fikk oppnevnt forsvarsadvokat på lik linje med mennesker. Vi betrakter ikke lenger dyr som ansvarlige for sin atferd. Et generelt utviklingstrekk er at klassen av dem som betraktes som ansvarlige subjekter, blir stadig mindre, særlig fordi mange handlinger som tidligere ble betraktet som moralske brister, nå er redefinert til medisinske lidelser – dette gjelderikke minst ulike former for avhengighet.

I hvilken utstrekning skal folk holdes ansvarlig for egen helse? I en viss utstrekning synes det å være rimelig å holde folk ansvarlig for skader og sykdommer de pådrar seg ved å handle på en bestemt måte når de har eller bør ha kunnskap om risikoen forbundet med denne atferden. Den norske legen Ståle Fredriksen anlegger imidlertid et interessant perspektiv på helse ved å gjøre begrepet «uflaks» sentralt.[8] Hvorvidt en person blir syk eller ikke, avhenger ikke bare av valg personen selv eller omgivelsene kunne eller burde forutse konsekvensene av, men også av flaks og uflaks. Han trekker frem tre typer flaks: (1) Konstitusjonell flaks, dvs. hva slags gener vi er født med, immunforsvar etc. (2) Omstendig-

hetsflaks, dvs. hva slags situasjoner vi møter. (3) Konsekvensiell flaks, dvs. de uforutsigbare konsekvensene av valgene vi foretar. Hvorvidt en person blir syk, avhenger av alle disse faktorene, og det er en illusjon å tro at alt dette kan gjøres til gjenstand for kontroll. Hvorvidt man pådrar seg for eksempel kreft, avhenger i svært stor utstrekning av individuelle disposisjoner. De fleste som soler seg mye, får ikke hudkreft. De fleste som røyker, får ikke lungekreft – selv om det må påpekes at røyking er en høyrisikoatferd som overgår det meste. Samtidig som det virker rimelig å tillegge folk et visst ansvar for skader og lidelser de pådrar seg, må det påpekes at disse lidelsene og skadene også forårsakes av faktorer som ligger utenfor den enkelte aktørens kontroll. Det bør derfor betraktes som et *begrenset* ansvar.

Jeg har tidligere beskrevet personlig ansvar som et ansvar *jeg* har for *meg*, dvs. at ansvarets subjekt og objekt er én og samme person. Dette ansvaret er en sentral grunn til at resultatlikhet fremstår som urettferdig, fordi en slik likhet er uforenlig med å holde personer ansvarlig for mer eller mindre forutsigbare konsekvenser av valgene de foretar. Intuisjonen bak idealet om mulighetslikhet er at alle skal være garantert et visst nivå av ressurser, og så er det deres eget ansvar å føre livet sitt videre fra dette utgangspunktet. Hvis man avviser at det finnes personlig frihet og ansvar, og mener at vi ikke er mer ansvarlige for livet vårt enn en laks er for å vende tilbake til en bestemt elv for å gyte, kan man alltids fastholde resultatlikhet. Men vil vi noensinne kunne leve med en slik oppfatning av oss selv og andre? Som Ronald Dworkin påpeker, kan vi ikke planlegge eller bedømme livet vårt «uten å skille mellom det vi må ta ansvar for fordi vi velger det, og det vi ikke kan ta ansvar for fordi det var utenfor vår kontroll».[9] Et slikt ansvar understøtter mulighetslikhet som et ideal fordi det skaper et relativt likt utgangspunkt, og deretter understreker den enkeltes ansvar for å forvalte dette utgangspunktet best mulig. En viktig grunn til at personer selv bør bære en vesentlig del av kostnadene for konsekvensene av sine egne valg, er at dette vil være en tilskyndelse til å gjøre gode valg og å utvikle seg på en gunstig måte.

Statsmaktens inngrep i folks liv bør i utgangspunktet begrenses til å tilrettelegge for at mennesker settes i stand til å ta ansvar for sitt eget liv. Dette innebærer imidlertid også at alle må sikres adgang til grunnleggende velferdstjenester. Det må defineres et gulv, og å få tildelt ressursene som skaper et slikt fundament i tilværelsen, er ikke ensbetydende

med å frata dem ansvar for eget liv, men tvert imot å gjøre det mulig for dem å få et slikt ansvar, hevder Amartya Sen:

> *Argumentet for å gi sosial støtte til å utvide folks frihet kan derfor oppfattes som et argument for individuelt ansvar. Forbindelsen mellom frihet og ansvar går begge veier. Dersom vi mangler substansiell frihet og kapabilitet til å utføre bestemte handlinger, har vi ikke noe ansvar for å utføre disse handlingene, men dersom vi faktisk står fritt til å utføre bestemte handlinger, plikter vi å vurdere hvorvidt vi skal utføre dem eller ikke, og denne forpliktelsen rommer et individuelt ansvar. I denne forstand er frihet både en nødvendig og tilstrekkelig betingelse for ansvar.*[10]

Klassen av liberale rettigheter er ikke rent negativ, og rommer mer enn bare frihet fra innblanding i ens liv. De rommer også positive velferdsrettigheter til utdannelse, ernæring, helsetjenester etc. Sikring av slike rettigheter gir borgerne et fundament til å kunne ta et reelt ansvar for eget liv fordi de sikrer frihet. Liberale rettigheter er også rettigheter til å ha et personlig ansvar. Med friheten følger ansvaret.

Paternalisme innebærer derimot å frata folk ansvar for sitt eget liv. Paternalisten overstyrer en annen persons selvbestemmelsesrett fordi han mener at vedkommende ikke er i stand til å handle i samsvar med sin beste interesse. Den liberale tradisjonen er gjennomført motstander av paternalisme fordi den undergraver evnen vi har til å ta kontroll over og forme vårt eget liv, enten vi gjør det på gode eller dårlige måter. Paternalisme er uforenlig med et syn på borgerne som forvaltere av et personlig ansvar.

Ansvar og ansvarsfraskrivelse

Som nevnt innledningsvis innebærer ansvar å måtte stå til svar for hva man har gjort. Ofte har dette svaret karakteren av en ansvarsfraskrivelse, hvor man benekter at man egentlig hadde ansvaret for det som skjedde. En slik ansvarsfraskrivelse kan bestå i at man hevder at et av kriteriene som er beskrevet tidligere – å være årsak til handlingen samt å ha kontroll over og relevant kunnskap om handlingen –, ikke er oppfylt. Dette er

et forsvar som består i å hevde at en aktør ikke handlet som et fritt subjekt på gjerningstidspunktet. En annen strategi er en vagere henvisning til at man er prisgitt omstendigheter man ikke har kontroll over, og gjerne at man tilhører én eller flere offergrupper. Kampen om offerstatus er en kamp om å fritas for ansvar. Vi ser en stadig tilvekst av nye offergrupper, og etter hvert kan de fleste mennesker synes å tilhøre, eller å ha tilhørt, en såkalt «svak» gruppe, enten det handler om barn, eldre, innvandrere, kvinner, fattige, syke etc. Det skal godt gjøres ikke å tilhøre én eller flere av disse gruppene, og alene i kraft av å tilhøre en slik gruppe er man på god vei mot offerstatus, som et særlig utsatt individ med behov for beskyttelse. Å være et offer er tilsynelatende å være fritatt for ansvar for situasjonen man befinner seg i.

En annen form for ansvarsfraskrivelse består i at man hevder at ansvaret ikke var ens eget, til tross for at man oppfylte kriteriene for frivillig handling. Dette gjør seg ikke minst gjeldende når flere aktører sammen har forårsaket en hendelse. Bevisstheten om det personlige ansvaret pulveriseres ofte når et individ er en del av en gruppe, og tenker at noen andre i gruppen vil eller bør ta ansvaret. Andres tilstedeværelse fører her til at et individ fraskriver seg et ansvar som individet ville tenkt at det hadde hvis det hadde vært overlatt til seg selv. Som Piet Hein spissformulerte det: «Hvergang et ansvar blir delt mellem to, blir det kun een procent til hver.»

En annen variant er at individet tilsidesetter sin egen samvittighet og aksepterer handlinger det normalt ville ha forkastet fordi disse handlingene aksepteres av de andre i gruppen. Bevisstheten om ansvaret svekkes også i hierarkiske organisasjoner hvor individet enten tenker at det selv bare fatter vedtak som iverksettes av underordnede, og at det derfor selv ikke har utført selve handlingen, eller når individet hevder at det bare følger ordre, og at ansvaret ligger hos den som utferdiget ordren, og ikke hos en selv.

Et veldokumentert eksempel på den sistnevnte formen for ansvarsfraskrivelse finner vi hos Adolf Eichmann, som organiserte identifisering og transport av dem som skulle sendes til nazistenes konsentrasjons- og utryddelsesleirer. Eichmann hevdet at han personlig var ute av stand til å drepe, og at han hadde måttet begå selvmord hvis han hadde blitt utnevnt til kommandant i en dødsleir.[11] Gjentatte ganger understreket han at han ikke var involvert i selve drapene, men bare i transporten.[12]

Eichmann vekslet i beskrivelsene av hvilket ansvar han hadde for masseutryddelsene, fra å avvise at han hadde noe eget ansvar fordi han bare fulgte ordre,[13] til å hevde at han hadde et ansvar for å ha fulgt ordre.[14] Det kan oppstå konflikter mellom ansvaret man har i ulike roller. For eksempel kan ansvaret man har i sitt arbeid for å iverksette et vedtak som er fattet av ens overordnede, være i konflikt med hva man oppfatter som sitt moralske ansvar for ikke å handle slik. Eichmann valgte å følge ordre, og han gjorde det med betydelig iver. Ved å følge ordrene på en slik måte oppfylte han sine plikter som byråkrat, i tråd med Max Webers beskrivelse av disse: «Embetsmannens ære ligger i evnen til, trass i personlig overbevisning, å utføre en ordre på den befalendes ansvar, likeså samvittighetsfullt som om ordren svarte til hans egen oppfatning av saken.»[15] Fordi byråkraten skal utføre sine oppgaver uten å skjele til sine personlige *interesser*, skapes det en illusjon om at heller ikke hans personlige *moral* kommer i betraktning i arbeidet. Eichmann sa at det var «ingen personlige beslutninger», men bare snakk om å følge ordre fra høyere hold.[16] «Lojalitetseden krevde i seg selv adlydelse uten å stille spørsmål. Så naturligvis måtte vi følge lovene og forskriftene… Førerens ordre har lovens kraft.»[17]

Kravet om ikke å la ens personlige interesser gjøre seg gjeldende, er et krav om at vedkommende ikke skal bruke sin stilling til å begunstige seg og sine, men dette kravet opphever ikke det personlige ansvaret enhver aktør har i *alt* han gjør, uansett stilling. De moralske hensynene man må ta som henholdsvis privatperson og embetsmann, er ikke nødvendigvis fullstendig sammenfallende, men ikke i noe tilfelle blir det personlige ansvaret opphevet.

Eichmann forsøkte å forsvare seg med at han hadde fulgt Kants moralfilosofi.[18] Riktignok hevder Kant i sin rettsfilosofi at man har uinnskrenket plikt til å følge sitt lands lover, men dette krever at lovene er grunnlagt i moralprinsippet, noe det er mer enn tvilsomt om lovene i Det tredje riket var. Dessuten skriver Kant eksplisitt at man ikke skal adlyde noen i det som er direkte ondt.[19] Og Eichmann visste at jødeutryddelsene var onde, for han hevder at han fikk visse indre konflikter da han fikk kjennskap til «løsningen på jødespørsmålet», men at han snart sluttet å bekymre seg fordi «jeg selv slapp å gjøre det», dvs. at han ikke med egne hender måtte skyve jødene inn i gasskamrene.[20]

Eichmann protesterte mot å bli tillagt ansvar for handlinger han ikke

deltok direkte i, dvs. de konkrete drapene. Han vedkjente seg en sentral rolle i selve transporten av jødene, men benektet at han hadde myrdet noen med egne hender. Eichmann mente altså at han urettferdig ble holdt skyldig for hendelser som foregikk langt borte fra ham selv, og som han selv ikke deltok direkte i. Dette kan også betraktes som et forsvar basert på at årsakskriteriet ikke skulle være oppfylt, dvs. at Eichmann ikke betraktet seg selv som en medvirkende årsak til det enkelte drapet. Men selvsagt var han involvert i årsakskjeden som førte frem til gasskamrene. At kjeden også hadde mange andre ledd, reduserer ikke hans ansvar.

I tilfellet Eichmann kan vi klart se to momenter som bidrar til å svekke ansvarsbevissthet, nemlig distanse og arbeidsdeling. Distansen svekker forståelsen av forbindelsen mellom ens egne handlinger og dem som rammes av handlingene. Man foretar en beslutning på et kontor ett sted, og konsekvensene viser seg et helt annet sted. Arbeidsdeling fører også lett til ansvarspulverisering: Hver aktør utfører bare en liten del av oppgaven, og føler følgelig lite ansvar for det totale resultatet. Dette var tydelig i gjennomføringen av masseutryddelsene, der veien frem til krematoriet kan skisseres slik: Nazilederne på Wannseekonferansen la strategien – en politimann arresterer en jøde – Eichmanns avdeling organiserer transporten – jernbanearbeidere og andre gjennomfører transporten – fangen ankommer en leir, og disse leirene har soldater som «holder orden» – fanger fører andre fanger inn i gasskamrene. Ingen føler seg ansvarlig.

En beslektet form for ansvarsfraskrivelse er: «Hvis ikke jeg hadde gjort det, ville noen andre ha gjort det.» Dette er et besynderlig forsvar, da alle andre kunne sagt nøyaktig det samme, og det ville i så fall innebære at ingen, ikke engang i prinsippet, kunne holdes ansvarlig for de mest uhyrlige handlinger. Tanken bak unnskyldningen er at man betrakter seg selv som fullstendig utbyttbar, som ingenting annet enn en bit av et maskineri som vil drives frem med nødvendighet. Men selvfølgelig er du ansvarlig for det du gjør, selv om noen andre ville ha gjort det hvis du ikke hadde gjort det. Ved å nekte å følge en ordre vil du også kunne forstyrre en moralsk konsensus om at en gitt handling er akseptabel. Å nekte å følge en ordre er å bidra til å undergrave den. Ordrens autoritet er avhengig av at den blir fulgt, og ved å nekte å følge ordren hevder man samtidig at man ikke kan anerkjenne den som legitim. Derfor er ordrenekt et potensielt kraftfullt våpen. Allerede ved at en ordre må gjentas, mister den mye av sin kraft.

En annen variant av denne unnskyldningen er: «Hvis ikke jeg hadde gjort det, ville noen andre ha gjort noe enda verre.» Dette forsvaret består i at man for så vidt innrømmer å ha gjort noe ondt, men at man gjorde det for å forhindre et enda større onde. Vi beveger oss da mot problematikken som ofte omtales som «skitne hender».

Skitne hender

Vi har alle vært i situasjoner hvor det ikke har vært noen gode alternativer, hvor valget ikke står mellom godt og ondt, men mellom to onder. Uansett hva vi velger, blir konsekvensen noe vi helst hadde sett ikke var tilfellet. Særlig vanskelig blir det når vi ser at det å følge våre vanlige etiske regler vil føre til verre konsekvenser enn å bryte med dem. Det er denne problemstillingen Max Weber går inn i med sitt skille mellom sinnelagsetikk og ansvarsetikk. Weber skriver:

> *Vi må gjøre det oss klart at enhver etisk orientert handlemåte kan være diktert ut fra to grunnforskjellige prinsipper, som står uforsonlig mot hverandre: Den kan være «sinnelagsetisk» eller «ansvarsetisk» orientert. Ikke så å forstå at sinnelagsetikken er identisk med ansvarsløshet, og ansvarsetikken med holdningsløshet. Det er det ikke tale om. Men det er en avgrunnsdyp motsetning mellom det å handle etter den sinnelagsetiske maksime – religiøst talt, «Den kristne gjør rett og legger følgene i Guds hender», – og det å handle etter den ansvarsetiske maksime, som sier at man må svare for følgene av sine handlinger.*[21]

Kant er den kanskje fremste representanten for sinnelagsetikken i moderne tid, der ens egne moralske plikter får en så absolutt gyldighet at det for eksempel ikke er tillatt å lyve for å redde et annet menneskes liv.[22] Det kan virke tryggest å være rent sinnelagsetisk orientert, fordi man da kan si at man har holdt fast ved den gode moralen, men selv ble et offer for omstendighetene. Spørsmålet er om omstendighetene kan være av en slik art at denne gode moralen ikke finner en anvendelse.

For Weber krever politikken en avbalansert vurdering av situasjonen og handlingers konsekvenser snarere enn en ubøyelig fastholdelse

av abstrakte prinsipper. Sinnelagsetikken og ansvarsetikken er ikke absolutte motsetninger, men er komplementære, og en politisk aktør må beherske begge. Noen ganger må sinnelagsetikken suspenderes av ansvarshensyn. Problemet vi da står overfor, er at vi kan komme til å ta feil, å gjøre det onde ved urettmessig å påføre andre lidelser som ikke kan legitimeres. Weber skriver videre:

> *Ingen etikk i verden kommer utenom den kjensgjerning at man for å nå den «gode» hensikt i tallrike tilfeller må ta med på kjøpet moralsk betenkelige eller i det minste farlige midler, og muligheten, til og med sannsynligheten, for slette bivirkninger. Heller ikke noen etikk i verden kan avgjøre når og i hvilket omfang den etisk gode hensikt «helliger» de etisk farlige midler og ugunstige følger.*[23]

Det finnes ingen «moralske algoritmer» som ufeilbarlig vil fortelle oss akkurat når sinnelagsetikken bør suspenderes, og heller ikke akkurat hvilke midler som vil være tillatelige når den vel er suspendert. Det finnes her ingen annen instans enn moralsk dømmekraft. Denne dømmekraften svikter enkelte ganger – og da kan man selv bli representant for det onde uansett hvor gode intensjoner man måtte ha. Som en generell regel vil jeg hevde at sinnelagsetikken kan suspenderes bare for å forhindre større onder, ikke for å realisere idealer om det gode.

I mange tilfeller vil det være uklart hva som faktisk er det minste ondet. I disse tilfellene, og i tilfeller der konsekvensene av handlingene er svært uoversiktlige, bør vi følge vanlige sinnelagsetiske vurderinger. Men der vi synes å ha et klart valg mellom to onder, og det ene ondet må betraktes som alvorlig, bør vi velge det minste ondet. Det *kan* være riktig å krenke en persons rettigheter for å avverge en katastrofe. Paradokset ved «skitne hender» er at vi noen ganger må gjøre noe galt for å gjøre noe riktig. Vi gjør imidlertid ikke noe moralsk forkastelig ved å velge det minste av to onder. Derimot vil vi være *ansvarlige* for det minste ondet, og bør gjøre vårt ytterste for å rette opp dette ondet i etterkant.

Problematikken rundt «skitne hender» er ikke bare relevant for politisk handling, men også for vårt privat- og yrkesliv. Hvis du er ansatt i et selskap som med ditt vitende påfører miljøet store skader, er du medansvarlig for disse skadene. Det betyr ikke at du nødvendigvis er moralsk

forpliktet til å si opp stillingen din i dette selskapet. Hva du er moralsk forpliktet til å gjøre, avhenger av omstendighetene du velger under. Det kan tenkes at du har et forsørgeransvar for en familie, og at du sannsynligvis ikke vil klare å finne annet arbeid hvis du sier opp stillingen. Da kan det mest ansvarlige være å bli i stillingen, selv om det innebærer at du skitner til hendene dine. Samtidig er det ditt ansvar å påvirke selskapet, i den utstrekning du har anledning til det, til å utvikle seg i en mer miljøvennlig retning. Vårt ansvar går slett ikke alltid opp i en høyere enhet, men vil tvert imot ofte implisere innbyrdes uforenlige handlinger.

Det finnes en mengde filosofiske teorier om hva som skiller en god handling fra en ond – det alle disse teoriene har felles, er at de ikke fungerer så godt. De kan belyse visse spørsmål, men de kan ikke gi deg svaret i enhver situasjon. Det hjelper heller ikke å lage en tykk bok med spesifikke moralregler. For det første er regler noe som alltid kan omgås hvis man ønsker det og har et lite snev av kløkt. For det andre vil det rett og slett ikke være mulig å lage regler som kan dekke enhver tenkelig situasjon – verden er et altfor komplekst sted til at det skulle la seg gjøre. Og for det tredje har regler en tendens til å komme i konflikt med hverandre. Det er selvfølgelig ikke noe i veien med å formulere en håndfull regler, men man må ikke tro at det eliminerer behovet for moralsk dømmekraft.

Alle handlinger finner sted på et mer eller mindre sviktende grunnlag. Vi har aldri den hele og fulle oversikten over alle omstendigheter og mulige konsekvenser av handlingene våre. De beste intensjoner kan ha de mest forferdelige konsekvenser. På grunn av våre egne valg og omstendigheter vi ikke kan kontrollere, kan vi påføre andre store onder, og vi vil da måtte bære ansvaret for disse ondene.

Mer demokrati, mer åpenhet

Det er ikke uvanlig at noen forsvarer en handling med at den ikke er ulovlig. Selv om man ikke kan stilles juridisk til ansvar for handlingen, betyr ikke dette at man ikke kan holdes moralsk ansvarlig. Vårt moralske ansvar er mer omfattende enn det juridiske. Det er ikke tilstrekkelig å holde seg innenfor lovens rammer. Vi krever atskillig mer av en handling for at den skal ha moralitet, enn for at den skal ha legalitet. Lovene spesifiserer bare visse minimumsbetingelser for at en handling ikke skal være

straffbar. Vi vil ikke kalle et menneske moralsk godt bare fordi det *ikke* bryter landets lover. Vi stiller det krav til hverandre som mennesker at vi skal være moralsk anstendige. Jeg kan ikke se noen som helst grunn til at det samme kravet ikke skal stilles til organisasjoner, og til menneskene som arbeider i dem.

Det er i dag et vesentlig sterkere trykk enn tidligere for å holde politikere, myndighetspersoner og næringslivsaktører ansvarlige for deres handlinger. Det er et sterkere påtrykk for at mennesker som fatter beslutninger som påvirker livet vårt, må stå til svar for oss. En stor del av beslutningene som tas i institusjonene som preger livet vårt, er beslutninger som den enkelte har liten mulighet til å påvirke direkte. Vi kan imidlertid påvirke betingelsene slike beslutninger fattes under. Vi kan kreve gjennomsiktighet i hvem som fatter beslutningene, og hvilke grunner de har for å fatte dem. Vi kan også kreve at de også må stå til svar for beslutningene. Det er dette som vil være «mer demokrati, mer åpenhet» i praksis.[24]

Noter

[1] Lars Fr. H. Svendsen: *Frihetens filosofi*, Universitetsforlaget, Oslo 2013, kap. 1–4.

[2] Bernard Williams: «Practical Necessity», i *Moral Luck. Philosophical Papers 1973-1980*, Cambridge University Press, Cambridge 1981, s. 130.

[3] Aristoteles: *Den nikomakiske etikk*, overs. Øyvind Rabbås og Anfinn Stigen, Bokklubben Dagens Bøker, Oslo 1999, 1114b22.

[4] En slik forståelse av forutsetninger for ansvar stammer fra Aristoteles, som hevder at vi bare holdes ansvarlige for handlinger som er frivillige. Han stiller opp to kriterier for at en handling skal være frivillig: (1) *Kunnskap*: Aktøren må være klar over hva han eller hun gjør. (2) *Kontroll*: Handlingen må kunne kontrolleres av aktøren, og ikke være forårsaket av tvang fra naturlige årsaker eller andre aktører. (Aristoteles: *Den nikomakiske etikk*, bok III (1109b30ff).)

[5] Etter min mening bør det samme gjelde en person med en psykisk lidelse som i en «normal» periode velger ikke å ta sine medisiner fordi han synes at de har ubehagelige bivirkninger, og som en følge av dette utvikler en psykotisk tilstand hvor han tar livet av en annen. Siden personen vet at han kan bli psykotisk ved ikke ta sine medisiner, og med overlegg velger ikke å ta dem, er han også ansvarlig for følgene av ikke å ta dem.

[6] For en informativ diskusjon av fritak fra skyld, som fokuserer mer på de strengt juridiske aspektene enn på de moralske, se Lawrie Reznek: *Evil or ill? Justifying the Insanity Defense*, Routledge, London/New York 1997. Den norske juridiske tradisjonen for tilregnelighetsvurderinger gis en grundig diskusjon i Aslak Syse: «Strafferettslig (u)tilregnelighet: juridiske, moralske og faglige dilemmaer», *Tidsskrift for Strafferett* 03/2006.

[7] Britt Slagsvold, Ivar Andreas Åsland Lima, Helge Brunborg, Svein Olav Daatland: «Er vi villig til å ta oss av gamle mor og far?», *Samfunnsspeilet* 1/2009.

[8] Ståle Fredriksen: *Bad luck and the tragedy of modern medicine*, Det medisinske fakultet, Universitetet i Oslo 2005.

[9] Ronald Dworkin: *Sovereign Virtue*, Harvard University Press, Cambridge MA 2000, s. 323.

[10] Amartya Sen: «Utvikling som frihet», overs. Lars Holm-Hansen, i Lars Fr. H. Svendsen (red.): *Liberalisme*, Universitetsforlaget, Oslo 2009, s. 512.

[11] Hannah Arendt: *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, Penguin, Harmondsworth 1994 (1963), s. 92.

[12] Jochen von Lang og Claus Sibyll (red.): *Eichmann Interrogated: Transcripts from the Archives of the Israeli Police*, Da Capo Press, New York 1999, s. 96, 101 f., 111, 118, 131, 197 f.

[13] Ibid. s. 173.

[14] Ibid. s. 199.

[15] Max Weber: *Makt og byråkrati* (overs. Dag Østerberg), Gyldendal, Oslo 1971, s. 19.

[16] Ibid. s. 144f, jf. 157 f., 197 f., 208, 271 f.

[17] Ibid., s. 124.

[18] Ibid. s. 288.

[19] Immanuel Kant: *Die Metaphysik der Sitten*, i *Kants gesammelte Schriften*, bind VI, Preußischen Akademie der Wissenschaften (red.), de Gruyter, Berlin/New York 1902–, s. 371; Immanuel Kant: *Religion innerhalb der Grenzen der bloßen Vernunft*, i *Kants gesammelte Schriften*, bind VI, Preußischen Akademie der Wissenschaften (red.), de Gruyter, Berlin/New York 1902–, s. 99n.

[20] Lang og Sibyll: *Eichmann Interrogated*, s. 40 f.

[21] Weber: *Makt og byråkrati*, s. 42.

[22] Immanuel Kant: «Über ein vermeintes Recht aus Menschenliebe zu lügen«, i *Kants gesammelte Schriften*, bind VIII, Preußischen Akademie der Wissenschaften (red.), de Gruyter, Berlin/New York 1902–.

[23] Weber: *Makt og byråkrati*, s. 43.

[24] Mindre deler av denne artikkelen er basert på materiale fra *Ondskapens filosofi*, 2. rev. utg., Universitetsforlaget, Oslo 2013 og *Frihetens filosofi*, Universitetsforlaget, Oslo 2013

2.

Fra nødvendighet til valg: Det biografiske ansvarets demokratisering

Gunnar C. Aakvaag

Innledning

Har vi i Norge i løpet av etterkrigstiden blitt mer ansvarlige for vårt liv? I dette kapitlet vil jeg hevde det. Jeg skal argumentere for at en konsekvens av en av de viktigste sosiale endringene i Etterkrigs-Norge, frihetens demokratisering, er en økende ansvarliggjøring av oss som individer. Frihetens demokratisering innebærer nemlig at muligheten til å kontrollere hva slags liv man lever, har gått fra å være et eliteprivilegium til å bli noe de fleste av oss nå nyter godt av. Og med frihet følger ansvar.

Jeg påtar meg selvfølgelig en stor bevisbyrde når jeg lanserer en så omfattende påstand. Her vil jeg gi et sosiologisk riss av samfunnsutviklingen i Norge som jeg mener underbygger den. Jeg skal gå frem på følgende måte. Først spør jeg når en person kan sies å være ansvarlig for det livet hun eller han lever – det jeg kaller biografisk ansvar. Deretter konstruerer jeg to samfunnsmodeller hvor den ene i stor grad begrenser og den andre muliggjør biografisk ansvar. Jeg argumenterer så for at samfunnsutviklingen i Norge fra bondesamfunn via industrisamfunn til det jeg skal kalle liberal modernitet, kan leses som en gradvis overgang fra den begrensende til den muliggjørende samfunnstypen. Jeg eksemplifiserer dette med ansvarliggjøringen av kvinner. Jeg spør også hvem som er ansvarlig for ansvarliggjøringen. Jeg avslutter med å hevde at selv om den økende ansvarliggjøringen av oss som samfunnsmedlemmer har noen negative konsekvenser, så er den alt i alt svært gledelig vurdert fra et liberalt-humanistisk verdisyn tuftet på individets verdighet.

Biografisk ansvar

Ansvar følger av frihet. Det å være fri innebærer nemlig å kontrollere sine handlinger, og derigjennom også å være ansvarlig for dem.[1] Hvilke betingelser må så være oppfylt for at vi kan sies fritt å kontrollere våre handlinger? Jeg skal hevde at det fremfor alt er fem. For det første at vi har *mange alternativer* å velge mellom. Uten alternativer å velge mellom hva gjelder partner, livssyn, politisk parti osv., kan jeg i beste fall lære meg å elske min ekteskapelige, religiøse og politiske skjebne – jeg kontrollerer den ikke. For det andre må alternativene være *relevante og viktige* gitt de ønsker og mål jeg har i livet. Er jeg ateist i et samfunn med utelukkende religiøse trossamfunn, eller muslim i et samfunn med kun kristne trossamfunn, er det tross alle alternativene fortsatt ikke mulig for meg å gjøre som jeg vil. For det tredje må alternativene være *unndratt strenge negative sanksjoner*. Blir jeg sosialt utstøtt når jeg lever ut min homofile seksuelle legning, hjelper det ikke at jeg lever i et samfunn hvor homofilt samliv er lovlig, og det finnes potensielle partnere. De sosiale kostnadene blir for store. For det fjerde må jeg ha *exit-muligheter*. Selv om jeg har valgt å gjøre bruk av et relevant alternativ det ikke knyttet seg spesielt sterke sosiale sanksjoner til, kan jeg komme til å angre – jeg visste kanskje ikke hva jeg gikk til, eller jeg forandrer meg. Det innebærer et stort tap av kontroll å bli sittende fast i en situasjon man vil ut av, som en jobb, et lokalsamfunn eller et ekteskap. Og endelig må vi fatte *bevisste beslutninger*. Vi må aktivt gjøre bruk av de muligheter for kontroll fraværet av sterke negative sanksjoner og nærværet av viktige alternativer og exit-muligheter gir. Konkret innebærer det å skaffe seg informasjon om alternativene, rangere dem på grunnlag av deres ønskverdighet, velge det alternativet vi foretrekker, implementere det og – der implementeringen tar tid – holde fast ved det.

Til sammen gir disse fem betingelsene oss kontroll over våre handlinger. Har vi gjort et bevisst valg mellom mange relevante alternativer som det ikke er svært sosialt kostbart å realisere, og vi har muligheten til å angre, kan vi ikke skylde på noe eller noen utenfor oss. Vi har fritt valgt våre handlinger og er følgelig ansvarlig for utfallet av dem.

Jeg skal nå skille mellom tre former for ansvar. *Moralsk ansvar* er knyttet til plikten til å respektere andre menneskers integritet når vi handler. *Rettslig ansvar* innebærer at vi kan holdes juridisk – særlig straffe- og

erstatningsrettslig – ansvarlige for våre handlinger. Både moralsk og rettslig tilregnelighet avhenger av at de fem betingelsene over i rimelig grad er tilfredsstilt. Her skal det imidlertid handle om *biografisk ansvar*. Denne formen for ansvar er ikke knyttet til avgrensede (komplekser av) handlinger, slik som moralsk og rettslig ansvar, men til alle våre handlinger på ulike sosiale arenaer og gjennom livsløpet sett under ett – altså til *den typen liv vi lever*. Nå vil selvfølgelig graden av kontroll og dermed ansvar variere på forskjellige områder av livet vårt. Jeg vil derfor hevde at biografisk tilregnelighet fordrer at de fem betingelsene for kontroll og ansvar i rimelig grad er tilfredsstilt på alle eller (mer realistisk) i det minste de fleste av de viktigste områdene av livet vårt. I så fall har vi kontroll over hva slags liv vi lever, og er følgelig ansvarlig for det.

Biografisk tilregnelighet fordrer at vi besitter en rekke biologiske (en intakt organisme) og psykologiske (et integrert og handlingskompetent selv) ressurser. Vi må imidlertid også ha tilgang til en rekke sosiale ressurser. Dette skal vi nå se nærmere på.

Biografisk ansvar og samfunnstype

Jeg skal konstruere to generelle samfunnsmodeller, hvorav den ene i all hovedsak begrenser (Samfunn A) og den andre muliggjør (Samfunn B) biografisk ansvar. Deretter skal jeg bruke disse til å analysere endringer i det biografiske ansvarets sosiale betingelser i Norge.

Samfunn A er preget av lavt materielt velstandsnivå. Mye hverdagsslit går med til å skaffe seg livsnødvendigheter, og forbruket er enkelt og sentrert rundt nødvendighetsgoder. Videre er den materielle velstanden svært skjevfordelt. En samfunnselite på et par prosent av befolkningen har en materiell levestandard den store majoriteten bare kan drømme om. Den sosiale mobiliteten er også lav, slik at eliteprivilegier går i arv. Samfunn A er preget av lite sosialt og kulturelt mangfold. Det finnes få institusjoner, få sosiale identiteter og få subkulturer – og dermed også få alternative liv å leve. Forventningene til sosiale identiteter er videre strenge. Det er lite rom for hva sosiologen Erving Goffman kaller rolledistanse: Å utforme roller på særegne måter. Samfunn A er også et samfunn hvor samfunnsmedlemmene i liten grad er beskyttet mot staten og andre sosiale grupper gjennom rettigheter. Det er videre et sam-

funn hvor majoriteten av samfunnsmedlemmene ikke har demokratiske muligheter til å påvirke den politiske styringen av samfunnet. Følgelig har de liten påvirkningskraft over de kollektive rammene for sitt liv. Mangelen på sivile og politiske rettigheter samsvarer også med hverdagsintoleranse. Janteloven rår: Det er lite rom for religiøs, etnisk, seksuell, livsstilsmessig og annen annerledeshet. Og endelig er Samfunn A det motsatte av et informasjons- og ekspertsamfunn. Den tilgjengelige mengden informasjon er liten, og bare få av samfunnsmedlemmene kan lese og skrive og dermed benytte seg av den. Hverdagslivet blir i tillegg i liten grad båret oppe av teknologi og ekspertise.

Kort oppsummert er Samfunn A preget av materiell knapphet, sosial ulikhet, lav sosial mobilitet, lite sosiokulturelt mangfold, lite rolledistanse, få rettigheter, mangel på demokrati, intoleranse og lite utviklet kunnskapsmessig og teknologisk infrastruktur. Det biografiske ansvaret møter her store sosiale begrensninger. Samfunnsmedlemmene har få alternativer å velge mellom på de fleste livsområder, de vil møte store negative sanksjoner hvis de skulle gå på tvers av rolleforventninger, de har få exit-muligheter, og det at forventninger ligger så fast og understøttes av tradisjoner, medfører en kombinasjon av rutiner og resignasjon som svekker beslutningsevnen. I dette samfunnet vil derfor samfunnsmedlemmenes liv med stor kraft sluses inn i sosialt forutbestemte løp. Man kan lære seg å elske eller akseptere sin sosiale skjebne, men man kan ikke kontrollere den. Den biografiske tilregneligheten i Samfunn A er således lav.

Samfunn B er motsatsen til Samfunn A. Det materielle velstandsnivået er her høyt, noe som kommer til uttrykk ved at samfunnsmedlemmene har mye fritid og et høyt forbruksnivå. Den materielle velstanden er også rimelig jevnt fordelt mellom dem. Den sosiale mobiliteten er høy, hvilket innebærer at alle på rimelig like premisser konkurrerer om de mest attraktive samfunnsposisjonene. Samfunn B er videre sosialt og kulturelt mangfoldig, hvilket innebærer at det finnes et mangfold av subkulturer, institusjoner og sosiale identiteter – og derigjennom liv – å velge mellom. Sosiale identiteter er også langt mer åpne og utydelige, hvilket innebærer at det er stort rom for å utforme dem i tråd med ens preferanser og verdier. Rolledistansen er altså stor. I Samfunn B tilskrives samfunnsmedlemmene et omfattende sett av individuelle rettigheter som garanterer en skjermet privatsfære. Man er beskyttet mot inngrep fra

staten, og andre sosiale grupper, og kan forme et individuelt livsprosjekt. Samfunn B er et demokratisk samfunn med muligheter for innflytelse på politiske beslutninger. Det er dertil sosialt tolerant, hvilket innebærer høy hverdagsaksept for etnisk, religiøs, seksuell og annen annerledeshet. «Avvikere» blir i liten grad utsatt for massive negative sosiale sanksjoner. Endelig er Samfunn B et informasjons- og ekspertsamfunn. Informasjon om det meste er lett tilgjengelig for lese- og skrivekyndige samfunnsmedlemmer. Dertil er teknologi og ekspertise en integrert del av hverdagslivet, med den utvidelse av folks handlings- og problemløsningskapasitet det innebærer.

Kort sagt, Samfunn B er preget av materiell velstand, sosial likhet, sosial mobilitet, sosiokulturelt mangfold, rolledistanse, rettigheter, demokrati, sosial toleranse og høy informasjons, ekspert- og teknologitetthet. Et slikt samfunn legger i stor grad til rette for biografisk ansvar: Det finnes mange alternativer på de fleste av livets områder, det knytter seg ikke sterke sosiale sanksjoner til disse, exit-mulighetene er mange, og det finnes god informasjon om dem, og «mulighetstyranniet» tvinger frem beslutninger på de fleste livsområder. I dette samfunnet vil derfor ikke individenes liv sluses inn i en spesifikk sosialt foreskrevet bane. De trenger ikke lære seg å elske sin skjebne, de kan kontrollere den. Den sosiale nødvendigheten i Samfunn A er erstattet med valg og biografisk ansvarliggjøring.

Bondesamfunnet

Jeg har konstruert to samfunnsmodeller med fokus på elementer som påvirker biografisk tilregnelighet. Ingen virkelige samfunn svarer selvfølgelig nøyaktig til disse to idealtypene. Allikevel er slike modeller meget nyttige fordi de kan brukes til å analysere konkrete samfunn med henblikk på hvorvidt de ligner mest på det ene eller det andre. Og det er hva jeg nå skal gjøre. Jeg vil hevde at samfunnsutviklingen i Norge de siste 200 årene har gått fra et samfunn som ligner klart mest på Samfunn A, til et samfunn som ligner klart mest på Samfunn B. Resultatet er en gradvis demokratisering av det biografiske ansvaret for det livet man lever. Mer presist skal jeg hevde at overgangen fra en samfunnstype lik Samfunn A til en lik Samfunn B svarer til en overgang i Norge fra et

bondesamfunn via et industrisamfunn til hva jeg skal kalle et liberalt moderne samfunn. La meg utdype.

Ved inngangen til 1800-tallet var Norge et bondesamfunn der ca. 90 prosent av befolkningen bodde på landsbygda og livnærte seg via jordbruk, fiske, skogbruk og fangst. Folk levde materielt sett et enkelt liv preget av naturalhusholdning der det gjaldt å temme en motstridig natur gjennom hardt fysisk arbeid. Fritid og forbruk var lite utviklet. Det norske bondesamfunnet var også et sterkt lagdelt samfunn hvor et materielt ubekymret liv var forbeholdt en liten elite bestående av embetsmenn, handelspatrisiat, kirkens folk og storbønder. Og den sosiale mobiliteten var lav. Privilegerte sosiale posisjoner gikk i arv fra foreldre til barn. Det norske bondesamfunnet var videre et sosialt lite mangfoldig samfunn sentrert rundt to institusjoner: storfamilien (slekten) og landsbygda. Det var derfor meget få tilgjengelige livsstiler og sosiale identiteter – og derigjennom typer av liv – å velge mellom. Det knyttet seg også klare forventninger til sosiale roller: arbeide, føde barn, oppdra barn og respektere sine foreldre, øvrigheten og Gud. Rommet for rolledistanse var lite. På tross av mangelen på storadel og føydale avhengighetsrelasjoner, og på tross av at særlig bøndene hadde en viss posisjon overfor embetsmenn og byborgerskap, var det norske bondesamfunnet heller ingen rettsstat i moderne forstand tuftet på statsborgerskap og et omfattende sett av individuelle rettigheter. Ble en bonde utsatt for overgrep fra staten eller andre, kunne han således ikke oppsøke en domstol og med rettigheter i hånden kreve beskyttelse og kompensasjon. I stedet var majoriteten av befolkningen mer å regne som «undersåtter» med få rettigheter og mange plikter (særlig skatt, militærtjeneste og arbeidsplikt) overfor øvrigheten. Videre medførte eneveldets innføring i 1660 og den påfølgende svekkelsen av det lokale selvstyret at vanlige folk hadde relativt liten innflytelse på beslutninger som angikk de kollektive rammene for deres liv. Bondesamfunnet var også preget av intoleranse hva gjelder «avvikende» atferd. Barn født utenfor ekteskap, homoseksuelle, skilte personer, religiøse dissidenter osv. ble sosialt fordømt og gjerne utstøtt. Det norske bondesamfunnet var heller ikke noe informasjonssamfunn. Det var ikke bygget ut en infrastruktur for å frakte ideer hurtig over lengre avstander. I stedet dominerte lokal kunnskap og overleverte tradisjoner. Folk flest var dessuten analfabeter som ikke kunne nyttiggjøre seg kodifisert informasjon. Og endelig manglet folk all den teknologien og ekspertisen som i dag bærer vårt hverdagsliv: elektrisk lys, biler, kjøleskap,

datamaskiner, smarttelefoner, oppvaskmaskiner, moderne medisiner, leger, rørleggere, ingeniører osv.

Som vi ser, minner det norske bondesamfunnet mye om Samfunn A. Det var et lukket samfunn med generelt få alternativer, få viktige alternativer (alternative liv å leve), strenge sosiale sanksjoner knyttet til sosiale roller, det var få exit-muligheter (ofte bare sosial utstøtelse), og tradisjoner og rutiner minimerte beslutningsbehovet i hverdagen og ved livsfaseoverganger. Dette var i sum et samfunn som la sterke begrensninger på folks biografiske ansvar og tilregnelighet.

Industrisamfunnet

Utover på 1800-tallet forvandlet Norge seg fra et bondesamfunn til å bli et moderne industrisamfunn. Det er naturlig å si at året 1814 markerer inngangen til det moderne Norge, selv om et bredt «moderne gjennombrudd» først finner sted i annen halvdel av 1800-tallet – og selv om det først var på midten av 1900-tallet at industrien ble den næringen som sysselsatte flest. Dermed begynte også det norske samfunnet å bevege seg i retning en sosial struktur av typen Samfunn B. Den materielle velstanden økte, den sosiale mobiliteten ble større ved at man kunne flytte inn til et nytt liv i byene og få seg jobb i industrien. Gjennom fremveksten av byer økte også det sosiale og kulturelle mangfoldet. 1814-grunnloven innstiftet rettsstaten og individuelle rettigheter, og den erstattet eneveldet med et folkestyre som ble kraftig bygget ut i løpet av 1900-tallet. En moderne kommunikasjonsstat ble etablert ved hjelp av telegrafer, jernbane og massemedier. Og gjennom obligatorisk grunnskole ble masseanalfabetismen overvunnet, mens ekspertise og teknologi sakte begynte å sive inn i hverdagslivet.

Allikevel lå det norske industrisamfunnet fortsatt tettere på Samfunn A enn Samfunn B. I tillegg til at mange fortsatt arbeidet i primærnæringene, var de nye jobbene i industrien preget av hardt manuelt arbeid. Og fortsatt var fritid og forbruk lite utviklet – selv om det gradvis skulle endre seg. Videre var materielle goder stadig skjevt fordelt, bare at en ny gruppe av industrikapitalister sluttet seg til bondesamfunnets eliter. Den sosiale mobiliteten var fortsatt begrenset ved at også den nye industrikapitalistiske eliten i all hovedsak var selvrekrutterende. Det sosiale mang-

foldet i industrisamfunnet var videre ganske begrenset: Storfamilien og landsbygda ble erstattet av industrisamfunnets tre institusjonelle pilarer: nasjonalstaten, klassen og kjernefamilien. Og rommet for rolledistanse innenfor disse institusjonene var også lite: Strenge sosiale forpliktelser fulgte av nasjonal identitet, klassetilhørighet og kjønn. Toleransen for etnisk, religiøs, seksuell og annen annerledeshet var dertil lav, noe assimilasjonspresset mot samene og lovforbudene mot samboerskap og homoseksuell praksis kan illustrere. Og selv om masseanalfabetisme var avskaffet, var videregående og høyere utdanning forbeholdt elitenes sønner og (etter hvert) døtre. Moderne teknologi og ekspertise var dessuten fortsatt i startfasen; det skulle ta tid før den kom brede befolkningslag med begrenset kjøpekraft til gode.

Også industrisamfunnet la derfor strenge begrensninger på medlemmenes biografiske ansvar, om enn mindre så enn bondesamfunnet. For medlemmer av den norske arbeiderklassen var livet fortsatt en sosial skjebne man måtte lære seg å elske mer enn noe man kunne kontrollere.

Liberal modernitet

De fleste historikere og samfunnsforskere er enige om at Norge (og resten av den vestlige verden) siden omkring 1970–1980 har forandret seg så mye at vi ikke lenger lever i det klassiske industrisamfunnet som etterfulgte bondesamfunnet. Det er derimot langt mindre enighet blant forskere når det gjelder hva som kjennetegner denne nye samfunnstypen. Dette kommer til uttrykk ved at kjært barn har mange navn: postmodernitet, postindustrielt samfunn, konsumsamfunn, nyliberalisme, informasjonssamfunn, individualisert modernitet, risikosamfunn osv. Fordi så mange av endringene har som fellestrekk at de styrker individets frihet, har jeg selv valgt å kalle denne nye samfunnstypen liberal modernitet. Dens fremvekst medfører at vi i Norge nå befinner oss langt nærmere Samfunn B enn Samfunn A. La oss se hvordan dette kommer til uttrykk.

Velstandsveksten i Norge i etterkrigstiden har vært formidabel. En gjennomsnittlig norsk husholdning har fått tredoblet sin realkjøpekraft i løpet av de siste 50 årene. Resultatet er at Norge har blitt et forbrukersamfunn der vi har mye fritid og tilgang til et enormt utvalg forbruksgoder. Takket være en komprimert inntektsfordeling, et progressivt skattesystem

og en velferdsstat som sikrer både økonomisk kompensasjon ved inntektsbortfall, og at alle har tilgang til gratis eller sterkt subsidierte offentlige basistjenester innen utdanning, helse og eldreomsorg, er denne velstanden dertil rimelig jevnt fordelt. Blant annet derfor har vi også bortimot den høyeste sosiale mobiliteten i verden. Dagens liberale modernitet er videre preget av et omfattende sosialt mangfold hva gjelder kulturer, institusjoner og roller. Dette dels fordi den liberale moderniteten er splittet opp i en rekke institusjoner tuftet på forskjellige verdier, normer og roller: vitenskap, økonomi, religion, rett, politikk, kunst, familie, sivilsamfunn osv. Men globaliseringen har også brakt det som før var kulturelt og geografisk fjernt – som meditasjon, asiatisk mat, angloamerikansk populærkultur og ikke-vestlige religioner – nær. Til sammen gjør dette at antallet tilgjengelige livsstiler, sosiale identiteter og livsprosjekter – og derigjennom mulige liv å leve – er meget stort. Sosiale identiteter er også blitt mer åpne og uklare: Globaliseringen har gjort det mer utydelig og åpent hva det vil si å være norsk. Fremveksten av en stor og meget differensiert postindustriell middelklasse har undergravet industrisamfunnets klasseposisjoner og folks klassebevissthet i Norge. Og toinntektsfamilien har på dramatisk vis utfordret industrisamfunnets komplementære kjønnsroller. Alt i alt har dermed rolledistansen økt betydelig. Hva vil det for eksempel si å være en «norsk middelklassekvinne» i dag? Det kan være så mangt, og det er i stor grad opp til oss å velge. Norge har også opplevd en rettighetsrevolusjon. Menneskerettighetene har blitt inkorporert i norsk lovverk, samtidig som vi har fått langt flere rettigheter på en rekke områder i livet, som pasienter, elever, studenter, ansatte osv., overvåket av ulike tilsyn og ombud. Det liberale demokratiet står dertil fjellstøtt i Norge. Det norske samfunnet har videre blitt langt mer tolerant hva gjelder ulike former for annerledeshet. Ved inngangen til den liberale moderniteten, i 1972, ble for eksempel både forbudet mot samboerskap og seksuelt samkvem mellom menn opphevet. Norge har også blitt et informasjonssamfunn. Utdanningsrevolusjonen fra 1970-tallet gjør at majoriteten av norsk ungdom nå tar både videregående og høyere utdanning på toppen av grunnskolen. Det at vi er en så høyt utdannet befolkning, gjør også at vi er svært godt rustet til å gjøre bruk av den enorme informasjonsmengden som den digitale revolusjonen og Internett gjør tilgjengelig. Og til sist er norsk hverdagsliv i den liberale moderniteten gjennomsyret av teknologi og eksperter: medisiner, smarttelefoner, fly, psykologer, leger osv. Disse øker vår handlingskapasitet – dvs.

vår evne til å overvinne tid, rom, helseplager, psykiske lidelser osv. – på dramatisk vis.

Denne svært kompakte og skjematiske analysen[2] viser at det norske samfunnet de siste 40 årene i langt større grad enn bonde- og industrisamfunnet fremmer biografisk tilregnelighet: Hovedtendensen er at vi har fått langt flere alternativer å velge mellom på de fleste områder i livet, disse gjelder sentrale ting som utdanning, yrke, venner, partner, religion, seksuell aktivitet, mat, klær, kulturelt forbruk osv. Vi er ikke underlagt strenge negative sanksjoner når vi realiserer alternativene, og vi har gode exit-muligheter i fall vi angrer. Beslutninger presses også i større grad frem som et resultat av at institusjoner og roller er mer åpne og utydelige. I sum innebærer dette at biografisk tilregnelighet har gått fra å være et eliteprivilegium til noe de fleste av oss nyter godt av. Samfunnet tilbyr nå også «vanlige folk» de økonomiske, sosiale, politiske og kulturelle ressursene de trenger for å kontrollere sitt liv.

La meg dog få legge til at selvfølgelig har noen fortsatt mer ressurser enn andre. Det norske samfunnet er stadig klassedelt, og etnisk lagdeling har kommet til. Men takket være en komprimert inntektsfordeling, et progressivt skattesystem og omfattende velferdsordninger har selv de som befinner seg langt nede i de sosiale hierarkiene i dagens Norge, rimelig gode muligheter til å kontrollere sitt eget liv. De som derimot ikke nyter godt av den biografiske tilregnelighetens demokratisering, er en liten gruppe sosialt ekskluderte. Dette er mennesker som på grunn av rus, psykiske problemer, uførhet, fattigdom osv. har falt utenfor samfunnets basisinstitusjoner – særlig familien, utdanningssystemet og arbeidslivet –, og derfor ikke nyter godt av de biografiske ressursene den liberale moderniteten tilbyr. Men dette dreier seg tross alt kun om et par prosent av Norges befolkning. Den store majoriteten er innenfor.

Ansvarliggjøringen av kvinner

Jeg vil bruke endringen i kvinners sosiale posisjon i Norge i løpet av etterkrigstiden som illustrasjon på overgangen fra sosial nødvendighet til valg. Min tese er at aldri før i norsk historie har så mange fått så mye mer biografisk ansvar i løpet av så kort tid. Ansvarliggjøringen av kvinner er en sosial prosess som siden 1800-tallet har vært drevet frem av en

kombinasjon av sosial og teknologisk utvikling og feministers og andres kamp for kvinners rettigheter. Den har kulminert med de siste 40 årenes biografiske likestilling av kvinner og menn i den liberale moderniteten.

I industrisamfunnet kjempet kvinner (og menn) igjennom flere formelle rettigheter for kvinner, som retten til å arve, til å stemme, til å studere, til å inneha høystatusyrker osv. Allikevel var dette en periode der samfunnets organisering medførte at kvinners liv var underlagt sterke biografiske begrensninger. Husmorkontrakten innebar at menn var økonomiske forsørgere med inntektsgivende arbeid utenfor huset, mens kvinner var hjemmeværende med omsorg for hus, barn og mann. Internt i familien var også «pater familias» den ubestridte autoritet – dette var patriarkatets gullalder. Statistikken illustrerer hvor omfattende kjønnsarbeidsdelingen var. Rundt 1970, altså på terskelen til den liberale moderniteten, var det (statistisk) unormalt for kvinner å jobbe – bare litt i overkant av 30 prosent av voksne kvinner var i lønnet arbeid. Samtidig var utdanning forbeholdt menn: Nesten tre ganger så mange menn som kvinner hadde høyere utdanning. Og menn gjorde omtrent ikke husarbeid.

Siden 1970 har kvinners situasjon endret seg dramatisk. Ja, trolig har vi aldri opplevd en større sosial endring i det moderne Norge i fredstid. Prevensjon og abortlov gjør det mulig for kvinner å kontrollere egen seksualitet og fertilitet og unngå «barnefella». Kvinners ulønnede omsorgsarbeid i familien har velferdsstaten omgjort til inntektsgivende arbeid i regi av stat og kommune. Og raus fødselspermisjon samt omfattende barnehageutbygging har gjort det mulig for kvinner å kombinere barn og familie med jobb. Resultatet er at kvinner i store skarer har strømmet ut i høyere utdanning og arbeidslivet. Statistikken taler sitt tydelige språk. I dag jobber over 70 prosent av alle kvinner i yrkesaktiv alder. Like mange kvinner som menn har i dag høyere utdanning. Og kvinner er i solid flertall som studenter ved universiteter og høyskoler. Maktforholdene i familien har også endret seg, med mye mer likhet i makt og arbeidsoppgaver mellom kjønnene. I dag bruker for eksempel menn i gjennomsnitt to timer mer om dagen på husarbeid enn for 40 år siden.

Allikevel hevder mange at kvinner og menn fortsatt ikke er likestilte i Norge. Tidligere statsråd og leder i Arbeiderpartiets kvinnenettverk, Anniken Huitfeldt, slår for eksempel fast i en kommentar i Aftenposten at «100 år etter at Norge fikk allmenn stemmerett har vi fortsatt ikke full likestilling mellom kjønnene».[3] Hvorvidt Huitfeldts påstand stemmer,

avhenger selvfølgelig av hva vi mener med likestilling. Mener vi resultatlikhet – 50-50 på alle samfunnsområder –, har hun rett; Norge er ikke likestilt. Resultatlikhet motvirker imidlertid biografisk tilregnelighet ved å frata både mange menn og kvinner muligheten til å leve det livet de vil. Et bedre kriterium for biografisk tilregnelighet er derfor sjanselikhet (mulighetslikhet): at en mann og kvinne som er like ressurssterke og legger ned like mye innsats i forsøket på å oppnå en sosial posisjon, har like store sjanser for å få den. Spørsmålet blir derfor: Er det sjanselikhet mellom kjønnene i Norge i dag?

Jeg vil begrense meg til å se på arbeidslivet. Dette fordi det er den viktigste sosiale arenaen når det gjelder å fordele økonomisk velstand og sosial status i Norge, og fordi det er en arena som gjerne trekkes frem for å vise at Norge fortsatt ikke er et kjønnslikestilt samfunn. På den ene siden viser internasjonale sammenligninger at Norge er blant de aller mest kjønnslikestilte samfunn i verden. Dette er for eksempel tydelig på politikkens område, hvor kvinner i stort monn har klatret helt til topps. På den andre siden er det norske arbeidsmarkedet klart kjønnssegmentert, og særlig langs to dimensjoner. *Vertikal segmentering* innebærer at menn i mye større grad enn kvinner er ledere. Ca. 70 prosent av norske ledere er i dag menn. *Horisontal segmentering* innebærer at norske kvinner i langt større grad enn menn klumper seg sammen i «trøste og bære»-yrker i offentlig sektor. I tillegg jobber kvinner (40 prosent) langt mer deltid enn menn (15 prosent). Resultatet kan leses av på lønnsstatistikken, som viser at kvinner i Norge i gjennomsnitt tjener 85 prosent i timen av hva menn gjør.

Det er altså mye resultatulikhet mellom kjønnene på det norske arbeidsmarkedet. Betyr dette at kvinner møter barrierer – urimelig forskjellsbehandling – som hindrer dem i å leve (arbeids)livet sitt slik de vil, slik at de er mindre biografisk tilregnelige?

Studier av det norske arbeidsmarkedet gir lite støtte til denne konklusjonen.[4] Når en mann og en kvinne søker på den samme jobben, har de omtrent like stor sjanse for å få den. Når en bedrift nedbemanner, er kvinner og menn like utsatt. Kvinner og menn har omtrent like stor sannsynlighet for å få lederstillinger de søker på. 90 prosent av kvinnene som jobber deltid, ønsker å gjøre det. Og når vi sammenligner menn og kvinner som utfører samme type arbeid for samme arbeidsgiver, forsvinner så å si hele lønnsgapet. Dette tyder på at det er høy grad av sjanse-

likhet mellom kjønnene i det norske arbeidsmarkedet. Menn og kvinner konkurrerer på like premisser.

Så hvorfor da så mye resultatulikhet? Svaret er at menn og kvinner velger forskjellig. Dette speiler igjen at menn og kvinner har ulike preferanser, og særlig når det gjelder å vekte forholdet mellom fritid og arbeid. Kvinner prioriterer mangfold i livet høyere enn menn. Arbeid og karriere, ja, men også familie, barn og venner. Satt på spissen: I større grad enn for menn synes ikke det gode livet for kvinner å være å jobbe livet av seg for karriere, penger, status og makt – og så miste kontakten med venner når man er 40, med barna sine når man er 50 og dø av hjerteinfarkt når man er 60.

Men hvorfor velger menn og kvinner ulikt? Det kunne jo være at kvinners valg skyldes kjønnsspesifikk sosialisering, altså at kvinner læres opp – «indoktrineres» – til å velge tradisjonelt. Familien, skolen, massemedier, reklame og populærkultur kunne være normsendere som lærer kvinner å underordne seg patriarkatet. Dette er allikevel en hypotese som står ganske svakt. Er det én ting norske (middelklasse)familier, medier, skole, politikere og organisasjoner forteller unge norske kvinner, er det at de bør få seg en utdanning, karriere og likestillingsorientert mann. Dessuten viser mye forskning at kjønnsforskjeller i preferanser i stor grad er knyttet til biologiske forskjeller mellom kjønnene – og ikke kjønnsspesifikk sosialisering. Evolusjonspsykologiske teorier forklarer hvorfor kvinner fra naturens side i gjennomsnitt skulle forventes å være mer orientert mot familie og barn enn menn, og de har etter hvert fått solid empirisk støtte.[5] Og nettopp slike biologiske forskjeller får stor betydning nå som sosiale barrierer mot valg er bygget ned. La meg raskt få understreke at biologi forklarer statistiske *gjennomsnitts*forskjeller mellom menns og kvinners preferanser hva gjelder forholdet arbeid og familie. Det er selvfølgelig stor variasjon innad i kjønnene (at menn i gjennomsnitt er høyere enn kvinner, innebærer ikke at alle menn er høyere enn alle kvinner). Biologiske (del)forklaringer innebærer videre ikke biologisk eller genetisk «determinisme». Forskning viser klart at biologi ikke forklarer all variasjon mellom kjønnene hva gjelder valg knyttet til forholdet arbeid og familie – til det har endringene i kjønnsroller i den senere tid vært altfor omfattende. Og det er selvfølgelig mulig å overstyre biologiske disposisjoner – selv har jeg for eksempel korrigert min biologiske disponerthet for nærsynthet med briller. Biologi er viktig, men på ingen måte skjebne og politikkens død.

Hvem har ansvaret for ansvarliggjøringen?

Jeg har hittil argumentert for at biografisk ansvar har blitt demokratisert i Norge, og brukt kvinners endrede sosiale posisjon som illustrasjon. Nå til et annet spørsmål: Hva er det historiske opphavet til den biografiske ansvarliggjøringen? Svaret er at demokratiseringen av frihet og biografisk tilregnelighet har vært kjempet frem av sosiale bevegelser som har ønsket å frigjøre mennesker fra bonde- og industrisamfunnets sosiale begrensninger. Det faller utenfor rammen til dette kapitlet å gi en inngående historisk analyse av denne prosessen. Jeg vil dog trekke frem to helt avgjørende forhold. For det første er det et påfallende fravær i Norge de siste 200 årene av sosiale bevegelser som har kjempet *mot* individets frihet. Tross en sterk lavkirkelig bevegelse har religiøs fundamentalisme aldri fått virkelig fotfeste i det moderne Norge. Og på tross av at Ap flørtet med sovjetkommunismen i mellomkrigstiden, og at antidemokratiske elementer fantes i Bondepartiet, Fedrelandslaget og ikke minst Nasjonal Samling i samme periode, fikk ikke autoritære bevegelser til høyre eller venstre skikkelig fotfeste i Norge. Dette skiller oss fra mange europeiske land. Og for det andre finnes det svært mange sosiale bevegelser som har kjempet *for* friheten i Norge de siste 200 årene. Disse kollektive frihetsprosjektene har hatt et dobbelt siktemål: et negativt – å *bygge ned begrensende* sosiale ordninger som formynderstat, patriarkalske familiestrukturer, homohets osv. – og et positivt – å *bygge opp muliggjørende* sosiale ordninger, som velferdsordninger, velfungerende markeder, en demokratisk rettsstat, et aktivt sivilsamfunn osv. En liberalt orientert embetsmannselite kjempet ved inngangen til det moderne Norge frem en liberal grunnlov og demokratisk styreform. Demokratiet ble så i løpet av 1800-tallet gradvis utbygget av lekmanns- og bondebevegelsen. Arbeiderbevegelsen bidro særlig fra slutten av 1800-tallet, drevet av idealet om sosial rettferdighet, til å bygge opp sosiale velferdsordninger som skulle garantere materiell velferd for alle. Kvinnebevegelsen har i over 100 år slåss for kvinners rettigheter og muligheter i samfunnet. Kulturradikalere har i samme periode kjempet for intellektuell og åndelig frihet, samt livsstilsfrihet. Antiautoritære ungdomsopprørere på 1960- og særlig 1970-tallet kjempet for å demokratisere institusjoner som familien, skole, universiteter og arbeidsliv. Nyliberalere har siden inngangen til 1980-tallet sloss mot byråkratisering og statlig overformynderi. Homobevegelsen har særlig siden 1980-tallet kjempet for

friheten til å leve ut sin seksuelle identitet. Siden 1990-tallet har multikulturalister kjempet for kulturelt og religiøst mangfold. Og endelig har ironigenerasjonen i samme periode fremmet toleranse for å «gjøre sin egen greie» i hverdagslivet.

Ingen sosial bevegelse eller ideologi har imidlertid fått det helt som den vil. Ingen sosial bevegelse kan derfor kreve eksklusivt eierskap til ansvarets demokratisering i Norge. Tvert om. Som alltid når det gjelder utfallet av historiske prosesser, er den det aggregerte totalresultatet av en rekke ulike bevegelsers, personers og ideologiers innsats. Med andre ord: Mange er delvis og ingen helt ansvarlige for den norske ansvarliggjøringen.

Konklusjon: Biografisk ansvar på godt og vondt (men mest det første)

Jeg vil konkludere med å spørre hva ansvarets demokratisering betyr for oss som individer. Her vil jeg også bli mer normativ og peke på positive og negative konsekvenser med utgangspunkt i et liberal-humanistisk menneskesyn jeg tror så å si alle deler i Norge i dag. Det har i hvert fall bred oppslutning på tvers av partigrensene.

Økt biografisk tilregnelighet innebærer at vi får mer kontroll over livet vårt, og en rekke psykologiske studier viser at vi mennesker fra naturens side streber etter kontroll: Kontroll gir velvære, og tap av kontroll skaper frustrasjon. Komparativ empirisk lykkeforskning underbygger dette ved å vise at det gjennomsnittlige lykkenivået er høyest i vestlig-moderne samfunn hvor betingelsene for biografisk ansvar er best ivaretatt. Dette er et viktig konsekvensialistisk forsvar for ansvarets demokratisering: Vi har det jevnt over bedre når vi kan leve det livet vi ønsker. Samtidig har økt biografisk tilregnelighet også noen negative konsekvenser, hvorav jeg her kun skal trekke frem en.

Den er knyttet til det jeg skal kalle *lykkeparadokset*. Selv om friheten og ansvaret har økt kraftig for de fleste de fire siste tiårene, har lykkenivået mer eller mindre stått på stedet hvil både i Norge og resten av Vesten.[6] Dette tyder på at biografisk ansvar har synkende grensenytte: Jo mer vi allerede har av det, jo mindre er enda mer verdt. Hvorfor? Hovedårsaken er at gevinsten av mer kontroll etter hvert flater ut (det er som med penger: vi har stadig mindre å bruke dem på), mens de psykologiske kostna-

dene øker. At det psykologiske ubehaget øker, vet vi fordi studier av såkalt kausal attribusjon viser at vi mennesker elsker å skyve ansvaret for det som skjer med oss, over på omgivelsene – og særlig når vi mislykkes. Og nettopp ansvarsfraskrivelse blir gradvis vanskeligere i et samfunn med økende biografisk tilregnelighet: Jo mer kontroll vi har over livet vårt, jo færre andre har vi å skylde på. Valg av ektepartner kan være et eksempel. Levde du i et samfunn hvor foreldrene dine, presten eller lokalsamfunnet godt hjulpet av strenge sosiale normer bestemte hvem du skulle gifte deg med, var et dårlig ekteskap i alle fall ikke din skyld. Fungerer derimot ikke et ekteskap du selv aktivt har valgt deg inn i, har du ingen andre enn deg selv å skylde på, noe som intensiverer ubehaget. Kort sagt: Ansvar føyer skam til skade, og jo mer ansvar, jo mer skam.

Det biografiske ansvarets demokratisering kan medføre andre potensielle farer, som at ansvarliggjøring gjøres til ideologi (vi gjøres individuelt ansvarlige også for det vi ikke selv kan kontrollere – som høy arbeidsledighet, prisene på boligmarkedet og barnehagens åpningstider) og avpolitisering (kollektive problemer gjøres til private utfordringer for den enkelte, noe som kan føre til at politikk – kollektiv handling – erstattes av en kombinasjon av resignasjon, populærkulturell eskapisme, kognitiv terapi og psykofarmaka). Mens lykkeparadokset er et reelt problem, er jeg er mer usikker på hvor omfattende problemene knyttet til ansvar som ideologi og avpolitisering er. Men selv om de skulle være rimelig omfattende, mener jeg fortsatt demokratiseringen av biografisk ansvar alt i alt er en svært gledelig utvikling. Ved inngangen til den vestlige moderniteten, i 1784, definerte filosofen Immanuel Kant opplysning (sosialt fremskritt) som «menneskets uttreden fra selvpåført umyndighet».[7] Kant hadde et liberal-humanistisk verdisyn som setter menneskets verdighet som myndig – fritt og ansvarlig – subjekt i sentrum. Det har jeg også. Derfor mener jeg demokratiseringen av biografisk ansvar er svært gledelig. Sekvensen bondesamfunn–industrisamfunn–liberal modernitet modernitet i Norge innebærer nemlig nettopp en gradvis «frigjøring fra selvpåført umyndighet». Ja, i mine øyne er dette det mest positive som har skjedd med det norske samfunnet de siste 200 årene – og særlig siden omkring 1970–1980. Intet mindre. Så er det bare å håpe at det biografiske ansvaret lar seg videreføre og videreutvikle i møte med kollektive utfordringer som for eksempel global oppvarming, eldrebølge, innvandring, religiøs fundamentalisme og høyreekstremisme.

Noter

1 Se Lars Fr. H. Svendsen: *Frihetens filosofi*. Universitetsforlaget, Oslo 2013, for mer.

2 Jeg har gitt en langt mer omfattende og detaljert beskrivelse av den liberale moderniteten i Gunnar C. Aakvaag: *Frihet. Et essay om å leve sitt eget liv.* Universitetsforlaget Oslo 2013.

3 Anniken Huitfeldt: «Et likestillingsvalg». Aftenposten 20. august 2013.

4 Se Gunn Birkelund og Trond Petersen: «Det norske likestillingsparadokset», i Frønes og Kjølsrød (red.): *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal, 2010, for en oversikt.

5 Se Steven Pinker: *The Blank Slate*. London: Penguin, 2003, kapittel 18, for en oppsummering.

6 Se Ottar Hellevik: *Jakten på den norske lykken*. Universitetsforlaget 2008.

7 Immanuel Kant: *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press 1991: 54.

3.

Lederansvar i statsforvaltningen

Morten Kinander og Torstein Ulserød

1. Innledning

Taktikk og spill er en del av politikkens vesen. Men de siste par årene har det blitt klart for de fleste at politikk ikke først og fremst er et teater som foregår i mediene, men at det er alvor. Det er alvor fordi det handler om ideer og visjoner for samfunnet vårt, og det er alvor fordi det handler om å få gjennomført beslutninger som er truffet av folkevalgte organer. Denne delen av politikken, som handler om gjennomføring, kan gjerne kalles forvaltningspolitikk. Forvaltningen er regjeringens redskap for å gjennomføre politikk, og forvaltningspolitikken handler om styring og organisering av forvaltningen. Det er et politikkområde som ikke har vært viet spesielt mye oppmerksomhet i offentligheten. Men etter at Gjørv-kommisjonen la frem sin knusende rapport, har det, nesten for første gang, blitt satt et skikkelig søkelys på forvaltningspolitikken. Det er på tide. Forvaltningspolitikken er nemlig avgjørende for evnen til å utføre de oppgavene staten har.

Gjørv-kommisjonen avslørte en katastrofal svikt i evnen til å gjennomføre beslutninger som var truffet, men det er liten grunn til å tro at svakhetene som ble avdekket, bare gjelder politiet. Det er snarere mange indikasjoner på at dette er et mer generelt problem i vår forvaltning. Problemene med styring av sykehusene ser ut til å ha vokst politikerne over hodet, og et omfattende og kostbart prosjekt som skal sørge for anskaffelse av nye redningshelikoptre, har fått pågå i årevis uten nevneverdige resultater, for å nevne to eksempler.

Men hva er egentlig problemet?

Det er lite som tyder på at det er noen generell mangel på vedtak, planer eller penger.

Mange som arbeider i offentlig sektor, hevder at kravene til rapportering og kontroll har blitt altfor omfattende, enten som følge av en nærmest uendelig rekke mål og delmål, og/eller på grunn av en kombinasjon av regler og overdreven målstyring.[1] Andre har pekt på at organiseringen av og ledelsen i offentlig sektor er et problem.

Det har, siden Gjørv-kommisjonen la frem sin rapport, vært populært å kritisere New Public Management (NPM) og hevde at omfattende målstyring er en fornærmelse mot de ansattes faglige integritet.[2] Men hva er alternativet til en form for målstyring? Skal vi bruke mer enn 1000 milliarder kroner over statsbudsjettet uten å sette noen mål og uten å stille krav til resultater? Det er heller ikke slik at målstyring kan eller bør være et alternativ til regelstyring. Offentlig sektor må per definisjon være regelstyrt.

Forvaltningen er til for å gjennomføre den politikken Stortinget vedtar, og i et demokrati styrer nasjonalforsamlingen gjennom lovvedtak, altså regler. Ja eller nei til målstyring, eller målstyring vs. regelstyring, er altså et ganske meningsløst utgangspunkt for en seriøs diskusjon om styring og gjennomføringsevne i staten. Det er relevant og viktig å diskutere graden av målstyring, og om målene som settes, er fornuftige, og det er viktig å diskutere om det er for mange regler, og ikke minst om reglene er gode. Alt dette er viktig, men kanskje ikke det viktigste.

Gjørv-kommisjonen slo fast at den manglende gjennomføringsevnen er knyttet til kultur, holdninger og lederskap. Man skal være forsiktig med å legge rapportens konklusjoner ukritisk til grunn. Samtidig er det et soleklart lederansvar å skape en kultur og holdninger som fører til at den politikken som er vedtatt, blir gjennomført. Og dette er et lederansvar som påhviler regjeringen: å sørge for at forvaltningen er organisert på en hensiktsmessig måte, og at all målstyring og regelstyring faktisk gir resultater i tråd med politiske vedtak. Men selv om utformingen av systemene er et åpenbart lederansvar, trenger man kanskje ikke snu opp ned på alt for at gjennomføringsevnen skal bli bedre. «Systemene fungerer hvis menneskene som leder systemene, faktisk leder», har Erna Solberg uttalt.[3]

Det mest grunnleggende spørsmålet er derfor om lederansvaret i for-

valtningen i tilstrekkelig grad blir plassert der det hører hjemme. Det er dette lederansvaret som er tema i denne artikkelen. I neste avsnitt (del 2) ser vi litt nærmere på bakgrunnen for problemstillingen. Deretter (del 3) ser vi nærmere på skillet mellom politisk og administrativ ledelse. I neste del (del 4) drøfter vi hvilke sanksjoner de øverste administrative lederne i norsk offentlig forvaltning blir og bør bli møtt med når de begår store feil, og om man kan tenke seg alternative sanksjons- og belønningsformer for statlige toppledere som under- eller overpresterer. Deretter oppsummeres det i en kort avslutning (del 5).

2. Bakgrunn

De pårørende etter 22. juli-terroren har varslet at de vil gå til erstatningssøksmål mot politiet. Grunnen oppgis å være at ansvaret etter hendelsene ikke har blitt plassert i tilstrekkelig grad, og i den grad det har blitt konstatert et ansvar, at dette ansvaret ikke har fått noen konsekvenser. Dermed blir de pårørende henvist til sivile erstatningssøksmål mot politiet og staten som eneste arena for å få konstatert et eventuelt ansvar.

Dette er forståelig. Det ser ut til at det har utviklet seg en ansvarsforståelse i norsk politikk og forvaltning, hvor små feil som oppdages f.eks. i forbindelse med revisjoner og kontroll, får uforholdsmessig mye oppmerksomhet, mens ansvaret for dårlig ledelse og alvorlig systemsvikt avspises med en flau innrømmelse av ansvar.

Audun Lysbakken gikk av i 2012 etter at arne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet hadde fått sterk kritikk for pengestøtten som ble gitt til det såkalte Jenteforsvaret. Det dreide seg, i den store sammenhengen, om ubetydelige beløp, men det var nok likevel en riktig beslutning å gå av som statsråd. Men ingen har gått av på grunn av 22. juli-hendelsene. Det er et paradoks. Gjørv-kommisjonens hovedkonklusjon er at deler av angrepet 22. juli kunne vært forhindret, og flere liv kunne vært spart, hvis politiet hadde vært bedre ledet og hatt større evne til å gjennomføre allerede vedtatte tiltak. Det ser med andre ord ikke ut til at det er store lederkonsekvenser knyttet til det å være ansvarlig for de store feilene i forvaltningen. Daværende justisminister Knut Storberget trakk seg riktignok, og det var en omrokkering av visse stillinger i forkant av kommisjonens sluttrapport, men ingen av disse avgangene eller

omrokkeringene har vært begrunnet med ansvar for svikt i forvaltningens beredskap. Utad fremstår det som om tilfeldighetene ville det slik at alle de relevante topplederne i forvaltningen trengtes andre steder, eller ønsket mer tid til familien.

Uansett hva man måtte mene om innholdet i Gjørv-kommisjonens rapport, skjedde angrepene på noens vakt. I næringslivet har alvorlig svikt gjerne konsekvenser på den måten at noen med lederansvar må forlate sin stilling. Men slik er det altså ikke alltid i sentralforvaltningen. Det er store strukturforskjeller mellom det private næringslivet og forvaltningen, men er de så store at man ikke kan se hen til næringslivet i det hele tatt når man måler prestasjonen til ledere i forvaltningen, slik noen ser ut til å hevde?[4]

Ansvar i forvaltningen som problem – Offentlig legitimitet

Det er mange gode ting å si om norsk forvaltning. Den er, relativt sett, effektiv, lite korrupt og nyter høy grad av tillit i befolkningen. Dette bør være et premiss for enhver diskusjon om norsk forvaltning. Det kan også se ut til at tilliten til offentlige institusjoner er forholdsvis uendret etter 22. juli-terroren.[5] Men befolkningens tillit er ikke det eneste parameter – selv om det er viktig – for å måle hvorvidt en forvaltning fungerer så godt som mulig innenfor de ressurser den har til rådighet, og de kulturer og tradisjoner den arbeider innenfor. Og selv om norsk forvaltning presterer godt sammenlignet med forvaltningen i mange andre land, er det åpenbart rom for forbedringer. Ledere i forvaltningen – særlig topplederne – som forgår seg mot regelverk, rutiner og god forvaltningsskikk, eller som ikke evner å gjennomføre vedtak på en tilfredsstillende måte, ser ikke ut til å bli møtt med noen reelle eller adekvate sanksjoner. Det er et problem på flere måter.

For det første er det et problem for selve kvaliteten i forvaltningsledelsen. Ledere som ikke presterer slik man med rimelighet bør kunne forvente, bør ikke være ledere, selv om det selvfølgelig – her som ellers – må være rom for å gjøre feil. Forvaltningen er ikke – til tross for at den er regelstyrt og formalisert – en virksomhet som har anledning til å ha ledere som underpresterer. Forvaltningen har behov for modige ledere som er mer opptatt av å ta de riktige beslutningene og å unngå de store feilene, enn ikke å bli kritisert av for eksempel Riksrevisjonen eller medi-

ene for å ha begått mindre formalfeil. Slikt krever et beslutningsmot som kjennetegner gode ledere. Og det forutsetter at lederne har nødvendig handlingsrom, slik at de faktisk kan utøve lederskap.

For det andre kan det true tilliten som forvaltningen er avhengig av å ha fra dem som er underlagt dens inngripende virksomhet. Når landets innbyggere ser at store feil i forvaltningen ikke har konsekvenser for dens ledere, mens feil som de selv gjør, blir slått hardt ned på, fører dette til et legitimitetstap som forvaltningen, og i siste instans demokratiet, ikke har råd til.

3. Skillet mellom politisk og administrativ ledelse i forvaltningen

Kongen i statsråd (det vil si regjeringen) og de enkelte statsrådene er det øverste trinnet i det hierarkiet som utgjør statsforvaltningen. Regjeringen og statsrådene styrer den underliggende forvaltningen, med unntak av de delene som ved lov er gitt særlig uavhengighet. To grunnleggende prinsipper gjelder for forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk i forvaltningen: statsrådens instruksjonsrett og embetsverkets lojalitetsplikt.

Samtidig som embetsverket har en klar lojalitetsplikt overfor statsråden, forutsettes forvaltningen å være både politisk nøytral og faglig uavhengig. Et utviklingstrekk de siste årene er at departementene i større grad har blitt politisert ved at de fungerer som «sekretariat» for statsråden. Dette er i mindre grad tilfellet i de ytre etatene (direktorater og tilsyn osv.). Men spenningsfeltet mellom de motstridende forventningene om lojalitet på den ene siden, og på den andre siden nøytralitet og faglig uavhengighet, gjelder hele forvaltningen, om enn i ulik grad. Dette spenningsfeltet mellom forvaltningens ulike roller er innebygd i systemet, og det skal være der. Begge rollene er nemlig nødvendige. Hensynet til demokratiet forutsetter en lojalitetsplikt overfor den til enhver tid sittende politiske ledelse, samtidig som hensynet til grunnleggende rettsstatsprinsipper og faglighet er avhengig av politisk nøytralitet og uavhengighet.[6]

Det følger av det rettslige rammeverket, som gir politikerne, det vil si statsrådene, rett til å styre forvaltningen, at den politiske ledelsen, i stor grad, også har rett til å gripe inn og overstyre faglige vurderinger. Slik må

det være i et demokrati. Spørsmålet i det følgende er altså ikke i hvilken grad statsrådene har rett til å instruere forvaltningen, men i hvilken grad og i hvilket omfang det er rasjonelt, ut fra et ledelsesperspektiv, å gjøre det.

Politisk inngripen i detaljspørsmål kan ha en helt legitim politisk begrunnelse. Men mye tyder på at det drives for mye politisk detaljstyring. I noen tilfeller kan slik politisk overstyring i enkeltspørsmål undergrave politikernes egne strategiske beslutninger. Tidligere forsvarssjef Sverre Diesen har pekt på at det er dette som skjer når politikerne først har vedtatt en styrkestruktur for Forsvaret og deretter stadig går inn og overstyrer Forsvarets faglig begrunnede innstillinger for hva slags infrastruktur som vil være hensiktsmessig for de vedtatte styrkene innenfor de økonomiske rammene politikerne har gitt.[7] Slik inngripen kan selvfølgelig være forsvarlig, for eksempel dersom det politiske flertallet mener det er distriktspolitiske hensyn som er så tungtveiende at de taler for å opprettholde et anlegg i strid med forsvarsfaglige anbefalinger. Men slik politisk overstyring kan også undergrave muligheten for rasjonell styring av en etat. Og blir det for mye av dette, er det klart skadelig, ikke bare for etaten, og i dette eksemplet forsvarsevnen, men for hele styringskulturen i staten.

Hvis skillet mellom fag og politikk viskes ut, eller blir for utydelig, f.eks. fordi politikerne for ofte blander seg inn i detaljer, blir alt i realiteten politikk. Vi får en situasjon der politikerne forventes å «ordne opp» i ethvert problem. Vi ser tendenser til en slik utvikling i Norge. Nesten ingenting er for smått til at en statsråd kan avkreves svar i mediene eller i Stortinget. Dersom barnevernet har gjort en feil, et tog har stoppet eller noen ikke har fått sykehjemsplass, er sannsynligheten stor for at det er vedkommende statsråd som står på tv, eller i Stortinget, og beklager og lover at det skal iverksettes «tiltak».

Dette illustrerer også poenget i forrige avsnitt om at det for ofte er de små feilene og manglene som får oppmerksomhet. Politikere bør i større grad holdes ansvarlige for de virkelig store feilene og alvorlig systemsvikt som følge av grove feilprioriteringer og manglende strategisk ledelse.

De administrative lederne, derimot, bør få større myndighet til å styre innenfor sine felt. Politikerne bør i litt større grad «akseptere presumptivt kvalifiserte personers beste faglige skjønn, og slå seg til ro med det», for igjen å sitere Sverre Diesen.[8] En slik endring vil også legitimere en annen styringskultur. «Kostnaden» for politikerne vil være at de i større

grad må motstå fristelsen til å markere seg ved å komme med lettvinte utspill om raske tiltak for å løse et eller annet problem. Men det er neppe et stort tap. Slike «tiltak» innebærer gjerne flere regler og mer detaljerte mål, og ikke nødvendigvis bedre resultater. Og fordelen er at det vil være mer rimelig å holde de administrative lederne ansvarlige for resultater. Det vil være rimelig at manglende resultater i større grad blir møtt med sanksjoner, og at gode resultater blir belønnet.

4. Belønning av og sanksjoner mot forvaltningsledere

Det er flere ting som kan gjøres for å synliggjøre ansvaret for store feil i forvaltningen. En toppleder, også i statsforvaltningen, bør måles på de resultatene vedkommende oppnår, og ikke på de små feilene som gjøres. Alle gjør små feil, og ledere har forskjellige kvaliteter. Men en leder bør ha én vesentlig evne, nemlig evnen til å ta kloke og modige beslutninger og få dem gjennomført, samtidig som vedkommende sørger for rutiner for at feil oppdages og korrigeres. For å oppnå dette er det nødvendig å gjennomføre reformer og endre praksis for toppledere i statsforvaltningen, med det formål å gjøre ledelsesansvaret i forvaltningen mer likt det ansvaret en leder har i det private.

Lønn basert på oppnådde resultater

Staten har siden 1991 hatt et eget lederlønnssystem ved siden av det tariffbaserte lønnssystemet som gjelder i staten for øvrig. Ca. 300 statlige toppledere lønnes etter lederlønnssystemet, blant annet departementsråder, ekspedisjonssjefer, etatsjefer, fylkesmenn og politimestre.

Systemet åpner for at statlige ledere kan ha en lønnsutvikling som er på linje med ledere i fristilte offentlige virksomheter og (de fleste) ledere i private virksomheter. Lederlønnssystemet gjør det mulig å knytte statlige topplederes lønn til resultatene de oppnår, og tillater lønnsforskjeller for å kunne rekruttere og beholde ledere med alternative karrieremuligheter. Dette har blitt vurdert som et system «godt tilpasset de trendene vi har sett for avlønning i samfunnet for øvrig de siste 15–20 årene».[9]

Lederlønnssystemet har gitt statlige ledere en gjennomsnittlig lønns-

utvikling de siste årene på linje med ledere i bransjer med samme lønnsnivå. De statlige lederne har altså ikke sakket akterut relativt sett. Lønnsstatistikken for perioden 2009–2012 viser til og med at ledere i forvaltningen (her er også ledere som ikke er en del av lederlønnssystemet i staten med) har hatt en høyere lønnsvekst enn andre ledere, og også en noe høyere lønnsvekst enn både statlige og privat ansatte generelt.[10] Ifølge den samme statistikken har ledere i statens lederlønnssystem nå en gjennomsnittlig årslønn på 1 111 200 kroner. Men den gjennomsnittlige lønnen til ledere omfattet av lederlønnssystemet i staten, er fremdeles klart lavere enn nivået i privat sektor.[11]

En hovedkonklusjon i en rapport fra Samfunns- og næringslivsforskning (heretter SNF) fra 2009 var at lederlønnssystemet i hovedsak «har en god utforming», men at det på enkelte områder ikke har fungert like godt i praksis: «Det har for eksempel ikke gitt en differensiering av lønnsnivå lederne imellom som reflekterer jobbinnhold, resultater, kompetanse og alternative jobbmuligheter.»[12] Manglende differensiering mellom lederne fremheves i rapporten som «den største utfordringen for lederlønnssystemet fremover». Det pekes videre på at «mye av den lokale fleksibiliteten brukes i praksis til rekrutteringsformål og ikke til å belønne resultater over tid». Den relativt betydelige misnøyen med systemet som rapporten dokumenterer, skyldes nettopp disse forholdene: Misnøye med manglende differensiering og misnøye med manglende kobling mellom lønn og resultater. Rapporten peker også på at det kan se ut som praktiseringen av lederlønnssystemet har «vært drevet av et ønske om å jevne ut lønnsforskjeller, til tross for at det strider mot lønnssystemets intensjoner». Det dokumenteres dessuten at statlige toppledere stort sett rekrutteres internt, det vil si fra samme etat eller departement eller andre stillinger i staten.

Oppsummert ser det altså ut til at statens lederlønnssystem er rimelig godt utformet med tanke på å kunne tilby konkurransedyktig lønn til statlige ledere, og til å kunne belønne resultater. Men de mulighetene systemet åpner for, brukes ikke i tilstrekkelig grad. Praktiseringen av lederlønnssystemet bør derfor bli mer i tråd med intensjonene med ordningen. I tillegg kan man vurdere å øke rammen for de individuelle tilleggene fra 30 prosent i dag til for eksempel 40 prosent eller 50 prosent. De individuelle tilleggene bør også i noen tilfeller kunne gis som variabel lønn (bonus) i stedet for tillegg i fastlønn slik det er i dag. Ulempen med

å gi slike tillegg som fastlønn er at det blir nærmest umulig å reversere tilleggene dersom resultatene uteblir. Et element av variabel lønn (bonus) gir mer fleksibilitet og tydeliggjør at resultater belønnes.

Økonomisk belønning er generelt et viktig signal om hvordan man verdsetter de resultatene som oppnås, og økonomiske incentiver er sentralt for å kunne rekruttere og beholde dyktige ledere (og ansatte for øvrig). Men lønn er naturligvis ikke det eneste som betyr noe, og statlige ledere har andre fordeler sammenlignet med private. De har bl.a. som regel mye større trygghet for jobben. Men relativt lav lønn sammenlignet med andre ledere, kombinert med et sterkt oppsigelsesvern, gir et signal om at ledelse i staten ikke er like viktig som ledelse i privat sektor. Det er et dårlig signal.

Oppsigelse og fallskjerm

Det er særlig i sentralforvaltningen, dvs. departementer, direktorater og statlige nemnder, ledere (og ansatte for øvrig) har spesielt stor trygghet for jobben. Stillingsvernet i sentralforvaltningen er i all hovedsak regulert i tjenestemannsloven. Stillingsvernet for ansatte i arbeidslivet for øvrig, i kommuner, fylkeskommuner, statlige foretak som er egne rettssubjekter, og i private virksomheter, er regulert i arbeidsmiljøloven.[13]

For fast ansatte i sentralforvaltningen, herunder ledere, gjelder et såkalt «sterkt oppsigelsesvern». Og i en særstilling er mange av topplederne i staten, som ofte kan være ansatt som embetsmenn, med et vern mot oppsigelse som er sterkere enn alle andres. Disse er uoppsigelige, og kan bare avskjediges ved dom, se Grunnloven § 22.[14]

Det er generelt sett lite rimelig at det gjelder helt ulike regler for ansatte i sentralforvaltningen og for andre arbeidstakere. For eksempel har staten gjennom arbeidsmiljøloven i stor grad begrenset private arbeidsgiveres mulighet til å ansette folk midlertidig. Samtidig har man gitt staten adgang til å ansette folk i midlertidige stillinger i langt større grad enn private arbeidsgivere kan. Det er et paradoks, bl.a. fordi staten lettere kan bære den økonomiske risikoen som er forbundet med å ansette noen i en fast stilling, enn mange private bedrifter kan.

Et annet paradoks er at statens egne toppledere tilhører gruppen arbeidstakere med aller størst trygghet for jobben. Det er vanskelig å forstå rimeligheten i dette: Statlig ansatte med de mest attraktive jobbene,

høyest lønn og størst mulighet til å påvirke og ta beslutninger, har minst risiko for å bli oppsagt hvis de gjør en dårlig jobb eller begår alvorlige feil.[15]

Når en toppleder ikke fungerer tilfredsstillende, er det i mange tilfeller viktig at vedkommende slutter i sin stilling på en rask og ukomplisert måte av hensyn til virksomheten. Det er som regel en uholdbar situasjon, både for ansatte og eiere (representert ved styret i private selskaper, regjeringen i forvaltningen) at en toppleder som ikke har den nødvendige tillit, blir i sin stilling. Arbeidsmiljøloven inneholder derfor en praktisk viktig bestemmelse om at daglig leder kan fraskrive seg stillingsvern mot avtale om etterlønn (populært ofte omtalt som «fallskjerm»). Slike avtaler gir lederen krav på å få utbetalt en viss sum, for eksempel en årslønn, mot at vedkommende er villig til å fratre umiddelbart hvis styret ønsker det. Denne typen avtaler er relativt vanlige i næringslivet. For statlige toppledere er det imidlertid ikke anledning til å inngå slike avtaler, fordi den aktuelle bestemmelsen i arbeidsmiljøloven (§ 15-16) ikke gjelder for offentlige tjenestemenn (omfattet av tjenestemannsloven).

Det bør vurderes om ansatte i staten, herunder administrative toppledere, fullt ut bør omfattes av arbeidsmiljøloven som alle andre arbeidstakere. Det er vanskelig å se gode grunner til at det i dag skal gjelde egne regler for ansatte i sentralforvaltningen, med blant annet et mye sterkere stillingsvern sammenlignet med arbeidslivet for øvrig. Dette er også viktig fordi det er lite ønskelig at offentlig og privat sektor skal være separate arbeidsmarkeder. Som et minimum bør derfor arbeidsmiljølovens § 15-16, eller en tilsvarende bestemmelse, om fraskrivelse av oppsigelsesvernet mot avtale om (en begrenset) etterlønn, innføres for statlige toppledere.

5. Avslutning

Samlet sett er det avgjørende med en sterkere vektlegging av lederansvar for å bedre gjennomføringsevnen i forvaltningen. Det er behov for en større bevissthet om at statsrådene ikke bare er politikere, men også toppledere. Regjeringen er ikke bare et beslutningsorgan; regjeringsmedlemmene er også de øverste lederne for gjennomføring av politikk. Selv om statsrådene selvsagt har det politiske ansvaret for alt som skjer

under deres ledelse, må statsrådene i større grad måles på om de er gode til å drive strategisk ledelse, og i mindre grad måles på alle detaljer og enkelttilfeller. Her har mediene og Stortinget et betydelig ansvar for hva slags kultur og holdninger som i praksis preger forvaltningen.

Samtidig bør de administrative lederne gis større kompetanse[16] til å utøve lederskap i sine etater innenfor overordnende rammer og mål bestemt av politikerne. Som en følge av slik økt frihet bør lederne i statsforvaltningen i større grad også holdes ansvarlige for resultater, slik tilfellet er for ledere i privat sektor. Denne økte ansvarliggjøringen – og derigjennom risikoen for oppsigelse på linje med en leder i næringslivet – bør de få betalt for.

Noter

[1] Ida Wangberg: *Målstyring svekker staten*, Klassekampen, 20.08.2012: http://www.klassekampen.no/60574/article/item/null/malstyring-svekker-staten

[2] Se for eksempel: Arne Klyve og Jon Severud: *Ordbok for underklassen*, Spartacus, 2013

[3] Erik Lundesgaard: *Sterkere politisk ledelse*, Stat & Styring, 27.05.2013: http://www.statogstyring.no/forsiden/165-sterkere-politisk-ledelse

[4] Nationen: *Toppbyråkrater slår tilbake mot Gjørv-rapporten*, 26.11.2012: http://www.nationen.no/2012/11/26/politikk/22_juli/gjorv-kommisjonen/terror/anders_behring_breivik/7822731/

[5] Dag Wollebæk, Bernard Enjolras, Kari Steen Johnsen, Guro Ødegård: *Tillit i Norge etter 22. Juli*, Res Publica, 2012: http://samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Bok-og-tidsskriftsartikler/2012/2012-044/(language)/nor-NO

[6] Problemstillingene knyttet til spenningsfeltet mellom de motstridende forventingene til embetsverkets rolle er godt beskrevet i en artikkel av Knut Dahl Jacobsen fra 1960: «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen».

[7] Sverre Diesen: *Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor*, Minervanett, 30.08.2013: http://www.minervanett.no/strategisk-styring-og-ledelse-i-norsk-offentlig-sektor/

[8] Sverre Diesen: *Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor*, Minervanett, 30.08.2013: http://www.minervanett.no/strategisk-styring-og-ledelse-i-norsk-offentlig-sektor/

[9] Iver Bragelien og Aksel Mjøs: *En gjennomgang av statens lederlønnssystem*, SNF-rapport nr.05/09: http://www.snf.no/Files/Filer/Publications/Rapport/09/R05_09/R05_09.pdf

[10] «I perioden 2009 til og med 2012 er det i særklasse en gruppe som har økt lønna vesentlig mer enn alle andre. Ledere i stat og kommune har hatt en lønnsvekst i perioden på mellom 19,3 og 24,7 prosent viser våre beregninger.» Kilde: Teknisk Beregningsutvalg: http://www.nettavisen.no/nyheter/article3596175.ece

[11] Lederlønnssystemet består av en basislønn og et individuelt tillegg. Basislønnen (årslønnen) fastsettes ut fra bestemte kategorier (A–E) som fra 01.10.2012 spenner fra 758 000 kroner til 1 253 000 kroner. I tillegg kan fagdepartementet gi et individuelt tillegg på inntil 30 % av basislønnen. Dessuten kan Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), som nå slås sammen med Kommunal- og regionaldepartementet til et nytt Kommunal- og moderniseringsdepartement, gi fullmakt til å gå ut over denne rammen i spesielle tilfeller. Systemet gir med andre ord ganske stor fleksibilitet.

[12] Iver Bragelien og Aksel Mjøs: *En gjennomgang av statens lederlønnssystem,* SNF-rapport nr. 05/09: http://www.snf.no/Files/Filer/Publications/Rapport/09/R05_09/R05_09.pdf

[13] Stillingsvernet for ansatte i sentralforvaltningen ble foreslått harmonisert med stillingsvernet i arbeidsmiljøloven av Bondevik II-regjeringen i 2005, Se Ot.prp.nr.49 (2004–2005), men dette ble stoppet av Stoltenberg II-regjeringen da den kom til makten.

[14] Etter tjenestemannsloven er det et gradert vern mot oppsigelser, vernet er sterkere jo lenger man har vært ansatt. For fast ansatte tjenestemenn med mindre enn to års tjenestetid, og for midlertidig ansatte med mindre enn fire års sammenhengende tjeneste er oppsigelsesvernet tilsvarende det vernet som gjelder etter aml. Men for tjenestemenn med lengre sammenhengende tjeneste er vernet sterkere etter tjenestemannsloven enn etter aml. I tillegg kommer at vedtak om oppsigelse og avskjed etter tjenestemannsloven er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Dette innebærer at tjenestemannen har klageadgang etter reglene i forvaltningsloven. På den annen side er det en videre adgang til midlertidige ansettelser etter tjenestemannsloven enn etter arbeidsmiljøloven.

[15] Det hører imidlertid med til bildet at mange toppledere i staten har åremålsstillinger. Dette innebærer at de kan «sies opp» uten begrunnelse når åremålsperioden er over. Åremålsperioden er som regel 6 år, med mulighet for én periodes fornyelse, og oppsigelsesvernet i åremålsperioden er normalt det samme som for andre tjenestemenn/embetsmenn.

[16] «Kompetanse» er her brukt i betydningen myndighet til å fatte beslutninger.

4.

Ansvar til låns[1]

Harald Norvik

[1] Harald Norviks artikkel er tidligere trykket i Minerva nr. 1, februar 2013.

«Ansvar» er blitt et av tidens sentrale temaer. Diskusjon om og bevisstgjøring av hva som ligger i begrepet ansvar, er viktig. Selv har jeg reflektert mye over ansvar knyttet til lederrollen, og håper at artikkelen kan inspirere til oppmerksomhet om og refleksjon over ansvar rent generelt, og i lederposisjoner spesielt.

Jeg er blitt oppfordret til å skrive denne artikkelen på bakgrunn av mine erfaringer som leder. Men bakteppet for den nyvunne norske interessen for det viktige ansvarsbegrepet er de tragiske hendelsene 22. juli 2011. To uker før den ansvarlige for ugjerningene ble dømt – med sin egen diskusjon om ansvar og tilregnelighet –, kom 22. juli-kommisjonens rapport, som avdekket alvorlig svikt i risikoforståelsen, i evnen til å gjennomføre beslutninger, og svikt i ledelsens evne og vilje til å erkjenne sitt ansvar.

I sum beskriver 22. juli-kommisjonen alvorlig svikt i samfunnets beredskap og evnen til å beskytte samfunnet mot trusler.

Statsministeren har valgt å «ta ansvar» ved å fortsette som statsminister. Han forplikter seg til å ta lærdom, gjennomføre nødvendige tiltak og iverksette handlinger for å styrke beredskapen i samfunnet. Nettopp dette valget er et godt utgangspunkt for en videre diskusjon om ansvar og lederansvar.

Det er ikke et «riktig» svar på spørsmålet om statsministeren burde tre tilbake eller fortsette som en konsekvens av den alvorlige svikten. Han må selv vurdere hva som er riktig, og om han ser seg i stand til å gjøre det

som åpenbart må gjennomføres av systemendringer, strukturforbedringer, personutskiftinger og kulturbygging.

Men ansvar er knyttet til tillit. Har han tillit hos dem som har valgt ham som statsminister – i Arbeiderpartiet, hos flertallet i Stortinget, og i «folket»? Stoltenbergs vurdering er åpenbart at han mener å ha den nødvendige tillit.

Det parlamentariske ansvar finner sin avklaring ved at flertallet i Stortinget ikke ønsker noen annen konsekvens. Det konstitusjonelle ansvar, at regjeringen eller enkeltstatsråder skulle ha gjort seg skyldig i så alvorlige feil eller svikt i utførelsen av sine verv at man kan stilles til ansvar for Riksretten, er ikke blitt brakt frem som en aktuell problemstilling knyttet til 22. juli.

Hvis en leder, som statsministeren, kan overleve så fundamental svikt på kanskje det viktigste ansvarsområdet, hva skal da til for at han skal gå av, spør noen. Andre argumenterer for at den beste til å gjennomføre kraftfulle og nødvendige endringer nettopp er den som erkjenner ansvaret, og som vil rydde opp.

Spørsmålet om ansvar og konsekvens, som i denne saken, ser vi stadig eksempler på i næringslivet og på andre områder i samfunnet. For den leder det gjelder, og for dem som har valgt personen, vil spørsmålene være om lederen, etter en alvorlig svikt eller feilbeslutning, har den nødvendige autoritet og legitimitet til å fortsette i sin stilling.

Det er også et relevant spørsmål om en leder som har kommet i en slik kritisk situasjon, har tilstrekkelig energi og gjennomføringskraft og den nødvendige endringsvilje og innovasjonsevne som kreves for å reetablere tillit.

Ha ansvar og ta ansvar

Jeg liker for øvrig ikke begrepet «ta ansvar» slik det anvendes i denne sammenheng. Ansvar er noe man *har*; og ansvaret har man fordi man er valgt eller utpekt til en posisjon. Sammen med ansvaret følger vanligvis også myndighet til å beslutte og gjennomføre, ta initiativer og bruke ressurser.

I slike lederposisjoner vi her snakker om, er ansvaret totalt. Det betyr at man har det fulle og hele ansvar for alt som foregår innenfor det defi-

nerte og avklarte ansvarsområdet. Ansvaret er utvetydig enten saken det dreier seg om, har vært kjent for lederen eller ikke. Ansvar må ikke forveksles med skyld. Skylden for at en svikt oppstår, eller for at en beslutning viser seg å være feil, er en sak i seg selv, og kan kreve diskusjon og føre til konsekvenser. Det rokker imidlertid ikke ved lederens *ansvar* for at det kunne skje. Her ligger begrunnelsen for det statsministeren sier: at han har det fulle og definitive ansvar for det som sviktet – og for så vidt også for det som fungerte godt – den 22. juli.

Det er altså ikke snakk om å «ta ansvar» – ansvaret har man. Det er spørsmål om hvilken *konsekvens* som skal trekkes. Når statsministeren sier at han «tar ansvar», mener han at han *har ansvaret,* og at den riktige konsekvens er at han fortsetter i stillingen og bidrar til forbedring.

Når det gjelder mennesker som «tar ansvar» i gitte situasjoner, opplever vi stadig det på de fleste områder i livet. Vi fikk også se flere eksempler på det 22. juli: alle de frivillige som stilte opp med båter og med all form for hjelp rundt Utøya; vi så det i sentrum etter eksplosjonen i Regjeringskvartalet; vi hørte om de mange som ga avkall på ferie og engasjerte seg i frivillig arbeid for de mange som trengte det. De bestemte seg for å beslutte, gjennomføre, ta initiativer og bruke ressurser.

Hvem har ansvar?

Jeg vil heretter drøfte spørsmålet om ansvar mer generelt, knyttet opp mot de utfordringer vi møter i alle typer organisasjoner der mennesker skal jobbe sammen for å oppnå resultater.

«Vi har en tendens til å foretrekke frihet fremfor ansvar», skriver Kathrine Aspaas i sin interessante bok *Raushetens tid*. «Ansvaret kjennes tungt. Friheten lett. Ansvaret sitter hjemme og jobber mens friheten reiser verden rundt. Ansvaret rynker pannen i bekymring, mens friheten skåler i kald pils på toppen av Snøhetta», skriver hun.

Ja, er det egentlig slik? Vi elsker friheten, men vi ønsker vel frihet under ansvar?

Under gunstige forutsetninger tror jeg «gjennomsnittsmennesket» vil akseptere ansvar og sågar oppsøke ansvar. Den gode organisasjon bygger på menneskenes vilje til å ta ansvar. Evnen til å bruke fantasi, opp-

finnsomhet og skaperkraft er utbredt og ikke begrenset til et fåtall. Vi ser hvordan en person i en underordnet stilling med begrenset ansvar i en bedrift gjerne tar på seg betydelig lederansvar i idrettslaget. Vi opplever at det sivile samfunnet gir mange mennesker anledning til å påta seg store ansvarsoppgaver som de ikke blir invitert til i sin normale arbeidssituasjon.

Det å få flest mulig til å påta seg ansvar, forstå sitt ansvar og være pågående for å forbedre innenfor sitt ansvarsområde er et mål i seg selv. Vi kan kalle det ansvaret som vi alle i en organisasjon, eller i en familie for den saks skyld, har ansvar for å utføre, for *oppgaveansvar*.

Det er ikke ansvarspulverisering at flest mulig har ansvar; det er effektivt å fordele ansvar for å oppnå gode resultater. I organisasjoner som opplever raske forandringer, gjerne endringer i konkurransen og teknologiskift, er det særdeles viktig at hele organisasjonen er preget av endringsvilje, og at alle ansatte viser seg villige til å ta ansvar for nødvendige forbedringer.

Jo mindre stabile rammebetingelsene er, jo viktigere er det at man ansvarliggjør hver enkelt, helt ut til det ytterste ledd i organisasjonen. Det er ofte de som er nærmest kundene, de som er i felten, de som blir eksponert for virkningene av organisasjonens beslutninger, som raskest og best kan respondere og korrigere. Disse betraktningene gjelder også i offentlig sektor. Og det gjelder også i de utfordringene som politiet møter i hverdagen.

Å få hver enkelt til å ta ansvar forutsetter imidlertid at målene er klare og omforente, og at premissene for informasjon og kommunikasjon er avklart.

Jeg vil også hevde at alle i en organisasjon har ansvaret for *helheten*. I det ligger et ansvar for å ta initiativ når vi ser et endringsbehov også på andre områder enn der vi jobber, at vi kan støtte en kollega i en situasjon der vedkommende trenger hjelp, at vi trår til på fellesskapets vegne når en svikt oppstår.

Et slikt *helhetsansvar* kan ikke formaliseres slik man må med oppgaveansvar, men den type initiativ og engasjement kommer utfra holdninger og ansvarsfølelse.

Lederens ansvar

I tillegg til at vi alle må påta oss ansvar for at oppgaver blir utført og resultater oppnådd, trenger vi dyktige ledere som styrker medarbeiderne og utvikler organisasjonen.

Lederen har et *områdeansvar*, og det betyr et ubegrenset ansvar, eller totalansvar, for alt som foregår innenfor vedkommende leders ansvarsområde. *Accountability* er det engelske ordet som betegner dette totale ansvaret; «å stå til regnskap for» kan kanskje være den norske oversettelsen.

Det «totale ansvar» kan oppleves tyngende for mange ledere. I det ligger jo at man har ansvar også for det man ikke kjenner til, for det man ikke selv direkte utfører, for konsekvensene av forhold man ikke har direkte styring over.

Verdien av å gi lederen et slikt totalansvar er at det fører til initiativ, og at det fører til at lederen sørger for at medarbeiderne har kompetanse og ferdigheter. Det fører også til at lederen må finne balansen mellom delegering og oppfølging avhengig av modenheten hos medarbeiderne.

Lederens spesielle ansvar er å sørge for at bedriftens eller organisasjonens verdier og prinsipper blir fulgt. Videre må lederen sette mål og klarlegge medarbeidernes ansvar og oppgaver, helst i samarbeid med medarbeiderne. Det er også et lederansvar å legge til rette for forandring og forbedring ved å gi medarbeiderne frihet, ansvar og utfordringer.

Det som etter min mening er det viktigste ved å være leder, sikkert det vanskeligste, men også det mest givende, er ansvaret man har for at andre mennesker kan lykkes, at medarbeiderne kan trives og utvikle seg, og at man oppnår den merverdi som kommer av godt samarbeid mellom mennesker med ulik kompetanse og erfaring.

At «menneskeansvaret» også har sine krevende sider, er en kjensgjerning. Spenninger og konflikter, samarbeidsproblemer og misnøye kan oppstå i selv de beste organisasjoner. Det er et lederansvar å søke å unngå og å begrense slike problemer, og det er et like klart ansvar å løse problemene til beste for organisasjonen og for dem det angår.

Godt lederskap henger sammen med evnen til å delegere. Det å delegere er en forutsetning for effektivt lederskap. Det er samtidig viktig å finne balansen mellom å gi ansvar og myndighet til medarbeideren, påse at ansvaret blir akseptert og forstått, og at vedkommende er i stand

til å påta seg ansvaret med mulighet for å lykkes. Her ligger lederens ansvar for å gi medarbeideren frihet til å avgjøre hvordan oppgavene blir løst, men samtidig ha tilstrekkelig oversikt og kontroll, slik at en uheldig utvikling kan korrigeres i tide.

Lederens områdeansvar kan imidlertid ikke delegeres. Å delegere oppgaver og å gi andre ansvar for definerte områder rokker ikke ved lederens totale og kontinuerlige ansvar for helheten.

Ansvarsbevissthet

Vi er vel alle blitt forsøkt oppdratt til å være ansvarsbevisste. God oppdragelse i hjem, barnehage og skole hjelper barn og ungdom til gradvis å ta ansvar for egne handlinger og personlige valg. Å være ansvarsbevisst betyr å ta ansvar for sitt eget liv, men det betyr også å ta ansvar for konsekvenser og virkninger for andre av sine handlinger. Ansvar er personlig.

Evnen og viljen til å ta ansvar kommer fra oppdragelse, oppvekstmiljø og egne erfaringer. Å vise lederansvar har nok i tillegg en personlig dimensjon.

Ikke alle skal bli – eller ønsker å bli – leder. Godt lederskap bygger på en genuin interesse for andre mennesker, evnen til å motivere og inspirere, kontrollere og korrigere.

I alle sammenhenger i samfunnet er god ledelse viktig. Samtidig vet vi hvor avgjørende det er at vi har dyktige fagfolk som tar sitt ansvar for *faget*, for «godt håndverk», for kvalitet og sikkerhet, for korrekt saksbehandling, for innovasjon og forbedring. Lederens fremste oppgave er nettopp å sørge for at fagfolkene kan lykkes i sine jobber.

Ledere som forstår rekkevidden av sitt ansvar, er kritiske i alle organisasjoner. Fagfolk som tar ansvar for sine respektive områder og oppgaver, er like viktig.

Eksempler på lederansvar og konsekvens

For å illustrere lederansvar og styreansvar i praksis vil jeg trekke frem egne opplevelser og erfaringer. Det første eksemplet viser rekkevidden og konsekvensene av eierens og styrets så vel som toppsjefens ansvar.

I siste del av 90-tallet var norsk oljevirksomhet preget av moderat

lønnsomhet pga. lav oljepris og sterk kostnadsvekst. Flere prosjekter viste sterke kostnadsøkninger og forsinkelser. En regjeringsoppnevnt kommisjon la frem sine analyser og foreslo tiltak for å få bedre kontroll på prosjektene. I Statoil hadde vi et pionérprosjekt – Åsgard – under bygging. Det var ikke med i kommisjonens rapport. Vi konstaterte at prosjektet hadde store utfordringer, og at det kom til å bli en kostnadsøkning på ca. 25 %. Prosentvis var økningen på linje med andre prosjekter. Det var imidlertid et gigantprosjekt, så i kroner var overskridelsen rekordartet.

Vi var kommet til mars 1999 da styret ble informert om de nye kostnadsanslagene. Styret og ledelsen informerte Olje-og energidepartementet. Statoil var på dette tidspunkt 100 % eiet av staten, og departementet var ansvarlig både som eier av selskapet og som ansvarlig departement for virksomheten på sokkelen.

Forholdet mellom selskap og eier var anstrengt. Overskridelsen var meget alvorlig, selv om prosjektet hadde en god lønnsomhet, også etter overskridelsene. Usikkerheten var imidlertid stor, med fare for at det kunne bli ytterligere overskridelser og en viss risiko for forsinkelser.

Fredag 23. april var jeg på vei til London med familien. På vei til Gardermoen kom telefonen fra informasjonsdirektøren i Statoil: «Statsråden har besluttet å kaste styret, og det vil bli kunngjort i ettermiddag.» Årsaken var overskridelsene på Åsgardfeltet.

Reisen til London ble kansellert. Jeg ba informasjonsdirektøren finne ut når statsråden skulle ha pressekonferanse, og ba ham kalle inn pressen to timer etterpå, slik at jeg umiddelbart kunne informere om at jeg tok konsekvensen ved å gå av som konsernsjef.

Jeg anså det som umulig å fortsette som konsernsjef når styret hadde mistet tillit hos eieren som følge av problemene med et prosjekt som jeg hadde det fulle og hele ansvar for. Min kollega i ledelsen, Terje Vareberg, hadde ansvar for alle prosjekter i selskapet, også Åsgard. Han informerte meg om at han ville gå av sammen og samtidig med meg.

Statsrådens beslutning om å be styret gå av hadde sin «logikk» og gode begrunnelse: i den situasjon vi var i, og i det forhold at Statoil var eiet 100 prosent av staten.

Stratsrådens situasjon er jo at hun, på det tidspunkt Anne Enger Lahnstein, er ansvarlig i forhold til Stortinget. Hennes suksesskriterium er å ha tillit i egen regjering, i Stortinget og i det politiske miljø i sin alminnelighet.

Hvis hun hadde valgt å «akseptere» disse overskridelsene på Åsgard uten å gjøre noe annet enn eventuelt å kritisere, ville hun stå vesentlig svakere dersom prosjektet skulle få nye overskridelser og/eller forsinkelser. Ved å kaste styret viste hun handlekraft, og hun tok en konsekvens som var lett å begrunne overfor sitt «bakland». Jeg, som konsernsjef, kom i en situasjon der det eneste alternativ var å gå av umiddelbart.

Riktignok ble jeg bedt av det nye styret om å stå i stillingen inntil de hadde funnet en ny leder, men det er på det rene at min tillit og autoritet, innad i selskapet og utad mot eier og andre interessenter, var så svekket at det var best for selskapet, og meg selv, at jeg trådte tilbake. Ved at jeg tok initiativet selv, unngikk selskapet den påkjenning det ville være å ha diskusjoner i det offentlige rom om tilliten til lederen.

Det er de som hevder at styret kunne «overlevd» ved å kaste konsernsjefen og derved vise handlekraft. Jeg tror ikke det, for situasjonen tilsier at statsråden, i en mindretallsregjering som det var, må ivareta sine politiske interesser og sikre sin autoritet. Det gjøres best ved å ansvarliggjøre styret og ta konsekvensen av sviktende tillit.

Personlig setter jeg jo pris på at styret sto last og brast med ledelsen i den kritiske situasjon selskapet var i.

Ville hele styret og konsernsjefen blitt skiftet ut som konsekvens av en slik overskridelse i et selskap med annen eierstruktur, et ikke-statlig selskap? Kanskje ikke, men også der vil tilliten til styret og ledelsen både hos eierne, «i markedet» og hos interessentene være avgjørende. Det politiske eierskapet er imidlertid annerledes krevende i slike tilfeller som dette. Suksesskriteriene innenfor politikken stiller statseiede selskaper overfor en risiko som andre selskaper ikke opplever: at politikkens veier er uransakelige, at selskapet kan bli en faktor i en politisk strid som kan dreie seg om ganske andre forhold enn bedriftens stilling og situasjon.

Et annet eksempel fra min tid i styret i SAS kan bidra til å illustrere styreansvaret.

I 2001 kom en telefon, fra juridisk direktør i SAS, til meg som styreleder. Han fortalte at konkurransemyndighetene i EU hadde gjennomført et «dawn raid» i kontorene til SAS og Maersk. Det var mistanke om ulovlig samarbeid og markedsdeling. Jeg så ganske rolig på saken fordi vi hadde behandlet samarbeidsavtalen med Maersk for det danske markedet flere ganger i styret. Avtalen var ferdigbehandlet og notifisert i EU.

Det gikk en tid, og «dommen» kom. SAS fikk en meget stor bot for brudd på konkurranseloven.

Til styrets store overraskelse viste det seg at det i tillegg til den avtalen styret hadde behandlet og godkjent, var det inngått en tilleggsavtale mellom SAS og Maersk om markedsdeling. Et notat om avtalen ble funnet i Maersks arkiver.

SAS hadde fått ny konsernsjef et halvt års tid før dette kom for en dag. Han hadde ikke hatt befatning med saken. Den avgåtte konsernsjef fikk spørsmål fra meg om han kjente til avtalen. Det gjorde han ikke, sa han. Sjefen for flyvirksomheten fikk samme spørsmål, og etter en viss tid innrømmet han at den ulovlige avtalen var hans ansvar.

Han forlot sin stilling samme dag.

Styret ba en kommisjon, bestående av tre jurister fra de tre «eierland», om å avklare hva som hadde skjedd, og se på styrets befatning med saken. Konklusjonen var klar: Styret kjente ikke til den ulovlige avtalen. Styret hadde ingen forutsetninger for å kjenne til at en slik avtale var inngått.

Men styret har like fullt ansvaret for kulturen i selskapet, og dermed for at (noen i) ledelsen hadde inngått avtalen. Dette demonstrerer til fulle styrets totale ansvar for alt som skjer i et selskap.

Hvilke konsekvenser skulle så styret trekke av det som hadde skjedd, og av kommisjonens rapport? Hva var eiernes syn, og hvilke konsekvenser ville de trekke?

Det var delte meninger i styret. Saken var så alvorlig for SAS og for tilliten til selskapet at noen av oss mente at styret måtte gå av. Andre mente at styret ikke var å bebreide, og at det beste for selskapet var at styret ble sittende og gjennomføre det som måtte til for å reetablere tillit innad og utad.

Det er litt uklart hvilke eiere som bidro til avklaring, de private eller de statlige, men utfallet ble at hele styret ble skiftet ut.

Saken er uansett et interessant eksempel på ansvar og konsekvens, både for ledelsen og for styret. Den viser at tillit og autoritet er avgjørende for et styre og en ledelse, og at visse situasjoner tilsier at man må trekke definitive konsekvenser uansett skyld og uavhengig av om de berørte har hatt befatning med saken det dreier seg om.

Et tredje eksempel på ansvar og konsekvens er den konflikten som oppsto mellom styret i Telenor og næringsministeren om salg av A-pressens eierposisjon i TV 2 til Egmont i 2012.

A-pressen er eiet av Telenor og LO. A-pressen var 50 prosent eier av TV 2. Egmont eiet de øvrige 50 prosent, og de to eierne hadde gjensidig forkjøpsrett ved et eventuelt salg.

Styret og ledelsen i A-pressen hadde et strategisk ønske om å kjøpe Edda media, et annet aviskonsern med et stort antall lokalaviser. Spørsmålet var hvordan et slikt kjøp kunne finansieres. Telenor var ikke interessert i å øke sin eksponering i selskapet.

Styret i A-pressen besluttet følgelig, etter forhandlinger, å selge sin andel i TV 2 til Egmont. Styret i Telenor så ingen grunn til å overprøve beslutningen som var tatt av et enstemmig styre i A-pressen.

Næringsministeren engasjerte seg for å forhindre at eierandelen i TV 2 skulle selges «ut av landet» – til Egmont. Saken ble diskutert mellom Næringsdepartementet og Telenor i flere møter og telefonsamtaler.

Vi var enige om at det var en fordel om Telenor kunne komme seg ut av eierskapet til TV 2 på grunn av «conflict of interest». Vi var enige om at Egmont hadde vært en god eier av TV 2 i lang tid. Statsråden var imidlertid en sterk motstander av at A-pressen skulle selge sin andel til Egmont.

Telenors styre besluttet imidlertid å støtte salget, slik også LO gjorde, og Egmont overtok eierskapet til TV 2. Senere kjøpte A-pressen Edda media.

Ansvaret for denne type beslutninger tilligger styret. Styrets ansvar er å ta de beslutninger som er best for selskapet på kort og lang sikt. Styret må selvsagt vurdere om det er forsvarlig å gå imot hovedeierens syn.

Styret gjorde det, også i lys av at det kom ulike beskjeder om hvorvidt hovedeieren egentlig hadde et avklart syn på saken. Jeg fikk klar beskjed fra statsministeren om at regjeringen ikke hadde noe syn på saken. Det var styret i Telenor som måtte ta avgjørelsen.

Saken fikk stor oppmerksomhet i mediene, og det bildet som etter hvert ble skapt, etterlot et svært uheldig inntrykk av Telenor og selskapets handlinger. Som styreleder fant jeg det nødvendig å klargjøre Telenors begrunnelse og korrigere det inntrykk som var skapt av at selskapet motarbeidet hovedeieren.

Det var mitt ansvar å ivareta Telenors interesser der og da. Det var et enstemmig styre i Telenor som tok beslutningen, og ansvaret for å ta beslutningen ligger definitivt i styret.

Å ta en beslutning mot hovedeierens oppfatning kan selvsagt få konsekvenser for styret. Siden jeg gjorde noe så kontroversielt som å innkalle til en pressekonferanse der jeg redegjorde i detalj for saksforløpet

og blant annet kritiserte den ansvarlige statsråd, ville den naturlige konsekvens bli at selskapet før eller siden måtte få en ny styreleder.

Telenors styre velges av bedriftsforsamlingen etter forslag fra nominasjonskomiteen.

Statsråden gjorde det klart for undertegnede at staten som hovedeier ikke lenger hadde tillit til meg som styreleder på grunn av min opptreden i forbindelse med salget av TV 2.

Det var delte meninger om dette i nominasjonskomiteen, men realiteten er at styreleder må ha tillit hos eierne, særlig hos hovedeieren, som eier 54 prosent. Jeg gikk følgelig av som styreleder.

Ansvaret for at saken ble så kritisk, må deles mellom statsråden og undertegnede.

Statsrådens forsøk på å presse styret til å ta en annen avgjørelse enn hva ledelsen og styret mente var best for selskapet, er klart i strid med de prinsipper departementet selv har etablert for ansvarsdeling mellom eiere og selskap, og for hvordan kommunikasjonen mellom selskap og hovedeier skal være. Statsråden ønsket en annen avgjørelse uten selv å ta ansvaret for avgjørelsen og konsekvensene. Ansvaret for beslutningen ville uansett være styrets.

Min beslutning om å innkalle til pressekonferanse og fortelle min versjon av saken var utfordrende for statsråden. Saken illustrerer forholdet mellom ansvar og konsekvens; at gjensidig tillit er en forutsetning i alle livets forhold, og at manglende tillit må føre til handling.

Ved disse tre eksemplene har jeg ønsket å belyse sammenhengen mellom ansvar og konsekvens. Eksemplene viser at det kan være riktig å stille ledere til ansvar med den ytterste konsekvens, uansett skyld og uavhengig av om man som ansvarlig leder eller styre har vært involvert i selve saken.

Det er viktig å utvikle og praktisere en «konsekvenskultur» i enhver organisasjon. Ordet «konsekvens» må man imidlertid ikke lese feil ved kun å forbinde det med negative resultater. Å trekke konsekvenser av fremragende prestasjoner er like viktig som det er å trekke folk til ansvar for svikt og svakheter. Å anerkjenne og honorere gode resultater og godt arbeid bidrar minst like sterkt til å ansvarliggjøre mennesker som det å «straffe».

Selv i tilfeller med alvorlig svikt kan den beste løsningen for alle parter være at de ansvarlige blir i sine stillinger. Hva som er riktig løsning,

er situasjonsavhengig og hviler spesielt på tillitsforholdet mellom de berørte parter.

Den enkelte leder har selv et ansvar for å vurdere konsekvensen av sine handlinger og prestasjoner. Men vi har alle en «sjef» som har det definitive ansvar for å vurdere hva som er best for organisasjonen.

Eksemplene illustrerer også noe annet, noe som vi alle vet, og som bør prege oss: Lederoppgaver med ansvar og myndighet er posisjoner vi har til låns. Man eier ikke en posisjon – man er blitt gitt anledning til å utøve ansvaret for en periode fordi det eksisterer et tillitsforhold.

5.

Det personlige ansvar i offentlig forvaltning – Empatiens og etikkens plass i et regelstyrt samfunn

Hedvig Montgomery

Det er mange farer for overgrep i det godes navn, utført av offentlig ansatte. Hvem har ansvaret for at ikke bare intensjonen er god, men også sluttresultatet? Og hvor bevisst er den ansatte på sin egen makt? Misnøyen vi ser hos både ansatte og brukere i offentlig sektor, tyder på at for mange tar for lite ansvar.

Systemet eller kirurgen?

Tenk deg følgende: En kvinne ligger for døden med kun få uker igjen å leve. En brokk-lidelse gjør at hun har unødvendige smerter, og avdelingen hun ligger på, tar kontakt med kirurgisk avdeling for å få lindret disse gjennom et enkelt inngrep. Kirurgen svarer at det er 4–6 ukers ventetid for en slik operasjon, og at de kan klage det inn for deres interne komité dersom de ønsker raskere behandling. Dog er han som går gjennom disse klagene, sykemeldt, så det er ingen grunn til store forhåpninger. Kvinnen får ikke operasjonen, som er både enkel og rimelig – sykehusets interne regler er viktigere. Hvem har ansvaret for kvinnens unødvendige lidelser – systemet eller kirurgen som ikke vil gå på siden av systemet og gjøre en egen vurdering?

Jeg har mange klienter som ikke tør åpne konvolutter fra skatteetaten eller som har misforstått brevet fra helseforetaket om behandlingsplass. Enkelte ganger er innholdet i vinduskonvolutten et rent overgrep. Et feil avslag eller

en skatteinnkrevning som ikke er til å leve med. Mottakeren evner ikke å ta opp kampen mot det som virker ødeleggende på hans liv – paradoksalt nok det hjelpeapparatet og kontrollapparatet vi alle betaler for å ha der.

Byråkratisk korrupsjon?

Samfunnet bruker store ressurser på å gi hjelp, men ressursene når ikke alltid frem til dem de er ment for. De blir borte på veien, i en slags byråkratisk korrupsjon. Alle ledd tar litt underveis, og ingen har ansvar for sluttresultatet. Alle gjør sin lille del av jobben, uten ansvar for at helheten blir bra for den som trenger hjelpen. Resultatet kan bli lidelse for enkeltpersoner. En unødvendig akuttplassering av et barn fra barnevernets side er helt ødeleggende for familien det gjelder. Faren for skade er til stede i svært mye av det som gjøres i offentlig forvaltning, men ser ut til å bli glemt eller undervurdert i mye av både den offentlige og den interne debatten. Kanskje fordi det er så tungt å ta inn over seg at også offentlig ansatte kan gjøre skade.

Flere har stilt spørsmålet om en virksomhet kan være «ond». Dersom ond defineres ved resultatet av handlingene, er svaret ja. Det mest åpenbare eksempelet er den tyske administrasjonens rolle under utryddelsesprosessen. I Norge har vi nettopp vært gjennom en prosess med oppreisning til barnehjemsbarn som helt frem til 70-tallet ble utsatt for systematiske seksuelle overgrep. Det er ofte vanskelig å se et overgrep fra en offentlig organisasjon før det er gått lang tid, fordi det offentlige kan rettferdiggjøre sine handlinger ut fra gode intensjoner.[1] Dermed må det komme både ny tidsånd og kunnskap før overgrepene avsløres. Det har også vist seg svært vanskelig å få til en fruktbar tilgivelsesprosess når det er en offentlig administrasjon som står bak. Der hvor det ikke finnes en konkret person å tilgi, er det også vanskeligere å føle tilgivelse. Økonomisk oppreisning har vist seg lite egnet, penger er ikke nok, og i noen tilfeller er også re-traumatisering påvist fordi en søknad om oppreisning innebærer en ny kontakt i byråkratisk språkdrakt hvor offeret må godtgjøre sin lidelse for nye makthavere.[2]

Nettopp disse forholdene, at overgrep skjer fra offentlig virksomhet, og at det er så vanskelig å rette opp skaden i ettertid, gjør at ansatte i offentlig sektor har et spesielt ansvar for å unngå feil.

Kontroll over eget liv

I terapi er et av de viktigste grepene å gi klienten opplevelse av å ha kontroll over eget liv. Vel kan gener, oppvekst og uheldige omstendigheter ha brakt deg dit du er i dag, men du kan gjøre bedre valg enn dine foreldre, og du kan ta kontroll over angst og depresjon – med riktig støtte og riktig blikk fra hjelpeapparatet. I løpet av de siste årene ser offentlig ansatte ut til å ha blitt drevet inn i stadig dypere depresjon, hvor det å gjøre ting på riktig måte er viktigere enn å gjøre det riktige. Den egne motivasjonen er systematisk blitt fjernet fra den enkelte og lagt på et høyere nivå i organisasjonen eller overlatt til politikerne. Kontrollen for den enkelte ansatte over egen arbeidssituasjon er blitt lav. Intensjonen er god, det er et uttalt ønske om å redusere feil og yte bedre hjelp. Resultatet kan likevel bli det motsatte. At alle har et ansvar for sluttbrukeren er en forutsetning for at alle skal ta et etisk ansvar.

Millgram gjennomførte et av sosialpsykologiens mest betydningsfulle forsøk.[3] Hans spørsmål var om tyskerne var mer lydige enn amerikanere, at de utførte ordre på et annet nivå enn man kunne vente i andre samfunn. Svaret var nei. Gitt at det er avstand mellom beslutningstakeren og den som blir påført lidelse, er de fleste villige til å gå inn i rollen som skjult bøddel. Denne sannheten er smertefull og svært viktig å erkjenne for enhver som arbeider i en større organisasjon.

Den reduserte vektlegging av personlig ansvar kan tilskrives fire separate forhold: den nye økonomitenkningen i offentlig sektor, likhet fremfor kvalitet, angsten for å gjøre feil og ønsket om hurtighet.

1: Den nye økonomitenkningen

Mange ynder å skylde på *new public management*; en mer forretningsmessig drift av offentlig sektor. Retningen kom fra det britiske Labour og satte fart i et fastlåst britisk helsevesen. Kunne vi oppnå det samme i Norge, med bedre ledelse og mer økonomisk forståelse? Rommet for forbedring var stort, interessen for effektivisering og nøysomhet var blitt lavere i takt med økte offentlige budsjetter.

I *new public management* ble dog mye gjort feil, for eksempel gale prioriteringer ved målinger av resultat. For arbeid som måles, defineres automatisk som viktig og blir derfor prioritert av de ansatte. Det som

ikke måles, defineres som mindre viktig og blir dermed ikke gjort. Blir en pleier målt på antall oppredde senger, vil dette tallet øke – mens andre og kanskje like viktige oppgaver, som å vaske listene i rommet, ikke blir utført siden det ikke rapporteres. Selvstendig tenkning blir borte når det er definert i detalj hva som telles, og hva som belønnes. Derfor er det et viktig spørsmål om det er de riktige tingene som måles. Måles det på for mange enkeltoppgaver, blir den styrende effekten til og med borte. Det å holde opp de store målene blir vanskeligere når detaljene tar overhånd, og da er det lett å tape meningen med eget arbeid av syne.

Da effektiviseringen av norsk helsevesen startet, ble sektoren oppfattet som ineffektiv. Noe måtte gjøres. Måling, effektivisering og rapportering ble svaret. Kanskje ikke så rart, for sektoren hadde levd lenge i sin egen verden og med sin egen (u)økonomiske forståelse. Denne måten å effektivisere på spredte seg til andre områder av offentlig sektor, som politi og skole, og er siden blitt værende. Dessverre har *new public management* ført med seg en svekkelse av de gamle fagmiljøene. Satt på spissen: Det gikk fra hjemme-alene-fest til total overvåkning. Ingen av delene er bra for opplevelsen av personlig ansvar.

2: Likhet fremfor kvalitet

En av mine kollegaer innen den offentlige psykiatrien sukker tungt når vi treffes. Hun vil så gjerne gjøre mer, gi bedre hjelp til sine klienter. Hun vet også at hun evner å gjøre det. Men hennes leder er opptatt av at min kollegas enhet ikke skal gi bedre eller annen hjelp enn de andre enhetene. Altså må min kollega begrense sin innsats. Min kollega ser også en basal sannhet: Det som er god hjelp for *en* klient, er det ikke for en annen – vi er for forskjellige til at det er mulig å finne en behandlingsmetode som passer alle.

Dette gjelder ikke bare psykiatrien. Også innen politi, høyskole og somatisk helse ser vi at kravene om likhet vinner over det faglige. Å trekke ned tempoet hos de beste er et av de enkleste virkemidlene for å utjevne ulikheter. Ønsket om å spre arbeidsplasser og tilbud over hele landet skaper også store utfordringer for kvaliteten; når fagmiljøene er for små, erstattes fagdiskusjoner av retningslinjer. Retningslinjer er godt ment, men det underliggende budskapet gjør dem ansvarspulveriserende. Det er viktigere med lik behandling enn med god behandling.

3: Angsten for å gjøre feil

Vi mennesker er feilbarlige. Ingen lege eller psykolog kan regne med et langt yrkesliv uten å gjøre minst en fatal feil. Dette er Helsetilsynet klar over, og rapportering av feil og ulykker er et sentralt område for kvalitetskontroll. Alle ønsker å gjøre færrest mulig feil, og det å lage systemer som sikrer at fatale feil unngås, er viktig i alle enheter som arbeider med risiko. I mediene og i den allmenne bevissthet har det dog vokst frem en forestilling om at alle feil og all smerte kan unngås. Frykten for feil er umerkelig gått over til en angst for å gjøre feil. Den ansatte risikerer å bli førstesidestoff i både riks- og lokalaviser ved en feilvurdering. Fordømmelsen vil være høylytt og rettsapparatet står klar til å ta imot søksmål. For å unngå feil er offentlig sektor blitt påtvunget strukturer som er overstyrende og som fører til nye feil, i stedet for at den dyktige medarbeideren tar personlig ansvar. I møtet med en akutt situasjon, enten den er i barnevernsmottaket, politihuset eller på sykehuset, er det den erfarne kollegaen som er det viktigste sikkerhetsleddet. Sikkerhetsnettet som ligger i å utvikle kloke medarbeidere, overføre kompetanse og sørge for at riktige beslutninger blir tatt, er blitt borte. Antall feilbehandlinger er ikke gått ned, på tross av nitid arbeid med rapportering.

4: Ønsket om hurtighet

Når mye informasjon er raskt tilgjengelig, kommer gjerne et ønske om at all handling også skal være rask. Både publikum, politikere og etatene selv forventer at hjelpen skal komme omgående. Forskning innen empati og medfølelse viser dog at mens opplevelsen av smerte er umiddelbar, så tar det tid å forstå en situasjons psykologiske og moralske dimensjon. Jo mer distraherte vi er, og jo mer vekt vi legger på hurtighet fremfor dybde, jo mindre empatiske blir vi i møte med andre. Det ser ut til at kombinasjonen av store mengder informasjon og krav om hurtighet gjør at vi går glipp av det store bildet – hva som er medmenneskelig og faglig riktig å gjøre i en situasjon.[4] Kompleksitet krever overblikk og forståelse, som det ofte tar litt tid å skaffe seg. Når alt skal gå fort, og når informasjonstilgangen er for stor, blir opplevelsen av avmakt også stor. For mange fører dette til mindre nærhet og medfølelse med dem som skal hjelpes.

Resultatet av disse fire parallelle forholdene er nedslående. Mer misfornøyde ansatte, hjelpsøkere som opplever at de blir kontrollert og satt

i bås i stedet for hjulpet, og ufleksible beslutninger som fører til flere muligheter for feil. Svaret fra politikere og brukerorganisasjoner har da vært å definere rettigheter som alle skal ha krav på uansett. Rettigheter som igjen gir enda mer rigid fortolkning av regelverket. For når noe er galt, er det enklere å forsterke feilen enn å endre retning. I stedet for å endre det som er grunnlaget for feilen, gjøres mer av det som skaper problemet. Dette er årsaken til at angst så raskt vokser hos den som først er rammet – og det er også årsaken til at byråkratiet vokser hver gang en feil blir påpekt. I stedet for å se reglenes begrensning innfører man flere regler. I moderne språkdrakt kamufleres dette som rettigheter. Til syvende og sist gir det regler som innsnevrer det personlige ansvar hos de ansatte som er satt til å håndtere situasjonen.

Makt i offentlig sektor

Det er et forhold som er viktig å holde orden på – offentlig ansatte har makt og kan bruke den. En enkelt borger er til enhver tid underlegen en offentlig saksbehandler, lege, konsulent. Fordi staten i praksis har monopol på hjelpetjenester, er vi alle prisgitt en offentlig ansatt når vi er på vårt mest sårbare. De aller fleste får hjelp, men det er en annen enn du selv som bestemmer i slike situasjoner. Forholdet mellom offentlig ansatt og borger er alltid skjevt. Dommeren forvalter rettferdigheten, NAV-ansatte forvalter våre felles trygdepenger, og den ansatte på sykehuset forvalter helsebudsjettene. Slik må det være, men det medfører et stort ansvar, også overfor publikum. Det personlige ansvar nyanserer til enhver tid denne makten.

Som offentlig ansatt har man et ansvar både for felles midler og for den enkelte sluttbruker. Skal skattemoral og et godt samfunn opprettholdes, må de enkelte brukere, selv når de er på sitt svakeste, oppleve at deres møter med det offentlige gir trygghet og respekt tilbake. Samtidig skal felles penger brukes klokt og nøysomt. Det er en balansegang som er tung å overlate til sykepleieren som tar en inntakssamtale innen psykiatrien, eller til den enkelte saksbehandler i NAV. Dilemmaet er der hele tiden, det må adresseres, diskuteres og veiledes i riktig retning. Regler og retningslinjer kan aldri erstatte god ledelse. Og de kan aldri erstatte det som er selve drivstoffet i møter mellom hjelper og hjelpsøker: empatien.

Reglenes begrensning

Regler kan aldri gjøres fleksible nok til at de alene kan styre. Skal du sy en kjole, er det ikke nok å ha et mønster, legge malen på stoffet og klippe. Stoffets kvalitet, retningen trådene går i og formen på stoffet vil avgjøre hvordan du legger malene. For ikke å snakke om hva slags mønster som passer kroppen kjolen skal kle. Dette vet en erfaren skredder, som dermed får vakrere kjole og mindre svinn av stoff enn nybegynneren. Å få det hele til å passe, stoff, snitt og kropp den skal kle, krever kunnskap og erfaring. Eksemplet er en ren parafrasering av Platon. I antikken var diskusjonen om reglers begrensede nytte til stede og minst like god som nå. En utlegning fra Aristoteles sier at like saker skal behandles likt, med mindre det er en moralsk forskjell mellom tilfellene. Det betyr at likhet ikke er så enkelt, også de like tilfellene må vurderes. Schwartz og Sharpe omtaler denne balansegangen som moralens svar på jazz.[5] Det er regler og prinsipper, men reglene kan ikke gjøre jobben alene. Moralsk improvisasjon er den tolkningen av melodien som vi alle gjør for å sørge for at vi gjør det som er moralsk riktig, ikke bare riktig i forhold til reglene.

Hver sak har sitt unike liv

Den offentlige saksbehandleren vil, i likhet med skredderen, stå overfor mange kompliserte valg i møtet med en klient. Hva slags liv lever han, hvordan er han havnet i denne situasjonen, hva slags ressurser finnes det som kan brukes videre? Hvem går en beslutning her utover, ved siden av den du møter – barn, ektefelle, syke foreldre? Og hvordan skal man ivareta de ressursene det offentlige har, slik at de blir best brukt? Hver sak er unik og krever saksbehandlerens innlevelse. Er målet å være til hjelp, er det ikke nok å lage et regelverk som følges. Det er så mange unike liv og situasjoner som vi står overfor hver dag – mennesker er forskjellige, og alle skal møtes med respekt.

Reglene gjør at det tilsynelatende blir lett å gjøre riktige vurderinger, og at alle får lik behandling. Hvem som får og hvem som ikke får, har ingenting med saksbehandler å gjøre. Tanken er besnærende god, men virker ikke i praksis og begrenser den ansattes evne til innlevelse. Den viktige innlevelsen som kan utgjøre forskjellen. Ellers blir det som bare å ha én størrelse i klesforretningen.

Fra regler til faglighet og empati

Empati og faglighet er en forutsetning for kloke beslutninger. Empati er ikke medfølelse, men evnen til å se den andres posisjon og dermed forstå hans eller hennes beveggrunner. Empati handler om forståelse av bakgrunnsfaktorer, og er i grunnen bygget inn i vårt rettssystem. Du får en annen straff hvis du skyter din jaktkamerat med vilje, enn om du ved en tragisk ulykke kommer i skade for å treffe ham og ta livet av ham. Hvorvidt du kan forstå konsekvensene av dine handlinger eller ikke, betyr noe for dommen du får – og for straffeutmålingen.

På samme måte må en saksbehandler i barnevernet forstå den personen han står overfor, for å ta riktig beslutning på vegne av vedkommende. Å ta utgangspunkt i livet til den som skal hjelpes, og ikke i sitt eget, er empatiens kjerne. Hva hjelper barna best hvis mor har psykiske problemer? Empatien er evnen til å se familiens smerte og hva som har skapt den – og å kunne bruke denne kunnskapen til å gi hjelp som fungerer for dem. Ingen familier er like, særlig ikke de ulykkelige. Dermed er hjelp skreddersøm: kostbart og krevende. Å gjøre feil er dog enda dyrere, da er det familien som betaler prisen.

Disse prinsippene – at det å sette seg inn i den andres beveggrunner er avgjørende for å kunne være til hjelp eller dømme over deres liv – er under stadig press. Forskjellsbehandling skal unngås. Dermed får individuelle forskjeller ikke den plassen de bør ha. Arbeidet blir ytterligere komplisert ved at politikerne ønsker å slå ned på uønskede fenomener som vold i familien, trygdemisbruk og mobbing. Fortjenestefullt nok, å drive politikk bør være å streve etter et bedre samfunn. Men, på overordnet plan finnes ikke forbindelsen med det spesielle, det komplekse eller det forståelige. Politikken gjør svært forståelige fenomener uforståelige. Ut fra dette lages det regler som gjør det vanskelig for den enkelte faggruppe å fatte kloke beslutninger.

Å prøve å erstatte empati, kunnskap og erfaring med detaljstyring fører til mye tekst – som kanskje til og med fører til flere feilbeslutninger fordi den forvirrer den som står med saken i sine hender. Å ty til Helsedirektoratets veileder er et alternativ, men en erfaren lege bør kunne handle uten veileder, og gjør sannsynligvis en bedre jobb ut fra sin kunnskap. Kunnskapsoverføring internt i en enhet er en leders viktigste oppgave – kurs, opplæring utenfor huset eller «påfyll», som det ofte kalles, gjør ikke organisasjonen klokere. De ansatte får kanskje en pause fra hverdagen

gjennom kursene og konferansene, men det å skape endringer i arbeidet de gjør, er det avgjørende. Dette krever en ledelse som ser det faglige og dyrker det frem hos alle.

Kan alle bli kloke hjelpere? Sosialpsykologisk forskning sier langt på vei *ja*. Vi er født sensitive overfor våre medmennesker, vi er naturlig opptatte av kontekst og legger puslespill av den informasjonen vi får. Men disse egenskapene må trenes og løftes frem i organisasjonen. En person som er utbrent eller føler seg maktesløs, har en tendens til å henfalle til enten rent føleri eller svart-hvitt-tenkning som beskytter ham selv. Og hvem som helst kan føle seg utbrent eller maktesløs av de enorme mengdene gode intensjoner og overstyring som kommer fra et stadig mer høylytt korps av byråkrater og politikere. Min påstand er at den sterke detaljstyringen og frykten for enkeltfeil har ført til mindre empatiske og kloke hjelpere på det offentliges lønningsliste. Arbeidsgleden og evnen til å hjelpe er hos mange blitt borte i et vell av tekst og forordninger. Så ser vi også at kronikkene kommer, hvor ansatte prøver å få frem alternativer fra sitt ståsted.

Å selge skinnet før bjørnen er skutt

Personlig ansvar krever tillit både ovenfra og nedenfra – fra både styrende politikere og innbyggere. Hvor ble det av politikernes tillit til egne ansatte? Den store byråkratiseringen og det sterke kontrollbehovet har, som vi har sett, mange forklaringer. Den har også ført til en fristende mulighet for mange politikere. Deres ønske om politisk gevinst før resultatene er nådd, kan innfris ved at de lager regler for å vise handlekraft. Ved å lage nye regler for tillatt ventetid i stedet for å redusere ventetiden ved bedre organisering og mer fornøyde ansatte, kan for eksempel tidligere helseminister Jonas Gahr Støre si at han har gjort noe for brystkreftrammede. Han viser handlekraft uten resultater.

Det faglige må styrkes

Den gode offentlige sektor krever faglig kunnskap, stolthet og god ledelse. Alternativet til detaljerte regler er kunnskapsoverføring – å arbeide systematisk med å gjøre en organisasjon klokere. Det betyr også at personer

som ikke er dyktige nok til den rådgiverrollen de er satt i, må ut av den. Legen som aldri gir ordentlig hjelp, må gjøre noe annet. Fagforeninger og ledelse har sørget for at vi nesten utelukkende snakker om god lønn for å ha de beste hodene i offentlig sektor. Men god lønn fører ikke til gode hoder. Det er det god ledelse, faglig diskusjon og reelt ansvar som gjør. En dyktig ansatt vil ha en god leder som har ansvar for sluttproduktet.

Faggruppene må ta et felles løft og ta tilbake den makten de har mistet. For med det vi nå ser, taper både befolkningen og de ansatte – og til slutt også politikerne som lover mer enn de holder. En felles dugnad for faglighet krever at fagmiljøene er store nok, at ledelsen har faglig kompetanse ved siden av økonomisk styring, og at kunnskapen i offentlige organisasjoner også går nedenfra og opp. Antallet ledelsesledd må ned, og antallet byråkrater som tenker for dem som handler, må reduseres. Det er alltid den dyktige legen eller barnevernsarbeideren vi vil møte – ikke den overstyrte.

Er det systemet eller den lydige kirurgen som påfører den døende kvinnen i begynnelsen av artikkelen unødvendig lidelse? Jeg vil svare at de begge har et ansvar, og siden det er kirurgen som forvalter sykehusets system, er han også ansvarlig for å bruke det til pasientens beste. Det selvstendige ansvar er i ferd med å fjernes under dekke av at likebehandling er viktigere. Resultatet blir byråkrati uten tenkning og hjerte, det er skremmende og langt fra det idealet de fleste av oss har. Vi må alle våge å se og forvalte det ansvaret vi som enkeltpersoner har – også i offentlig sektor.

Noter

[1] Adams, G. B., Balfour, D.L.: Expiating evil: Reflections on the difficulties of cultural, organizational and individual reparation. *Public administration*, Vol 86, No 4, 2008

[2] Danieli, Y.: «Essential elements of healing after massive trauma: Complex needs voiced by victims / survivors.» in D. Sullivan and L. Tiffts *Handbook of restorative justice*. London: Routledge. 2006

[3] Milgram, S.: Behavioral study of obedience. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 1963, 67, 371–378 og Milgram, S.: *Obedience to authority: An experimental view*. Harpercollins, 1974

[4] Foer, J.S.: Att besegra ensamheten. *Svenska Dagbladet* 21.06.2013

[5] Schwartz, B., Sharpe, K.: *Practical wisdom. The right way to do the right thing*. New York, Penguin, 2010

6.

Valgfrihet og ansvarliggjøring. Finnes det en liberal stemme i debatten om trygdepolitiske reformer?

Ann-Helén Bay

Innledning

I mange land er ideen om at staten har et omfattende ansvar for innbyggernes velferd, svært kontroversiell. I USA skapte for eksempel Obamas lovforslag om helseforsikring for alle massive protester i befolkningen og sterk polarisering mellom det republikanske og det demokratiske partiet. Mange frykter og er motstandere av statlig inngripen. I Norge er situasjonen en annen. Velferdsstaten nyter stor popularitet blant velgerne, og de politiske partiene debatterer hvem som har æren for den modellen og de ordningene som er utviklet. Høyresiden legger vekt på at det har vært partipolitisk konsensus,[1] mens venstresiden insisterer på at borgerlige partier har vært en velferdspolitisk bremsekloss. Det er i Norge en grunnleggende enighet innenfor så vel opinion som den politiske elite om at staten skal ha et utbredt ansvar for velferd.[2]

Valgforskningen påpeker at velferdssaker tenderer til å være såkalte valensspørsmål.[3] Alle partier er for et vidtgående statlig ansvar for befolkningens velferd. Kampen kommer dermed til å handle om hvem som er best i stand til å innføre en allment akseptert politikk. Det kan føre til at skillene mellom partiene blir visket ut. Men som Tor Bjørklund har påpekt: Ingen spørsmål er i sin natur valenssaker.[4] De kan lett omdannes til såkalte posisjonsspørsmål, det vil si saker hvor partiene profilerer seg med ulike standpunkter. Det kan i velferdspolitikken skje blant annet ved at det oppstår politisk strid om virkemidlene for å nå omforente mål.

Er velferdspolitikken i Norge tappet for ideologisk innhold, eller finnes det politiske posisjonsspørsmål langs venstre- høyredimensjonen? Jeg skal avgrense diskusjonen til et knippe aktuelle reformspørsmål innenfor det offentlige inntektssikringssystemet. Trygdesystemet ruver innenfor den norske velferdsstaten. Nærmere en tredjedel av den voksne befolkningen har til enhver tid sin hovedinntekt fra trygd, og alle vil i løpet av livet være mottaker av en eller annen form for trygdeytelse. Trygdene utgjør samlet sett en betydelig utgiftspost på offentlige budsjetter.

Mathilde Fasting og Civita ga våren 2013 ut en bok om valgfrihet.[5] Fasting oppholder seg blant annet ved de politiske partienes standpunkter. Hun konkluderer med at det er vesentlige forskjeller mellom borgerlige og sosialdemokratiske/sosialistiske partier. De borgerlige partiene forsvarer valgfrihet, mens venstresiden vil begrense den individuelle valgfriheten for å fremme likhet og kollektive løsninger. Jeg skal i likhet med Fasting ta utgangspunkt i liberal tenkning for å diskutere forskjeller og likheter mellom partienes trygdepolitikk. Jeg legger imidlertid opp diskusjonen noe bredere enn Fasting. Jeg er ikke bare opptatt av om vi finner forskjeller i synet på valgfrihet, men også om det utspiller seg en debatt om valgfrihetens motsats: statlig paternalisme og kontroll. Med andre ord: Lar det seg identifisere et konsistent liberalt perspektiv (her avgrenset til avveiningen mellom valgfrihet og paternalisme) i diskusjonen om moderne trygdepolitiske reformer? Jeg skal ta for meg to hovedkategorier av trygdeytelser. Den første kategorien er såkalte familieytelser, avgrenset til foreldrepermisjonen og kontantstøtten. Den andre kategorien er helserelaterte ytelser, avgrenset til uførepensjon og sykelønn.

Liberal tenkning og offentlig inntektssikring

Liberal tenkning forutsetter at individet er autonomt, og at det bør ha mulighet til selv å ta de fleste valg som angår dets liv. Statens ansvar og makt bør begrenses. Prinsippet gjenfinnes i økonomisk nytteteori, som legger til grunn at individet er best i stand til å maksimere sin egen nytte. Offentlige tiltak bør etter teorien så langt det er mulig respektere konsumentsuvereniteten. Motsatsen til konsumentsuverenitet er paternalisme:[6] Statlig overstyring av konsumentsuvereniteten blir begrunnet

med at individet ikke selv er i stand til å vite eller realisere sitt eget beste. I fattighjelpens tid i Norge ble for eksempel fattige ofte understøttet gjennom matkuponger.[7] Disse skulle sikre at midlene ble brukt på en fornuftig måte: til mat og klær til barna fremfor øl til far, for å bruke et stereotypt eksempel. Men staten kan også velge å begrense individenes handlefrihet av hensyn til omgivelsene eller mer generelt til samfunnets beste. Når vi ikke lar foreldre velge bort utdanning til barna sine, er det både av hensyn til barnas rettigheter og individuelle utvikling og at samfunnet må investere i befolkningens humankapital.

Den politiske venstresiden har tradisjonelt større sympati for både paternalisme og hensynet til kollektivet enn borgerlige partier. For eksempel argumenterte det profilerte sosialdemokratiske ekteparet Alva og Gunnar Myrdal i mellomkrigstiden for at staten skulle ta et vidtgående ansvar for oppfostringen av barn. Et virkemiddel de anbefalte, var å gi støtte til barnefamilier i form av varer og tjenester heller enn penger. Mødrene burde etter en streng økonomisk behovsprøving få utdelt klær og sko av en kvalitet som var godkjent av myndighetene. Denne paternalistiske visjonen for familiepolitikken ble i datiden omtalt som «naturallinjen».[8] Naturallinjen fikk imidlertid ikke gjennomslag verken innenfor det svenske eller det norske sosialdemokratiet. Den nordiske trygdemodellen utviklet seg i stor grad etter liberale prinsipper. Trygdene er utformet som individuelle rettigheter, basert på tilhørighet til kategorier som det har vært politisk enighet om representerer legitime grunner til ikke å være selvforsørget, så som høy alder, uførhet, barnefødsler osv.[9] De sikrer individer mot tap av inntekt, men overlater til individet selv å bruke pengene i overensstemmelse med egne preferanser.

Moderne trygdepolitiske reformer dreier seg imidlertid ofte om eller har implikasjoner for forholdet mellom konsumentsuverenitet og statlig paternalisme. Det gjelder enten reformene har som formål å utvide ordninger eller begrense dem. Det behøver imidlertid ikke bety at den prinsipielle avveiningen mellom individets autonomi og statens ansvar blir løftet inn som et argument i debatten. Jeg skal i det følgende vurdere sentrale reformspørsmål med dette for øye. Finner vi en liberal stemme i debatten om omlegginger av den offentlige inntektssikringen?

Debatten om familierelaterte ytelser: foreldrepermisjon og kontantstøtte

Rett til barselpermisjon for yrkesaktive kvinner ble innført allerede i 1946. Permisjonsperioden var den gang 12 uker og ble utbetalt på samme vilkår som sykepenger.[10] Utvidelse av ordningen og med full lønnskompensasjon var en viktig kampsak for kvinnebevegelsen på 1970-tallet, og i 1977 ble de første skritt tatt mot dagens ordning. Permisjonstiden ble utvidet fra 12 til 18 uker, beløpet ble økt til 100 prosent av morens lønn, og det ble åpnet for at foreldrene kunne dele 12 av de 18 ukene. Fars tilgang til ytelsen fordret da som nå at begge foreldrene er i inntektsgivende arbeid. I 1993 ble det innført en egen fedrekvote på fire uker. Forslaget ble lansert av regjeringen Brundtland for å stimulere fedre til å benytte den rettigheten de allerede var blitt tilkjent i 1977.[11]

Siden har fedrekvoten blitt utvidet flere ganger. I juli 2011 ble den økt til 12 uker, i mai 2013 til 14 uker. Regjeringens begrunnelse for utvidelsene i 2011 og 2013 var i tråd med intensjonen som lå til grunn for opprettelsen av den: å øke fars deltakelse i omsorgen, og derigjennom bidra til likestilling mellom menn og kvinner og øke kvinners deltakelse i yrkeslivet.[12] Høyre og Fremskrittspartiet stemte mot innføringen av den og mot begge utvidelsene. De viser i komitéinnstillingen i 2011 til et tidligere forslag fremmet av de to partiene om å gi foreldrene rett til å fordele permisjonen fritt mellom seg. Begrunnelsen er at foreldrepermisjonen skal sikre barn trygghet og omsorg det første året og skal ikke ha som formål å «bedre regjeringens likestillingsstatistikk».[13] Spørsmålet om fedrekvote har vært en valgkampsak i forbindelsen med stortingsvalget 2013, og både Høyre og Fremskrittspartiet har programfestet å avvikle fedrekvoten i løpet av stortingsperioden 2013–2017.

Fedrekvoten fungerer som et velferdspolitisk posisjonsspørsmål. Det er klare forskjeller mellom standpunktet til høyre- og venstresiden, og debatten handler i stor grad om avveiningen mellom konsumentsuverenitet og paternalisme. Motstanderne av ordningen argumenterer mot den fordi den «er med på å binde valg».[14] Partiene på venstresiden anfører at en avvikling av ordningen vil sette kjønnslikestillingen tilbake. Debatten får på denne måten frem at likestillingspolitikken kan ha omkostninger i form av mindre valgfrihet for familier, og velgerne blir slik sett stilt overfor et eksplisitt valg. Nå kan det anføres liberale innvendinger mot

de borgerlige partienes forslag om å la foreldrene dele. Noen peker på at det mest logiske ut fra et liberalt perspektiv ville være å la fedre opparbeide seg rett til permisjon på selvstendig grunnlag. Mer subtilt, men også utlagt som et liberalt argument, blir det anført at fedrekvote frigjør fedre fra press fra mor eller arbeidsgiver om å avstå fra sin rett til å være hjemme med barnet. Like fullt, i debatten om fedrekvote lar det seg identifisere en liberal stemme.

Kontantstøtten er også en trygdepolitisk posisjonssak. Den ble innført i 1998 etter forslag fra regjeringen Bondevik og mot stemmene til Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Det heter i formålsparagrafen at formålet er «å bidra til at familiene får mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn, at familiene gis reell valgfrihet når det gjelder omsorgsform for barn og at det blir mer likhet i overføringene den enkelte mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes» (§1). Begrunnelsen forener et verdikonservativt syn om at familien selv skal ta ansvar for sine barn og et liberalt syn om at staten skal opptre nøytralt i valg av omsorgsform.[15]

Denne dobbeltheten har eksistert helt siden forslaget om en kontantstøtte ble lansert. Ordningen ble i sin tid drevet fram av Kristelig Folkeparti og til dels Fremskrittspartiet.[16] Kristelig Folkeparti motiverte ordningen med at den gjør det mulig for foreldre å være hjemme med barna mens de er små. Fremskrittspartiet var særlig i en tidlig fase av debatten også opptatt av at kontantstøtte vil legge til rette for private omsorgstilbud. Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti har på sin side hele tiden tatt avstand fra ordningen. De vil legge til rette for kvinners yrkesdeltakelse og likestilling mellom kjønnene gjennom å ta et offentlig omsorgsansvar for barna.

Selv om ingen av partiene som i sin tid stemte for ordningen, har programfestet å avvikle den, er det først og fremst Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet som er sterke forsvarere av den. Innenfor Høyre er meningene delte, og komiteen som utarbeidet partiets program for 2013–2017 avga i denne saken ikke enstemmig innstilling.[17] Kontantstøtten er en posisjonssak, men den handler i dag i større grad om tradisjonelle familieverdier enn om liberal ideologi.

At Høyre er delt i synet på kontantstøtte, skyldes nok ikke bare en motsetning mellom familiepolitiske tradisjonalister og de som ønsker et likestilt samfunn mellom kvinner og menn.[18] Kontantstøtten utfordrer

arbeidslinjen, som står sterkt innenfor både Høyre og det politiske miljøet for øvrig. Den kan svekke småbarnsmødres incentiv til å gå ut i inntektsgivende arbeid, noe som ifølge kritikerne på sikt også kan bidra til barnefattigdom. Dette er for øvrig også NHOs begrunnelse for å ønske den avviklet. Osmund Kalheim, tidligere statssekretær for Høyre i Sosialdepartementet og i Arbeids- og administrasjonsdepartementet under Bondevik 2-regjeringen, anbefalte som leder av Integreringsutvalget[19] å fase ut kontantstøtten fordi den kan hemme innvandreres integrering og yrkesdeltakelse.

Debatten om helserelaterte ytelser: uførepensjon og sykelønn

I motsetning til kontantstøtten og foreldrepermisjonen, som representerer en ekspansjon av trygderettigheter, handler debatten om helserelaterte ytelser om hvordan de kan begrenses. I likhet med utbygde velferdsstater i resten av verden erkjenner myndighetene uansett partipolitisk og ideologisk tilhørighet behovet for at flest mulig er i arbeid. Mange på trygd fører til store utgifter og for få som bidrar til verdiskapningen. Men det er krevende å legge om trygdesystemet. Som den kjente velferdsforskeren Paul Pierson har påpekt, er velferdsstater generelt resistente overfor forsøk på innstramninger.[20] Han gir to forklaringer. For det første innebærer partienes konkurranse om velgere at ingen partier vil ta belastningen ved å foreslå upopulære utgiftsbegrensende reformer. For det andre genererer velferdsordningene sterke og godt organiserte produsent- og konsumentinteresser. Jeg vil legge til en tredje forklaring som særlig gjelder inntektssikringen. Trygdesystemet er i mange sammenhenger svært komplekst. Å utforme reformer på dette området fordrer ofte faglig ekspertise. Overordnede ideologier gir ikke nødvendigvis oppskrift på hvilke håndtak man skal trekke i for å fremme yrkesdeltakelsen og samtidig ivareta politisk omforente krav til trygghet og rettferdig fordeling. Det kan i seg selv bidra til en avideologisert debatt om virkemidler.

Debatten om det såkalte *barnetillegget* innenfor uførepensjonen er et eksempel på argumenter preget av teknokratisk innsikt og lite ideologi. Både Brochmannutvalget som utredet konsekvenser av migrasjon for den norske velferdsmodellen[21] og flertallet i utvalget som utredet ny

uførepensjon[22] foreslo en kraftig reduksjon av barnetilleggene med den begrunnelse at de gir et disincentiv til inntektsgivende arbeid. Kompensasjonsnivået for familier med mange barn blir så høyt at det kan bli nærmest ulønnsomt å være i arbeid fremfor på trygd. For noen mottakere vil lavere barnetillegg kunne føre til at de orienterer seg mot og lykkes på arbeidsmarkedet. For andre mottakere er inntektsgivende arbeid i liten grad en mulighet. De har for dårlig helse og/eller er marginale på arbeidsmarkedet.[23] For å kompensere disse (lavinntekts-)familiene anbefaler Brochmannutvalget å erstatte kontantytelser med tjenester rettet direkte mot barna. Forslaget var i tråd med den rødgrønne regjerings øvrige politikk overfor barnefamilier. Barnetrygden har for eksempel vært frosset i nominelle kroner i mange år, mens overføringene til barnehager og fritidstilbud har økt betydelig. Innenfor den kommunale fattigdomsbekjempelsen er det også lagt økt vekt på behovsprøvde ferie- og fritidstilbud til barna fremfor kontantoverføringer til barnefamiliene.

Selv om det tidvis har vært uttrykt sympati for forslaget fra regjeringshold, ble det ikke lansert i forbindelse med lovforslag om ny uførepensjon i 2011.[24] Under stortingsbehandlingen foreslo imidlertid både Høyre og Fremskrittspartiet å avvikle ordningen for å gjøre det mer lønnsomt å være i inntektsgivende arbeid. Det fremgår av Høyre-Frp-regjeringens regjeringsplattform (Sundvolden-plattformen) at barnetillegget i uføretrygden skal utredes, og Brochmann utvalgets anbefaling om en omlegging av stønader fra kontantytelser til tjenester skal følges opp.[25]

Å vri støtteordninger fra kontantytelser til tiltak og tjenester kan vanskelig fortolkes som liberal politikk. Konsumentsuvereniteten erstattes med løsninger som myndighetene utformer og tildeler. «Naturallinjen» relanseres. At heller ikke den politiske høyresiden har problemer med en slik utvikling, har nok i stor grad sammenheng med bekymringen for at vi blir for mange på trygd. Ideologien må vike for en rasjonell tilpasning til virkemidler som fremmer arbeidslinjen. Samtidig er det ikke sikkert at toleransen for paternalisme i dette tilfellet bare er avledet av et overordnet mål om å sikre den økonomiske bærekraften til velferdsstaten. Den kan i tillegg ha sammenheng med rådende oppfatninger av dem som her er medlemmer av mottakergruppen. Det er nok også for liberale lettere å innrømme valgfrihet til grupper som forventes å velge seg frem til en livsstil som ligner på deres (og flertallets) enn, til grupper som kan mistenkes å ha avvikende preferanser og prioriteringer for seg og sin familie.

Sykelønnen er heller ikke en posisjonssak i norsk politikk. Norge har i komparativt perspektiv et høyt sykefravær, og i motsetning til sammenlignbare land også et høyt nivå over tid. Enhver regjering har i nyere tid vurdert og også innført reformer, men det er ikke en sak hvor partiene på høyresiden tilbyr en vesentlig annerledes eller ideologisk fundert politikk enn venstresiden. Sykelønnspolitikken er først og fremst kjennetegnet ved innflytelsen til organisasjonene i arbeidslivet.

Norge har en av verdens mest gunstige sykelønnsordninger: full inntektskompensasjon i 52 uker fra første fraværsdag. Flere ekspertutvalg har gjennom tidene foreslått å stramme inn ordningen, det siste i rekken var Mykletunutvalget, som blant annet konkluderte med at det er hevet over tvil at reduksjon i lønn ved sykefravær reduserer det totale sykefraværet.[26] Vi gjenfinner imidlertid ikke samme gjennomslag for «teknokratiske» argumenter i debatten om sykelønn som i debatten om uførepensjonen. Verken denne utredningen eller tidligere initiativ fra ulike regjeringer har ført til partipolitiske forslag om kutt i sykelønnen. Den har stort sett forblitt ubeskåret siden den ble innført i 1978.

Norske myndigheter har i stedet søkt å påvirke sykefraværet gjennom ulike oppfølgings- og kontrolltiltak, først og fremst gjennom avtalene om inkluderende arbeidsliv som er inngått mellom staten og partene i arbeidslivet. Anniken Hagelund har studert utviklingen av sykelønnen.[27] Hennes studie dokumenterer utviklingen av et omfattende kontroll- og oppfølgingsregime i form av «oppfølgingsplaner, dialogmøter, funksjonsvurderinger, aktivitetskrav og måling av legers sykmeldingspraksis». Månedlig innrapporteres til NAV 13000 oppfølgingsplaner, og det avholdes over 9000 dialogmøter. [28]

Nivået på ytelsene er i dette tilfellet opprettholdt, men tiltakene som er knyttet til dem, bidrar til å svekke autonomien til så vel mottakere, arbeidsgivere og legenes portvaktrolle. Sykelønnspolitikken er imidlertid i liten grad ledsaget av ideologiske argumenter. Den utspiller seg først og fremst i tråd med Piersons tese om organiserte interesser: En viktig forklaring på at skiftende regjeringer ikke har foreslått og/eller fått gjennomslag for kutt, er den rolle arbeidslivets organisasjoner har spilt. Både arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner har vært motstandere av å redusere sykelønnen for mottakerne og av å øke arbeidsgiverandelen ved arbeidstakeres sykdom. Trepartssamarbeid mellom stat og partene i arbeidslivet er preget av en konsensus- og samarbeidsmodell som har

gitt organisasjonene gjennomslag for å beholde nivået på ytelsene innenfor sykelønnsordningen.

Det har særlig fra legehold vært rettet kritikk mot den oppfølging og kontroll som også legene har blitt en del av. Men i det politiske miljø har det vært beskjeden debatt om dette aspektet ved sykelønnspolitikken. Mangelen på prinsipiell politisk debatt om det sterke kontrollregimet kan trolig også tilskrives trepartssamarbeidet. Økt offentlig kontroll og redusert autonomi kommer (mer eller mindre ubemerket og utematisert) inn bakdøren når partene i arbeidslivet får gjennomslag for sin motstand mot å kutte i sykelønnen. Stortinget blir langt på vei et sandpåstrøingsorgan for vedtak fremforhandlet mellom regjeringen og organisasjonene.

Sammenfattende vurdering

Det er ikke grunnleggende uenighet om hvor grensene skal gå for statens ansvar for innbyggernes velferd i dagens Norge. Som FAFO-forskerne Hippe mfl. dokumenterer i en rapport fra prosjektet NordMod 2014–2030: Oppslutningen blant velgerne om sentrale elementer i den nordiske velferdsmodellen har økt, samtidig som borgerlige partier har vind i seilene blant velgerne. I partikonkurransen er dette en like stor utfordring for venstresidens partier som for høyresidens. Partienes politikk ser ut til å konvergere, og tradisjonelle forskjeller blir utvisket.[29]

Med utgangspunkt i valgforskningens skille mellom valensspørsmål og posisjonsspørsmål har jeg undersøkt om det lar seg gjøre å identifisere et liberalt perspektiv i debatten om virkemidler innenfor velferdspolitikken, avgrenset til et knippe trygdepolitiske reformspørsmål. Konklusjonen er at det er liberalt inspirerte innslag i debatten om de familierelaterte ytelsene, og da først og fremst knyttet til foreldrepermisjonens fedrekvote. Tilsvarende lar seg ikke identifisere for de helserelaterte ytelsene uførepensjon eller sykelønn. Jeg skal avslutte med noen litt løse funderinger rundt denne forskjellen.

Som jeg allerede har vært inne på, er konteksten for å diskutere de familiebaserte og de helserelaterte ytelsene svært forskjellig. Både kontantstøtten og fedrekvoten representerer en utvidelse av velferdspolitiske rettigheter, mens sykelønnen og uførepensjonen er ordninger som er under press etter mange års utbygging. Det liberale forsvaret for kontant-

støtte og angrepet på fedrekvoten utspiller seg ikke innenfor en debatt om budsjettrestriksjoner. Selv om en del av motstanden mot kontantstøtte begrunnes i et ønske om å øke arbeidstilbudet, er det få som fremhever at det er samfunnsøkonomisk nødvendig å redusere de samlede overføringene til omsorg for små barn. Tilhengerne av kontantstøtte ønsker ikke å kutte i overføringene til dem som etterspør barnehageplass. I debatten om fedrekvote går meningsforskjellen ut på om overføringen skal være øremerket, ikke om den skal bli mindre. Foreldre som i fremtiden ønsker å dele foreldrepermisjonen i tråd med dagens pålagte ordning, vil fortsatt få anledning til det med en ny og «liberal» ordning. Posisjonen kan på sett og vis gjenfinnes i debatten om helsepolitikk og eldreomsorg. Både Fremskrittspartiet og Høyre har sympati for å gi økt forbrukermakt ved å gi penger til behandling og omsorg direkte til bruker fremfor å tildele tjenester. Et slikt alternativ vil også ha utgiftsvekst som konsekvens. Tjenester må rasjoneres etter tilgang og kapasitet, mens rett til en kontantytelse utløses når et behov eller en diagnose er konstatert.

Konteksten for debatten om de helserelaterte trygdeytelsene er stikk motsatt. Utfordringen handler om å gjennomføre utgiftsdempende reformer som ikke provoserer velgere eller organiserte interesser, og som samtidig stimulerer til at flere kommer i arbeid. I debatten om foreldretillegget i uførepensjonen er det liberale perspektivet fraværende. Betyr det at ellers liberale partier er mindre opptatt av konsumentsuvereniteten til denne mottakergruppen? Eller er forklaringen mer pragmatisk: at signaler om kompensasjon i form av tjenester ansees som nødvendig for å legitimere de ønskede reduksjoner i kontantoverføringene?

Sykelønnen var et utpreget valensspørsmål i stortingsvalgkampen i 2013. Alle partiene tilkjennega at de vil fortsette en politikk for inkluderende arbeidsliv og opprettholde nivået på ytelsene. Ut fra hensynet til å maksimere velgere var nok dette et fornuftig standpunkt. Det er grunn til å tro at et forslag om å kutte i sykelønnen ville straffet seg på valgdagen og forsuret det fremtidige samarbeidsklimaet med arbeidslivets organisasjoner. Sykelønnen blir ikke bare forsvart av sterke organisasjoner, men den er også en ytelse som de fleste arbeidstakere i løpet av sin karriere er mottaker av. I motsetning til foreldretillegget i uførepensjonen handler sykelønnen direkte eller indirekte om interessene til flertallet av den voksne befolkningen. Og selv om mange er berørt av det sterke kontrollregimet som er bygget opp for å realisere avtalen om inklude-

rende arbeidsliv, er det pedagogisk utfordrende å angripe det på liberalt grunnlag. Oppslutningen om velferdsmodellen hviler nok ikke bare på betydelig skattevilje og støtte til sentrale institusjoner. Trolig er den også uttrykk for at det er en utbredt toleranse i befolkningen for statlig styring og offentlig paternalisme. Velgerne setter grenser for liberal velferdspolitikk.

Noter

[1] Mathilde Fasting, Marius Doksheim og Eirik Vatnøy: *Den norske velferden*. Civita, Oslo 2011.

[2] Stein Kuhnle og Rune Ervik: *Velferdsstatens politiske grunnlag*. I Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (red.). *Den norske velferden*, Gyldendal, Oslo 2011, s. 40-66.

[3] Daniel Stokes: *Valence Politics*. I Dennis Kavanagh (red.). *Electoral Politics*. Oxford: Clarendon Press, 1992

[4] Tor Bjørklund: *Stortingsvalget 2005: velgere som velferdsklienter*. *Nytt Norsk Tidsskrift* 22, 2005, s 444–454.

[5] Mathilde Fasting: *Valgfrihet*, Civita, Oslo 2013.

[6] Janet Currie og Firouz Gavhari: *Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data*, i *Journal of Economic Literature*, vol. 46 (2008), s. 333–383.

[7] Anne-Lise Seip: *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740–1920*. Gyldendal, Oslo 1984.

[8] Francis Sejersted: *Sosialdemokratiets tidsalder*. Pax, Oslo 2005, og Ann-Helén Bay og Axel West Pedersen: *Fattigdomsdilemmaet, Dagens Næringsliv,* 24. september 2012.

[9] Aksel Hatland: *Historiske utviklingslinjer*. I Bay, Ann-Helén, Aksel Hatland, Tale Hellevik og Charlotte Koren. *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*. Gyldendal. 2. utgave, Oslo 2010, s. 35–54.

[10] Anne Skevik: *Barn og barnefamilier*. I Ann-Helén Bay, Aksel Hatland, Tale Hellevik og Charlotte Koren. De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling. Gyldendal Akademisk, Oslo 2010, s. 298–308

[11] Gerd Vollset: *Familiepolitikkens historie 1970-2000*. Oslo 2011: NOVA-rapport 1/11.

[12] *Prop. 92 L (2010–2011). Endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.)* og *Prop 79 L (2012–2013). Endringar i folketrygdlova (utviding av stønadsperioden for foreldrepengar mv.)*.

[13] *Innst. 354 L (2010–2011). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.)*.

[14] Mathilde Fasting: *Valgfrihet*, Civita, Oslo 2013, s. 164.

[15] Aksel Hatland: *Familien og velferdsstaten*. I Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (red.). *Den norske velferden*. Gyldendal, Oslo 2011, s. 148–168.

[16] Ann-Helén Bay: *Penger eller barnehageplass? Offentlige overføringer til småbarnsfamilier.* Oslo 1988: *INAS-Rapport* 7.

[17] Hallvard Notaker: Høyres ideologiske spenninger. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, årg. 29, nr. 2 2013, s. 111–119.

[18] Ibid.

[19] *NOU 2011: 14. Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak.*

[20] Pål Pierson: *Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity.* I *Jounal of European Public Policy* 5, 1998, s. 539–560.

[21] *NOU 2011: 7. Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*

[22] *NOU 2007: 4. Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*

[23] Axel Pedersen West og Aksel Hatland: *Uakseptable forslag. Dagbladet* 20. mai 2011

[24] Ann-Helén Bay og Axel West Pedersen: *Fattigdomsdilemmaet. Dagens Næringsliv,* 24. september 2012

[25] *Høyres stortingsvalgprogram for 2013–2017*

[26] Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 01.02.10 ifølge mandat av 27.11.09. *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings – og nærværsreform*

[27] Anniken Hagelund: *Historien om norsk sykefraværspolitikk og trygdeordningen som ikke lot seg rikke. Velferd* 3/2013, s. 22–24

[28] Ibid. s. 24.

[29] Jon M. Hippe og Øyvind Berge m.fl.: *Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990–2012.* NordMod 2030. Delrapport 5. Oslo 2013: *Fafo-rapport* 2013:15

7.

Sivilsamfunn og ansvar

Lars Gauden-Kolbeinstveit

Det hevdes ofte at det norske samfunnet er godt, at demokratiet står sterkt og at det politiske styresettet er velfungerende, blant annet på grunn av et sterkt sivilsamfunn. Dette indikerer at det sivile samfunn har en viktig rolle i vårt samfunn – en rolle som innebærer mye ansvar.

For at en diskusjon om sivilsamfunn og ansvar skal bli meningsfull, bør en starte med å klargjøre hva en mener med sivilsamfunn. Hva er sivile samfunn? Dette forsøker vi å besvare i første del av essayet.

Sivilsamfunnet er sammensatt av mange ulike små og store samfunn eller fellesskap. Det er forskjell på for eksempel borettslag, fagforeninger og store kulturinstitusjoner. Det de har til felles, er at de er en del av det store sivilsamfunnet. De har imidlertid ulikt ansvar, og det vil bli drøftet i dette essayet.

Én viktig side ved sivilsamfunn og ansvar er det økonomiske grunnlaget. Hvor plasserer vi ansvaret for finansieringen av sivilsamfunnets institusjoner: i det private markedet eller i den offentlige sfære? Svaret sier ofte noe om hvor en står ideologisk. Hvordan man ideologisk forholder seg til sivile samfunn, har igjen noe å si for hvor omfattende ansvar man mener sivile samfunn skal ha.

Hva er sivilsamfunn?[1]

Det er vanlig å definere det sivile samfunn ut fra hva det *ikke* er. Det sivile samfunn er verken marked eller stat. En slik avgrensning kan være nyttig, men har sin svakhet ved at den ikke sier så mye om hva som er egenarten til det sivile samfunn.

I norsk kontekst knyttes ofte de frivillige organisasjonene og ord som dugnad til begrepet sivilsamfunn. Frivillige organisasjoner og institusjoner er av en annen karakter enn formelle statlige institusjoner. Mens staten er formell, regelstyrt, har voldsmonopol osv., er den sivile delen av samfunnet preget av frivillighet, engasjement nedenfra, kulturliv, menigheter, partier og organisasjoner, som igjen er karakterisert ved tilfeldigheter, spontanitet og lokale variasjoner. Det er likevel misvisende å redusere det sivile samfunn til bare å være det man vanligvis oppfatter som frivillige organisasjoner. En slik definisjon av sivile samfunn blir for snever.

Store institusjoner som vi i Norge i dag ser på som offentlig sektor og et statlig anliggende, for eksempel helsevesen, utdanningsinstitusjoner, biblioteker og større kulturinstitusjoner, defineres av noen som en del av det sivile samfunn. Historisk har det vært mer vanlig å definere disse institusjonene som en del av sivilsamfunnet, og i andre land er det også mer vanlig i vår samtid. Siden det offentliges ansvarsområde er såpass omfattende, gir en slik vid definisjon av det sivile samfunn begrenset mening i Norge i dag. Likevel bør det sivile samfunn spille en større rolle og ha et større ansvar innenfor det vi normalt anser som offentlige anliggender.

Sivile samfunn skiller seg også fra markedet. Hensikten og motivasjonen er av en annen karakter enn den motivasjonen som ligger til grunn for aktiviteter i sivile samfunn. For å si det litt enkelt, er det lite frivillighet og dugnad på aksjemarkedet. Profittmotivet er helt avgjørende i markedet. Den kommersielle komponenten man finner i markedet og i næringslivet, er annerledes enn den drivkraften man finner i sivile samfunn.

Likevel er ikke disse forskjellene nødvendigvis uforenlige. Avgrensningen mellom marked og næringsliv på den ene siden og sivilsamfunnet på den andre siden er ofte for streng. Et godt eksempel er stiftelser, som man ofte definerer som en del av sivilsamfunnet, men som ofte er igangsatt og muliggjort av et næringsliv hvor det å tjene penger har vært ett av flere mål. Stiftelsers hovedmål er ikke nødvendigvis å tjene penger,

men det betyr ikke at stiftelser ikke kan hente ressurser og kunnskap som kommer fra marked og næringsliv.

At det offentlige gjennom skattefinansiering også tar ansvar for finansiering av sivilsamfunn, kommer man ikke utenom i Norge, og det er ikke med nødvendighet problematisk med offentlige finansieringsformer. Men for sivile samfunns egenart og uavhengighet er det viktig å ivareta og utvikle det ansvar som andre finansieringskilder har for sivile samfunn. For eksempel er det viktig å la blant annet stiftelser få større anerkjennelse og ansvar.

De tyngre institusjonene i samfunnet, innenfor kultur, helse, forskning og utdanning, kunne i større grad vært sett på som en del av sivilsamfunnets ansvar. I dag er for mange institusjoner i for stor grad avhengig av inntektene fra det offentlige.[2] I norsk sammenheng gir det likevel begrenset mening å definere sivilsamfunnets ansvar for vidt, i alle fall på kort sikt. Tyngre institusjoner er og bør være et viktig offentlig ansvar.

Vi bør imidlertid skille mellom tyngre institusjoner innenfor helse og utdanning og meningsbærende institusjoner som kirken, mediene, partiene, kulturlivet og ulike interesseorganisasjoner. De meningsbærende institusjonene har et stort ansvar i samfunnet, spesielt ved at de har en sentral demokratibyggende funksjon. Det er for eksempel vesentlig for det norske demokratiet at vi har medier som ikke er knyttet til staten, verken finansielt eller organisatorisk. Dette bidrar til motmakt og uavhengig kritikk av makt og myndighet i samfunnet. At kirken burde være en del av sivilsamfunnet, og ikke en statskirke som i dag, er et annet eksempel. Kirkens stemme(r) i den offentlige debatten – enten det dreier seg om fattigdomsbekjempelse eller oljeboring i Lofoten – ville hatt større legitimitet om kirken hadde vært løsrevet fra staten. Livssyn eller religiøs tro er viktig for svært mange mennesker, men ansvaret for at mennesker skal få utøve sin religion og organisere seg i religiøse grupper, er utvilsomt et sivilt ansvar, som staten skal være ytterst forsiktig med å blande seg opp i. Denne ansvarsfordelingen mellom stat og sivilsamfunn har det vært syndet mot i altfor lang tid i Norge.

Sivile eller private aktører som leverer helsetjenester, er ikke på samme måte meningsbærende selv om de er en del av sivilsamfunnet. Større innslag av private og sivile aktører på helsefeltet handler i større grad om valgfrihet og å slippe flere krefter til, enn om sivilsamfunnets demokratibyggende rolle. På skoleområdet handler det om å vise aksept

for mangfold og forskjeller og derfor tillate mer bruk av friskoler. Det er likevel liten tvil om at grunnleggende helse- og utdanningstjenester i årene fremover i all hovedsak vil forbli et offentlig ansvar. Dette kan selvsagt kritiseres fra et liberalt ståsted, og ut fra ideer om mangfold er det også viktig med alternativer. En bør også være kritisk til en for vid definisjon av det offentlige ansvaret for helse og utdanning. Det at det offentlige tar en stor del av det finansielle ansvaret, betyr ikke at private eller ideelle aktører ikke kan levere helse- og utdanningstjenester.

For pluralismen og demokratiet er det likevel viktigere og mer prekært å vektlegge en mer liberal politikk overfor de mer meningsbærende institusjonene i samfunnet. For eksempel finnes det effektivitets- og rettferdighetsargumenter for å la det offentlige ha ansvaret for helsetjenester, men en slik argumentasjon er svært lite fruktbar på kulturfeltet, hvor maktspredning og private aktører er en forutsetning og et mål i seg selv. Den sosialdemokratiske redselen for ulikhet eller forskjeller kan være forståelig på helsefeltet, men tanken om likhet bør nettopp ikke være et ideal som flyter over i meningsbærende institusjoner.

Sagt på en annen måte: Det er legitimt at staten har visse instrumentelle målsettinger når den støtter for eksempel et sykehjem drevet av Røde Kors. Røde Kors benyttes for å oppnå velferdspolitiske mål. En slik instrumentell tilnærming er mye mer problematisk overfor meningsbærende institusjoner, for eksempel i kulturpolitikken.

Ansvaret for et sterkt, meningsbærende sivilt samfunn bør ligge i sivilsamfunnet selv. Ansvaret for finansieringen av dette bør i større grad enn i dag være privat. At det offentlige tar ansvar for finansiering, er problematisk hvis det offentlige blir for dominerende finansielt sett. Og i den grad det offentlige bidrar finansielt, bør det ikke ligge sterke politiske føringer bak finansieringen.

Ideologi og sivilsamfunn

Det er som vi har vært inne på vanlig med en tredeling av samfunnet i stat, sivilsamfunn og marked. Grensene mellom de tre sfærene er ikke entydige. At staten har ansvar for primæroppgaver som politi, rettsvesen og militæret, er lite omstridt. Her er grensene klare. Men hvor langt det offentliges ansvar på andre områder strekker seg, er det større uenighet

om. Videre vektlegges de tre sfærene ulikt ideologisk, og grensene mellom dem defineres forskjellig på høyre- og venstresiden i politikken.

Hvis en ser på ideologisk grunnsyn og ulike politiske målsettinger, kan en, noe forenklet, si at det er ulike avgrensninger av sivilsamfunnet på høyre- og venstresiden. Sosialdemokratiet er opptatt av å knytte sivilsamfunnet opp til staten og dens politiske målsetninger. Politikken og statens ansvarsområde defineres vidt, og derfor tones grensene mellom staten og sivilsamfunnet ned. Samtidig defineres markedet som mer grunnleggende ulikt både staten og sivilsamfunnet, slik at grensene her trekkes tydeligere.

Likevel må det understrekes at sosialdemokrater i Norge i de siste årene har vært mer opptatt, i alle fall på det retoriske planet, av å understreke sivilsamfunnets egenart. Trond Giske hevdet som kulturminister at:

> *Ut fra et demokratisk perspektiv er den frivillige sektoren den aller viktigste og egentlig basisen for de to andre, den offentlige og markedet. Det er her de reelle menneskelige fellesskapene formes og utvikles, og det er her enkeltmennesker får sin samfunnstilhørighet utformet.*[3]

Dette er tanker som ikke er fremmede for mer borgerlig orienterte ideologier. Samtidig er skepsisen til privat finansiering fremdeles ganske omfattende hos sosialdemokrater.

På den annen side kan en si at borgerlige ideologier og kristendemokratiet er mer opptatt av at sivilsamfunnet skal definere sine egne mål, og finansieres mer uavhengig av staten. Det gode samfunn bygges nedenfra, og sivile samfunn tillegges derfor et større ansvar. Dermed tydeliggjøres grensene mellom sivilsamfunn og stat. Det er derfor naturlig at grensene mellom sivilsamfunn og marked tones ned. Borgerlig ideologi vil se på sivilsamfunnet og markedet som ulike, men ikke på en måte som gjør dem uforenlige. Snarere kan en hevde at sivilsamfunn og næringsliv er sfærer som gjensidig henter kunnskap og ressurser fra hverandre.

Sivile samfunn er omfattende og kan i sin videste definisjon sies å være det som ikke er direkte knyttet til staten. Nå har jeg tidligere sagt at en slik vid definisjon ikke gir særlig mening på norsk i dag, men historisk sett har det gitt større mening. Og ved å se bakover i historien på

hvordan man har sett på skillet mellom marked og sivilsamfunn, kan man få en bedre forståelse av hva som danner bakteppe for vår samtids borgerlige ideer om det sivile samfunn.

Med en vid definisjon er også markedet en del av sivilsamfunnet. Markedet kjennetegnes ikke bare av den rene egeninteresse som drivkraft. Markedet danner gjennom handel og arbeidsdeling gjensidig tillit, avhengighet og samarbeid mellom mennesker – sagt med andre ord: sivile samfunn. Denne samfunnsmessige definisjonen av markedet er kanskje noe fremmed i dag, men den er ikke helt fremmed for filosofen Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770–1831), som regnes som en av sivilsamfunnets store tenkere. Hegel delte samfunnet inn i tre sfærer: familie, borgerlig samfunn og stat. Skillet mellom stat og det borgerlige samfunn (sivilsamfunnet) var en nyvinning, men det er verdt å legge merke til at Hegel ikke skilte markedet fra det sivile samfunn. Hegel, som hadde stor sans for Adam Smith (1723–1790), oppfattet det frie markedet og handelen som goder. Samtidig mente han – i likhet med Smith – at det var en fare for utvanning av moralen gjennom deltakelse i det økonomiske liv. Nettopp derfor måtte man ikke skille markedet fra sivilsamfunnet. Man må sosialisere den enkelte økonomiske aktør, hvis ikke kan egeninteressen bli for ensidig, og man vil miste evnen til å se det allmenne, eller ta sosialt ansvar. Sagt med andre ord er det nødvendig og ansvarlig å la markedet være en del av sivilsamfunnet, men ikke bare for å temme markedsaktøren. Det økonomiske liv trenger ikke – til tross for at egeninteressen er en sentral drivkraft – å stå i motsetning til sivilsamfunnet. Markedslogikken og den opplyste egeninteressen utelukker ikke sivilt ansvar for fellesskapet. Derfor må man ikke stenge markedet ute fra resten av samfunnet. Stenger man markedet ute, heller man barnet ut med badevannet.

På den ene siden vil altså sosialdemokratiet avgrense det sivile samfunnet mot markedet – ikke kategorisk, men i stor grad. På den andre siden ønsker borgerlig tenkning å avgrense det sivile samfunnet og frivillig sektor mot staten. Grovt sagt kan en si at en borgerlig idé om å trekke en grense mellom staten og det sivile samfunnet handler om «grenser for politikkens ansvarsområde». Man tillegger sivile samfunn i alle sine fasonger, organisasjonsliv, familier og bedrifter, et større ansvar. Det er de sivile fellesskapene som utgjør samfunnets fundament. De politiske målene med det sivile samfunn tones ned. Sivilsamfunnet er ansvarlig

for å definere sine *egne mål*. Sosialdemokratiet, på sin side, har en annen begrunnelse for å trekke grensene mellom staten og det sivile samfunn, nemlig ønsket om å sikre profesjonalitet, likhet og effektivitet i velferdsproduksjonen. Politisk styrt velferdsproduksjon kjennetegnes av at den er «sikker» og under kontroll. I boken *Moraldannende kretsløp: Stat, samfunn og sivilt engasjement* skriver Håkon Lorentzen om hvordan ikke bare den sosialdemokratiske likhetstanken, men også profesjoner, bidrar til å statliggjøre velferdsoppgaver som tidligere ble løst i det sivile samfunnet. Velferdsstatens historie handler også om en ansvarsoverføring fra sivilsamfunnet til det offentlige. Dette har åpenbart sine fordeler, men som jeg vil komme tilbake til, har det også sine ulemper.

Sosialdemokrater har historisk sett vært skeptiske til store deler av sivilsamfunnet (arbeiderbevegelse og idretten er eksempler på unntak). Sivil velferdsproduksjon, sivilt kulturliv eller sivile meningsbærende institusjoner kan, hvis de slippes for fri, skape uønskede forskjeller. Derfor må politikkens ansvarsområde utvides. Hvordan den sosialdemokratiske likhetstankegangen preger norsk velferdsdebatt, kan en se når det blir påvist ulikhet i tjenestetilbudet mellom kommuner. En sosialdemokratisk og sentralstyrt velferdsproduksjon er mer ansvarlig og sees på som en garantist mot ulikhet. (Det er for øvrig interessant hvordan Fremskrittspartiet har adoptert denne sosialdemokratiske likhetstankegangen i sitt ønske om å statliggjøre eldreomsorgen.) Sivilt produsert velferd og markedsbaserte løsninger er av mer tilfeldig karakter, de kan skape lokale forskjeller og er i større grad basert på tillit.

Å vise tillit til at mennesker i det sivile samfunn kan skape velferd, medfører en viss risiko, fordi det potensielt kan skape forskjeller. Disse potensielle forskjellene bryter på mange måter med likhetstanken. Hvis menigheter skal drive velferdstilbud som for eksempel sykehjem, kan det føre til forskjeller i sykehjemstilbudet. Slike variasjoner har underbygget argumentet om at staten må ta mer ansvar og organisere velferdstilbudet, fordi det er en politisk oppgave å sikre at folk ikke får ulikt tilbud.

Sivilsamfunnets ansvarliggjøring av det sosiale individet

Et hovedpunkt i liberal eller konservativ kritikk av en for omfattende stat er at den kan svekke det personlige ansvaret. Nå tar man selvsagt også et

ansvar når man betaler skatt, men dette ansvaret har en sterk karakter av å fungere som et påbud. Det er for eksempel forskjell på sivilt og offentlig organisert velferdsproduksjon. Sivilt organisert velferd har – i motsetning til en statlig organisert velferd – den fordel at den styrker individuell ansvarsfølelse og relasjoner mellom mennesker. Forskeren Håkon Lorentzen kritiserer utvidelsen av sosialdemokratiske og kollektivistiske velferdsordninger for å fortrenge individuell ansvarsetikk. Han mener at:

> *Filantropien var tuftet på pengegaver og medfølelse, den var ikke politisk orientert og la vekt på individuelt ansvar. Slike idealer stemte dårlig med kollektivismens betoning av felleskapssløsninger i statlig regi. Slik ble ulike moralske kretsløp brutt i det sosialpolitiske landskapet, individuell ansvarsetikk fortrengt av offentlig ansvarsideologi.*[4]

Lorentzen er bekymret for at moralske kretsløp blir brutt. De moralske kretsløpene er en praksis som ivaretar og styrker det etiske grunnlaget i samfunnet. Denne ideen er bygget på hegelianske ideer om at staten er viktig, men at den trenger et etisk grunnlag som ivaretas i sivilsamfunnet. Rettsstaten er avgjørende for tilliten og etikken i samfunnet, men etikken må ivaretas og utvikles gjennom praksiser basert på individuelt ansvar. Når etikken praktiseres individuelt, bekreftes og styrkes det etiske grunnlaget i samfunnet. Dette gir igjen næring til staten, slik at den kan fungere. Sentralt i dette kretsløpet er det individuelle og sivile ansvaret.

Solidariteten mellom innbyggerne i et samfunn bør ikke reduseres til skatteseddelen alene. Ansvaret for at noen ikke faller utenfor, er ikke bare et offentlig ansvar. Nå er det likevel i norsk sammenheng tverrpolitisk enighet om at det offentlige har et stort ansvar for et sikkerhetsnett for alle, representert ved velferdsstaten. Det er svært få stemmer i den politiske eller offentlige debatten som hevder noe annet. Diskusjonen går rundt hvor sterkt individuelt eller sivilt ansvar skal trekkes inn i velferdsstaten, for eksempel ved bruk av egenandeler. I tillegg diskuteres grensene for velferdsstaten – og staten for øvrig – sitt ansvarsområde.

Statens ansvarsområde på velferds- og utdanningsområdet er – og bør være – relativt omfattende, men en politikk som ikke ser begrensningene, kan undergrave så vel legitimiteten, som det finansielle grunnlaget for statens ansvarsområde på dette feltet. Mangel på begrensninger kan

dreie seg om alt fra de rent samfunnsøkonomiske begrensningene til manglende politisk vilje til å tillegge individet et visst personlig ansvar gjennom for eksempel egenandeler, eller evne til å sette grenser for statens ansvarsområde. En velferdsstat som ikke setter grenser for hva som skal sees på som et offentlig ansvar, kan undergrave det sivile samfunn. Et eksempel kan være den økonomiske muligheten til å kunne delta på fritids- og kulturtilbud. Nå er ikke nødvendigvis ordninger som gratis bibliotek en trussel mot sivilsamfunnet, men en bør være åpen for at sivilsamfunnet også tar ansvar for at «alle skal med» – ikke bare sosialdemokratiet. Organisasjoner har ofte egne finansieringsordninger for mennesker som har problemer med å betale medlemskontingent. Slike ordninger er nettopp en sivil praktisering av etikken som er sentral i moraldannende kretsløp i samfunnet. Et annet ansvarsområde, som egentlig er verd et eget essay i denne antologien, er ansvaret for bistanden. Det er liten tvil om at vi rike nordmenn har et moralsk ansvar for verdens fattige, men det er påfallende hvor lett dette tolkes som et ansvar som påligger det offentlige via skatteseddelen, fremfor som et sivilt anliggende, eller et handelsmessig ansvar.

Som nevnt anser jeg det som spesielt viktig å begrense statens ansvarsområde overfor meningsbærende institusjoner. Her får ikke det sivile og individuelle ansvaret bare en moraldannende funksjon, men sivile samfunn har en ytterligere funksjon som menings- og demokratiutviklende. Derfor blir atskillelsen av stat fra sivilsamfunn enda viktigere på dette området.

En annen måte å beskrive viktigheten av sivilsamfunnets ansvar på, og som kan utfylle ideen om moraldannede kretsløp, er å sammenligne samfunnet med et bord med tre ben: marked, stat og sivilsamfunn. Alle benene må være til stede om ikke bordet skal ramle.

Finansieringen av sivilsamfunnet

En myte mange liberalkonservative har fremmet, er at offentlig finansiering av sivilsamfunnet med nødvendighet svekker frivillige organisasjoner og deltakelsen. Denne myten er ikke bare en myte, men det kan være nyttig å rydde en del misforståelser av veien. Et sterkt politisk engasjement for – og offentlig finansiering av – sivilsamfunnet trenger

ikke bety at sivilsamfunnet svekkes, at initiativ «nedenfra» forvitrer, og at det ekte engasjementet forsvinner. På tross av at det offentlige har en sterk rolle i frivillig sektor, mangler det ikke på engasjement. Det er over 115 000 frivillige organisasjoner i Norge. De hadde 8,4 millioner medlemmer i 2003, noe som tilsvarer nesten to medlemskap per innbygger.[5] I st.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle* er det regnet ut at hver organisasjon i gjennomsnitt har 88 medlemmer. Dette indikerer at det er en stor andel små lokallag som kun er basert på ulønnet arbeid.[6] Det er endringer i sammensetningen av de frivillige organisasjonene, men frivillig arbeid og organisering har fremgang på flere områder – for eksempel innenfor friluftsliv og idrett.

Den liberale kritikken av det offentliges omfattende rolle i sivile samfunn gir ikke særlig mening hvis det settes opp skisma som sier «enten – eller». Det er ikke enten offentlig ansvar eller sivilt ansvar. Det finnes tendenser til enten-eller-tenkning både til høyre og venstre i debatten. Til venstre ser vi tendenser til at man utelukker andre finansieringskilder enn de offentlige. Til høyre overdriver man fortrengningseffekten av offentlig finansiering. Bildet er mer sammensatt, og på mange måter gjelder heller et «både – og». Offentlig ansvar fortrenger ikke nødvendigvis sivilt ansvar.

Utviklingsmønsteret de senere årene viser ikke dalende engasjement, men at medlemskapet i frivillige organisasjoner er i endring. Støtte gjennom økonomiske bidrag er blitt stadig vanligere. Andelen av frivillig (ulønnet ideelt) arbeid har holdt seg stabil de siste årene.[7]

Det har ikke vært noen endring i antall timer brukt på frivillig arbeid fra 1999 til 2006. Det som derimot har endret seg, er andelen av betalt arbeid innenfor den frivillige sektoren. Frivillig arbeid går ikke ned, men andelen betalt arbeid er økende. Denne trenden ser en for eksempel innenfor idretten.[8] Denne utviklingen er et tegn på det som omtales som en profesjonalisering av frivillig sektor – det blir flere lønnede stillinger og relativt færre frivillige. Denne profesjonaliseringen kan skape uheldig avstand mellom dem som jobber frivillig, og dem som jobber lønnet og profesjonelt. I tillegg kan økt profesjonalisering være et resultat av at det offentlige tar for mye ansvar for utviklingen og derigjennom bremser naturlig utvikling, nedleggelse og endringer av frivillige organisasjoner. Organisasjonslivet og frivilligheten er i stadig endring og kan sees på som et «marked» hvor etterspørselen etter

aktiviteter endrer seg. Når organisasjoner mister oppslutning, kan det være resultat av en naturlig utvikling i «markedet», og en bør være kritisk til å holde kunstig liv i organisasjoner ved hjelp av offentlig støtte. Det er ikke gitt at mer lønnet arbeid er nødvendig for å sikre et levende organisasjonsliv. En må også være åpen for at det ikke med nødvendighet er et offentlig ansvar å holde liv i organisasjoner. Man bør snarere være mer åpen for at markedet etterspør de organisasjonene som har livets rett. «Samfunnet bygges nedenfra» er det vanlig å høre at borgerlige politikere sier. Det bør bety at ansvaret for frivillige organisasjoners virksomhet først og fremst er et sivilt ansvar. Samtidig har det offentlige et visst ansvar for å fungere som en sikkerhetsmekanisme for å ivareta visse institusjoner eller sentrale deler av vår kulturarv hvis det sivile samfunn ikke tar ansvar eller ikke er i stand til å ta dette ansvaret på en tilfredsstillende måte.

Skattefradragsordninger eller gaveforsterkningsordninger bør tolkes som en form for liberal desentralisering av den offentlige støtten til sivilsamfunnet. Ansvaret for hvem som støttes – og størrelsen på pengebeløpene –, skyves i retning av å være et større sivilt ansvar. Den enkelte skattebetaler kan direkte påvirke hvem som får støtte, i stedet for at byråkrater eller politikere skal gjøre det på skattebetalernes vegne. Dette kan potensielt styrke sivilsamfunnets uavhengighet og dets kritikerrolle i samfunnet. For eksempel kan det tenkes at eliter blant politikere og i staten er i utakt med ulike motkulturer i samfunnet. Disse gruppene føler seg kanskje ikke like godt hørt i samfunnsdebatten. Når de selv kan bestemme hva deler av skatten de betaler, skal brukes til, vil de kunne styrke motkulturenes økonomi og derigjennom gjøre det lettere å få hevdet sitt syn på samfunnsutviklingen. Motkulturer i samfunnet – religiøse eller ikke-religiøse – som inntar ytterliggående eller «aparte» standpunkter, må møte motstand fra moderat hold i sivilsamfunnet. Staten bør ikke – slik den historisk i altfor stor grad har gjort gjennom statskirken – ta på seg dette ansvaret. Moderate krefter må også organiseres nedenfra. Statskirkeordningen har vært, og er delvis fortsatt, en paternalistisk ordning som undervurderer og sløver ned moderate krefters ansvar i og utenfor kirken.

Avslutning

Ansvaret for det gode samfunn ligger først og fremst i de sivile samfunn. Staten er i denne sammenheng en helt nødvendig, men utilstrekkelig, betingelse for et åpent og godt samfunn. Både sivile samfunn og staten har ansvar for det gode samfunn, men ansvarsområdene er ulikt fordelt. Når borgerlige tenkere eller politikere sier at samfunnet bygges nedenfra, er ikke det en neglisjering av statens rolle i samfunnet. Det er uttrykk for en bevissthet om hvilken rolle og hvilket ansvar staten har, og hvilket ansvar sivile samfunn har. Blandes disse rollene, kan sivilt og individuelt ansvar svekkes. Dette kan igjen svekke staten. Likevel er statens ansvarsområde betydelig utvidet siden vi fikk Grunnloven i 1814. Denne utviklingen har vært ønskelig og positiv, men hvis en ikke ser problemene med utviklingen og er nøye med å holde staten på armlengdes avstand fra den meningsbærende delen av sivile samfunn, får man en skadelig rolleblanding. Hvis sivile samfunn i mindre grad skal finansieres via skatteseddelen må de søke finansiering i det private markedet. Det bygger igjen ned grensene mellom sivilsamfunnet og markedet. Man skal selvsagt ikke være naiv i møtet med den makten som markedsaktører kan representere. Men hvis fellesskap er mer, eller noen annet, enn det offentlige, samtidig som vi ønsker en friere økonomi og mindre stat, bør vi ikke skille markedet fra resten av samfunnet. Et sivilsamfunn som tillegges mer ansvar, klarer ikke hamle opp med en markedsøkonomi som kobles fra. Den må kobles til sivile samfunn.

Noter

[1] Store deler av dette essayet er bygget på Civita-notat nr 14/2013 «Ideer om det sivile samfunn» av Lars Gauden-Kolbeinstveit http://www.civita.no/publikasjon/nr-14-2013-ideer-om-det-sivile-samfunn

[2] Egil Bakke argumenterer i notatet *Staten, markedet og det sivile samfunn* (Civita, 2010) for en vid definisjon av det sivile samfunn. Han hevder blant annet: «Det er ingen grunn til å trekke et skille mellom det sivile samfunn og markedet. De er på en måte to sider av samme sak. En mindre omfangsrik stat, en stat med færre oppgaver enn i dag, vil definisjonsmessig bety en tilsvarende større privat sektor. Det innebærer at markedet/det sivile samfunn må løse enkelte av de oppgaver staten løser i dag.» http://www.civita.no/publikasjon/staten-markedet-og-det-sivile-samfunn-1409

[3] Stat og Styring nr 3. 2008, s. 29

[4] Håkon Lorentzen: *Moraldannende kretsløp: Stat, samfunn og sivilt engasjement*, Civita og Abstrakt forlag, 2007, s. 75

[5] Arild S. Foss: «Færre medlemmer, flere aksjonister», 22.01.2003 http://www.forskning.no/artikler/2003/januar/1043132944.48

[6] St.meld. nr 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*, s.13

[7] Satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner, 2010: http://www.ssb.no/vis/emner/09/01/orgsat/main.html

[8] St.meld nr. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen*, http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-26-20112012/4/2.html?id=684386

8.

Bærekraftig offentlig velferd – ansvaret politikerne ikke har tatt

Villeman Vinje

Den politiske debatten kan, spesielt i valgkamptider, være høylytt, og forskjellene som tegnes mellom de politiske alternativene, kan fremstå som betydelige. Likevel kan norsk politikk reelt beskrives som konsensusorientert. Det er stort sett enighet om de fleste sentrale politiske mål. Strukturen og den overordnede innretningen av den offentlige velferden er et av de områdene hvor det er bred enighet. Alle partiene på Stortinget ønsker en skattefinansiert offentlig velferdsstat som leverer et bredt spekter av velferdstjenester av høy kvalitet.

Både valgkamper, og den offentlige debatten ellers, er preget av en politisk velferdskonkurranse, ofte med fokus på enkeltproblemer, hvor «mer penger» er medisinen som utskrives for de fleste velferdsutfordringer. Den politiske uenigheten går på hvilke virkemidler som skal benyttes, og hvilke velferdsområder som skal prioriteres. Denne konkurransen om å gi mest penger til enkeltområder innen offentlig velferd øker utfordringene for velferdsstaten på sikt. Det er godt dokumentert at velferdsstaten om noen tiår vil stå overfor betydelige utfordringer, med flere mottakere av offentlige velferdsordninger og relativt sett færre til å betale for dem.[1]

Velferdsstatens manglende bærekraft bekymrer nok de fleste politikere, men ingen partier har så langt våget å ha det at utviklingen til velferdsstaten ikke er bærekraftig, som en av sine viktigste valgkampsaker. Snarere forverrer alle politiske partier velferdsstatens fremtids-

utsikter med ulike lovnader ved hvert valg om «mer». Det viktigste man nå kan gjøre for å sikre god offentlig velferd, er å sikre at velferdssystemet som helhet er bærekraftig over tid. Dette ansvaret er det dessverre ingen partier som har ønsket å ta. Dette kapitlet belyser de utfordringene velferdsstaten står overfor og hvilke endringer som kan bli nødvendig for å sikre en god offentlig velferdsstat også for kommende generasjoner.

Utviklingsbanen til den offentlige velferdsstaten er ikke bærekraftig

De offentlige budsjettene har de siste årene gått med store overskudd. At utviklingsbanen til den offentlige velferdsstaten ikke er bærekraftig, kan derfor ved første øyekast virke pessimistisk og galt. Men det er flere forhold som gjør at velferdsstaten vil komme under et voldsomt press.

Oljeinntektene, som har gitt de store overskudd på statsbudsjettene de senere årene, er en forbigående inntektskilde. Handlingsregelen sikrer at også fremtidige generasjoner kan nye godt av dagens oljeinntekter, men dette er ikke nok til å finansiere fortsatt velferdsøkning når antallet brukere av velferdsstaten de kommende tiårene stiger betydelig mer enn arbeidsstyrken øker.

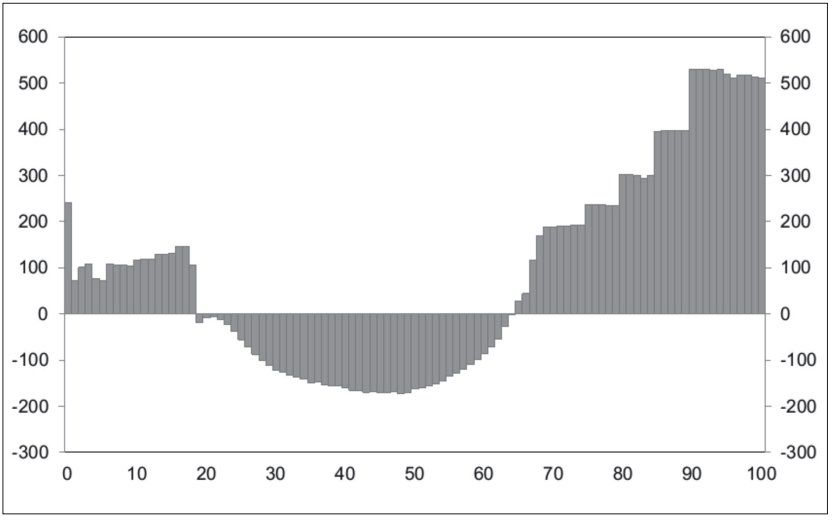
90-åringer er den aldersgruppen som er ventet å få den største prosentvise veksten. I 2060 er det anslått at det vil være nesten fem ganger flere 90-åringer enn i dag. 80-åringer er det ventet at det blir om lag 2,5 ganger så mange av. Også antallet 70-åringer er ventet å stige betydelig, med mer enn en dobling. I de samme beregningene fra SSB er antallet barn og yrkesaktive ventet å være om lag 1,3 ganger høyere.

Den norske velferdsstaten er et «pay as you go»-system, hvor alt av innbetalte skatter og avgifter brukes det samme året til å finansiere velferdsstatens utgifter. Det gjør at aldringen av befolkningen medfører økt finansieringsansvar for fremtidens arbeidstakere. I 1970 var det to alderspensjonister (personer over 67 år) per 10 personer i yrkesaktiv alder (personer mellom 20 og 66 år), i 2012 2,2. I 2060 er denne andelen ventet å nær doble seg, til 4,0.

Figur 1 viser nettobidraget i 2010 for hvert av årskullene som da levde. Dette er ikke et mål på samlet nettobidrag og mottak på indi-

vidnivå, men grafen gir en indikasjon på de finansielle utfordringer velferdsstaten får når det blir betydelig flere eldre i forhold til personer i arbeid, samtidig som andelen som passerer 80 år og lever et langt liv, også øker betydelig.

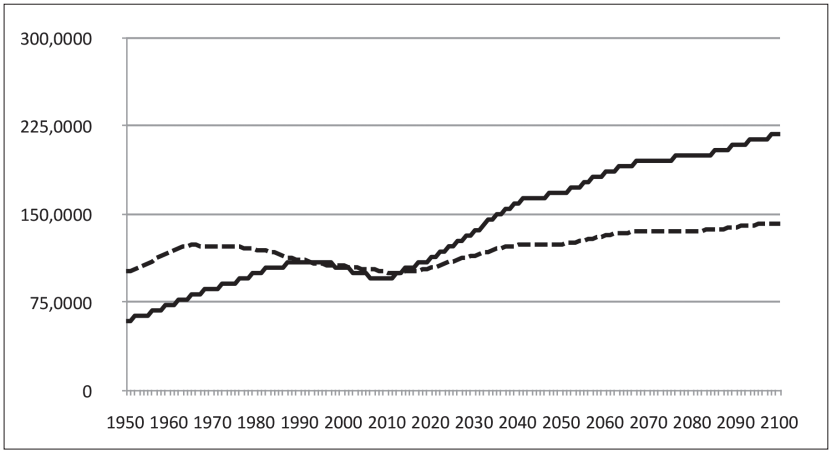
Figur 1: Nettooverføring etter alder i 2010. 1000 kroner



Kilde: Perspektivmeldingen 2013

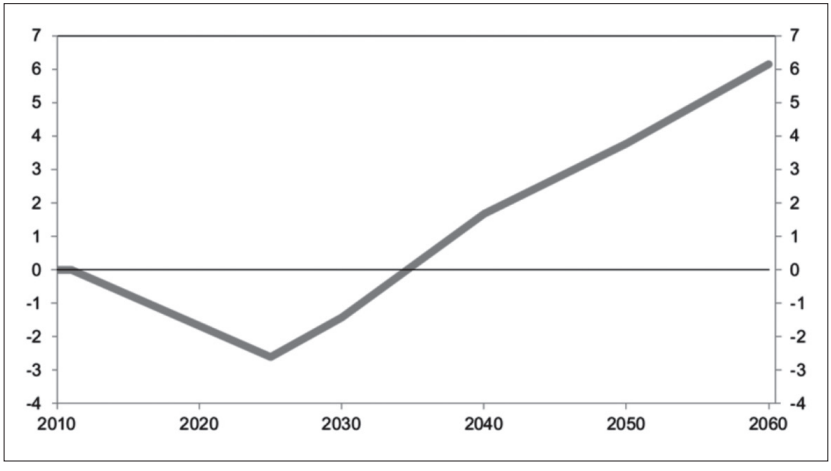
Forsørgerbyrden er et mål på omsorgsomfanget for de yrkesaktive. Figur 2 viser hvordan forsørgerbyrden har vært, og forventes å bli, mellom 1950 og 2100. Både yrkesaktives totale forsørgerbyrde og deres forsørgerbyrde overfor de eldre har frem til nylig vært fallende. Dette snudde under Stoltenberg II-regjeringen, og antallet mottakere av velferdsordninger er fremover ventet å stige betydelig, sett i forhold til antallet i yrkesaktiv alder som løpende skattefinansierer disse velferdsordningene. Det er utviklingen i forsørgerbyrden for eldre som gir mest informasjon om de finansielle utfordringene vi har fremfor oss. En gjennomsnittlig person over 70 år koster i snitt nesten dobbelt så mye per år som barn og ungdom gjør. Dette øker for en gjennomsnittlig 90-åring til nesten det femdobbelte av kostnadene for de yngre.

Figur 2: Indeks over yrkesaktives (20–66 år) forsørgerbyrde overfor eldre (over 67 år) og barn (0–19 år). 1950–2100. 2013 = 100



Kilde: Perspektivmeldingen 2013 og egne beregninger

Figur 3: Endringer i netto skatte- og avgiftsnivå sammenlignet med 2011. Prosent av BNP for Fastlands-Norge



Kilde: Perspektivmeldingen 2013

De neste tre stortingsperiodene er det anslått at de offentlige budsjettene vil gå med et gradvis synkende overskudd. Rundt midten av 2020-tallet er statsbudsjettets utgifter ventet å overstige inntektene, selv innberegnet oljeinntektene. Deretter vil de årlige budsjettunderskuddene stige år for år. Figur 3 viser den anslåtte utviklingen fra 2011 til 2060, målt ved skatte- og avgiftsnivået som er nødvendig for å opprettholde det offentlige velferdsnivået i 2011.

I perspektivmeldingen 2013 ble det anslått at det årlige budsjettunderskuddet i 2060 vil være på om lag 140 mrd. 2013-kroner, forutsatt at arbeidsinnsats og nivå på offentlige velferdstjenester er som i 2011. Det tilsvarer et underskudd på de offentlige budsjettene på om lag halvparten av hva Hellas har slitt med de senere år. Dessverre er dette anslaget basert på forutsetninger som Stoltenberg II-regjeringen selv, i den samme perspektivmeldingen, mener er lite realistiske. De fremtidige underskuddene vil bli større. Det avgjørende spørsmålet er hvor mye større.

Kvaliteten på offentlige tjenester er i dag betydelig bedre enn den var på 1960-tallet, for 50 år siden. Tilsvarende er det rimelig å vente at kvaliteten på offentlige tjenester vil være betydelig bedre i 2060 enn den er i dag. Velferdsnivået i 2011, som perspektivmeldingen i 2013 baserer seg på, har vi forlatt allerede. Velferdsnivået ble økt i 2012 og i 2013, som i tidligere år, og alle partier lovet ved valget i 2013 mer offentlig velferd. Slike løfter vil bli fremmet også ved kommende valg. Det er derfor ikke bare dagens velferdsstat som må være bærekraftig. En fremtidig, mer omfattende velferdsstat må også være det.

En øvre ramme for de mulige fremtidige budsjettunderskuddene får man ved å anta at kvalitetsveksten innen offentlig helse og omsorg, målt ved ansattes timebruk per bruker, fortsetter på linje med utviklingen de to siste tiårene. Det vil øke det årlige budsjettunderskuddet i 2060 med over 15 prosentpoeng av BNP for Fastlands-Norge. Etter dagens kroneverdi tilsvarer det en økning i budsjettunderskuddet på om lag 360 mrd. kroner. Kvalitetsnivået på andre offentlige velferdsområder er ved dette anslaget antatt å ligge fast.

En annen hovedfaktor som virker inn på velferdsstatens bærekraft, er arbeidsinnsatsen vår. Jo mindre vi jobber i snitt, jo større blir budsjettunderskuddet fremover. De siste tiårene har den gjennomsnittlige arbeidsinnsatsen falt jevnt. Det er en forventet utvikling i lys av

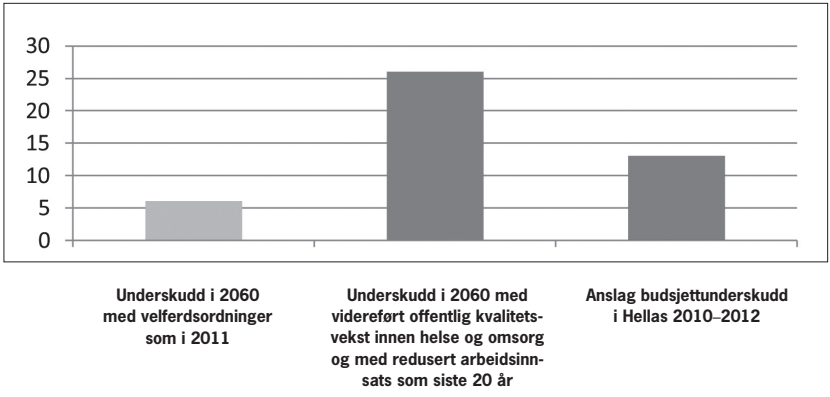
at velstandsnivået i samfunnet har økt betydelig, og økt fritid dermed verdsettes høyere. Også i tiårene fremover er det ventet at økt økonomisk vekst vil styrke det gjennomsnittlige velstandsnivået ytterligere. Perspektivmeldingen 2013 forutsetter at arbeidsinnsatsen fra 2011 skal ligge fast, uten at det er fremmet forslag til nye reformer som sikrer det. Hvis reduksjonen i arbeidsinnsats som er observert de siste tjue årene varer ved frem mot 2060, øker det årlige budsjettunderskuddet med rett under 5 prosentpoeng. Målt i dagens kroner tilsvarer det en økning i det årlige budsjettunderskuddet rundt 2060 med om lag 115 mrd. kroner.

Antar man at kvalitetsveksten innen offentlige helse- og omsorgstjenester og reduksjonen i arbeidsinnsats varer ved frem mot 2060, lander man på et budsjettunderskudd i 2060 på over 600 mrd. 2013-kroner. Den vedtatte pensjonsreformen stimulerer til økt arbeidsinnsats, men da det er usikkert hvordan dens virkning på arbeidstilbudet vil bli, er den av forsiktighetshensyn ikke innarbeidet i basisanslaget i perspektivmeldingen. Skulle pensjonsreformen få full virkning, vil den motvirke om lag 4/5 av den historiske reduksjonen i arbeidsinnsats, og budsjettunderskuddet i 2060 blir på i overkant av 22 prosent av BNP for Fastlands-Norge, som tilsvarer noe over 500 mrd. 2013-kroner.

Årlige underskudd i denne størrelsesordenen, også når det legges til grunn at pensjonsreformen får full virkning, er helt urealistisk. Oljefondet ville være brukt opp for lenge siden, og de internasjonale finansmarkedene vil nekte å låne den norske stat penger til å finansiere de store budsjettunderskuddene. Det er derfor liten tvil om at utviklingsbanen den offentlige velferdsstaten for tiden er inne på, ikke er bærekraftig.

Figur 4 presenterer anslått budsjettunderskudd i 2060 med videreføring av velferdsordningene à la 2011, videreføring av kvalitetsvekstnivået innen offentlige helse- og omsorgstjenester og redusert gjennomsnittlig arbeidsinnsats de siste tjue år, og anslag på budsjettunderskuddet i Hellas 2010–2012, perioden der landet hadde store statsfinansielle problemer.

Figur 4: Fremtidig *årlig* budsjettunderskudd i Norge i 2060 som prosent av Fastlands-BNP ved velferdsordninger som i 2011 og ved kvalitetsvekst innen helse og omsorg og redusert arbeids-innsats som de siste 20 år og anslag over budsjettunderskudd i Hellas 2010–2012 som prosent av BNP



Kilde: Perspektivmeldingen 2013

Velferdsstatens legitimitetshensyn gjør at dagens velstandsnivå på sentrale offentlige velferdstjenester ikke er et alternativ

Dagens norske velferdsstat innebærer at det offentlige, i bytte mot skatteinntekter, på sentrale velferdsområder tilbyr velferdstjenester som for velgerne ansees som verdifulle, sett opp mot det privat sektor kan tilby. Det er middelklassen som finansierer hovedvekten av velferdsstaten. Hvis det skapes en oppfatning av at tjenestene det offentlige tilbyr, ikke er av god nok kvalitet, vil middelklassens motivasjon til å betale skatt svekkes og grunnlaget for velferdsstaten, slik den i dag er innrettet, forvitre. I dag kan det være helsekøer, men kvaliteten på helsetjenestene det offentlige leverer blir i hovedsak ansett for å være gode. Hvis det offentlige ikke ser seg råd til å benytte seg av de forbedrede helsetjenestene som innovasjon på feltet vil bringe, vil de som privat eller gjennom arbeidsgiver har råd til det, betale for slike høykvalitets helsetjenester selv. Markedet for private

helseforsikringer, som i dag primært er drevet av kapasitetsbegrensninger, vil ved en slik utvikling få erfare betydelig større etterspørsel. Motivasjonen til å betale skatt for å finansiere offentlige tjenester vil samtidig reduseres.

Skal finansierings- og velgergrunnlaget for den eksisterende velferdsstaten vare ved, slik alle de politiske partiene på Stortinget ønsker, er det nødvendig at kvaliteten på sentrale velferdstjenester videreutvikles. Det øker, som illustrert i figur 3, finansieringsutfordringene til velferdsstaten betydelig de kommende tiår. Skal det bli rom for å øke kvalitetsnivået på sentrale offentlige velferdsområder, vil det av nødvendighet tvinge frem en debatt om hvilke offentlige utgiftsområder som skal prioriteres, og hvilke som kan beholdes på dagens nivå, strammes inn eller avvikles. Tar man ikke denne debatten, vil rommet for kvalitetsøkning innenfor de mest sentrale offentlige velferdsområdene, slik som utdanning, helse og omsorg, begrenses, og med det true fundamentet for hele velferdsstaten slik vi kjenner den.

Forståelsen for at reformer vil tvinge seg frem, bør økes

Utviklingsbanen velferdsstaten er inne på, med krav om «mer» samtidig som antallet eldre målt i forhold til arbeidsstyrken er økende, er ikke bærekraftig. Reformer vil tvinge seg frem. Hvor store de offentlige underskuddene blir fremover, er delvis avhengig av hvor tidlig den offentlige debatten begynner å dreie seg om behovet for å gjøre offentlige velferdsordninger bærekraftige, og hvor omfattende endringer det blir aksept for å gjøre. Jo tidligere velferdsstaten reformeres, jo større virkninger vil reformene ha, uavhengig av omfang. Tidlig gjennomførte reformer muliggjør mindre omfattende reformer, eller at velferdsnivået i fremtiden kan legges på et høyere nivå.

Alle regjeringer bør, uavhengig av politisk farge, arbeide aktivt for å øke kunnskapen om de utfordringene velferdsstaten står overfor, og virkningen av de endringene som er aktuelle. Det er en utfordrende oppgave for politikerne, som av natur ønsker å love «mer», å skifte over til å skulle selge «mindre». Dette arbeidet bør derfor delvis løftes ut av den daglige politikken ved at det i stortingsperioden 2013–2017 nedsettes et utvalg som skal gå i dybden med å dokumentere de utfordringene vel-

ferdsstaten står overfor, og skissere nødvendige reformer. Norge har en lang tradisjon for å nedsette tverrpolitiske offentlige utvalg for å utrede grunnlaget for vanskelige samfunnsendringer. Nedsettes et slikt offentlig bærekraftutvalg, gir det partiene større mulighet til å kunne opptre ansvarlig i et generasjonsperspektiv. Alle partier som har ambisjoner om regjeringsmakt, bør se seg tjent med å bidra konstruktivt i arbeidet med å gjøre velferdsstaten bærekraftig.

Å sikre en bærekraftig offentlig velferdsstat er en av de mest komplekse og politisk krevende samfunnsendringene Norge har stått overfor etter gjenoppbyggingen av landet etter andre verdenskrig. Denne utfordringen er for stor til at et offentlig utvalg med et engangsarbeid kan danne grunnlaget for en løsning. Det bør derfor også nedsettes et varig, uavhengig Velferds- og verdiskapingsråd som har som hovedoppgave å bidra med finanspolitiske råd og selv ta opp emner og reformer som de ser som formålstjenlige. Å arbeide for å styrke bærekraften for offentlig og privat velferd bør være en naturlig oppgave for et slikt råd, sammen med arbeid for å styrke rammevilkårene for verdiskaping og andre aktuelle finanspolitiske samfunnsutfordringer. Et slikt råd vil stå sterkest om det har en uavhengig rolle overfor den til enhver tid sittende regjering.

Opprettes et uavhengig, finanspolitisk råd, vil man kunne trekke på erfaringene med slike råd fra en rekke andre land. Minst 15 OECD-land, herunder Sverige og Danmark, har allerede slike uavhengige råd for å sikre innspill og fokus på sentrale samfunnsutfordringer. En gjennomgang av erfaringer med disse rådene og forslag til hvordan et slikt råd kan innrettes i Norge, er allerede gitt av Stortingets utredningsseksjon.[2]

Tiltak for å styrke velferdsstatens bærekraft

Det er mange ulike mulige tiltak som kan bedre bærekraften til velferdsstaten. Reformer bør gripe fatt i både velferdsstatens inntektsside og utgiftsside. Det vil trolig være nødvendig å forfølge alle de ulike kildene til utgiftsreduksjoner og økte inntekter som presenteres her, om man skal ha håp om å skape en bærekraftig velferdsstat, samtidig som kvalitetsveksten fortsetter på utvalgte offentlige velferdsområder. Av nødvendighet vil forslagene som dekkes her, kun gis en grov, overordnet presentasjon.

1. Reformer

1.1 Reformer som øker effektiviteten

Reformer som øker effektiviteten i produksjonen av offentlige velferdstjenester, er en av hovedmulighetene til å kunne balansere velferdsstaten. Perspektivmeldingen 2013 anslår at en økning i effektiviteten i ressursbruken i offentlig sektor med 0,25 prosent per år vil redusere budsjettunderskuddet i 2060 med 3,75 prosentpoeng av BNP for Fastlands-Norge. Det tilsvarer en reduksjon av budsjettunderskuddet i 2060 på nesten 90 mrd. 2013-kroner.

For private virksomheter, også innenfor serviceyrker med høy bemanning, er effektiviseringskrav på langt over 0,25 prosent årlig det vanlige, og også private servicenæringer har evnet å omstille seg. Dette betyr ikke at de ansatte skal «løpe raskere», men innebærer forbedringer sentrert rundt bruk av ny teknologi, god organisering og gode incentivordninger. Bedre organisering og bedre bruk av IKT er to kilder som kan øke effektiviseringen, men som i en overgangsperiode også kan legge beslag på ekstra ressurser.

Investeringer i teknologi, som legger til rette for at ulike offentlige etater samhandler bedre, i seg selv et steg opp fra dagens virkelighet hvor mange virksomheter sliter selv med internkommunikasjon, er en annen måte å øke effektiviteten i offentlig sektor på. Teknologi kan også være en nøkkel til at eldre kan bo lenger hjemme, noe som reduserer behovet for dyrere institusjonsplasser og normalt vil gi økt livskvalitet for de eldre.

1.2 Reformer som styrker arbeidslinjen

Reformer kan også støtte opp om arbeidslinjen. Dette er en annen viktig kilde til bedret bærekraft for velferdsstaten. Dette blir pekt på som den foretrukne hovedløsningen i perspektivmeldingen 2013. Økt arbeidsinnsats har en dobbel virkning på velferdsstatens bærekraft. Skatteinntektene øker når personer utenfor arbeidslivet kommer i arbeid, eller personer i deltid øker arbeidsinnsatsen. Samtidig reduseres velferdsstatens utgiftsside når personer som i dag lever på trygdeoverføringer fra det offentlige, helt eller delvis klarer å livnære seg på egen inntekt.

En løsning kan være å bedre incentivene til aktivitet. Redusert skatt på arbeid eller endringer i trygdereglene som fører til økt netto inntekt

når trygdede arbeider, kan være eksempler på det. I dag er det en betydelig andel, spesielt blant personer som tidligere har hatt lave inntekter eller får økt støtte på grunn av barn, som erfarer at de i det korte løp har høyere inntekt fra det offentlige enn alternativt arbeid vil gi. Velmente trygderegler kan på denne måten skape fattigdomsfeller, hvor passivitet på kort sikt lønner seg. Et eksempel på en annen reform som har potensial til både å øke effektiviteten i det offentlige og styrke arbeidslinjen, er en samordning av ulike trygde- og støtteordninger for personer utenfor arbeidslivet som sikrer lik utbetaling, uavhengig av hvilken kategori man er plassert i. En slik endring ville frigjort arbeidskraft som NAV i dag bruker på å klassifisere folk i riktig inntektskategori. Denne arbeidskraften kunne alternativt blitt rettet inn mot å bistå personer utenfor arbeidslivet som ønsker å komme inn på arbeidsmarkedet igjen. Virkningen vil trolig bli flere integrert i arbeidsmarkedet, økte skatteinntekter og reduserte trygdeutgifter.

1.3 Reformer som reduserer det offentlige kostnadsnivået

En tredje form for reformer er de hvor det etter en helhetlig gjennomgang besluttes at offentlige aktiviteter eller velferdsordninger beholdes på dagens nivå, strammes inn eller avvikles. Dette reduserer velferdsstatens utgifter. Når både røde og blå regjeringer det siste tiåret har valgt å holde barnetrygden nominelt uendret, er det et eksempel på en velferdsordning som allerede gradvis strammes inn. Men det hadde vært å foretrekke at de innstrammingene samfunnet velger å ta, kommer etter en åpen, overordnet samfunnsdebatt om hva som skal prioriteres opp, og hva som skal prioriteres ned. Finansieringsutfordringene velferdsstaten vil stå overfor er betydelige, og det nødvendiggjør innstramminger som merkes. Blant ordningene det er rimelig å vente at blir diskutert fremover, er verdens rauseste sykelønnsordning. Blir man arbeidsledig, ufør eller syk i over ett år, forventes man i dag å leve av om lag 2/3 av tidligere inntekt (og lavere hvis man var høytlønnet). I en velferdsstat som kommer under press, er innstramminger i sykelønnsordningen, som dekker 100 prosent av lønn for kortidssyke innenfor arbeidslivet, å foretrekke fremfor innstramminger overfor langtidsledige, funksjonshemmede, uføre, personer på attføringstiltak og andre som er har større utfordringer med å integrere seg på arbeidsmarkedet.

2. Egenandeler

Både teori og erfaring viser at alt som er gratis, medfører sløsing og overforbruk. Egenandeler for brukere av offentlige velferdstjenester fører til redusert sløsing og overforbruk av offentlige velferdstjenester. Innsparingene dette fører til, kan benyttes til å øke kvaliteten på tjenestene eller å utvide tilbudet til nye områder eller brukere. Egenandeler kan også benyttes til å redusere skattenivået som er nødvendig for å finansiere et gitt tjenestenivå, noe som øker privat velferdsnivå og styrker økonomien. Uansett hvilket syn man har på offentlig velferdsnivå og skattenivå, vil et system med egenandeler på offentlige velferdstjenester på alle områder man ikke eksplisitt har bestemt at skal være gratis, øke offentlig eller privat velferdsnivå.

Det er allerede i dag egenandeler for en del offentlig betalte helsetjenester, men virkningen av disse egenandelene er begrenset i omfang, og systemet er lite nyansert. Frikortordningen for helsetjenester, som opprinnelig var ment for en mindre gruppe med særlige behov, har eksplodert. Arbeidet med å se på innretningen og virkningen av egenandelene, som startet under Stoltenberg II-regjeringen, bør derfor videreføres under Høyre/FrP-regjeringen. Det er hensiktsmessig om dette arbeidet fører til at det innføres en større grad av differensiering i egenandelene som innkreves. For eksempel: For mindre sentrale offentlige velferdstjenester bør det kunne være hensiktsmessig om brukerne betaler for en større andel av kostnadene.

Det er også fordelaktig om systemet med egenandeler differensierer på inntekt. Familier med lav inntekt kan betale lavere egenandeler enn familier med høy inntekt, men en viss egenandel bør også avkreves dem med lavest inntekt. Kombineres et slikt system med lavest mulig marginale skatter på inntekt, sikres det inntekter til det offentlige, samtidig som incentivet til å arbeide og skape ikke hemmes mer enn nødvendig. En slik innretning er klart å foretrekke fremfor at skattesatsene settes høyt, samtidig som egenandelsordningene fortsetter som i dag.

En annen fordel med et system med differensierte egenandeler er at det stimulerer til opprettelsen av private tjenester som konkurrerer med de offentlige. Det fører normalt til økt innovasjonstakt og kvalitet og legger til rette for økt valgmulighet både for brukere og ansatte.

3. Skatteøkninger

Skatt er hovedinntektskilden for finansiering av velferdsstaten, og nivået på skatter og avgifter må derfor tilpasses det velferdsnivået det er ønsket at velferdsstaten skal ha. Med økt finansieringspress på velferdsstaten de kommende tiårene er det naturlig at skattene økes. Men økt skatt er ingen universalløsning som kan løse alt av velferdsstatens kommende utfordringer, skatteøkning må kombineres med andre tiltak. I hvilken grad skatteøkninger vil kunne være en løsning, er også avhengig av hvordan skattepolitikken innrettes det kommende tiåret.

Skatteøkninger reduserer generelt velstandsnivået. Svekkede incentiver, økt byråkrati og sløsende ressursbruk er vanlige negative virkninger av skatteøkninger. Finansdepartementet legger som en hovedregel til grunn at en krone i økt skatteinnkreving medfører et effektivitetstap på 20 øre. Med andre ord: Kreves det inn 140 mrd. kroner i økt skatt, som anslås som den kommende underdekningen i 2060 av dagens offentlige velferdsnivå, svekkes velferdsnivået i landet som helhet med i underkant av 30 mrd. kroner. Denne virkningen av skatt gjør at skatteøkninger bør betraktes som en suboptimal finansieringsløsning for velferdsstatens kommende utfordringer, og først bør benyttes etter at andre kilder for balansering av velferdsstaten er forsøkt.

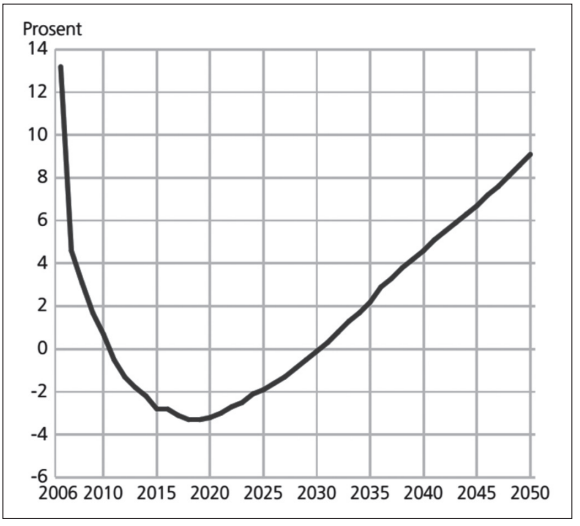
Oljeinntektene og demografisituasjonen medfører at det offentlige for tiden har overskudd, dels betydelige. Dette er ventet gradvis å bli redusert, før det midt på 2020-tallet vil bli underskudd på offentlige finanser. Dette underskuddet er ventet å øke år for år, gitt nåværende utviklingsbane for velferdsstaten. I perioden med overskudd på de offentlige budsjettene står man overfor tre valg. For det første kan handlingsrommet brukes til å øke bevilgningene over offentlige budsjetter. Økte drifts- og overføringsutgifter vil generelt øke velferdsstatens fremtidige forpliktelser betydelig. Bevilgninger over statsbudsjettet kan øke vekstevnen i økonomien, men er ikke reverserbare. For det andre kan det økonomiske handlingsrommet brukes til å øke statens sparing. Handlingsregelen tilsier en oljepengebruk på fire prosent av Statens pensjonsfond utland i et normalår, noe anslagene tyder på at 2014 vil bli. Likevel foreslo Stoltenberg II-regjeringen en oljepengebruk under tre prosent i sitt forslag til 2014-budsjett. Det tredje hovedvalget for bruken av det økonomiske handlingsrommet er økt sparing på privat hånd, ved at skattesatsene reduseres. Når velferdsstaten kommer under finansielt press,

kan skattesatsene igjen økes. I mellomtiden vil vekstevnen til økonomien stimuleres og konkurransekraften til norske bedrifter og arbeidsplasser styrkes. SSB har illustrert en ekstremform av en slik innretning av det økonomiske handlingsrommet, vist i figur 5, ved at alt av økonomisk handlingsrom fra oljeinntektene benyttes til mer enn å avvikle arbeidsgiveravgiften, før denne skatten gradvis innføres igjen for å dekke de økte kostnadene ved den kommende aldringen av befolkningen.

Siden beregningene ble foretatt, har anslaget for når velferdsstaten vil begynne å gå med underskudd, blitt skjøvet ut i tid, og Stoltenberg II-regjeringen har for årene 2006–2013 valgt, etter en innledende skatteøkning på ca. 6 mrd. kroner, å holde skattenivået fast. Det økonomiske handlingsrommet har primært blitt brukt til å øke bevilgninger over statsbudsjettet. Målt i faste kroner har statsbudsjettet økt med over 50 prosent mellom 2005 og 2013. Noe av handlingsrommet har også blitt brukt til å øke offentlig sparing i Statens Pensjonsfond Utland. Denne økte sparingen på statlig hånd kan reverseres ved å redusere skattenivået fremover. Det vil være i tråd med den opprinnelige praktiseringen av handlingsregelen. Stoltenberg I-regjeringen foreslo i budsjettet for 2002 9 mrd. 2013-kroner i vekstfremmende skatteletter, primært ved redusert toppskatt og redusert investeringsavgift, og daværende finansminister Schjøtt-Pedersen foreslo ved fremleggelsen av budsjettforslaget at å bruke halvparten av det økonomiske handlingsrommet fra oljeinntektene på skatteletter kunne være et riktig nivå.

Prinsippet om at arbeidsgiveravgiften kan reverseres for å betale for en fremtidig velferdsstat under press, gjelder også ved andre skattereduksjoner. Men enkelte aktuelle skattereduksjoner, som f.eks. reduksjonene i formuesskatten som Høyre/FrP-regjeringen har varslet, er det trolig ikke fornuftig å reversere, da de negative økonomiske virkningene av denne skatten er betydelige. Det eksisterer ingen gode anslag for den helhetlige økonomiske virkningen av formuesskatten for norsk økonomi. Men en illustrasjon av at dette er en skatt man helst unngår å gjeninnføre, kan være Islands sosialdemokratiske regjerings beslutning om at formuesskatten skulle gjeninnføres kun som en kortvarig, midlertidig skatt for å løse landets store statsfinansielle problemer etter finanskrisen. Den samme midlertidige beslutningen har blitt tatt i Spania.

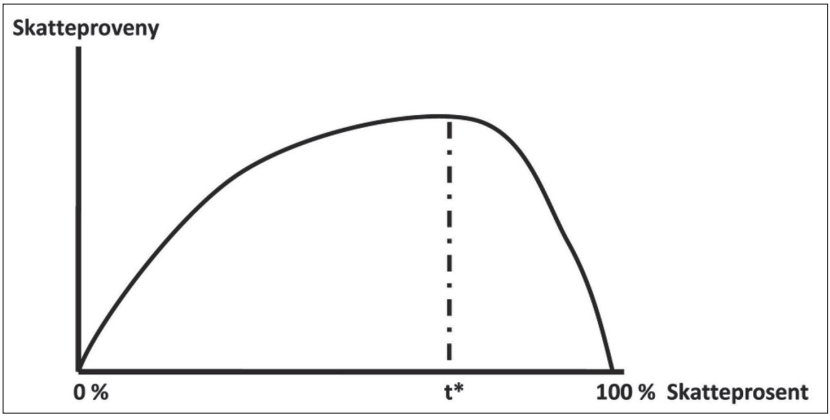
Figur 5: Nivå på arbeidsgiveravgiften hvis alt av økonomisk handlingsrom fra petroleumsinntektene i overskuddsperioden benyttes til å redusere denne skatten. 2006–2060



Kilde: SSB, Økonomiske analyser, 4/2008

Det er ikke slik at økte skattesatser er en ubegrenset kilde til økte skatteinntekter. Figur 5 viser Laffer-kurven, som har som sentralt poeng at over en gitt skatteprosent fører økte skattesatser til reduserte skatteinntekter. Det skyldes at incentivene til å arbeide og skape påvirkes av skattesatsen. Er den for høy, til høyre for t* i figur 6, reduseres verdiskapingsinnsatsen så mye at skatteprovenyet synker selv om skattesatsen økes. Laffer-kurven har i den offentlige debatt som oftest blitt trukket frem i debatten om hvorvidt skatteletter er selvfinansierende. De fleste land, herunder Norge, befinner seg nok på venstre side av t* og vil erfare redusert skatteproveny ved lavere skattesatser. Men det finnes også beregninger som viser at land kan være til høyre for grensen. En studie fra Den europeiske sentralbanken indikerer at både Sverige og Danmark kan være på høyre side av t* i kapitalinntektsbeskatningen.[3] I debatten om fremtidig prioritering av skatteletter i Norge er det relevante at økt prioritering av skatteletter i overskuddsperioden bringer oss lenger til venstre i Laffer-kurven. Det øker rommet for skatteøkninger senere, når de statsfinansielle behovene melder seg.

Figur 6: Laffer-kurven. Skatteproveny i lys av skatteprosenten



Konklusjon

Offentlige finanser i Norge fremstår som solide, spesielt sammenlignet med de utfordringer mange andre land står overfor. Dette vil endre seg drastisk i tiårene som kommer. Utviklingsbanen til dagens velferdsstat er ikke bærekraftig. Ønsker man å opprettholde en skattefinansiert velferdsstat hvor det offentlige leverer gode offentlige tjenester på sentrale velferdsområder, er det nødvendig at velferdsstaten gjøres bærekraftig i møte med aldringen av befolkningen de kommende tiårene.

Jo tidligere tiltak for å gjøre velferdsstaten bærekraftig gjennomføres, jo større virkning vil reformene ha. Tidlige reformer reduserer det relative behovet for reformer, eller muliggjør et større offentlig velferdsnivå på utvalgte, sentrale områder.

Det bør nedsettes et bredt forankret offentlig utvalg for å skape større forståelse og innsikt i de utfordringene velferdsstaten står overfor. Det bør også etableres et permanent finanspolitisk råd, slik det eksisterer i våre naboland, som kan bidra til å belyse og aktualisere finanspolitiske reformbehov, herunder det langsiktige arbeidet med å gjøre velferdsstaten bærekraftig.

For å sikre legitimiteten til en skattefinansiert, generell velferdsstat er det nødvendig å avklare hvilke velferdsordninger vi ønsker fortsatt kvalitetsvekst innen, og hvilke det er ønsket at skal forbli på dagens nivå, strammes

inn eller avvikles. Tilnærmingen med «mer til alt», som har vært praktisert de senere år, er ikke et bærekraftig alternativ, og en tilnærming som over tid vil true grunnlaget for velferdsstaten, om den fortsetter.

Tiltak på en rekke områder vil være nødvendig for å sikre en bærekraftig velferdsstat. Reformer innen offentlig sektor og i offentlige velferdsgoder vil være nødvendig. Disse bør sikte mot å styrke arbeidslinjen og bedre effektivitet i offentlig sektor.

Systemet med egenandeler bør bygges ut og raffineres. Noen velferdsgoder bør ikke ha egenandeler, men på flere av velferdsordningene enn i dag bør det avkreves en differensiert egenandel. Både mottakerens inntektssituasjon og type velferdsordning bør virke inn på egenandelen som avkreves. Et bedre egenandelssystem vil sikre mer effektiv ressursbruk i offentlig velferdstjenesteproduksjon og at skattenivået relativt sett kan holdes lavere, noe som stimulerer til aktivitet og verdiskaping.

Når velferdsstaten kommer under press, er økte skatter og avgifter en finansieringskilde som bør benyttes. Rommet for å øke skattene uten negative virkninger på verdiskapingen i økonomien økes dersom det økonomiske handlingsrommet i den inneværende overskuddsperioden benyttes til å redusere skattenivået, slik handlingsregelen legger opp til.

Utfordringene knyttet til finansiering av velferdsstaten i fremtiden er det mulig å kombinere med en videreutvikling av sentrale velferdsområder. Men det krever politiske ledere som tar ansvar for å snu utviklingen i tide. Banen til velferdsstaten slik den nå utvikler seg, er ikke bærekraftig.

Noter

[1] Velferdsstatens utfordringer belyses bl.a. i perspektivmeldingen, som blir fremlagt av regjeringen mot slutten av hver stortingsperiode. I alle de tre perspektivmeldingene som har blitt presentert siden Bondevik II-regjeringen erstattet langtidsmeldingen med perspektivmeldingen, har det fremkommet at de eksisterende velferdsordninger er underfinansiert i et femtiårsperspektiv, og at underfinansieringen stiger jo mer det offentlige velferdsnivået økes.

[2] http://www.stortinget.no/Global/pdf/Utredning/Perspektiv%2004-12.pdf).

[3] M. Trabandt and H. Uhlig, «HOW FAR ARE WE FROM THE SLIPPERY SLOPE? THE LAFFER CURVE REVISITED», ECB Working Paper Series NO 1174 / APRIL2010; http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1174.pdf

9.

Lønnsdannelse og ansvar
Trepartsansvar i turbulente tider

Kristin Skogen Lund

Det sies gjerne – også fra NHO – at «lønnsdannelsen er partenes ansvar». Det er en sannhet med modifikasjoner:

- For det første utgjør ikke de organiserte arbeidstakere i Norge mer enn rundt halvparten av alle arbeidstakere, mens andelen som jobber i tariffbundne bedrifter, er 70 prosent.
- For det andre blir en liten andel av lønnsendringene avgjort ved sentrale forhandlinger; rundt 2/3 avgjøres ved den enkelte bedrift. Så godt som hele funksjonærsjiktet får hele lønnstillegget lokalt.
- For det tredje vil de store endringene i lønn for svært mange ikke skje ved forhandlinger mellom partene. De skjer når man bytter jobb.

Sentrale forhandlinger legger premissene

Likevel er det hold i utsagnet om at lønnsdannelsen er partenes ansvar. I praksis er det slik at det som skjer ved de sentrale forhandlingene mellom partene, i realiteten bestemmer det meste. Så godt som alle arbeidstakere og arbeidsgivere påvirkes mer eller mindre direkte av de årlige tariffoppgjørene, enten det er såkalte hovedoppgjør, der også arbeidsforhold kan trekkes inn som forhandlingstema, eller mellomoppgjør, der det bare forhandles om lønn. Selvstendig næringsdrivende er kanskje den gruppen som i minst grad påvirkes.

Lønnsforhandlingene foregår naturligvis ikke i et vakuum. Myndighetenes økonomiske politikk er en av mange viktige rammebetingelser rundt oppgjøret. Blant partene brukes ofte begrepet «de tre ankerfestene», som betyr finanspolitikken, pengepolitikken og inntektspolitikken.

Det mer utvidede samarbeidet mellom partene, som blant annet manifesteres i regjeringens kontaktutvalg, har også stor betydning for lønnsoppgjørene.

For å forstå hvorfor de årlige og vårlige lønnsforhandlingene har en slik påvirkningskraft, er det nødvendig å se på noen – for folk flest – litt ukjente sider ved systemet for lønnsoppgjørene. Tre sentrale elementer i lønnsdannelsen er:

1. Frontfag. Dette litt merkelige begrepet betyr at noen fag (yrker) går «i front» i lønnsoppgjøret, det vil si forhandler først, og legger malen for de andre. «Frontfaget» består av bransjer som er representative for konkurranseutsatt sektor. Denne ordningen skal sikre at lønnsveksten ikke er så høy at konkurranseutsatt industri ikke lenger kan konkurrere med utlandet. Særlig skal det sikre at ikke skjermet sektor «stikker av» i lønnsgaloppen, og dermed stjeler arbeidskraft fra de utekonkurrerende bedriftene. Skjermet sektor kan i motsetning til konkurranseutsatt sektor kompensere økte kostnader ved å legge på prisene, og er derfor ikke like følsom for lønnsøkninger som eksportvirksomhetene. Ifølge «hovedkursteorien», som ble utviklet av økonom Odd Aukrust på 60-tallet, vil frontfagsmodellen på lang sikt sikre lik lønnsutvikling for alle sektorer.

2. Teknisk beregningsutvalg (TBU). TBU er satt sammen av drevne fagfolk fra arbeidslivets organisasjoner og forskningsmiljøene. TBU produserer rapporter både før og etter lønnsoppgjørene, og sikrer at partene har en felles forståelse av lønnsnivå, prisnivå og andre forhandlingsbetingelser. TBU sikrer dermed at partene er enige om hvordan verden ser ut, og bidrar i vesentlig grad til at tariffoppgjørene kan gjennomføres på en ryddig måte. Beregningsutvalget er en del av det institusjonelle apparatet rundt oppgjørene, som også omfatter blant annet riksmegleren og til dels også regjeringens kontaktutvalg. I kontaktutvalget møtes regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet for å drøfte spørs-

mål knyttet til den økonomiske politikken og det inntektspolitiske samarbeidet. Utvalget ledes av statsministeren og består av alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Ved siden av å bidra til gjennomføringen av lønnsoppgjørene bidrar også TBU, riksmegleren og kontaktutvalget til å bygge opp det tillitsforholdet mellom partene som er så viktig både for lønnsdannelsen og for den samfunnsrollen partene spiller for øvrig.

3. Myndighetsvedtak. De resultatene partene kommer frem til i forhandlinger for sine medlemmer, vil ofte kunne gjøres gjeldende for flere gjennom forskjellige former for myndighetsvedtak:

   - Ufravikelighetsprinsippet sikrer at bestemmelser i en arbeidsavtale er ugyldige om de strider mot en tariffavtale som partene er bundet av. I praksis medfører ufravikelighetsprinsippet at arbeidsgiveren må anvende tariffavtalen også overfor uorganiserte. Denne bestemmelsen skal hindre at arbeidsgivere kan premiere uorganiserte arbeidstakere, og at de gir dem lavere tillegg enn det de organiserte får.

   - Avtaler om arbeidsforhold ut over lønn kan allmenngjøres gjennom lovendring. Ett eksempel er utvidelse av ferietid. Lovendring ble imidlertid ikke brukt ved siste utvidelse, så i internasjonale statistikker står Norge nå med 21 dagers ferie, mens det i realiteten er 25 dager for de aller fleste.

   - I 1993 fikk vi lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Lovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet.

Lønnssamarbeidet smitter til andre områder

Lønnsforhandlingene er bare en del, riktignok en viktig del, av et svært omfattende system for lønnsfastsettelsen i Norge. Men i realiteten er det slik at frontfaget styrer det aller meste av endringene i lønn og andre goder i arbeidslivet. Og frontfagsmodellen står sterkt i norsk arbeidsliv. Det henger også sammen med at vi har relativt høy organisasjonsgrad, og at vi har få organisasjoner, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Den økonomiske politikken og det offentlige velferdssystemet er naturligvis også viktige rammebetingelser for velfungerende bedrifter og et godt arbeidsliv. Det gjelder i næringspolitikken, i finanspolitikken, og ikke minst i velferdspolitikken.

Gode offentlige støtteordninger for folk som faller ut av arbeidslivet på grunn av ledighet, sykdom eller uførhet, er en forutsetning for omstillingsdyktige bedrifter. Men *for* gode eller feilaktig utformede offentlige støtteordninger kan også bidra til å trekke folk *ut* av arbeidslivet.

Til slutt forutsetter et godt trepartssamarbeid at myndighetene lytter like godt til begge de to sidene i arbeidslivet. Til sammen danner dette kjernen i det vi betegner som «den norske modellen». Og i bunnen av den norske modellen ligger tillit. Partene må kunne stole på hverandre.

Større fordeler enn ulemper ved partssamarbeidet.

NHO er opptatt av at lønn skal reflektere innsats og produktivitet, og vi er tilhengere av markedsøkonomi, også i arbeidsmarkedet. Samtidig deltar vi altså i et system som langt på vei bryter med fri lønnsdannelse basert på frivillige avtaler mellom enkeltindivider og virksomheter. Vi ser i praksis at den måten vi gjør det på, har en rekke fordeler som oppveier ulempene:

1. Partssamarbeidet gir lav ledighet og moderate lønnstillegg. I løpet av de siste 20 år har det vokst frem en internasjonal litteratur om sammenhengen mellom graden av koordinering i arbeidslivet og arbeidsledighetsrate (og andre makroøkonomiske suksessindikatorer).

   Studier fra mange land tyder på at koordinert lønnsdannelse fører til lavere ledighetsrater enn desentraliserte systemer – særlig i land med omfattende velferdsordninger. Det er derfor også grunn til å tro at utviklingen i koordineringen for et enkelt land er et viktig premiss for målet om et høyt og stabilt sysselsettingsnivå.

   Det er også allment erkjent at sentralt koordinerte lønnsoppgjør bidrar til å holde lønnsveksten på et moderat nivå, og at lønnsforskjeller reduseres. At Norge det siste tiåret har hatt Europas høyeste lønnsvekst, skyldes Norges spesielle økonomiske situasjon med svært høye oljeinntekter.

2. Partssamarbeidet gir et fredelig arbeidsliv og godt samarbeid om politiske spørsmål. Vi har et svært lavt konfliktnivå og få streikedager. Samarbeidet mellom partene i lønnsoppgjøret smitter også over på andre områder. Vi har et ryddig arbeidsliv i Norge, med gode og stabile arbeidsvilkår og i all hovedsak seriøse virksomheter. Også når det gjelder generelle politiske spørsmål som har med nærings-, finans- og velferdspolitikk å gjøre, gir trepartssamarbeidet oss en bonus i form av innflytelse vi ellers måtte skaffet oss på annen måte.

3. Partssamarbeidet gir et mer produktivt arbeidsliv. Det samordnede lønnsoppgjøret vil ofte preges av at de lavest lønnede får sterkest relativ lønnsvekst. Lavlønnspotter og kronetillegg fører til bedre forhold for dem som får mer lønn. Men samtidig blir det dyrere å ansette lavtlønnede, noe som kan ramme unge som vil inn i arbeidslivet og andre utsatte grupper, som innvandrere og funksjonshemmede. Konsekvensene av stadige «lavlønnspotter» blir altså at lavproduktive virksomheter får det vanskelig, mens høyproduktive får det lettere. Og tilsvarende blir det enklere å få jobb for folk med høy utdanning og vanskeligere for dem med lav kompetanse.

   Partssamarbeidet kan dermed også føre til «creative destruction», det vil si at mindre effektive bedrifter og arbeidsplasser må vike for de mer effektive. Resultatet blir i det store og det hele et mer produktivt arbeidsliv, høyere lønnsomhet og generelt høyere lønninger, men med tapere både blant potensielle arbeidstakere, som ikke får jobb, og blant arbeidsgivere som må legge ned fordi de ikke har høy nok lønnsevne.

   Satt på spissen kan man si at partene ofrer noen av sine egne for fellesskapets beste. Ved fri lønnsdannelse i et marked ville vi nok hatt ikke bare en helt annen lønnsstruktur, men også en helt annen bedriftsstruktur. LOs Arve Bakke har sagt følgende om dette i en innledning han holdt for Holdenutvalget – et offentlig utvalg som studerer lønnsdannelse og forhandlinger: «For lønnsoppgjørene betyr noe. Gjennom lønnsoppgjørene har vi nærmest radert ut hele bekledningsindustrien, vi bygger ikke skipsskrog som før i tida, vi kan ikke konkurrere på meter sveisesøm. Vi har hatt produksjon av kjøleskap og komfyrer i Norge, det er borte. For 25 år siden hadde vi ca. 24 000 medlemmer innenfor beklednings- og tekstilindustrien.

I dag har vi under 1 000 yrkesaktive medlemmer i det området, og flertallet av disse er faktisk menn. TEKO-industrien klarer ikke det norske lønns- og kostnadsnivået. Jeg kan nevne flere slike bransjer som er kraftig redusert, men tar bare med en til. Vi har nesten ikke produksjon av bøker i Norge, også det er flyttet til utlandet.»

…men partssamarbeidet medfører også dilemmaer …

Systemet for lønnsdannelse gir oss altså både en ansvarlig lønnspolitikk, et fredelig arbeidsliv og et robust og produktivt næringsliv. Men det er også en del dilemmaer knyttet til en modell som forutsetter et så tett samarbeid mellom parter med i utgangspunktet svært forskjellige interesser. Ikke rent sjelden vil de standpunktene NHO inntar, kunne komme i konflikt med de umiddelbare interessene til enkelte medlemsbedrifter. Noen eksempler:

- Tredeling av foreldrepermisjon. At en del av foreldrepermisjonen forbeholdes far, kan (og skal, etter forutsetningene) føre til at far tar ut permisjon som han ellers ikke ville tatt, også når det kan skape problemer for arbeidsgiveren. Ikke alle medlemsbedrifter er like glad for NHOs standpunkt i denne saken. Når vi likevel støtter en tredeling av foreldrepermisjonen, er det fordi vi er sikre på at det er det som sikrer høyest samlet yrkesdeltakelse for menn og kvinner i det lange løp.
- Avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). IA-avtalen er en torn i øyet på mange bedrifter, og papirarbeidet med oppfølging av sykefravær er betydelig. IA-avtalen kom som et indirekte resultat av forslagene i Sandmanutvalgets innstilling fra 2000, som både ville forlenge den arbeidsgiverbetalte sykeperioden, redusere sykelønnen for korttidsfravær og senke personskatten. Men da dette forslaget ble skutt ned samme dag som det ble fremmet, ble det klart at alternativet til en IA-avtale var ensidige byrder på arbeidsgiverne. Derfor har NHO tviholdt på IA-avtalen, og derfor har det også lyktes to ganger i avtalens levetid å stoppe forsøk fra både borgerlig og sosialistisk regjering på å øke den arbeidsgiverbetalte sykeperioden.
- Arbeidsinnvandring. Bedriftene ser de positive sidene ved arbeidsinnvandring: De får et større tilfang av søkere og kan uten særskilte forpliktelser ansette den som passer best i jobben, uansett om per-

sonen er fra Norge eller Polen eller er en høyt utdannet spesialist fra Vietnam. Men arbeidsinnvandring har også andre sider. På kort sikt må det offentlige besørge økte infrastrukturinvesteringer for å møte veksten i folketallet. På lengre sikt vil offentlige utgifter øke ytterligere fordi arbeidsinnvandrerne har krav på sosiale ytelser. Disse utgiftene vil også falle på bedriftene etter hvert. Det må NHO påpeke selv om det kan føre til innstramminger i reglene for arbeidsinnvandring, som da ordningen med arbeidsinnvandring for visse typer spesialister fra land utenfor EØS ble avskaffet.

Det NHO taper på dette, er irriterte medlemmer, som ikke alltid mener at NHO ivaretar deres interesser. Men samtidig vinner vi på det ved at medlemmene ser at de er med i en organisasjon som tar et samfunnsansvar, og som setter helheten foran enkeltsakene.

… og modellen utfordres

Den norske modellen for lønnsdannelse og partssamarbeid har vist seg fleksibel og rustet til å møte endringer i samfunns- og arbeidslivsstruktur. Det vil det være behov for også fremover, når vi møter nye utfordringer:

1. En oljedrevet lønnsvekst. Selv om det kan argumenteres for at forhandlingssystemet virker lønnsbremsende, har Norge faktisk hatt den høyeste lønnsveksten i Europa siden årtusenskiftet. I 2012 var lønnskostnadene per timeverk, målt i felles valuta, i norsk industri 69 prosent høyere enn hos handelspartnerne i EU. Dette reflekterer et høyere produktivitets- og inntektsnivå, men også en høyere lønnsvekst de siste årene. Svekkelsen av konkurransekraften har skjedd over tid ved at lønnsveksten i Norge gjennomgående har ligget over veksten hos handelspartnerne. Det regjeringsoppnevnte Holdenutvalget skal se på denne problemstillingen.

2. Offentlig sektor i Norge er uten tvil en vekstbransje. Særlig utfordringene i helse- og omsorgssektoren vil gi sterk vekst i andelen offentlig ansatte dersom det ikke skjer en storstilt omlegging til privat helse- og omsorgsyting. Også innen utdanningssystemet ventes det

betydelig vekst i antall ansatte. En offentlig sektor i sterk vekst med stort arbeidskraftsbehov og et oljefond i ryggen kan bli en alvorlig utfordring for lønnsfastsettelsen i Norge. Økte lønninger for å trekke folk til offentlig sektor vil kunne tappe deler av konkurranseutsatt næringsliv for arbeidskraft, eller påføre bedriftene så store kostnader at de bukker under. Stadige krav om egne «potter» til grupper i offentlig sektor er ubehagelige påminnelser om at en slik utvikling ikke er helt urealistisk, særlig når et flertall av velgerne etter hvert lever av inntekt fra det offentlige.

3. En økende andel uten arbeidstilknytning. I Norge jobber vi ikke så mye, men mange er i jobb. Den høye yrkesdeltakelsen er imidlertid under press. De høye lønnsøkningene, særlig nederst i lønnsskalaen, gir et kraftig incentiv til økt produktivitet og bruk av teknologi. Samtidig krever det en stadig mer kompetent arbeidsstyrke, noe som gjør inngangsporten til arbeidslivet stadig trangere. Et raust trygdesystem forsterker denne utviklingen. Dette er neppe bærekraftig i lengden.

   «Something's gotta give», sa Gudmund Hernes i et intervju med Dagens Næringsliv 16.08.2013, og føyde til: «Det vil bli klarere kobling mellom det du yter og det du får.» Jeg tror det er en riktig vurdering, og det er vanskelig å se hvordan den koblingen Hernes etterlyser, skal gjennomføres uten at vi får større forskjeller.

4. Møtet med den globale virkeligheten. Globalisering og internasjonal arbeidsdeling gir bedre og billigere varer og tjenester og er generelt til fordel for alle. Men det gir også utfordringer. I mars 2013 tapte NHO den såkalte «verftssaken» i Høyesterett. Staten og LO vant frem med sin påstand om at dersom polske arbeidere utsendt til Norge ikke fikk dekket reise, kost og losji etter norske regler, ville det true «den norske modellen». NHO har tatt dommen til etterretning. Nå kan det sies mye om denne dommen – blant annet har lederen av EFTA-domstolen vært så krass i sin omtale at siste ord neppe er sagt i saken.

   Men andre sider ved EØS-medlemskapet utfordrer den norske modellen sterkere enn regler for reise, kost og losji. Hvert år kommer det rundt 70 000 mennesker for å bosette seg i Norge. Svært mange av dem er villige til å jobbe for langt mindre enn det de fastboende kan få i trygd uten å jobbe. Andre er ikke kvalifisert til å jobbe i det

> produktive norske arbeidslivet, og ender som stønadsmottakere uten å ha vært i jobb. Og noen jobber i det uregulerte arbeidsmarkedet, hvor det verken finnes skatt eller sosiale ytelser.

Presset som oppstår i grenseflaten mellom 1) gode trygdeytelser, 2) høye minstelønner, 3) høy produktivitet, 4) økende kompetansekrav og 5) fri flyt av arbeidskraft, vil etter hvert utfordre både systemet for lønnsdannelse og etter hvert hele den norske modellen.

Og da må vi regne med at partenes ansvarsvilje og -evne kan bli satt på prøve.

10.
Ansvar og egen helse

Georg Espolin Johnson

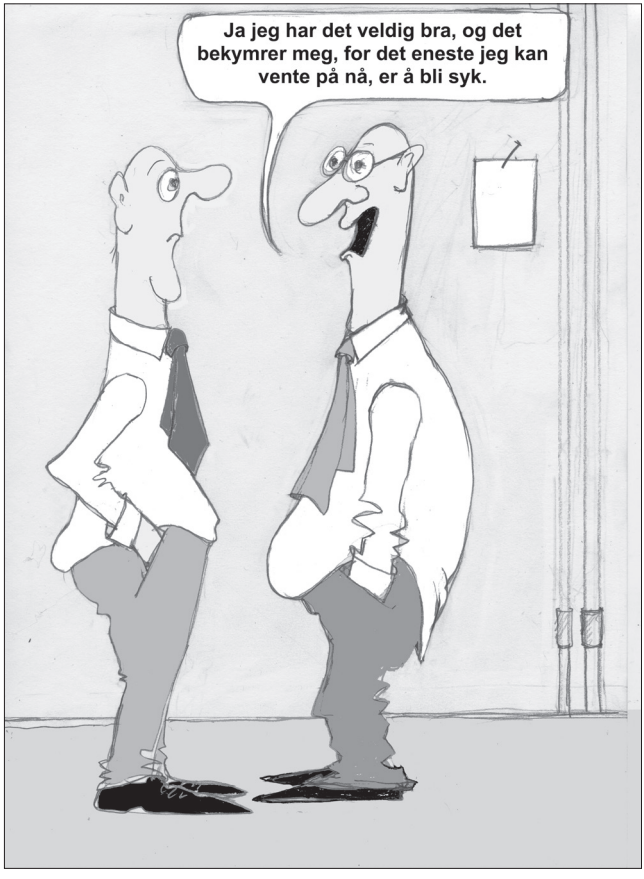
Hvorfor er temaet «ansvar og egen helse» interessant? Er utgangspunktet at helse er en velavgrenset tilstand som hver og en av oss kan oppnå bare vi gjør de rette valgene? Vil mine bestrebelser på å oppnå god helse sammenfalle med dine? Gir det mening å snakke om helse som en privat tilstand, eller er helse alltid en funksjon av en interaksjon mellom individ og fellesskap? Hvilken «gevinst» har fellesskapet av at jeg har god helse, og hvordan kan fellesskapet legge til rette for at jeg får det? Bunner interessen for temaet i at fellesskapsutgiftene til helsetjenester er for høye, og at enhver må ta større økonomisk ansvar, eller er utgangspunktet at vi bør bruke mer offentlige midler på å forebygge uhelse gjennom utjevning av sosiale forskjeller, begrensning av risikoatferd og stimulering til helsefremmende aktiviteter? Er vi forpliktet overfor fellesskapet til å ta vare på helsen vår? Eller finnes det kanskje en religiøs eller annen naturbestemt slik forpliktelse?

Det kan stilles en rekke andre spørsmål, men poenget her er bare at begrepsforståelse og fordommer vil påvirke fremstillingen. Jeg har forsøkt å innta en søkende og spørrende holdning i betydningen at det stilles mange spørsmål, men gis få svar. Jeg legger uansett til grunn at alle ønsker en samfunnsordning som er best mulig for flest mulig, og vil reflektere over de spørsmålene som stilles på det grunnlaget.

Temaet består av to ganske atskilte områder. På den ene siden dreier det seg om ansvar for at uhelse ikke oppstår (for at vi er sunne, friske og

lykkelige), og på den andre om behandlingsansvar (ansvar for tiltak når uhelse først er oppstått).

I første omgang er det behov for en viss begrepsavklaring.



Hva er helse?

Verdens helseorganisasjon (WHO) definerer helse som en tilstand av fullstendig legemlig, sjelelig og sosialt velvære og ikke bare fravær av sykdom og lyte.[1] Er personen i vitsetegningen ved god helse, eller innebærer ubehaget (eller helseangsten) at han ikke fyller WHOs helsekriterier?

Etymologisk har helse samme rot som hel og hellig, og den svenske idéhistorikeren Roger Qvarsell har påpekt at før fremveksten av moderne medisin var helsebegrepet nær forbundet med samtidens religiøse, moralske og sosiale ideer og knyttet an til harmoni mellom enkeltmennesket og en større helhet.

En snever biomedisinsk definisjon av helse er fravær av sykdom. Sykdom må da forstås som et avvik fra en eller annen forventningsverdi som det til en viss grad er mulig å definere og å anslå avvik fra. Tilstanden må være generelt akseptert som sykdom i det biomedisinske fagmiljøet, og den må være navngitt i form av en diagnose. Et slikt *medisinskfaglig perspektiv* dekker imidlertid bare en del av det jeg i denne teksten kaller uhelse. Sykdomsfornemmelsen og den selvopplevde funksjonsbegrensningen – det vi kan kalle *det personlige perspektivet* – har ikke nødvendigvis noe motstykke i en diagnose, samtidig som en diagnose kan være stilt uten at den syke trenger å føle seg plaget.

I tillegg kan uhelse sees i et *kulturelt perspektiv*, uttrykt i det som ofte kalles sykerolle. To personer med samme diagnose og/eller plager vil te seg forskjellig som syke – spille forskjellige sykeroller i samfunnet. Forskjellige kulturer og samfunn åpner for forskjellige sykeroller på samme måte som de åpner for forskjellige kjønnsroller. En norsk kvinne har andre kjønnsroller å spille på enn en italiensk eller nigeriansk. De mest nærliggende rollevalgene for en mann i sosialgruppe 1 vil være annerledes enn for en fra sosialgruppe 5. På samme måte vil atferdsforventningene til en person som har fått hjerteinfarkt, er blitt påkjørt bakfra i bil eller har mistet et barn, variere med kultur og samfunnsforhold.

WHOs helsedefinisjon tar delvis hensyn til disse aspektene ved å trekke inn både den personlige sykdomsopplevelsen og tilpasningen til samfunnet. I tillegg finnes det naturligvis andre helsedefinisjoner. Ivan Illich, opprinnelig katolsk prest, men mest kjent for sine sterkt kritiske synspunkter på moderne medisin og helsevesen, definerer helse som «graden av autonomi med hvilken et individ tilpasser seg betingelsene i omgivelse, og hvordan det bevisst engasjerer seg i å endre betingelsene for å gjøre tilpasningene mer behagelige og effektive». I denne sammenhengen er definisjonen interessant fordi den gjør helse til en mer aktiv prosess der den enkelte har et ansvar for resultatet.

Selv om WHOs og Illichs definisjoner er atskillig videre enn den

snevre biomedisinske, mangler også de i stor grad risikoaspektet, som er et viktig tema i denne teksten. Vi kan godt tenke oss en overvektig person som opplever «legemlig, sjelelig og sosialt velvære» og dermed vil ha oppnådd optimal helse etter WHOs definisjon. I et slikt perspektiv kan det gi mening å snakke om subjektiv og objektiv helse. Begreper som trivsel, livskvalitet, ubehag, plager og lidelse vil da være knyttet til subjektiv helse, mens manifest sykdom og i en viss grad risikoatferd og andre risikofaktorer vil være uttrykk for den objektive delen.

Begrepet «trivselsvekt» kan illustrere noen poenger. At lett overvekt knapt medfører økt risiko for sykdom (alt annet likt), reflekteres ikke nødvendigvis av samfunnets til enhver tid gjeldende estetiske oppfatning av idealvekt. Noen vil føle ubehag, frustrasjon og dårlig samvittighet bare ved å avvike fra idealet. De vil med andre ord kunne oppleve uhelse etter WHOs definisjon uten å ha sykdom eller økt sykdomsrisiko. Andre vil være tilfreds så lenge sykdomsrisikoen ikke er økt, mens noen lever livet lykkelig uten å la seg affisere av noen av delene. Sistnevnte vil ha god subjektiv helse, mens deres risikoprofil og manglende interesse for samfunnets sunnhetsideal kanskje kan sees som uttrykk for redusert objektiv helse.

Men først og fremst er helse uttrykk for hvordan jeg opplever meg selv i samfunnet – min egen funksjons- og trivselsopplevelse. Helsestatus er dermed noe langt mer enn et sett individuelle, målbare parametere som eksempelvis nyrefunksjon, forholdet mellom høyde og vekt og siste års resultat i «Birken». Den franske filosofen Pascal Bruckner (f. 1948) har bemerket at vi antakelig lever i det første samfunnet der mennesker føler seg ulykkelige fordi de ikke føler seg fullstendig lykkelige. I boken *Null-visjonen – essays om helse og frihet* skriver professor i sosialmedisin Per Fugelli at i vårt avkristnede, avideologiserte og avmilitariserte samfunn ser helse, livsstil og sikkerhet ut til å ha overtatt som ordensmakt. Er det sånn at snevre helsemål har overtatt for tidligere tiders normerende samfunnsstrukturer og -institusjoner, og at når vi opplever at de snevre helsemålene ikke er i stand til å fylle tomrommet, slår det tilbake på oss og reduserer helsen i stedet for å styrke den?

Generelt om ansvar og helse

Vår kultur bygger på at alle har rett til å velge og har ansvar for egne valg. Dermed er det udiskutabelt at enhver også har ansvar for sin helseatferd, altså i hvilken grad vi for eksempel velger å trimme, drive ekstremsport, røyke, holde vekten eller drikke tran. Men gir lik *rett* til å velge også lik *mulighet* til å velge?

Det er i dag meget godt dokumentert at samfunnsforhold ikke bare påvirker helseatferd, men gjennom andre mekanismer også påvirker risiko for uhelse mer direkte. Selv når personer med samme risikoatferd sammenlignes, er sykdomsforekomsten høyere i lavere sosiale lag og i samfunnsgrupper med svake sosiale nettverk. Også fordelingen av rikdom i et samfunn påvirker helsetilstanden direkte. Stor forskjell mellom fattige og rike øker risikoen for uhelse også i de høyeste sosialgruppene. Et grunnleggende spørsmål blir derfor i hvilken grad forhold som den enkelte i begrenset grad eller ikke i det hele tatt har innvirkning på, fritar fra egenansvar for risikoatferd og uhelse. I hvilken grad er det et samfunnsansvar å legge til rette for lavest mulig risiko for ugunstig helseatferd og uhelse for alle? I hvilken grad bør samfunnet ha anledning til å overta ansvaret for helsen vår ved å blande seg direkte inn i våre valg av livsførsel? Bilbeltepåbud er et faktum. Bør sykkelhjelm og redningsvest i fritidsbåter også påbys? Kan røyking kriminaliseres? Hva med visse typer risikosport som innebærer atskillig større fare for alvorlige skader og død enn å røyke 10 sigaretter daglig? I generelle ordelag: I hvilken grad skal vi ha frihet til å velge «feil»? Hvilket ansvar skal vi ha for konsekvensene når vi gjør det, og hvem skal definere «feil»?

Regjeringens hensikt med stortingsmeldingen «Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller» fra 2007 var å dreie oppmerksomheten bort fra enkeltindividets ansvar for egen helse og over til samfunnsansvar, selv om det samtidig understrekes at vi har et betydelig egenansvar. Det vises til at «de sosiale forskjellene i helse varierer systematisk etter sosial status i så stor grad at forskjellene må være påvirket av sosiale og økonomiske faktorer som den enkelte ikke har valgt selv». Blant annet slås det fast at selv om helseproblemer kan være årsak til funksjonssvikt og inntektstap, påvirker sosial posisjon helsen mer enn helsen påvirker sosial posisjon. Som det fremgår av meldingens tittel, og under henvisning til at de sosiale forskjellene har økt i Norge (som i resten av Vesten),

tas det til orde for en politikk som vil redusere sosiale forskjeller. Enhver som slutter seg til at vi ikke bare bør ha lik *rett*, men også lik *reell mulighet* til å oppnå god helse, må nødvendigvis slutte seg til dette som overordnet prinsipp. Men vil en politikk som utjevner helseforskjeller, komme i konflikt med våre krav til generell valgfrihet og innebære et formyndersamfunn som de færreste av oss vil akseptere?

Noen ti-millioner-kroner-spørsmål kan lyde slik: Hvor ligger det optimale balansepunktet mellom likhet og forskjeller i samfunnet? Hvilket ansvar skal staten ta for å nå dette målet? Hvordan bør ulik reell valgmulighet påvirke de forventninger og krav som stilles til individuell helseatferd? Hvilket ansvar bør staten ta for behandling av uhelse som antas å skyldes ugunstige personlige valg?

Finnes det situasjoner hvor vi bør si til en syk eller lidende person at dette må du bære ansvaret for og ordne opp i selv? Kan vi si til en person som er sterkt overvektig og har forsøkt å gå ned i vekt uten å lykkes, at dette har ikke fellesskapet noe med? Og hva skal i så fall til for at vi noen ganger i stedet bør konkludere med at her hadde du faktisk ikke et reelt valg? Til sammenligning vil samfunnsforhold noen ganger kunne forklare en forbrytelse, og kanskje være formildende i straffeutmålingen. Men selv om sosiale forhold i varierende grad kan *forklare* forbrytelsen, vil de svært sjelden frita den skyldige for egenansvaret. Selv om gjerningsmannen blir straffet, vil imidlertid rettsprosessen kunne bidra til at samfunnet gjennom strukturelle tiltak prøver å legge til rette for at sannsynligheten reduseres for tilsvarende forbrytelser i fremtiden. Kan vi tenke på samme måte innenfor helsevesenet? Kan vi med andre ord si at uhelse som konsekvens av egen helseatferd må enhver ta ansvar for selv, men at samfunnet samtidig må gjøre hva det kan for at flest mulig skal velge «riktig»? Eller halter denne parallellen?

La oss tenke oss to 50 år gamle menn. Den ene er moderat overvektig, tenker ikke særlig mye over hva han spiser, røyker noen sigaretter daglig, driver ikke regelmessig fysisk aktivitet, er lykkelig gift med kvinnen han giftet seg med som 22-åring, og har god kontakt med barna sine. Den andre er slank, velger diett strengt etter Helsedirektoratets anbefalinger, er ikke-røyker, trener nesten daglig, er skilt og har lite kontakt med barna sine. Mange vil sikkert bli overrasket over at den andre har vel så høy risiko for å få hjertesykdom og dø som den første. Er det rimelig å holde den første (han som ikke prøver å oppfylle de anerkjente, men snevre helsemålene) mer ansvarlig enn den andre? Hvis vi skal holde den andre ansvarlig,

spiller det da noen rolle om han ble forlatt av kona, eller om det var han som forlot kona etter et eventyr (som raskt tok slutt) med en 15 år yngre kvinne? Man kan naturligvis konstruere en rekke tilsvarende eksempler og stille tilsvarende banale, men likevel vanskelige spørsmål.

Vi kan uten videre fastslå at ingen noensinne vil hente hjem gevinster på ovennevnte ti-millioner-kroner-spørsmål. Enhver løsning i form av balanse mellom samfunnsansvar og individuelt ansvar vil bestå av kompromisser og fungere urimelig i visse situasjoner. Modellen vi velger, vil delvis avhenge av verdiplattform, men også av hvor godt informert de aktuelle beslutningstakerne er. En som ikke vet noe om hvordan kultur og miljø påvirker helseatferd og sykdomsforekomst, vil sannsynligvis mene at individet må ta større ansvar enn en som har satt seg grundig inn i temaet.

La oss se på noen samfunnsforhold som påvirker forekomst av helseatferd og helse.

Sosiale forskjeller og helse

The Adverse Childhood Experiences Study (ACE) er en omfattende og stadig løpende undersøkelse som har som mål å avdekke sammenhenger mellom oppvekstsvilkår og senere uhelse[2]. Mellom 1995 og 1997 ble mer enn 17 000 personer inkludert i studien, og de samme personene følges fremdeles. Konkret leter man etter svar på hvilken innvirkning belastende familieforhold i oppveksten, som mishandling, overgrep, krenkelser, forsømmelse og rusmisbruk, har på oss senere i livet.

Resultatene viser at risiko for blant annet følgende tilstander øker proporsjonalt med økt oppvekstbelastning: hjertesykdom, kronisk obstruktiv lungesykdom (KOLS), leversykdom, depresjon, seksuelt overførbare sykdommer, dårlig livskvalitet, tidlig røykestart og røyking, alkohol- og rusmisbruk, ungdomssvangerskap og uønskede svangerskap, fedme, voldelige partnerskap og selvmordsforsøk. I tillegg til å påvirke helseatferd har det vist seg at oppvekstsvilkår også påvirker sykdomsforekomst mer direkte. Hvis vi sammenligner to grupper med lik helseatferd, men med henholdsvis høy og lav oppvekstbelastning, vil det være mer sykdom og plager i gruppen med høy belastning.

Belastende oppvekstforhold forekommer hyppigere i lave sosialgrupper enn i høye. Fordi barn tenderer til å havne i samme sosialgruppe som

sine foreldre, kan helseforskjeller mellom sosialgrupper delvis forklares av dårlige oppvekstsvilkår. Men også sosiale faktorer i voksenlivet påvirker voksenhelsen direkte. Utdanning, yrkesgruppe, inntektsnivå og bosted påvirker både helseatferd, psykisk helse og en rekke alvorlige sykdommer.

På 60-tallet var oppfatningen at arbeidslivsledere var spesielt utsatt for hjerteinfarkt på grunn av stress og stor ansvarsbelastning. Den økte risikoen ble brukt som begrunnelse for høy lønn. I dag vet vi at bildet ser helt annerledes ut. Forekomsten av hjerteinfarkt og relaterte sykdommer er høyest i lave sosiale lag. Vi vet også at jo lenger ned vi går på den sosiale rangstigen, desto flere er overvektige, røyker mye, har høyt blodtrykk og er fysisk inaktive. Det er både åpenbare og mer subtile årsaker til slike forskjeller, og helt sikkert mange ukjente. Årsakene skal imidlertid få hvile. I denne sammenhengen er det vesentlige poenget at det er en sterk sammenheng mellom sosiale betingelser på den ene siden og helseatferd og helse på den andre.

I tillegg til oppvekstvilkår og sosial tilhørighet, som altså både har selvstendig betydning og griper inn i hverandre, har det vist seg at også graden av ulikhet i et samfunn påvirker helsen. I boken *Ulikhetens pris* hevder epidemiologene[3] Richard Wilkinson og Kate Pickett å dokumentere at de mest egalitære samfunnene også er de sunneste. Jo jevnere velstanden er fordelt i et samfunn, og jo mer likeverdige folk føler seg, desto bedre er helsetilstanden *for alle*. Uansett inntektsnivå og sosialklassetilhørighet er det fra et helseperspektiv gunstigere å leve i et samfunn preget av likhet enn i et samfunn preget av forskjeller. Utslaget er størst i de laveste sjiktene, men viser seg altså også i de høyeste. I et samfunn preget av likhet, vil gruppen høyest på den sosiale rangstigen ha bedre helse enn samme gruppe i et samfunn preget av ulikhet, selv om gruppene i absolutt forstand er like hva angår velstandsparametre.

Men naturligvis forekommer alle former for uhelse og risikoatferd i alle grupper. Og vi finner heldigvis løvetannbarn som lever et langt og lykkelig liv til tross for nesten umulige oppvekstsvilkår. Selv om vi kan forvente at flere personer vil få lungekreft i en gruppe røykere enn i en gruppe ikke-røykere, vil sykdommen likevel ramme temmelig tilfeldig innenfor hver gruppe. Selv om oppvekstsvilkår og sosiale forhold påvirker helse og helseatferd, er det altså i et konkret sykdomstilfelle slett ikke alltid mulig å si noe sikkert om årsaksforholdene. Både røykere og ikke-røykere får lungekreft. Kan vi vite at røykeren ikke ville fått lunge-

kreft hvis hun ikke hadde røkt? Kan vi sette en grense for hvor mye man skal ha røkt før man mister retten til fellesskapsfinansiert behandling? Hvordan bør vi se på egenansvaret i et slikt perspektiv?

Statistisk sentralbyrås helseundersøkelser, som gjentas hvert tredje eller fjerde år, inneholder spørsmål om egenvurdert helse. Det viser seg at også egenvurdert helse samvarierer med sosialgruppe; en større andel opplever å ha god helse i øvre sosialgrupper. Samtidig vet vi at selvopplevd helse er knyttet til sykdomsrisiko. En som føler seg syk, plaget eller utilpass i livet, har større risiko for å bli syk også i snever biomedisinsk forstand.

Sammenhengene mellom sosiale forhold og helse er komplekse og kunne naturligvis vært utdypet og nyansert. Det som er viktig i denne sammenhengen, er at risiko for uhelse i betydelig grad ligger utenfor den enkeltes kontroll. Den enkelte har ingen mulighet til å påvirke sine oppvekstbetingelser, og som voksen begrenset mulighet til å påvirke historisk sementerte samfunnsstrukturer. Den enkelte har heller ingen mulighet til å påvirke de sosiale betingelsenes direkte innvirkning på helsen, og valget av helseatferd vil være påvirket av gruppetilhørighet. Selv om enhver person til syvende og sist har et ansvar for sine valg, åpner disse perspektivene for ytterligere vanskelige spørsmål som for eksempel:

Kan vi holde en person i laveste sosialklasse med en rekke risikofaktorer i oppveksten like ansvarlig for sine røykevaner eller annen helseskadelig aktivitet som en person fra høyeste sosialklasse med atskillig bedre forutsetninger?

Kan vi si om en person med svakt sosialt nettverk som blir innlagt på sykehus med kreft, at han burde sunget i kor eller vært medlem av Rotary for å forebygge sykdom?

Kan vi si til en person som har levd sunt, får hjerteinfarkt som 40-åring og først da får påvist skyhøyt kolesterol, at han burde tatt ansvar for å få målt kolesterolet sitt på et tidligere tidspunkt, slik at hjertesykdom kanskje kunne vært forebygget? Eller skal vi innføre obligatoriske helsekontroller for å avdekke slik risiko?

Kan vi støtte en politikk som øker lønnsforskjeller og sosiale spenninger i samfunnet?

Ansvar og arbeidsuførhet

Sammenlignet med andre land har Norge statistisk sett en stor andel personer på uføreytelser. (I hvilken grad dette er så bekymringsfullt som mange vil ha det til, må jeg la ligge.) Fordi folketrygdens viktigste ytelser ved arbeidsuførhet forutsetter sykdom, skade eller lyte, er arbeidsuførhet per definisjon knyttet til helsestatus. I det enkelte tilfellet mangler imidlertid ofte en klar diagnose, og plagene og funksjonsreduksjonen kan være vanskelige å fastslå utover personens egne angivelser.

Slik jeg ser det, har verken politikere eller NAV bestemt seg for hva folketrygdens sykdomsbegrep egentlig skal omfatte, formodentlig fordi få har reflektert tilstrekkelig nøye over forskjellen mellom sykdom (i snever biomedisinsk forstand) og uhelse. I NAVs retningslinjer for lovanvendelsen brukes imidlertid begrepet «helseproblemer» på en slik måte at det må oppfattes som synonymt med «sykdom» i lovteksten[4]. Selv om NAVs tolkning av «sykdom» varierer sterkt i praksis og fører til betydelig forskjellsbehandling, er det i prinsippet åpnet for en tolkning der «sykdom» innebærer enhver form for uhelse etter WHOs definisjon. Den enkeltes oppfatning av hvordan plagene påvirker funksjons- og arbeidsevnen, og hvilke sykeroller samfunnet har åpnet for, blir atskillig viktigere enn hva legene finner. I utgangspunktet kan det kanskje se ut som dette åpner for stort egenansvar. Hvem andre kan ta ansvaret når undersøkelsesfunn mangler, årsaksforholdene er uklare, og effektiv behandling ikke finnes? La oss se litt på hvilke typer helseproblemer det er snakk om, og hvordan man kan tenke seg at de oppstår og vedlikeholdes.

Lite spesifikke smerter, utmattethet eller «energitap», angst og nedstemthet av varierende intensitet og en fornemmelse av redusert kognitiv funksjon (hukommelses- og konsentrasjonsproblemer) er hyppige årsaker til uhelse generelt og dermed også til arbeidsuførhet. Slike plager kan være symptomer på annen sykdom eller skade, men forekommer oftere i varierende kombinasjoner i det som ofte går under betegnelsen sammensatte lidelser. Begrepet er bare delvis innarbeidet i helsevesenet og det medisinske fagmiljøet, og andre vanlig brukte begreper er funksjonelle lidelser, funksjonelle somatiske symptomer og psykosomatiske lidelser. Det finnes rikelig med litteratur om hvilket begrep som bør foretrekkes, og hvorfor andre er ubrukelige. Her er ikke rom for å gå ytterligere inn på det, utover at det eksemplifiserer at valg av ord er viktig for

hvordan vi oppfatter og håndterer helsespørsmål, og at filologien har en mer sentral plass i helsespørsmål enn mange tror.

Selv om det kan foreligge en utløsende skade eller sykdom ved sammensatte lidelser, er det karakteristisk at denne i så fall ikke kan forklare omfanget av de angitte plagene og funksjonsreduksjonen. Psykologiske mekanismer ansees å spille en sentral rolle. «Psykologiske mekanismer» må ikke misforstås i retning av psykiatrisk sykdom. I enkelte tilfeller er psykologiske mekanismer lette å få øye på, som for eksempel når jeg skal opptre med noe som jeg egentlig kan på rams, men får fullstendig jernteppe når publikum dukker opp. Sammenhengene er som regel atskillig vanskeligere å få tak på og kan ha alvorlige helsekonsekvenser. Det er likevel ikke noe sykelig i de bakenforliggende psykologiske mekanismene. Hvordan skal vi se på ansvar i slike sammenhenger?

I en tilfeldig valgt 10-dagersperiode (1.–10. juli 2013) hadde halvparten av Dagbladets førstesider prangende oppslag om helse:

1. juli: **Ny oppsiktsvekkende forskning knuser det du vet om diabetesfaren. Norske forskere er overrasket**
4. juli: **Norske forskere avslører ny hjerterisiko**
5. juli: (Oppslag 1) **Medisinalarm – Pillene som kan gi blodpropp**
(Oppslag 2) **Advarer mot feil trampolinelek**
9. juli: **Er du plaget av øresus? Sjekk om du er i faresonen! 7 gode råd**
10. juli: **Norske forskere med nye diabetesfunn. Kobler ukjent risikofaktor til diabetes og fedme.**

Jeg tar ikke stilling til om informasjonen i noen av artiklene var misvisende. Poenget her er *fokus*. Fokus skaper bekymring. Bekymring kan føre til fornuftig forebygging, men hvis bekymringen i stor grad er ubegrunnet, vil helseeffekten av forebyggingen bli mindre enn den uhelsen som skapes av bekymringen, og det er ingen tvil om at nettopp dette forekommer. Samtidig har vi et sterkt samfunnskrav til åpenhet og informasjon. Å være «lykkelig uvitende» er neppe en tilstand folk i dag åpent ville foretrekke (selv om mange sannsynligvis faktisk ville vært lykkeligere av den), og å holde folk i uvitenhet om forhold som kan ha betydning for helsen deres, ville stride mot samfunnsmoralen (og sannsynligvis også mot en lov).

Så er spørsmålet: Skal helseinformasjonen kontrolleres eller sensureres? Skal utilbørlig desinformasjon gjøres straffbart etter mønster av inju-

rielovgivningen? Skal staten opprette et organ som påpeker og retter opp feilinformasjon? Skal «lettlurte» personer som går i fella, behandles på en annen måte enn personer som burde forstått bedre?

Som om ikke dette var problematisk nok, er mediene langt fra versting på området. Gjennom historien har legene ytt det største bidraget til å sykeliggjøre vanlige livsproblemer. I tillegg har de med stor autoritet gitt ensidige biomedisinske forklaringer på tilstander hvor idéhistorisk og samfunnsvitenskapelig forskning viser at samfunnskrefter har vært og er av vesentlig betydning. I mange tilfeller har de biomedisinske forklaringene skapt mer lidelse og elendighet enn de har ført til effektiv behandling.[5]

I spørsmålet om ansvar er det relevant at samfunnet ikke synes å ville innse at sosiale krefter kan skape høyst reell lidelse. Når lidelse er ansett å være påvirket av sosiale krefter og psykologiske mekanismer, oppfattes tilstanden i vår kultur som mindre legitim enn hvis årsaken er en ytre faktor, for eksempel et virus i nervesystemet, en feil i hormonbalansen, en nakkeforstuing eller eksponering for stråling eller et farlig kjemisk stoff. Når psykologiske faktorer spiller inn, ansees man å ha et større *egenansvar* for tilstanden.

Naturligvis finnes de som bevisst bruker sykdom for å oppnå et eller annet mål, og naturligvis er dette et problem, ikke minst for trygdesystemet vårt. I denne sammenhengen holder jeg misbruk utenfor og refererer kun til personer som ikke har bevisste vikarierende motiver for å fremstille seg med plager og funksjonssvikt. Under denne forutsetningen finnes det i praksis ingen grunn til å anse at personer med sammensatte lidelser har større ansvar for egen uhelse enn personer med mer objektiviserbar sykdom. Det er imidlertid et viktig poeng at behandling rettet mot de enkelte kroppslige plager, har liten effekt ved sammensatte lidelser. Heller ikke dette har jeg anledning til å gå nærmere inn på utover kort å problematisere den grunnfestede feiloppfatningen at nær sagt alle typer plager kan forstås gjennom skolemedisinens briller. Hvis manglende vann i springen skyldes at magasinene er tomme, nytter det imidlertid ikke å spørre rørleggeren om hjelp.

I boken *Whiplash and other useful illnesses* beskriver den amerikanske psykiateren Andrew Malleson hvordan sykdommen Railway spine oppsto kort tid etter at jernbanen mellom Manchester og Liverpool åpnet i 1830. Togkollisjoner forekom forholdsvis hyppig, og et økende antall passasjerer, som tilsynelatende var kommet uskadet fra ulykkene, kla-

get over plager som uspesifikke muskelsmerter, hodepine, utmattelse, svimmelhet og hukommelsesproblemer. Selv om det hersket uenighet om årsaksforholdene, mente en stor andel av datidens leger at tilstanden skyldtes skader i nervesystemet, og fra 1850 økte forekomsten betydelig. I 1885 uttalte kirurgen Herbert Page ved St Mary's Hospital i London at det var «meget nærliggende å anta at en nevrologisk forklaringsmodell aldri ville oppstått hvis legene hadde forstått bedre hvordan psyken påvirker kroppen – og hvis legene ikke hadde tatt for gitt at varige plager etter togkollisjoner *må* være forårsaket av skader i ryggmargen til tross for at ingen av oss noensinne har sett slike skader». Etter århundreskiftet forsvant sykdommen.

I rapporten «Diagnostisering og behandling av kronisk utmattelsessyndrom / myalgisk encefalopati (CFS/ME)» fra Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten er syv av de ti forfatterne leger, og de tre ikke-legene har andre profesjoner i behandlingsapparatet. Selv om det refereres til den biopsykososiale sykdomsmodellen, gjør forfattersammensetningen fremstillingen temmelig ensidig, noe som også reflekteres i rapportens 127 referanser. På direkte spørsmål til rapportens redaktør om hvorfor man ikke hadde trukket inn samfunnsvitere og historikere i arbeidet, fikk jeg til svar at det hadde ingen tenkt på.

Poenget med begge eksemplene er at skolemedisinens tolkningshegemoni fører til at de sosiale kreftenes og psykologiske faktorenes betydning kommer helt i skyggen av tradisjonelle medisinske «maskinfeilforklaringer», som også oppfattes som de eneste legitime. Verken helsemyndigheter eller helsepolitikere synes i praksis å være innstilt på å låne øre til annet enn skolemedisinen.

I et slikt perspektiv fremstår samfunnets håndtering av sammensatte lidelser som temmelig feilslått, noe den enkelte naturligvis ikke kan bære ansvar for. Dermed blir det også problematisk å tillegge den enkelte ansvar for egen uførhet. Samtidig vet vi at enkelte (med eller uten hjelp) klarer å bryte ut av onde sirkler og komme tilbake både til arbeidslivet og andre samfunnsaktiviteter. Om man kaller dette å ta seg selv i nakken eller oppfatter det på en annen måte, spiller for så vidt liten rolle. Forskjellige mennesker har forskjellige forutsetninger, og et nytt mange-millioner-kroner-spørsmål er om det er mulig å lage velfungerende regler for når samfunnet skal kunne si til en person at nå må du faktisk ta deg sammen og ta ansvar for egne valg og egen livssituasjon.

Ansvar for behandling av uhelse

Ikke alle helsetjenester dekkes av det offentlige. I tillegg til varierende egenandeler ligger for eksempel behandling av nærsynthet (både briller og kirurgi) utenfor det offentlige tilbudet. Det er ikke lett å peke på annet enn historiske årsaker til at behandlingsansvaret ved nærsynthet er annerledes enn for eksempel ved høysnue.

Uansett er det klart at dersom samtlige krav til utredning og behandling skulle innfris, ville utgiftene sprenge alle økonomiske rammer. Spørsmålet om hvilke kriterier som skal legges til grunn for den nødvendige prioriteringen, er svært omfattende. Det er behandlet i offentlige utredninger fra både 1987 og 1997[6]. Et nyoppnevnt utvalg skal nå vurdere spørsmålet nok en gang i lys av dagens helsesituasjon, teknologi, demografi og forventninger. Det er ikke rom for annet enn å berøre problemstillingen her.

I lys av denne tekstens tema er tannhelse interessant fordi livsførsel og dermed egne valg har stor innvirkning på tannhelsestatus. Selv om utgifter til tannhelsetjenester dekkes i en del situasjoner, er hovedregelen at voksne må dekke sine egne utgifter, noe som fører til at mange ikke får tilfredsstillende behandling, og for mange representerer dårlig tannhelse et betydelig problem. Kunne man tenke seg en ordning der graden av egen skyld for tannhelseproblemer skulle avgjøre om det offentlige skulle ta regningen? Selv om enhver prinsipielt står ansvarlig for egne valg, er det i henhold til ovenstående fremstilling problematisk derav å trekke slutninger om skyld for konsekvensene av valgene. I lys av at reelle valgmuligheter er påvirket av en rekke sosiale faktorer som ligger utenfor den enkeltes kontroll, ville en slik ordning i alle fall måtte fungere urimelig i mange situasjoner.

Et tilgrensende spørsmål er i hvilken grad helsetjenester som betales av det offentlige, er egnet for et åpent marked. Bør jeg ha anledning til å velge leverandør og deretter levere regningen til staten? Vil jeg i så fall være i stand til å foreta rasjonelle valg, og vil et slikt marked redusere fellesskapsutgiftene?

Det er neppe stor uenighet om at for eksempel håndverkstjenester skal tilbys i et åpent marked. Strøm og telefoni har på sin side vært markedsvarer i bare noen tiår. I boken *Markedets makt over sinnene* hevder Bent Sofus Tranøy at dette ikke har vært særlig vellykket, blant annet fordi «folk ikke orker å velge så ofte som markedet krever av dem». Men

trenger vi å bry oss om at mange ikke gidder å benytte seg av valgmulighetene sine, og er det ikke bare en fordel at de som gidder, har anledning til å benytte seg av dem – også for helsetjenester?

En betydelig forskjell mellom helsetjenester og for eksempel telefoni ligger nettopp i at utgiftene til helsetjenester først og fremst dekkes fra en konto som vi alle bidrar til. For at jeg skal betale mitt innskudd med glede, må jeg ha en viss garanti for at det ikke sløses med pengene. På helsetjenesteområdet har dermed staten stort ansvar for kostnadskontroll. Vil et mangfold av tilbydere bidra til slik kontroll, eller vil bunnlinjeeffekten snarere bli at tilbyderne presser frem etterspørsel og krav som fellesskapet ikke bør ta ansvar for?

Erfaringer, ikke minst fra USA, tilsier at et mangfold av tilbydere vil skape «kunstige» behandlingsbehov. Det er godt dokumentert hvordan legemiddelindustrien i noen tilfeller mer eller mindre har skapt og markedsført uklare sykdomstilstander for å øke salget av pillene sine. Ikke uten grunn har retningslinjene for samhandling mellom medisinalindustrien og behandlingsapparatet blitt stadig strengere. For noen tiår siden ble enkelte privatpraktiserende gynekologer her i landet kritisert for å anbefale gynekologisk kontroll og spiralskifte langt oftere enn vitenskapelig basert kunnskap ga grunnlag for, og det er god grunn til å ha mistanke om at markedet innenfor laboratorietjenester og radiologi fører til overforbruk og dermed fellesskapskostnader som burde vært unngått. Et annet sentralt spørsmål er hvilken betydning det kan ha at de aller fleste allmennpraktiserende leger er selvstendig næringsdrivende. Pasientene deres er dermed i tillegg kunder, og jo flere kunder og konsultasjoner, desto større inntjening.

Utsikter til økt inntjening stimulerer til kreativitet, aktivitet, mangfold og utvikling, men innebærer samtidig store fristelser, som i sin tur nødvendiggjør kontroll. Så lenge vi opererer med alt overveiende offentlig betaling for helsetjenester, finnes det sterke argumenter for streng regulering. Nok en gang er spørsmålet hvor det optimale balansepunktet ligger.

Jeg øver opplagt vold på dette svært omfattende temaet gjennom en så snau behandling, men har likevel ikke anledning til å gå grundigere til verks. Et par avsluttende problemstillinger kan være:

Det er ingen tvil om at også dårlig dokumentert behandling og unødvendig utredning i dag dekkes av fellesskapskassen, til tider knyttet til sterke folkelige krav, diskutabel markedsføring og udifferensiert mediefo-

kusering. Lar det seg gjøre å utarbeide generelle og bredt aksepterte regler for hva som skal til for at det offentlige skal bære betalingsansvaret?

Bør staten ha monopol på utrednings- og behandlingstjenester når den dekker regningen?

«Sånn kommer det til å gå med oss også, hvis vi bare får leve og beholde helsa.»

Avslutning

Ovenfor har jeg forsøkt å få frem kompleksiteten i spørsmålet om ansvar og egen helse. Jeg har vist til at samfunnsforhold er av stor betydning for både forekomst og fordeling av uhelse. Dermed foreligger det opplagt et forebyggingspotensial. Staten kan redusere den enkeltes valgmuligheter gjennom forbud og påbud og i tillegg påvirke helsevalg gjennom forskjellige typer begrensninger eller advarsler og stimulering til ønsket atferd. Selv om den enkelte helt til slutt i årsakskjeden bærer ansvar for sine valg, er det vanskelig å se hvordan dette skulle kunne få praktiske konsekvenser for ansvarsfordelingen når sykdom eller annen uhelse først er oppstått.

Midt på 1200-tallet uttalte filosofen og munken Thomas Aquinas, som fremdeles har en meget sentral plass i den katolske kirken, at rettferdighet uten nåde er grusomhet, men at nåde uten rettferdighet er kimen til sosial oppløsning. Han hevder med andre ord at vi til tider er nødt til å se bort fra regelverk og ta individuelle hensyn, samtidig som vi ikke kan åpne for alt, for da bryter samfunnet sammen.

Slik jeg ser det, må vi finne oss i at det ikke finnes én riktig løsning, og at en ordning som kan være hensiktsmessig i én periode, må endres i tråd med endrede forutsetninger. Noen ganger vil vi oppdage at gjeldende regler gir helt urimelige utslag. I tillegg til nødvendigheten av å endre reglene råder Thomas Aquinas oss da til å se gjennom fingrene med dem som gjelder. Andre ganger vil vi oppdage at reglene er for utydelige eller favner for vidt og gir grunnlag for misbruk og utnyttelse. Da må vi stramme inn.

Mange vil nok mene at dette samsvarer ganske godt med dagens tilstand, noe jeg i så fall er enig i. Et udogmatisk og justeringsvillig samfunn, en levende offentlig debatt og et velfungerende beslutningssystem er den beste løsningen vi har for å kunne justere kursen når vi til tider får utslag som vi ikke liker.

Noter

[1] Lyte er et noe uklart begrep som må forstås som medfødt eller tidlig oppstått skavank. I den engelske teksten benyttes «infirmity».

[2] Studien er et samarbeid mellom det nasjonale Centers for Disease Control and Prevention i Atlanta, Georgia, og Kaiser Permanente's Health Appraisal Clinic i San Diego, California.

[3] Epidemiologi er vitenskapen som befatter seg med forekomst, utbredelse og kontroll av sykdom og andre forhold relatert til helse.

[4] I rundskriv til lovens § 11-5 om arbeidsavklaringspenger heter det blant annet: «Vilkårene om at arbeidsevnen er nedsatt grunnet helseproblemene vil således være oppfylt etter § 11-5.» Begrepet «helseproblemene» erstatter her lovtekstens bruk av «sykdom, skade eller lyte». Samme erstatning brukes i odelstingsproposisjon nr. 4 (2008–2009). I avsnitt 4.4.4.4 heter det: «Arbeidsavklaringspenger ... skal gis til personer som har fått arbeidsevnen nedsatt som følge av sykdom, skade eller lyte. Det må være årsakssammenheng mellom den nedsatte arbeidsevnen og helseproblemene.»

[5] Se f.eks. *From paralysis to fatigue* av Edward Shorter, *Hysteria: The biography* av Andrew Scull, *Crazy like us – The globalisation of the American psyche* av Ethan Watters, *Når plager blir sykdom* av Peer H Staff og Hans M Nordahl og *Therapy culture – Cultivating vulnerability in an uncertain age* av Frank Furedi.

[6] NOU 1987:23 Retningslinjer for prioriteringer innen norsk helsetjeneste. NOU 1997:18 Prioritering på ny.

11.

Beslutningskrisen kan overvinnes nedenfra og opp. Om klimapolitikk og ansvar

Rebekka Borsch

Hva er en ansvarlig klimapolitikk? Svaret på spørsmålet er ikke opplagt. Klimaproblematikken utfordrer ikke bare vårt syn på politikkens ansvarshorisont, den setter også de etablerte samarbeidsformene og beslutningssystemene våre på prøve. Når overnasjonale strukturer og nasjonalstaten ikke er i stand til å ta tilstrekkelig ansvar og vise lederskap i arbeidet med å stanse menneskeskapte klimaendringer, kan og må endringene i større grad skje nedenfra og opp. Kan et globalt problem løses gjennom lokale tiltak eller til og med enkeltindividets daglige valg? Kan byene og kommunene vise ansvar når den internasjonale avtalen lar vente på seg? Og hva med det nasjonale ansvaret? Er det jevnt fordelt, eller har noen land, som oljeprodusenten Norge, et større ansvar? Hvilken ansvarsdimensjon veier tyngst, den moralske, den økonomiske eller kanskje den som ligger i vårt potensielle handlingsrom?

I den internasjonale klimadebatten hersker det full forvirring om spørsmålet rundt hvem som skal ta på seg ansvar for hva. På klimatoppmøtet i Doha (2012) uttalte FNs generalsekretær Ban Ki-moon at det er de rike landene som må bære det største ansvaret for klimaendringene, siden fenomenet har blitt en realitet på grunn av industrialiseringen av den vestlige verden. Dette står i kontrast til budskapet fra den britiske økonomen lord Nicholas Stern, som påpeker at de største utslippene i dag er fra fattige land, og at ansvaret for de største utslippskuttene derfor hviler på disse landene.

For å ta det først som sist. Jeg har en kunnskapsbasert tilnærming til klimaproblemet. Det betyr at de som sier at klimaendringene ikke er menneskeskapte, med den kunnskapen vi har i dag, tar feil. Enkelt og greit. Å hevde noe annet er som å påstå at en pasient med påvist lungekreft er hypokonder, siden symptomene er like (angst, noe er galt-følelsen, dødstanker). Det er irrasjonelt, det er tåpelig og det er farlig. Sånn, da var det sagt. La meg samtidig legge til at klimafornekterne selvsagt har rett til å mene det de mener. Ytringsfriheten gjelder alle, og særlig den akademiske ytringsfriheten er det viktig å hegne om. Klimadebatten er til tider dessverre et eksempel på hvordan ytringsfriheten kan brukes til å fremme usanne påstander. Svaret er da ikke å forby noen deltakelse i ordskiftet, slik som enkelte klimaforskere har antydet, svaret må være en enda større innsats fra forskerne og akademias side for å sikre den vitenskapelige kvaliteten i analyser og debatter gjennom krav som åpenhet, etterprøvbarhet og objektivitet.

Klimaendringer er et av de aller mest alvorlige problemene verden står overfor i dag. Visst har det vært istider, varmere perioder og forskjeller i havnivå tidligere, men menneskelig aktivitet har siden midten av forrige århundre ført til langt bråere klimaendringer enn man kan forvente av naturlige variasjoner. Basert på resultater fra tusenvis av forskere sier FNs klimapanel (IPCC) at det er over 95 prosent sannsynlig at klimaendringene skyldes menneskelig aktivitet. Dette alene burde være nok. Det er som om du vet at det er 95 prosent sannsynlig at huset ditt vil brenne ned, men du gidder ikke kjøpe forsikring fordi det er for dyrt og det er en 5 prosent sjanse for å unngå brann. Du kjøper forsikring. Enhver med vettet i behold gjør det.

Vitenskapen viser at det er noe usikkert hvordan livet på en opphetet klode vil fortone seg. Forskerne vet for eksempel ikke nøyaktig hva konsekvensene av den økte temperaturen vil bli, eller når de vil slå inn. De lokale utslagene av globale klimaendringer kan være kraftigere enn det globale gjennomsnittet. Temperatur, nedbørmengde, vindstyrke og havnivå kan enten øke eller synke lokalt. Vind og havstrømmer kan endre retning. I noen områder vil dramatiske værhendelser som stormer, orkaner og kraftige regnskyll eller tørkeperioder bli vanligere.

Men hva det stort sett er enighet om, er at det haster å få snudd trenden, og at de globale utslippene bør være 80 prosent lavere enn i dag innen midten av århundret. Ingen kan med sikkerhet si hva som vil skje

om vi ikke klarer dette, men risikoen for en klimakollaps øker for hver dag konsentrasjonen av klimagasser fortsetter å stige.

Bare i Norge, der vi slett ikke er spesielt sårbare for klimaendringer, er nedbøren økt med 20 prosent på 100 år. Et ferskt eksempel illustrerer utviklingen: Det har vært ekstremflom i Gudbrandsdalen i 2010, 2011 og 2013. I 2011 falt kornproduksjonen i Norge med 14 prosent. Årsaken var ekstreme nedbørmengder. Det var den våteste sommeren som noen gang har vært registrert her til lands. De forrige rekordene ble satt i 2010, 2000 og 1999. Et endret klima påvirker med andre ord livsbetingelsene for dyr og planter, og menneskers bosetting, jordbruk og næringsvirksomhet.

Dette er bare de aller mest åpenbare konsekvensene av klimaendringene. Hendelser som regnes som mindre sannsynlige, fortoner seg som enda mer skremmende. For eksempel kan ikke forskere utelukke muligheten for en svekkelse av Golfstrømmen en gang i fremtiden. Selv en mindre svekkelse av strømmen av de varme vannmassene kan ha store konsekvenser blant annet for oss i Norge. Og selv om noen av klimaendringene kan ha positive virkninger for økonomi og samfunn, slår IPCC fast at taperne vil bli betydelig flere enn vinnerne.

Kort oppsummert er vitenskapen entydig. Jo sterkere klimaendring, jo mer dramatiske og negative endringer ventes. Og jo tidligere vi gjør noe med dette, jo mindre kostbart blir det.

Så hva forhindrer da at vi tar de riktige beslutningene?

Allmenningens tragedie

Vel, klimaendringene utfordrer oss både politisk og moralsk på mange ulike måter. Vi vet nok til å handle. Vi har virkemidlene som trengs for å bygge lavkarbonsamfunnet. Det som mangler, er de politiske visjonene og viljen til å gjennomføre de nødvendige reformene.

For det første er klimaendringene et globalt problem. Når klimagassene er sluppet ut i atmosfæren, endres klimaet over hele jorden, uavhengig av hvem som slipper dem ut. Dette er den klassiske allmenningens tragedie. Alle har en interesse av å redusere utslippene for å hindre klimaendringer, samtidig som det enkelte land alene ikke ser noe egennytte av å kutte sine utslipp uten at resten av landene gjør det samme.

For det andre er både ansvaret for og konsekvensene av klimaproblemet ulikt, kall det gjerne urettferdig, fordelt. De mest dramatiske effektene av klimaendringene kommer sannsynligvis i land og på steder som i dag har små klimagassutslipp. Er det rettferdig at fattige land, som ikke bærer et historisk ansvar for klimaendringene, skal avstå fra å ta i bruk forurensende, men vekstfremmende, fossil energi, for å bidra til å løse et klimaproblem de ikke selv har skapt?

For det tredje vil klimaendringene først ramme skikkelig alvorlig en gang i fremtiden. Vi har altså å gjøre med en generasjonsproblematikk, noe som ytterligere forverrer allmenningens tragedie. Det er våre barn og barnebarn som vil måtte bære hovedvekten av de negative virkningene. Selv om lord Nicholas Stern viser at det er langt billigere for vår generasjon å kutte klimagassutslippene enn å reparere skadene i fremtiden, kommer man ikke forbi at de store fordelene utslippskutt gir, ikke nødvendigvis kommer vår generasjon til gode. Dette er nok ikke et godt moralsk argument for å avstå fra å handle, men det er likevel et reelt argument. Hadde det vært en klar sammenheng mellom innsats og gevinst for enkeltmennesket eller en enkelt generasjon, hadde problemet vært langt enklere å løse. Vi har faktisk klart å løse de aller fleste miljøproblemer som påvirker oss selv.

For det fjerde er det en debatt om hvor store klimaendringene vil bli, hvor mye skade de vil gjøre, og om hvor mye egenverdi naturen har sammenlignet med mennesker og deres behov. Det leder oss til den femte problemstillingen: Utslipp av klimagasser er tett knyttet til økonomisk utvikling, og gjennom økonomisk utvikling også til reduksjon av ekstrem fattigdom. Det sies at vår generasjon er den siste generasjonen som kan stoppe klimaendringene, og den første generasjonen som kan fjerne ekstrem fattigdom. Akkurat nå reduserer vi fattigdom, men dessverre på bekostning av klimaet.

Disse fem utfordringene – kombinert med den tradisjonelle, interessebaserte politikken som alltid gjør seg gjeldene i internasjonale forhandlinger – fører til en saus av argumenter på alle sider av bordet, som igjen fører til ansvarspulverisering og i siste instans til nærmest politisk apati.

Har hver av oss et personlig klimaansvar?

Det blir ikke enklere hvis man ser på hva som skjer på individnivå. Har den enkelte borger et klimaansvar? Her er det flere filosofiske og praktiske problemstillinger. For at noen skal kunne ha ansvar, i alle fall i slik grad at man kan klandres for noe, er det i henhold til litteraturen noen faste kriterier som må oppfylles: tilregnelighet, kausalitet, kunnskap, frihet og at handlingen er «feil».

«At man er tilregnelig» er neppe noen relevant problemstilling i denne sammenheng. Folk flest er både oppegående og tilregnelige. «Kausalitet», eller sammenheng mellom handling og virkning, er mer utfordrende. Det er åpenbart at en enkelt handling, som å spise et stykke biff eller reise med fly, skaper klimagassutslipp, men det er kun summen av en mengde slike handlinger som skaper klimaendringer. Sammenhengen er der, men oppfatningen folk har av disse handlingene relatert til klimaendringer, er ikke nødvendigvis til stede. Og det bunner i «kunnskap», eller kanskje mangel på sådan.

TNS Gallup presenterte i år ferske tall knyttet til kunnskapen det norske folk har om klimaproblemet. I undersøkelsen sier 18 prosent at klimaendringer er den største utfordringen Norge står overfor. To av tre nordmenn mener klimaendringene er menneskeskapte, men stadig færre er bekymret for konsekvensene. I 2009 var nærmere 60 prosent bekymret, nå er tallet nede i 47 prosent. Nesten ingen tror klimaendringene vil ramme deres eget nabolag, svært få tror de vil ramme Norge, og halvparten tror de vil få både positive og negative virkninger for oss. Når det gjelder omfang, tid og sted for konsekvensene av klimaendringene, er det med andre ord et betydelig sprik mellom klimaforskningen og den gjengse oppfatning. At det norske folk besitter tilstrekkelig kunnskap om klimaproblemet, er etter min mening tvilsomt.

For at en aktør skal kunne påta seg ansvar, må det i tillegg forutsettes at vedkommende har «frihet» til å kunne gjøre alternative valg. Altså at det finnes et klimavennlig alternativ til de handlingene en person utfører i hverdagen som forårsaker klimaendringer. Dette avhenger av mange faktorer. Det er åpenbart at en bemidlet person fra Asker har større forutsetninger for å kjøpe en el-bil enn en alenemor fra Strømmen. Og i mange sammenhenger har vi ingen reelle alternativer til handlinger som bidrar til betydelige CO_2-utslipp. Strømforbruk gir utslipp som du som forbruker

har liten eller ingen kontroll over. Skal en bergenser besøke sin fetter i Tana, finnes det ingen klimavennlige alternativer for å komme seg dit. Skal du kjøpe en bursdagsgave til din fireårige nevø, kan du regne med at det du kjøper, har forårsaket klimagassutslipp når det ble laget, gjerne i Kina. Det er i praksis umulig å leve et klimavennlig liv. Valgene som tilbys normale mennesker i dag, tvinger i praksis alle norske borgere til å bidra til klimaendringene enten de vil det eller ei. Å skulle ansvarliggjøre befolkningen i en slik situasjon har dermed sine klare begrensninger.

Det siste kriteriet som må oppfylles før en aktør kan stilles til ansvar, er at vedkommende utfører «en feil handling» (engelsk: «wrongdoing»). Altså at handlingen bryter med en skreven eller uskreven lov. Kriteriet kan kun brukes i begrenset grad i denne sammenheng. Man kan sikkert anføre at hver av oss har et reelt valg – vi kan slippe ut noe mindre CO_2 ved for eksempel å kutte ut fly- og bilreiser, spise mindre kjøtt, handle bevisst med tanke på klimavennlige produkter osv. Likevel begrenses argumentet om «feil» handling av det faktum at samfunnet fortsatt ser på fly- og bilreiser som noe selvsagt, godt og trygt, og at den enkelte i forskjellig grad er prisgitt en situasjon preget av utilstrekkelig kunnskap og frihet til å foreta klimavennlige valg i hverdagen.

Beslutningskrisen må overvinnes

Så hvis det ikke er hver enkelt av oss som er ansvarlige, er det da kollektivet som må bære ansvaret? Altså «vi»? Det vil i så fall være i tråd med generalsekretær Ban Ki-moon sine ord i Doha: «Vi, kollektivt, er problemet.» Det er jo logisk. Men da må «vi» som har ansvaret, også være ansvarlige og handlekraftige nok til å organisere oss og skape strukturer som har kapasitet til å takle dette ansvaret.

Klimatrusselen er ikke bare en kunnskapsfloke eller et teknisk-økonomisk problem, den er minst like mye en beslutningskrise som utfordrer de eksisterende makt- og beslutningsstrukturene lokalt, nasjonalt og overnasjonalt.

Enkelte klimaforskere og samfunnsdebattanter, som Jørgen Randers, har konkludert med at liberale demokratier ikke er skrudd sammen for å håndtere en slik enorm utfordring som klimakrisen representerer. Jeg er grunnleggende uenig i denne påstanden. Klimakrisen skyldes sna-

rere mangel på demokrati enn for mye demokrati. Eksempler på dette er manglende reell valgfrihet til å leve klimavennlig i så å si alle land, eller måten fossilindustrien i USA går frem på ved å betale seg til innflytelse over klimapolitikken.

Nei, et så omfattende problem som klimaendringen kan kun løses med folket, ikke mot folket. Derfor trenger vi å styrke demokratiet. Det representative demokratiets fremste oppgave er jo nettopp å sørge for at de oppgaver som ikke kan løses av individet alene, blir overlatt til representanter for folket, som på demokratisk vis tar beslutninger som er til fordel for oss alle. Og klimaproblemet er, med alle sine fasetter, den ultimate politiske oppgave. Åpenbar markedssvikt, kompliserte virkemidler og begrensede handlingsalternativer for den enkelte borger gjør en politisk løsning tvingende.

Det er en kombinasjon av markedet og teknologisk utvikling innenfor demokratiets ramme som må løse klimautfordringen. Vi må håndtere den grunnleggende markedssvikten som har forårsaket problemet: Det er for billig å forurense og for dyrt å være miljøvennlig. Samtidig må vi skape de handlingsalternativene som setter den enkelte i stand til å ta klimavennlige valg. Ved å gi folk muligheten til å ta «sin del» av ansvaret bryter vi opp den kollektive følelsen av avmakt, gjør innbyggerne til del av løsningen og ivaretar den enkeltes frihet og verdighet.

De folkevalgte sitter på en hel rekke handlingsalternativer som ikke den enkelte borger har, og de har i tillegg en mulighet til faktisk å ansvarliggjøre enkeltindividet gjennom politiske tiltak. Det enkleste vil være å øke kunnskapsnivået i befolkningen om klimaendringenes natur, årsakene og konsekvensene. Det har norske politikere for så vidt gjort. Men de har supplert den jevne strømmen av informasjon med noe som ligner på politisk apati. Det er mildt sagt en lite ansvarsfremmende praksis. I en undersøkelse gjennomført ved NTNU kommer det frem at en av hovedårsakene til at folk ikke tror konsekvensene av klimaendringene blir spesielt dramatiske, er at det er så stor avstand mellom måten politikere omtaler problemet på, og hvilke tiltak de setter i verk. Med andre ord: Hvis man beskriver klimatrusselen som svært ødeleggende for vår fremtid, men ikke tør å prissette karbonutslipp eller gjennomføre klimagassreduksjoner som fungerer, har dette direkte innvirkning på befolkningens oppfatning av omfanget av problemet. Folk orker ikke føle en voldsom bekymring uten å handle i tråd med uroen de føler. Dersom

det er vanskelig å tilpasse handling til holdning, tilpasser vi holdning til handling. Vi fjerner den kognitive dissonansen ved å dempe bekymringen, i stedet for å trappe opp handlingene.

Men dette kan snus. Hvis politikerne hadde hatt mot til å lage en omfattende, bindene avtale, gjennom en klimalov med klare mål og virkemidler, ville dette bidratt til å øke problemforståelsen i folket, og sannsynligvis motivere den enkelte til å gjøre sin del av jobben. Heldigvis er det et hav av muligheter for å leve slik at vi forurenser mye mindre enn vi gjør i dag. Vi kan for eksempel etterisolere boligen, bytte ut oljefyren med en varmepumpe, kjøpe en mer miljøvennlig bil eller velge tog i stedet for fly.

Grønt skatteskifte vil ansvarliggjøre den enkelte

Det er fullt mulig å gjøre Norge til et miljø- og klimapolitisk foregangsland; vi kan utvikle miljøteknologi og finne løsninger som også andre kan benytte. Og vi kan kutte egne utslipp. Det viktigste generelle virkemiddelet man bør ta i bruk, er overgang fra mindre skatt på arbeid til mer skatt på miljøskadelig atferd. Dette er i teorien enkelt, og de aller fleste økonomer applauderer ideen. Men fortsatt er det slik at det kun er Venstre på Stortinget som tar et slikt grep i sin politikk. Årsaken er sammensatt, men bunner nok i to ting. For det første vil det medføre en betydelig omfordeling innad i samfunnet, fra dem som forurenser mye, til dem som ikke gjør det. De som taper på denne politikken, er sterke interessegrupper som mange partier anser som kjernevelgere. For det andre vil det føre til økte avgifter på en del varer og tjenester som også folk flest benytter seg av i hverdagen. Selv om alle regnestykker viser at en gjennomsnittlig familie på fire, eller en alenemor, vil komme ut i pluss, og den samfunnsøkonomiske gevinsten er betydelig, er det nok slik at man er redd for å gå til valg på eller gjennomføre avgiftsøkninger.

Men de som er mot en slik politikk, er svar skyldig. For det er ofte de samme partiene som også argumenter mot andre klimatiltak gjennom å si at å sette pris på karbon er den mest effektive måten å redusere klimagassene på. Helt enig. Så gjør det da! Jeg har vært i flere debatter der dette har blitt uttalt av politikere fra både Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet. Men de foreslår stort sett aldri å øke kostanden på

utslipp i et eneste budsjett. Selv om alle vet at dette må prises inn i markedet for å få det til å fungere for klimaet, og ikke mot.

Så er ikke en pris på karbon nok i seg selv. Bygg som settes opp i dag, vil stå i hundre år, og tekniske krav må ta høyde for dette. Noen oljefelt som bygges ut, vil produsere frem til 2050, en tid vi vet at klimagassutslippene må være ned mot null. En del teknologi trenger både forskningsmidler og midler til å lage større demonstrasjonsprosjekter før teknologien modnes. Fornybar energi må i en periode subsidieres for å få opp volumet for å presse prisene ned. Men stort sett vet vi hva som fungerer, og det er å slippe mennesket og markedet løs på klimaendringene. Med riktig pris på karbon, og med midler til forskning og innovasjon, vil markedet og menneskene jobbe for klimaet, ikke mot.

«Ensidige tiltak» er apatiens evangelium

Så hvorfor gjøres ikke dette? Det er nå vi kommer til kjernen i apatiens evangelium. For å sitere den rødgrønne regjeringens perspektivmelding, som kom tidligere i år: «... ensidige tiltak i bare ett land eller område løser ikke problemet. Ensidige tiltak kan i verste fall føre til flytting av produksjon og økte utslipp i andre land.»

Det er å fraskrive seg det ansvaret vi som enkeltnasjon har for våre egne utslipp, og det er også å bryte med de grunnprinsippene som ligger bak alle de internasjonale miljøavtalene som har lyktes. Og hva betyr dette i praksis? Det betyr at så lenge ikke alle blir med på en avtale der alle er inkludert, kan man hevde at ingen klimapolitikk i noe enkeltland vil fungere. Det vil alltid være land som fører en svakere klimapolitikk enn det en selv gjør. Norge er bedre enn Canada, som er bedre enn Kina, som igjen er bedre enn Angola, som er marginalt bedre enn Kongo. Med de utsiktene vi har til en global avtale som faktisk vil være god nok til å gjøre noe med problemet, kan man spørre seg om dette faktisk er seriøst ment eller bare et argument funnet opp for å slippe å ta ubehagelige valg.

For det er nødvendigvis sånn at det er nasjoner, nasjonale klimastrategier og nasjonale forpliktelser som danner grunnlaget for en internasjonal klimaavtale. Det blir ikke noen avtale, eller i alle fall ikke noen god avtale, hvis ikke de enkelte land tar ansvar. De fattige landene skylder med rette på at de rike landene verken har gjort nok eller gjort det de

har lovet tidligere. Samtidig påpeker de rikere landene at de fattige nå står for de største utslippene, og at de også må ta sitt ansvar. Men det som er et uomtvistelig faktum, er at hvis et land har gjennomført en god og effektiv klimapolitikk i sitt eget hjem, vil det være enklere å ta på seg større utslippsforpliktelser, det vil være enklere å kreve at andre land gjør det samme og man vet at man er en del av løsningen og ikke en del av problemet. Men slik er det ikke. I alle fall ikke ennå. For akkurat nå er vi her: Ingen land gjør nok, fordi de andre landene heller ikke gjør nok.

Er du en del av problemet, er du også en del av løsningen

Men det betyr ikke at det ikke skjer ting. Tvert om så viser mindre politiske enheter seg som de mest handlekraftige i klimaarbeidet: Store byer rundt om i verden leder an i ambisiøse tiltak og omstillinger med kutt i klimagassutslippene, energieffektivisering, omlegging fra fossil til fornybar energibruk, avfallshåndtering, kollektivtransport, elbilsatsing, klimavennlig forbruksmønster og grønn byutvikling. By-nettverket C40, et nettverk for verdens megabyer pluss 60 partnerbyer som er tilknyttet nettverket (blant dem Oslo), tar klimaansvar ved å dele erfaringer med å gjennomføre lav- og nullutslippsløsninger. Et annet eksempel er den europeiske sammenslutningen Eurocities som jobber spesielt med klimatiltak, og som omfatter 130 millioner innbyggere til sammen. Disse initiativene jobber frem konkrete resultater, de skaper eksemplene som oppmuntrer andre. Dette kan få stor betydning for det globale klimaarbeidet all den tid halvparten av verdens befolkning bor i byer allerede i dag.

Vår egen hovedstad er godt i gang med å gjennomføre ambisjonen om å halvere klimagassutslipp innen 2030. For å hente ut klimapotensialet sitt trenger Oslo heldigvis ikke vente på verken staten eller en internasjonal klimaavtale (selv om begge deler kunne ha gjort arbeidet enklere og raskere). Byen kan redusere sitt stasjonære energiforbruk med 31 prosent og CO_2-utslipp med 32 prosent – uten at det går ut over innbyggernes levestandard eller komfort, viste rapporten «Smart City» i 2011.

De mange små handlingene vil utgjøre en sentral brikke for å få opp farten i kampen mot klimaendringer. Tenke globalt, handle lokalt er slagordet fra «Lokal Agenda 21». Det passer utmerket inn i klimakonteksten.

En viktig rolle tilfaller også de mindre byene og kommunene all den tid nasjonalstatene og de overnasjonale strukturene fremstår som delvis handlingslammet. Ta Norge: Ifølge kommunenes egen organisasjon KS kan kommunene som samfunnsutviklere og gjennom egen drift redusere klimagassutslippene tilsvarende 40 prosent av Norges utslippsmål frem til 2020, og flere ganger mer enn dette de neste 25 årene. Det trengs en mengde lokale initiativer og tiltak, og mye er allerede i ferd med å skje. Felles problemer kan løses ved felles innsats.

Så kommer man til et punkt der man må spørre seg om det å gi innbyggerne forurensningsfrie alternativer er tilstrekkelig. Hvis man kikker på forskningen, er svaret nei. Det vil ikke være slik at kunnskap, forurensningsfrie alternativer og positiv stimulans alene kan få på plass tilstrekkelige klimagasskutt, som vil være i tråd med forskernes anbefalinger.

Handlingsrom gir ansvar

Påligger det oss i Norge et spesielt ansvar når det gjelder klimakampen – som det søkkrike oljelandet vi egentlig er? Store deler av vår nasjonalformue er bygget på en oljeutvinning som nettopp bidrar storstilt til klimaproblematikken. Investeringene på norsk sokkel er helt eventyrlig høye, og det settes nye rekorder hvert eneste år. Det gir oss uten tvil et moralsk ansvar, men jeg mener ikke at det er det avgjørende. Det avgjørende ansvaret ligger først og fremst i at vi har et større økonomisk og teknologisk handlingsrom enn mange andre land, samtidig som vår generasjon med høy sannsynlighet også har et større handlingsrom i rom og tid enn generasjonene som følger etter oss – rett og slett fordi det ifølge IPCC vil være for sent å begynne å skulle stanse den globale oppvarmingen om 30 år. Skal klimaregnestykket gå opp, har vi bare et tiår på å stanse veksten i fossil energibruk. Ifølge IEA må olje- og kullforbruket begynne å falle allerede rundt 2020.

Norge bør ha som ambisjon å bli et forbilde som teknologinasjon. Det kan vi gjøre ved å rette innsatsen mot potensielt radikale teknologiskifter med et lengre tidsperspektiv enn det som i dag kjennetegner teknologiutviklingen. Verden kan komme langt mot lavkarbonsamfunnet med forbedringer i tilgjengelig teknologi, men skal vi nærme oss nullutslippssamfunnet, kreves det et samspill mellom internasjonal vitenskap,

forskning og industri for å skape teknologier som ikke finnes i dag. I en tid der de fleste industrilandene må kutte i forskningsbudsjettene og prioritere utviklingsbehovene for de nærmeste årene, har Norge muligheten til å se lenger frem.

En ambisiøs satsing på klimateknologi vil også være et viktig skritt mot omleggingen av vår nasjonale energipolitikk. Mye taler for at Norge bør endre kurs, vippe energipolitikken bort fra storstilt satsing på enda flere oljefelt til storstilt satsing på fornybar energi. Det er riktig at verden vil trenge olje og gass i tiårene vi har foran oss, men vesentlig mindre om klimapolitikken og energiomstillingen virkelig skyter fart, enn om den mislykkes.

Det er en etisk dimensjon i dette. Som nasjon kan vi ikke legge til grunn at den globale klimapolitikken skal feile. Lykkes klimapolitikken, faller verdien på fossil energi. Å skrinlegge de mest vidløftige ekspansjonsplanene i olje og gass, som i Barentshavet, er derfor fornuftig risikostyring. Statoils strategi bygger på en forventning om at oljeetterspørsel og oljepriser skal forbli på svært høye nivåer. Hvis oljeetterspørselen og oljeprisen følger togradersbanen som IPCC legger opp til, vil Statoil bli hardt rammet. Dette vil igjen ramme hele Norge siden staten er den største eieren av Statoil. Vi bør derfor legge om politikken med basis i at Norges egeninteresse sammenfaller med det verden trenger, nemlig kraftig vekst i fornybar energi.

Dette gjelder også for norskprodusert gass. De europeiske kraftmarkedene er i rask endring. Hvor mye gass Europa vil etterspørre i 2030 er høyst uklart. Men en ting er sikkert: Hvis den europeiske energiomstillingen lykkes, vil det etterspørres mindre gass enn om den mislykkes.

Finansmarkedene har begynt å ta det grønne skiftet på alvor. Fornybar energi er blitt et konkurransedyktig alternativ. Vind og sol står fortsatt for en liten del av den totale strømproduksjonen, men endringstakten er høy. De siste årene har det på global basis vært investert nesten like mye i ren energi som i kraftverk basert på kull, olje og gass. I perioden frem til 2030 vil investeringene i fornybar kraftproduksjon utgjøre over 70 prosent av totalen, anslår det anerkjente Bloomberg New Energy i en markedsanalyse. Det grønne skiftet er altså på vei, enten Norge er med eller ikke.

En virkelig stor mulighet til å bli en foregangsnasjon – og dermed ta ansvar utover norske grenser – har Norge gjennom Oljefondets investe-

ringer. Gjennom Oljefondet er det norske folk i dag storeier av verdens største kull-, gass- og oljeselskap. Vi investerer storstilt i enda mer utvinning av fossil energi. Oljefondets strategi bør snarest legges om. Det kan enten skje ved at fondet legger bort de eksisterende referanseindeksene og ekskluderer sektorer som kull og olje fra sin investeringsportefølje, eller ved at man oppretter et helt nytt fond ved siden av det nåværende – med et tydelig klimamandat. Et nytt klimafond som vil kunne investere i grønn kraftproduksjon og annen klimavennlig, bærekraftig infrastruktur. Hvis vi vil, kan Norge bygge opp en finansindustri med spesialkompetanse på fornybar energi og andre lavkarboninvesteringer. Dermed kan vi bidra til en global utvikling i grønn retning.

Redusert utvinning som klimapolitisk virkemiddel

Men det stopper ikke der. Statistisk sentralbyrå har nylig lagt frem en studie som viser at Norge kan oppnå store og kostnadseffektive utslippsreduksjoner ved å nedskalere oljeutvinningen. SSB-forskerne utfordrer med dette en av de mest seiglivede mytene i norsk olje- og klimadebatt. Den etablerte tankegangen legger til grunn at norske tiltak for å redusere tilbudet av olje ikke påvirker etterspørselen, og dermed heller ikke utslippene forbundet med produksjon og forbruk. Hypotesen er at nedskalering av norsk oljeproduksjon automatisk vil erstattes av økt produksjon et annet sted, gjerne et sted der produksjonen er skitnere og fører til større utslipp enn i Norge. Oppmerksomheten i den norske debatten har vært rettet mot utslippene i produksjonsfasen, der Norge gjør det relativt bra. Redusert utvinning som klimapolitisk virkemiddel har aldri vært gjenstand for en opplyst diskusjon. Dette på tross av at utslippene forbundet med forbrenning av norsk olje i utlandet er flere titalls ganger større enn utslippene forbundet med produksjonen.

Nettopp derfor er SSBs studie interessant, og den bør leses av alle med interesse for norsk olje- og klimapolitikk. SSB slår fast at oljeproduserende land har mulighet til å påvirke de globale utslippene gjennom redusert produksjon av fossil energi, i tillegg til den mer tradisjonelle tilnærmingen, der myndighetene begrenser det nasjonale forbruket. Resultatene «indikerer at dersom det tas hensyn til globale utslippsreduksjoner, og det er ambisjoner om innenlandske tiltak, bør størstedelen

av reduksjonene komme gjennom tilbudssidetiltak, det vil si gjennom nedskalering av Norges oljeutvinning».[1]

Ja men da så. Det besvarer ikke spørsmålet om det er moralsk galt å utvinne så mye som olje vi gjør her på berget, men det gjør kanskje at flere kan komme til samme konklusjon som meg, bare med en litt annen tilnærming.

Oppsummering

Så, for å prøve meg på en slags oppsummering, vi vet svært mye om hva som ikke fungerer, og hvorfor det ikke fungerer. Samtidig vet vi hva vi må gjøre, og i stor grad hvordan vi skal gjøre det. Legger man til det faktum at prisen på fornybar energi vil fortsette å falle, mens alle fossile alternativer vil bli dyrere, er ikke oppgaven umulig. De siste par årene har det på globalt plan vært investert nesten like mye i ren energi som i kraftverk basert på kull, olje og gass. Det grønne skiftet er altså på vei, enten Norge er med eller ikke. Men risikoen Norge løper med all sin nåværende ansvarsfraskrivelse, er at vi fortsetter å prioritere investeringer i olje og gass som senere viser seg å være store tapsprosjekter og som skader klimaet på veien.

På sikt vil markedene og velgerne straffe regjeringer og økonomier som satser ensidig på en fossil fremtid, og belønne dem som leder an i det grønne skiftet. Det landet vårt trenger, er en politisk ledelse som våger å slippe markedene og menneskene løs på klimaproblemet. Vi må sette den enkelte i stand til å ta grønne valg og til å ha frihet og verdighet til å være del av løsningen. Det handler om å gjøre det nødvendige mulig. Politikerne må vise lederskap, og allmennheten må oppmuntre dem.

For klimatrusselen er ikke først og fremst en kunnskapsfloke eller et teknisk-økonomisk problem, det er en beslutningskrise. Det viser seg ikke minst i vår hjemlige debatt – den er omfattende, men står likevel på stedet hvil. Kreftene våre går til debatten, mens vi i altfor liten grad kommer til tiltakene. Nå er det på tide å bryte denne sirkelen av debatt og atter debatt mens tiden går og for lite skjer. Vi har handlingsrommet, og dermed har vi også et kollektivt ansvar. Derfor er vi nødt til å debattere mindre og handle mer. Handling skaper holdninger, og holdninger kan

igjen skape mer handling. Det er denne dynamikken som kan bane vei i klimapolitikken.

Verden kan klare å redusere de globale utslippene så mye som påkrevd av IPCC, men det krever hard prioritering. Det vil klart lønne seg: Det blir langt mer kostbart å måtte rydde opp etter skadene ved klimaendringer enn å iverksette tiltak for å forhindre dem. Vi har alt å vinne og mye å tape.

Noter

[1] Taran Fæhn, Cathrine Hagem, Lars Lindholt, Ståle Mæland and Knut Einar Rosendahl: Climate policies in a fossil fuel producing country. Demand versus supply side policies. SSB, Discussion paper, No. 747, June 2013, side 3.

12.

Too Big To Fail undergraver både finansiell stabilitet, markedsøkonomiens integritet og borgerlig ansvarlighet

Lars Peder Nordbakken

Det at en eller flere bedrifter ansees som så store og viktige for samfunnet at de ikke kan tillates å gå over ende, er ikke noe nytt fenomen. I Norge har vi en rekke eksempler fra nyere tid på hvordan selektive støttetiltak har vært brukt for å hindre bedriftsnedleggelser i et forsøk på å redde nedleggingstruede arbeidsplasser på kort sikt. Denne politikken viste seg på sikt å hemme både vekst og utvikling av nye arbeidsplasser, og innebar slett ingen varig redning av arbeidsplasser. En slik form for næringspolitikk ble i det store og hele forlatt med EØS-avtalen som en viktig milepæl – og som et disiplinerende ris bak speilet.

Det som er nytt nå, er en annen form for *Too Big To Fail* (*TBTF*) som er minst like alvorlig, og som dessuten truer med å sette over styr både den finansielle stabiliteten og markedsøkonomiens funksjonsmåte. Finanskrisen og eurokrisen bør i så måte være en vekker for alle som er opptatt av å fremme en liberal og konkurransedrevet markedsøkonomi innenfor rammene av monetær og finansiell stabilitet.

Når en finansinstitusjon blir så stor og sentral at dens insolvens truer stabiliteten til hele finanssystemet (kanskje også over landegrensene), har det vist seg at politikerne og sentralbankene ikke lenger har noe reelt valg; de må gripe inn med akutte støttetiltak for å hindre at en økonomisk krise utvikler seg til en samfunnsødeleggende depresjon. Det er nok å minne om situasjonen etter at det oppsto et «bank run» – et rush for å ta ut penger – på den britiske banken Northern Rock i 2007 og panikken

og kredittørken etter konkursen til den amerikanske investeringsbanken Lehman Brothers i 2008.

TBTF innen bank- og finans er et helt spesielt samfunnsfenomen. Siden de potensielle negative konsekvensene av et sammenbrudd i finanssystemet er så store for resten av næringslivet, har også *TBTF* innen finansnæringen et betydelig utpressingspotensial overfor politikerne. Derfor har vi erfart at *TBTF* innen finansnæringen betyr intet mindre enn at storsamfunnet og skattebetalerne blir holdt som gissel for å redde individuelle finansielle foretak. *TBTF* kan derfor omskrives med å få tildelt et statsprivilegium som heter «for stor til å måtte stå til ansvar for egne handlinger». Det sier seg selv at hvis alle forsøkte å følge denne oppskriften, ville ikke bare markedsøkonomien, men hele samfunnet bryte sammen.

Slike erkjennelser reiser en serie viktige spørsmål, som må gis gode svar for å løse problemene og unngå gjentagelser i fremtiden. Blant disse spørsmålene er følgende:

- Hvordan påvirker offentlige redningsaksjoner overfor systemkritiske finansinstitusjoner insitamentene og risikoholdningene i finansmarkedet – og derigjennom sannsynligheten for utløsning av nye og mer alvorlige finanskriser i fremtiden?
- Hvordan påvirker offentlige redningsaksjoner og finansiell krisestøtte maktforholdene og konkurransen i finansmarkedet?
- Hvordan har det vært mulig for enkelte finansinstitusjoner å bli så store og mektige at de er blitt systemkritiske og TBTF?

Jeg vil på grunnlag av viktige lærdommer fra finanskrisen forsøke å antyde noen slike svar, og dessuten peke på noen hovedveier ut av uføret. Som et bakteppe for denne drøftingen hører det etter min mening med noen innledende bemerkninger om markedsøkonomiens forutsetninger, sett opp mot fenomenet *TBTF*.

TBTF undergraver markedsøkonomien

Markedsøkonomien bygger grunnleggende sett på fri handel, fri konkurranse og fri prisdannelse innenfor rammene av et samfunn som beskytter og håndhever privat eiendomsrett, rettssikkerhet og rettferdige

spilleregler som gjelder likt for alle. Som enkeltmennesker er vi fri til å utforske både muligheter og til å ta risiko, samtidig som vi må stå til ansvar og bære konsekvensene av våre egne valg og handlinger. Som produsenter belønnes vi med fortjeneste eller straffes med tap alt etter hvordan vi lykkes med å tilfredsstille andres behov på en god og effektiv måte, med markedet som «uavhengig domstol».

Med *TBTF* er det helt annerledes. Her er bindingen mellom risiko og ansvar i praksis oppløst. I stedet for markedsøkonomiens likebehandling og rettferdige spilleregler speiler en verden med betydelige *TBTF*-utfordringer en økonomisk modell som minner mer om Bismarcks industripolitikk; hvor de mektigste og mest privilegerte kartellene og monopolene gjennom politisk makt fikk innfridd sitt mål om «privatisering av profitt og sosialisering av tap» – alt på samfunnets bekostning. Hvis man taper stort vet man at staten kommer ilende til med hjelp. Man kan derfor i realiteten ikke tape privat, man kan bare vinne – man er «Masters of the Universe», for å låne et av finanskrisens uforglemmelige språklige etterdønninger.

Det er ikke bare markedsøkonomiens grunnleggende prinsipper som undergraves av *TBTF*, men også det grunnleggende prinsippet om at frie og myndige borgere må forventes å stå til ansvar for sine egne handlinger. *TBTF* lar seg ganske enkelt ikke forene med en liberal markedsøkonomi og et borgerlig samfunnsideal.[1] Hvordan kan man være et uavhengig, selvstendig og fritt menneske uten å stå til ansvar for egne valg? Reell frihet forutsetter ansvar, og et reelt ansvar forutsetter frihet. Friheten gjør oss ansvarlige for egne valg, og denne ansvarligheten må eies og bekreftes av den som vil være fri.

Men, jo svakere forbindelseslinjene er mellom frihet, ansvar og konsekvens, desto lettere og mer opportunt kan det bli for enkelte å vike unna sitt ansvar. De siste par tiårene har med all tydelighet vist at jo mer komplekse og uoversiktlige strukturer som får lov til å utvikle seg i finansmarkedet, desto større er risikoen for systematisk flukt fra eget ansvar – og desto lettere er det å slippe unna kravet om å måtte stå til ansvar – det vil si at man heller skyver ansvaret over på andre. En slik utvikling kommer ikke av seg selv. Den trenger drivstoff, ikke minst fra en løssluppen pengepolitikk.

Fra «*imøtekommende*» *pengepolitikk* til *TBTF*

Når man skal forsøke å forstå de grunnleggende årsakene til den store resesjonen som ble utløst av finanskrisen, med sitt episenter i USA, må man gå tilbake til perioden forut for finanskrisen. De finansielle ubalansene som oppstod, og som var sterke drivkrefter bak den kredittoppblåste oppgangsperioden 2002–2007, kan forstås som en konsekvens av store budsjettunderskudd i USA og en ekstremt ekspansiv pengepolitikk med vedvarende lav styringsrente på ned mot 1 %, og etter hvert enda lavere etter 2008. Konsekvensene av disse kreftene i en situasjon med lav innenlands sparing og store underskudd på driftsbalansen overfor utlandet, var en uvanlig omfattende kapitalimport fra Kina kombinert med en enorm kredittekspansjon og tilhørende gjeldsoppbygging. De Kina-pengene som ikke ble direkte plassert i kjøp av amerikanske statsobligasjoner flommet i brede strømmer inn i finansmarkedet. Dette markedet fikk ikke bare store midler til å fyre opp under en sterk gjeldsoppbygging knyttet til boligmarkedet og spekulasjon i diverse derivater av boliglån. Finansmarkedet ble også rikelig forsynt med midler til å fyre opp under det kortsiktige pengemarkedet mellom bankene, som ifølge én beregning beløp seg til hele 40 % av all finansiell gjeld rett før utbruddet av finanskrisen. Dette var penger som ikke betjente realøkonomien – men kun finansnæringen selv. Man må forstå slike proporsjoner for å fatte at det var mulig for finansnæringen i USA å stå for hele 30 % av de samlede overskuddene i det amerikanske næringslivet, men bare 8 % av verdiskapingen.[2]

Hvordan hadde det seg at USA fikk en så ekspansiv pengepolitikk, og det med en tidligere forkjemper for «sunne penger» i førersetet? En av Alan Greenspans første signalhandlinger som sentralbanksjef var å håndtere et stort fall på aksjemarkedet i 1987. Greenspan tok ingen sjanser og tilførte markedet tilnærmet ubegrenset likviditet på kort sikt, og lyktes dermed å stoppe spredningen av panikk i finansmarkedet. Senere lærte Greenspan at forsøk på å stramme inn på likviditetstilførselen var langt mindre populært på Wall Street. I en tale i 1996 dristet han seg til å spørre om ikke en «irrational excuberance» hadde drevet aksjemarkedet for høyt. Greenspan erfarte da at de politiske kostnadene ved å forsøke å punktere en spekulasjonsboble var høye. Det er kanskje unødvendig å nevne, men ingen har til nå hørt eksempler på at de store aktørene på

Wall Street, de med mest politisk makt og innflytelse i Washington, noen gang har ytret ønske om at den amerikanske sentralbanken (Federal Reserve System) bør stramme inn pengepolitikken for å punktere potensielle eller reelle verdipapirbobler. Wall Street har derimot vært sterke tilhengere av at Fed støtter opp under verdipapirprisene i nedgangstider ved hjelp av såkalt imøtekommende pengepolitikk – senere kjent som *The Greenspan Put*.

I 1998 inntraff det en krise forbundet med truende insolvens for høyrisikoaktøren Long Term Capital Management (LTCM), et hedgefond som ble ansett for å være så innviklet i sentrale deler av finansmarkedet at en konkurs ville kunne få katastrofale konsekvenser. Regjeringen orkestrerte derfor en redningspakke sammen med private aktører. Finansmarkedet hadde dermed lært noe om *TBTF*. Neste leksjon i *TBTF* var Federal Reserves resolutte innsprøyting av likviditet i finansmarkedet for å dempe konsekvensene av at IT-boblen sprakk i 2001. Nå visste finansaktørene at Greenspan og Fed ikke ville tillate at verdipapirprisene sank betydelig, selv om risikoen for oppbygging av en stadig sterkere spekulasjonsboble var til stede. I tillegg fikk finansmarkedet erfare at Fed var villige til å redusere styringsrenten radikalt for å stimulere økonomien. Lave renter styrker verdipapirprisene og styrker generelt også aktørenes appetitt på å finne nye kilder til høy avkastning og høy risiko. [3]

Utviklingen videre viste også med all tydelighet at inflasjonsstyring med utgangspunkt i konsumprisindeksen kan vise seg å gi en falsk trygghetsfølelse. I en periode med stadig lavere importpriser på produserte varer via Kina-effekten kan selv en lav inflasjonsrate opptre i kombinasjon med en sterkt ekspansiv pengepolitikk. Dette skyldes at de nye pengene via kredittvekst i stadig sterkere grad har en tendens til å finne andre veier inn i økonomien enn inn i de varegruppene som typisk utgjør beregningsgrunnlaget for konsumprisindeksen – spesielt gjelder det kapitalintensive aktiva som verdipapirer, boliger og eiendommer. Men farene ved sterk prisvekst innen disse områdene var det få som så, og enda færre som varslet i det offentlige rom. Hederlige unntak var sjefsøkonomen i Bank for International Settlements i Basel, William White, tidsskriftet *The Economist* og enkelte mindre kjente økonomer med innsikt i den såkalte østerrikske konjunkturteorien (også kjent som Mises-Hayek teorien).

Fra *Crony Capitalism* til finanskrise

Hvis man vil forstå hvordan *TBTF* ble til, er det nødvendig å forstå flere av kildene til finanskrisen, spesielt knyttet til utviklingen i USA. Det er liten tvil om at flere faktorer over tid har virket selvforsterkende inn på hverandre og bidro til å skape en eksplosiv blanding av løssluppen pengepolitikk, kraftig gjeldsoppbygging og et finansmarked preget av ekstrem vilje til å ta både uoversiktlig og høy risiko. Kjennetegnene var en oppsiktsvekkende langvarig lavrentepolitikk og kredittekspansjon over mange år, store og vedvarende budsjettunderskudd, en bevisst offentlig subsidiert boligboom, oppløsning av normale ansvarsforhold i boliglånsektoren, sterk privat gjeldsoppbygging – og ikke minst en sterkt ekspanderende finanssektor som fyrte opp under alle de nevnte overdrivelsene på basis av en stadig lavere kapitaldekning og en usedvanlig rikelig tilgang på likviditet.

Hvordan kunne denne miksen oppstå? En viktig forutsetning var den amerikanske finansnæringens tiltagende maktkonsentrasjon og økende politiske innflytelse gjennom sin blotte størrelse og betydning i økonomien, for ikke å glemme de store valgkampbidragene til begge partier, intens lobbying for egne interesser og en bemerkelsesverdig god evne til å fungere som rekrutteringsbase for å bekle maktposisjoner innen den økonomiske politikken.

Noen tall kan være illustrerende. I 1980 fantes det 14 434 banker i USA. I 1990 var tallet 12 347, i 2000 8 315 og i 2009 7 100. Markedsandelenes utvikling viser et enda tydeligere bilde av den tiltagende maktkonsentrasjonen. Mens de fem største bankene stod for 9 % av samlede bankinnskudd i 1984, var andelen økt til 21 % i 2001 og til nesten 40 % i 2008.[4] Med maktkonsentrasjon følger også økt utenomparlamentarisk politisk makt. De fem største på Wall Street har både direkte og indirekte hatt enorm innflytelse på regjeringenes økonomiske politikk, spesielt når det gjelder utformingen og praktiseringen (herunder ikke-praktiseringen) av finansmarkedsreguleringer. Hele fire av de seks siste finansministre er rekruttert blant de største finansaktørene på Wall Street. Goldman Sachs har alene forsynt landet med finansminister Rubin under Clinton, finansminister Paulson under Bush, stabssjef Bolton under Bush, samt lederen av det store redningsfondet TARP.[5] Korridoren Wall Street – Washington har blitt et begrep,

og i denne utviklingen kan det se ut til at politikken gradvis har inntatt rollen som en servil tjener for den finansielle makteliten.[6] Økonomen Luigi Zingales har kalt fenomenet *Crony Finance*, og tidligere sjef for Kongressens budsjettkontor under Reagan, David A. Stockman, har ikke benyttet mindre sterke ord i boken *The Great Deformation, The Corruption of Capitalism in America*.[7]

En like utrolig maktkonsentrasjon fikk utvikle seg i boliglånsmarkedet. Tradisjonelt har USA hatt et bredt desentralisert boliglånsmarked med et stort mangfold av lokale banker som kjente sitt lokalmarked og selvfølgelig bar risikoen for egne innvilgede boliglån. Men disse ble gradvis utkonkurrert på pris av de offentlig støttede boligobligasjonsinstituttene Freddy Mac og Fannie May i samarbeid med en ny næring av boliglånsmeglere. En ny forretningsmodell så dagens lys gjennom den såkalte originate-and-distribute-modellen. Denne modellen innebar at boliglånsselgerne, meglerne, ikke satt på noen lånerisiko overhodet, så lenge boliglånene var innenfor de rammene som var avtalt med Freddy og Fannie. Over halvparten av alle boliglån i USA er nå plassert i de to indirekte subsidierte instituttene.

Senere fikk det nye nettverket av boliglånsmeglere lovbestemt politisk tillatelse til å selge boliglån til Subprime-kunder med mindre god betalingsevne, et forsøk på drive en form for sosialpolitikk via regulering av boliglånsmarkedet. Det som skulle til for å få full fart i dette markedet, var en kombinasjon av oppdeling og spredning av utlånsrisiko gjennom såkalte collateral debt obligations (CDOs) i regi av de store aktørene på Wall Street (det var utelukket for både Freddy og Fannie å sitte på Subprime-papirer), risikovillige selgere som selv ikke hadde tapsrisiko, et ekstremt likvid pengemarked fyrt opp av en historisk lav styringsrente fra FED, og lave renter på kinesisk kapital. Det skadet heller ikke med tilnærmet null i kapitaldekningskrav på denne nye satsingen, kombinert med et boligmarked preget av vedvarende prisoppgang.

Det fantes ikke noe transparent marked på CDOs, siden de i hovedsak ble tradet mellom de store aktørene på Wall Street, som igjen kjøpte gjeldsforsikring hos forsikringsaktører som AIG basert på kredittrating av CDOs og credit default swaps (CDS) fra ratingbyråene – som igjen anså de store på Wall Street som *TBTF*, slik at de uansett forventet å bli reddet av staten og Fed hvis det skulle gå galt. I tillegg var de mer attraktive for kundene jo bedre ratingkarakter de leverte! Ergo kre-

dittscore AAA. Så lenge dette kasinoet gikk rundt, var det nærmest å betrakte som en privat lisens til å trykke penger, eller som tidligere sjef for Citigroup, Chuck Prince, en gang uttrykte det: «Så lenge musikken spiller, må vi bare fortsette å danse.» Alt dette skulle siden vise seg å være bygget på en utrolig illusjon som omsatt i samfunnsøkonomiske termer avslørte et av historiens alvorligste eksempler på økonomisk masseødeleggelse.

I ettertid er det også kjent at alle, unntatt Lehman Brothers, Washington Mutual og en del mindre banker, ble reddet ved hjelp av store føderale støttemidler og store subsidierte pengeinnsprøytinger fra sentralbanken. Hvor godt de største på Wall Street ble ivaretatt i denne situasjonen, er også temmelig avslørende for den degenererte finanskapitalismen som fikk lov til å utvikle seg i USA over mange år. En annen mye omtalt sak er at knapt noen av de personene som bidro sterkest til å skape de enorme tapene for samfunnet, og de enorme gevinstene for seg selv, kom spesielt skadelidende ut av det økonomisk. Det er nesten for utrolig til å være sant, men slik er *Crony Capitalism* i praksis.

Kort oppsummert kan *TBTF* trygt betraktes som et fenomen som inviterer til overdrevet intens jakt på kunstige gevinster kombinert med en lisens til å løpe fra alt ansvar hvis noe går galt. På denne måten representerte også finanskrisen en oppsiktsvekkende oppløsning av normer for ansvar og ansvarsbevissthet blant et lands fremste elite. At slikt kan skje, gjør det desto tydeligere at vi har å gjøre med en skandaløs svikt i økonomiens institusjonelle rammebetingelser. Og nettopp her støter vi på et annet ansvar som har sviktet: den enkeltes, og spesielt politikernes medansvar for å bidra til å skape, vedlikeholde og styrke markedsøkonomiens produktive og rettferdige spilleregler. Finansnæringens synder er enorme, men det er liten tvil om at det til syvende og sist er politikken og borgerne som sitter igjen med det ultimate ansvaret – og makten til å gjøre noe med det – i et demokratisk land.[8] Akkurat den utfordringen er heller ikke blitt mindre gjennom det faktum at vi etter finanskrisen, i USA som i de fleste andre berørte land, sitter igjen med en enda sterkere maktkonsentrasjon innen finansnæringen enn man hadde før krisen! Det betyr at samfunnsproblemet *TBTF* er latent større enn noen gang før.

Spanias politiserte sparebanker og Tysklands Landesbanker

Utviklingen i Spania kan stå som en illustrasjon av en annen vei til *TBTF*, og en annen form for politisk intervensjonisme i markedets funksjonsmåte, enn den vi har vært vitne til i USA. Etter en lang og vedvarende boligboom og påfølgende krakk med store banktap har Spania opplevd en farlig smitte over på regionenes og statens soliditet, som gjennom en kraftig innsparingspolitikk har ledet til sterk økonomisk nedgang og massearbeidsløshet.

Spania har på samme måte som for eksempel England og Irland opplevd en boligboble på grunnlag av eksepsjonelt lave renter og sterkt skattesubsidierte boliglån. Det spesielle med Spania er imidlertid at den store sparebanksektoren i landet har vært sterkt influert av politisk oppnevnte styremedlemmer (en ordning som ble borte i Norge på 1920-tallet, da norske sparebanker ble frigjort fra kommunene). Som en konsekvens utviklet det seg over tid en politisk ukultur knyttet til kommunale og regionale planbeslutninger, koblet sammen med ledende politikeres posisjoner og interesser i både banker og boligutviklingsselskaper – i stor grad motivert av å fremme økonomisk utvikling og kjøpe stemmer ved valgene. I den senere tid har det kommet frem informasjon som viser hvor korrupt boligmarkedet, finans- og bygningsbransjen har vært, og hvordan politikernes dobbel- og trippelroller ble holdt i live gjennom stilltiende gjensidig aksept fra både det borgerlige PP og det sosialistiske PSOE – de to største partiene som har vekslet om å besitte regjeringsmakten i Spania.[9]

Igjen ser vi at det handler om grove institusjonelle feilgrep, unnvikelser og ansvarsfraskrivelser, og hvor det endelige ansvaret ligger i politikken der rammebetingelsene for markedsøkonomien bestemmes. Når institusjonene forfaller, forfaller både markedsøkonomien og dens grunnleggende etiske og moralske forutsetninger.[10]

Det spanske eksemplet viser også et annet viktig trekk. For å unngå konkurs i en rekke små insolvente sparebanker som følge av insolvens i både byggebransjen og blant privatpersoner ble det gjennomført en statlig strukturert sammenslåing av en rekke lokale og regionale sparebanker til en ny bankgigant, Bankia. I tillegg er det gjennomført flere regionale fusjoner innen sparebankvesenet. I sum har Spania fått et *TBTF*-problem med betydelig utpressingspotensial overfor både nasjonale myndigheter, EU og den europeiske sentralbanken.

Tyskland lider også av at noen store banker går på leirføtter. Dette gjelder spesielt de delstatseide Landesbankene som har politisk oppnevnte styremedlemmer fra den respektive delstat. Flere av disse Landesbankene er svært tynt kapitaliserte og har påtatt seg stor risiko med eksponering også mot det amerikanske boligmarkedet. De fremstår i dag som noen av de mest sårbare bankene i Europa. Hvordan kan det ha seg at disse bankene har tatt så stor risiko og gamblet med egen soliditet, og operert med en kapitaldekning langt nede på 3-prosenttallet? Kan det tenkes at det offentlige eierskapet har skapt en oppfatning om at man er *TBTF*? Mye tyder på at det spørsmålet kan besvares med et ja. I tillegg kommer at de samme bankene er så politisk integrerte at de ofte fremstår som redskaper for å nå politiske mål, herunder skaffe nok penger inn i partikassene. I Bayern har denne utviklingen gått svært langt, og Bayerische Landesbank betraktes nærmest som en del av det dominerende bayerske partiet CSU.

Men Tyskland kan også stå som et lysende eksempel på det solide og sunne innen bankvesenet i Europa. Det gjelder spesielt de lokale sparebankene, Volksbanken og Reiffeisenbankene, som har konsentrert seg utelukkende om å betjene sine bedrifts- og personkunders vanlige behov – og holdt seg langt unna «hot finance» og komplekse finansprodukter.[11] Interessant nok er det disse bankene som har vært de mest fremgangsrike i både personmarkedet og bedriftsmarkedet i Tyskland i løpet av de senere 10 årene. Samtidig representer spare- og foreningsbankene en annen organisasjonsform, som lokalt eide og samvirkeeide banker, med til dels ideelle mål for sin virksomhet. Kanskje enda viktigere: Disse bankene er ikke aksjebanker, de er ikke børsnoterte og kan ikke kjøpes opp av noen, og representerer dermed også en garanti for både et mangfold av desentrale finansielle institusjoner og effektiv konkurranse i markedet. Det er ikke å betrakte som uvesentligheter i denne sammenheng.

Gigantsubsidiene som ingen vedtok

TBTF betyr at den som driver en systemkritisk bankvirksomhet, i realiteten kan forvente å slippe unna det ansvaret som normalt er forbundet med å hefte for risikoen i egen virksomhet. Hvis det er slik at en bank kan operere under en forutsetning om at man ikke vil bli avkrevd å bære tapsrisikoen i egen virksomhet, vil naturlig nok heller ikke denne risi-

koen bli prissatt, heller ikke av bankens eiere. Siden risikoen dermed blir lempet over på storsamfunnet, vil den implisitte offentlige støtten dette innebærer, fremkomme som en ekstrafortjeneste i finanssystemet. For den enkelte finansinstitusjon betyr dette at jo lavere egenrisiko, desto lavere fundingkostnader for banken (fordi lånerisikoen for kreditor antas å være marginal), hvilket i sin tur betyr høyere profitt. Og dersom det forventes at det offentlige alltid vil stå klar til å ta regningen, er det realistisk å forvente at ekstrafortjenesten vil bli innhøstet både før og etter en krise. Det er nettopp dette som faktisk har skjedd. De storbankene som fikk mest offentlig støtte, har i ettertid fremstått som «finanskrisevinnere» med intakte lederbonuser.

Spørsmålet er hvor omfattende de reelle subsidiene av de systemkritiske bankene med *TBTF*-status har vært. Det er snakk om meget store tall. Et estimat kom frem til at støtten tilsvarte 0,5 prosent omregnet i rente per år for de 18 største bankholdingselskapene i verden. For ett år tilsvarte dette 34 milliarder USD. Et annet estimat for de 25 største globale bankene, foretatt av Andrew Haldane i Bank of England, anslår den gjennomsnittlige årlige subsidien for årene 2007–2010 til en verdi av flere hundre milliarder USD – med et toppanslag på litt over 1 000 milliarder USD.[12] Når man sammenligner dette med gjennomsnittlig årlig resultat for de samme globale bankene i femårsperioden forut for 2007 på rundt 170 milliarder USD, får man et inntrykk av hvor enorme beløp dette faktisk handler om – og hvilke utrolige konkurransefordeler de samme aktørene er blitt tildelt i forhold til sine mindre konkurrenter. For ikke å snakke om hvilke barrierer man på denne måten skaper mot etablering av nye konkurrenter i markedet. Slike former for forskjellbehandling tilhører et privilegiesamfunn og det Wilhelm Röpke en gang kalte for degenerert kapitalisme – et økonomisk system som ikke har noe som helst med en liberal markedsøkonomi å gjøre.

Statlige subsidier, enten de er eksplisitte eller implisitte, kan umulig betraktes som økonomisk verdiskaping i samfunnsperspektiv. I beste fall er det tale om en omfordeling av ressurser fra skattebetalerne til bankene.[13] Men i virkeligheten er det langt verre enn som så. Den indirekte, skjulte og tvangsmessige omfordelingen av inntekt som det her er tale om, hinsides all demokratisk bevissthet og legitimitet, representerer med sine alvorlige konsekvenser samfunnsøkonomisk verdiødeleggelse i stor skala – det stikk motsatte av verdiskaping.

Eurokrisen – en digresjon om sviktende ansvar

I EUs eurosone finnes en spesiell og eskalert variant av *TBTF* som handler om det enkelte lands deltakelse i eurosamarbeidet. Må for eksempel Italia eller Spania betraktes som *TBTF* – som eurosoneland – og følgelig garanteres støtte fra overskuddslandene for å unngå en risikabel exit fra eurosamarbeidet med påfølgende risiko for oppløsning av euroen som fellesvaluta? Det meste tyder nå på at grensene for hvor stort ansvar et land kan skyve over på andre har nådd en absolutt yttergrense, slik at *TBTF* ikke får lov til å bli transformert ytterlige til et gisseldrama mellom nasjoner.

Det som også er verd å understreke i forhold til eurosamarbeidet og den krisen som har oppstått i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen, er at en grunnleggende årsak til alle problemer innen eurosonen er at alle medlemslandene har forbrutt seg mot de avtalefestede og vedtatte minstekravene til hvert lands finanspolitikk.[14] Når selv Tyskland brøt maksgrensen på 3 % underskudd på statsbudsjettet i 2003, og Frankrike fulgte opp i 2004, var løpet så godt som kjørt – «apres nous le déluge». Det ser nærmest ut til at budsjettunderskuddene selv i normalår har hatt en tendens til å ligge på 2–4 %, hvilket innebærer store vedvarende budsjettunderskudd og dertil hørende økning i statsgjelden. Dette kan umulig unnskyldes med en påstand om å føre en keynesiansk politikk, all den tid Keynes aldri forslo noe slikt, men snarere talte for budsjettbalanse over konjunktursyklusene.

Det er alvorlig når rike land ikke er i stand til å holde helt avgjørende avtalefestede forpliktelser overfor hverandre. Det er ingen formildende omstendighet at man i tillegg har påført fremtidens generasjoner en dobbel straff, i form av både kortsiktig massearbeidsløshet og en svekket fremtidig levestandardutvikling gjennom økt gjeldsbyrde knyttet til tilbakebetaling av en stadig høyere statsgjeld.

Har Norge finansinstitusjoner som er *TBTF*?

Rett etter at den panikkartede kredittørken i interbankmarkedet høsten 2008 var et faktum, var regjeringen prisverdig raskt ute med en fornuftig komponert krisepakke av begrenset omfang. Den delen av redningspakken som var rettet inn mot bankene, viste seg imidlertid raskt å være

spesielt godt tilpasset måten DNB hadde organisert sin boliglånsobligasjonsvirksomhet på, og tilsvarende dårlig tilpasset situasjonen til de selvstendige sparebankene og enkelte utenlandske banker.

Rett før finanskrisen brøt ut, opererte de 50 største bankene i verden gjennomsnittlig med en kapitaldekning på rundt 4 %. DNB lå på samme tid så vidt lavt i kapitaldekning som litt i overkant av 6 %. Til sammenligning var det ikke uvanlig at de lokale sparebankene i Norge opererte på et nivå rundt 20 %. Kapitaldekningen har en helt spesiell egenskap innen bankvirksomhet. Jo lavere kapitaldekning, det vil si jo høyere risikogearing,[15] desto høyere fortjeneste per forvaltningskrone, alle andre ting like.

Hvis en enkeltbank i Norge skal pekes ut som systemkritisk i politisk forstand, så må det være DNB. Historien om hvordan det har seg at vi i Norge har fått en systemkritisk bank, er for så vidt interessant nok, og er nok en historie om politiske inngrep og overstyring av bankmarkedet i Norge etter den såkalte bankkrisen på slutten av 1980-tallet. Forhistorien var deregulering av utlånsmarkedet og boligmarkedet i Norge, i en situasjon med høy prisstigning, store skattefordeler ved opptak av lån for privatpersoner, kombinert med en myndighetsstyrt lavrentepolitikk. Denne ulykksalige miksen resulterte i en historisk kredittvekst uten sidestykke i moderne norgeshistorie. Kredittveksten i årene 1985–1987 lå på mellom 20 og 30 % i året – en helt uholdbar utvikling som skapte boom i bolig- og eiendomsmarkedet etterfulgt av et krakk med store banktap. Tapene var spesielt store i forretningsbankene, og staten måtte gå inn å overta de fleste store bankene. Sparebankene var unntaket og klarte seg gjennom krisen på egen hånd. Sparebankene stod dermed tilbake som de eneste private bankene i Norge rett etter bankkrisen, det vil si før staten etter hvert begynte å selge eierposter i forretningsbankene. Men staten valgte å ikke selge seg ut av den største banken, DNB. Staten har fortsatt en eierpost på 34 % i DNB.

Det som videre skjedde med DNB var at det ble vedtatt fusjon med den allerede statseide Postbanken. Her var politikkens synlige hånd lett å spore. Senere ble det vedtatt, utrolig nok med et flertall på Stortinget i ryggen, at DNB skulle tillates å gå sammen med den største sparebanken, som den gang het Gjensidige Nor Sparebank. Konkurransetilsynet protesterte riktignok, men ble overkjørt. Slik fikk vi i Norge en dominerende bank, med spesialstatus som delvis statseid, og som gjennom en

statsforkynt fusjonsprosess fikk betydelig makt både forover og bakover i verdikjeden i kraft av sin størrelse og formelle forbindelser med staten.

Det er i dag liten grunn til å tvile på at DNB i praksis har fått *TBTF*-status. Igjen møter vi på et eksempel på at det er alt annet enn frie konkurransedrevne markedsprosesser som er årsaken til fremveksten av finansinstitusjoner som anses *TBTF*, også i Norge. DNB er i hovedsak et resultat av statsintervensjonisme, eller for å si det på en annen måte: et resultat av politiske valg på tvers av åpenbare konkurransemessige betenkeligheter.

Hvordan kan markedsøkonomien frigjøres fra *TBTF*?

Som vi har sett har *TBTF*-problemet en tendens til å oppstå som en konsekvens av både makroøkonomiske kriser, uheldige offentlige reguleringer i finansmarkedet og institusjonelt forfall. Det følger naturlig av dette at gode løsninger på problemet også bør adressere nettopp disse kildene til problemene.

Etter min vurdering innebærer det i første rekke en tydelig innsats på fire områder, på en måte som styrker den liberale markedsøkonomiens rammebetingelser og forutsetninger:

- **En mer robust pengepolitikk:** Finanskriser oppstår ikke i et vakuum. De alvorligste og mest samfunnsødeleggende finanskrisene forutsetter en løssluppen, på Wall Street også kalt «imøtekommende», pengepolitikk. Det bør nå være temmelig opplagt at den etablerte inflasjonsstyringsmodellen basert på konsumprisindeksen ikke gir et tilstrekkelig mandat til å styre den samlede penge- og kredittveksten i økonomien på en betryggende måte. Konsekvensen av snever inflasjonsstyring er at den finansielle stabiliteten – som også er en av Norges Banks tildelte ansvarsoppgaver – står i fare for å bli undergravet. Det er dessuten viktig å forstå at dette problemet må antas å bli stadig større i fremtiden, siden økonomien med økende velstand har en tendens til å bli stadig mer finansintensiv.

  For å motvirke overdreven sterk kredittvekst, som gir seg til kjenne gjennom oppblåste priser på boliger, eiendommer og verdipapirer, det vil si på alle kapitalintensive aktiva, bør Norges Banks styrings-

mandat endres fra inflasjonsstyring til en målsatt økning i nominelt BNP. Det vil også bidra til å støtte opp under den delen av det eksisterende mandatet som omhandler finansiell stabilitet.

I tillegg bør Norges Bank tydelig gis et ytterligere pengepolitisk virkemiddel til å styre penge- og kredittveksten i samfunnet på en måte som kan avlaste styringsrenten (og dermed hensynet til valutakurseffekter). Norges Bank bør derfor i tråd med prinsippet om *macroprudential financial regulation* gis myndighet til å heve og senke det kollektive nivået på bankenes kapitaldekning (basert på Basel-definisjonene), men kun innenfor et område som går utover det internasjonalt forpliktede minimumsnivået.

- **Beskytte og styrke handlingsregelen:** Den offentlige budsjettpolitikken har avgjørende innvirkning på den samlede innenlandske etterspørselen i norsk økonomi, og dermed også på hvilket press pengepolitikken settes under i et samlet makroøkonomisk stabiliseringsperspektiv. Den andre siden av budsjettpolitikken er at en for ekspansiv finanspolitikk kan komme til å fyre opp under finansielle bobler i kombinasjon med en mildt ekspansiv pengepolitikk, og dermed kunne bidra til oppbygging av farlige finansielle ubalanser og kriser.

  Med den sterke vedvarende veksten vi opplever i oljefondet (SPU), som i senere tid i større grad har skyldtes tilførsel av nye midler fra skatt på petroleumsvirksomheten enn avkastning på investeringene, er det ikke til å benekte at en fast 4 % normaluttaksgrense i seg selv innebærer en automatisk tendens til en tiltagende ekspansiv finanspolitikk. Ett prosentpoeng fra eller til betyr i skrivende stund hele 45 milliarder kroner (tilsvarende ca. 1,5 % av BNP) på statsbudsjettet, om to år kan et prosentpoeng fra eller til fort handle om 60 milliarder kroner, og kanskje 75 milliarder kroner om fire år. Vi nærmer oss faktisk en situasjon hvor 4 % uttak av oljefondet snart tilsvarer 8 % av BNP for Norge! Dette er proporsjoner som bør mane til ettertanke, og handling.

  Som en rimelig beskyttelse mot en uansvarlig ekspansiv finanspolitikk, og spesielt mot negative konsekvenser for rentenivå, kronekurs og næringslivets konkurranseevne internasjonalt, bør normaluttaksprosenten senkes til 3 %. Et slikt nivå vil også være mer i tråd med oljefondets historiske realavkastning over tid.

- **Strengere kapital- og likviditetskrav for banker og finansforetak:** En tydelig læring fra finanskrisen ligger til grunn for det pågående internasjonale arbeidet med å styrke reguleringen av finansmarkedene gjennom etablering av høyere minstekrav for bankenes risikoveide kapitaldekning og likviditetsbeholdning. På denne måten vil også det enkelte finansforetak settes i stand til å tåle kortsiktige likviditetskriser uten offentlige støtte. Norge følger dette arbeidet og bør videreføre gjennomføringen av disse normene. Det er også positivt at Finanstilsynet, basert på individuelle tilstandsanalyser av enkeltaktører, kan kreve økning i kapitaldekningen i tilfeller hvor det gjennom tilsynshandlinger avdekkes utvikling av uholdbar kredittvekst og finansiell risiko, ut fra prinsippet om *microprudential financial regulation*.

  Her er det naturlig nok viktig med en meget streng praksis knyttet til det lite gjennomskuelige pengemarkedet mellom banker og finansinstitusjoner, med andre ord der «hot finance» lever sitt liv. Det siste innebærer også et sterkt fokus på likebehandling av ulike institusjoner for å unngå smutthull. Det bør ikke være for mye å kreve at alle som oppfører seg som banker, også må finne seg i å bli regulert som banker.

  Det som er helt grunnleggende og avgjørende over tid, er at det ikke lenger bør finnes noen rimelig grunn til å tvile på at individuelle banker og finansinstitusjoner vil kunne bli nedlagt som følge av insolvens – også de største bankene. Hvis dette skal sikres, er det to kritiske forutsetninger som må være oppfylt. For det første må det finnes et uavhengig og myndig finanstilsyn. For det andre må det finnes en uavhengig avviklingsinstitusjon med myndighet til å avvikle insolvente banker og finansinstitusjoner, samt et sikringsfond som finansnæringen selv har innbetalt med egne midler, slik at kundene kan skjermes fra urimelige konsekvenser av slike nedleggelser. Det er grunn til å frykte at et finanstilsyn uten denne myndigheten til å avvikle, i praksis vil sitte igjen som en overlevelsesgarantist for storbanker. En tysk finanspolitiker har med rette betegnet en slik situasjon som en «gratis fullkaskoforsikring med dobbelt airbag».[16]

- **Slå ring rundt mangfold og konkurranse i finansnæringen:** En av de viktigste lærdommene fra de senere tiårenes bank- og finanskriser er at de lokale og selveiende sparebankene har utgjort den klart mest stabiliserende delen av norsk finansnæring. Det er derfor av stor

betydning for både norsk økonomi og mange lokalsamfunn at det desentraliserte mangfoldet som sparebankene representerer, sikres i et fremtidsrettet perspektiv. Det krever en prinsippfast politikk som slår ring rundt sparebankenes institusjonelle status som selveiende finansinstitusjoner, og som sikrer at alle finanspolitiske reguleringer og tiltak bør tilstrebe størst mulig grad av likebehandling mellom små og store aktører, samt mellom ulike organisasjons- og eierskapsmodeller. I denne sammenheng bør også nevnes samvirkemodellen og andre organisasjonsmodeller som bygger på gjensidig ansvar.

Det må fremfor alt bli slutt på å betrakte finansnæringen som en næring hvor man uten videre kan slakke av på kravene om effektiv konkurranse og åpne markeder. Ut fra et liberalt markedsøkonomisk perspektiv er det helt uholdbart å tillate en næring å være forbundet med så store subsidier og inngangsbarrierer for nye konkurrenter som man har opplevd i finansbransjen. Denne situasjonen må simpelthen opphøre, og det er liten tvil om at en vesentlig styrking av Konkurransetilsynets myndighet og rolle i finansmarkedet også må inngå som en viktig del av løsningen på dette problemet.

Det er også på tide at finansmarkedspolitikken i større grad bygges på den helt grunnleggende forståelsen at det nettopp er et **desentralisert mangfold** av bank- og finansinstitusjoner som til syvende og sist utgjør den mest effektive form for risikospredning og risikostyring for et samlet økonomisk system. Dette synspunktet innebærer at man ikke firer på det grunnleggende kravet om at risiko går hånd i hånd med forpliktelse og ansvar. Bare gjennom på nytt å forbinde risiko med ansvar på en utvetydig måte kan det individuelle ansvaret bli restaurert som en kjerneverdi i vårt økonomiske system. Hvilken mening har det å forfekte næringsfrihet uten egenansvar?

Det handler også om grunnleggende samfunnsverdier

Det er vanskelig å drøfte et tema som *TBTF* uten å bli minnet om at ingen markedsøkonomi kan leve i et vakuum eller svirre rundt sin egen akse uten bindinger til samfunnet for øvrig. Dessverre er det fortsatt altfor få av dem som mener å forsvare markedsøkonomien, som fullt ut forstår at markedsøkonomien forutsetter et helt spesielt sett av rammebetingelser

i form av institusjoner og spilleregler for å yte sitt beste overfor storsamfunnet.

Det er ingen ny oppdagelse. Som samfunnsøkonom og samfunnskritiker var nettopp dette et av Adam Smiths hovedpoenger når han forfektet viktigheten av å forene egeninteressen med det felles beste ved hjelp av produktive og liberale institusjoner – fremfor alt gjennom virksom og fri konkurranse. Blant de dypest tenkende liberale økonomer var det aldri noen tvil om at markedsøkonomien ikke kan skape sine egne rammebetingelser og institusjoner, men at disse avgjørende institusjonene må skapes utenfor markedet, gjennom politiske prosesser og beslutninger. Få har vært klarere på dette punktet enn Ludwig von Mises, Friedrich Hayek, Israel Kirzner, Milton Friedman og Douglass North, for å nevne noen.

Den aller klareste og mest levende forståelsen av markedsøkonomiens forutsetninger og begrensninger finner vi blant den gruppen av liberale økonomer som ga de største bidragene til å skape det mye omtalte tyske *Wirtschaftswunder* etter 1948, under begrepet *Soziale Marktwirtschaft*. Jeg tenker spesielt på Walter Eucken og Wilhelm Röpke, men også på hovedpersonen på de økonomisk-politiske barrikadene: økonomiminister Ludwig Erhard. For disse markedsøkonomiske forkjemperne var kvaliteten på de offentlige rammebetingelsene og reglene langt viktigere enn antallet reguleringer. Parolen til denne «ordo-liberalismen» var at jo bedre staten regulerer markedet i liberalt henseende, desto mindre trenger staten å intervenere.[17]

Röpke la særlig vekt på at markedsøkonomien ikke bare forutsetter et sett av rammebetingelser og institusjoner som kontinuerlig bidrar til å forsterke og forbedre de grunnleggende spillereglene som sikrer fri konkurranse, produktive incitamenter og regler som gjelder likt for alle. For Röpke var det også helt avgjørende å forstå at en velfungerende markedsøkonomi – tolket som det frie samfunnets økonomiske system – også forutsetter en bestemt verdibasert samfunnsorden som på samme tid er både borgerlig og liberal. Med det mente Röpke et samfunn som er bygget opp nedenfra av frie og myndige borgere som enkeltvis og i samarbeid med andre fremmer verdier og dyder som personlig ansvar, selvstendighet, uavhengighet, arbeidsvilje, skaperkraft, respekt for eiendom, forpliktelser og sosiale normer som holder samfunnet sammen. I én sammenheng uttrykte Röpke dette samfunnsidealets oppdragende effekt på denne måten:

> *... denne borgerlige og liberale holdningen lærte oss at det å klare seg selv, måteholden selvhevdelse og det å ta vare på seg selv og sin egen familie ikke er noe å skamme seg over, og dette ledet oss til å tillegge disse verdiene sine naturlig tilhørende dyder: flid, driftighet, omtanke, sparsomhet, pliktfølelse, pålitelighet, punktlighet og fairness. Vi har lært å betrakte individet, med sin familie, som stoler på egne krefter og innsats i sitt eget livsprosjekt, som en kilde til vitale impulser, en livgivende kreativ kraft – foruten vår moderne verden og hele vår sivilisasjon ville vært utenkelig.*[18]

Slike ord hører etter min mening også hjemme i det jeg noen ganger, kanskje litt paradoksalt for noen, har kalt for markedsøkonomisk dannelse. Det er kanskje ikke så rart at nettopp den økonomen som har hatt aller størst innflytelse på Europas liberale økonomiske snuoperasjon etter andre verdenskrig, var så opptatt av at vi ikke må tape av syne de viktigste sammenhengene i samfunnet hvis vi ønsker å fremme et borgerlig og liberalt samfunn. Röpke karakteriserte den borgerlige samfunnsorden som han mente markedsøkonomiens etikk burde bygge på, slik:

> *Dette er en samfunnsorden som fremmer personlig uavhengighet og ansvar like mye som den fremmer den samfunnsånden som forbinder individet med samfunnet og begrenser individets grådighet.*[19]

Jeg vet ikke hva Röpke ville sagt om et samfunn som ikke krever like mye av sine mektigste finansinstitusjoner og ledere som av sine borgere, men han ville nok temmelig sikkert minnet om at en liberal markedsøkonomi ikke må forveksles med en degenerert form for kapitalisme. Det finnes en forskjell, og den er stor.[20]

For de ekte liberale er det mye ugjort i kampen for åpne markeder, fri konkurranse og rettferdige spilleregler innenfor rammene av en liberal markedsøkonomi. Fri konkurranse er ikke bare en helt avgjørende forutsetning for å fremme nyskaping, verdiskaping og motvirke maktkonsentrasjon i både næringsliv og samfunn. Det er også av stor betydning for sunnheten i norsk økonomi at politikken aktivt og konsekvent evner å forsterke og forbedre de grunnleggende spillereglene som sikrer produktive incitamenter og regler som gjelder likt for alle. Ingenting av dette

kommer av seg selv. Det trengs en aktiv og kompetent liberal reformpolitikk som evner å videreutvikle spillereglene for en verdiskapende markedsøkonomi i møtet med stadig nye realiteter og utfordringer.

Noter

[1] Se for øvrig Otmar Issing, *Too Big to Fail undermines the free market faith,* Financial Times 19. januar 2012.

[2] Reiner Brüggestrat, *Zurück zur Realwirtschaft,* Die Zeit, 8. august 2013.

[3] For en god analyse av disse sekvensene, se Luigi Zingales, *A Capitalism for The People – Recapturing the Lost Genius of American Prosperity,* Basic Books, 2012, s. 28-91.

[4] Zingales, op.cit. s. 51.

[5] Roger de Weck, *Nach der Krise,* Nagel & Kimche, 2009, s. 32

[6] Denne utviklingen ligger farlig nær en beskrivelse av Walter Euckens frykt for at maktkonsentrasjoner i næringslivet skal lede til at staten overtas av sterke interessegrupper og konserner, med tydelig adresse til Tyskland tragiske historie. Denne frykten for maktkonsentrasjon og undergraving av konkurransen i markedet var tydelig til stede i Ludwig Erhards karakteristiske ord fra 1957: «Det er min urokkelige overbevisning at vi bare kommer til å ha et fritt næringsliv og en fri økonomi så lenge som vi på statens vegne, for dens vel og ved hjelp av statens makt våker over friheten.» Se Ludwig Erhard, *Velstand for alle,* Dreyers forlag, 1960, s. 106.

[7] Det er bemerkelsesverdig at de kritiske analysene og vurderingene av finansbransjen i USA fra for eksempel Joseph Stiglitz i *The Price of Inequality,* Norton, 2012, spesielt kapitlet om finansiell rent seeking s. 35–64, og for den saks skyld i Noam Chomsky, *Occupy,* Penguin 2012, på mange måter overgås i styrke av tenkere som står for en langt mer markedsliberal politikk som den delvise insideren David. A. Stockman, *The Great Deformation,* PublicAffairs, 2013, av økonomen Luigi Zingales, op. cit og av europeiske økonomer som Andrew Haldane, Martin Wolf, Otmar Issing, øverste leder for det britiske finanstilsynet Adair Turner, *Economics after The Crisis,* MIT Press, 2012, samt av den tidligere finansmarkedsregulatoren Howard Davies, *The Financial Crisis,* Polity, 2010.

[8] For en interessant drøfting av dette samfunnsansvaret, se Michael Hüther, *Die Disiplinierte Freihet – Eine Neue Balance von Markt und Staat,* Murmann, 2011, s. 73–79.

[9] Se blant annet artikkelen *The bank that broke Spain* av Victor Mallet og Miles Johnson, Financial Times, 22. juni 2012, og Leo Wielands artikkel *Spanisches Sumpfland* i Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. juli 2013.

[10] Det er lett å undervurdere betydningen av institusjonelt forfall. Historikeren Niall Ferguson har nylig reflektert over hvordan Vestens institusjonelle forfall trer frem som en hovedårsak til Vestens relative tilbakegang i verdenssamfun-

net i løpet av det siste 10-året. Se Niall Ferguson, *The Great Degeneration – How Institutions Decay and Economies Die,* Allen Lane, 2012.

[11] Ref. tidligere sitert artikkel av Reiner Brüggestrat.

[12] Se Andrew Haldane og Vasileios Madouros, *What is the contribution of the financial sector?,* voxeu.org, 22. november 2011.

[13] Adair Turner har drøftet den sannsynlige negative verdiskapingen på grunn av finansnæringens distributive og stabilitetsundergravende aktiviteter i op.cit. s. 55–65.

[14] Otmar Issing har i flere sammenhenger pekt på betydningen av dette forholdet som en hovedårsak til eurosoneproblemene.

[15] Dette tilsvarer begrepet *leverage* på engelsk.

[16] Carsten Schneider, *Merkel schont die Banken,* Die Zeit, 8. mai 2013.

[17] Roger de Weck har nylig argumentert overbevisende for samme linje på grunnlag av finanskrisen, op. Cit. s. 37.

[18] Wilhelm Röpke, *A Humane Economy,* Wolff, 1960, s. 119.

[19] Wilhelm Röpke, op. Cit., s. 125.

[20] Også her er det vanskelig å oppgi en bedre referanse enn Wilhelm Röpke, *The Moral Foundations of Civil Society* (opprinnelig publisert under tittelen Civitas Humana), Transaction, 1995 (opprinnelig 1944), s. 4–28.

13.

Utenrikspolitikk og ansvar

Halvard Leira

Innledning

Innebærer ansvar noe annet for utenrikspolitikk enn for andre politikkfelter? Det hevdes ofte at skillene mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk i stadig større grad viskes ut, og i noen grad holder dette stikk empirisk. Allikevel er det fortsatt en betydelig forskjell i hvordan politikkfeltene er organisert, og hvordan vi mener om dem. Det kan være verdt å minne om at gjeldende grunnlov i 2013 fortsatt tillegger Kongen (i realiteten regjeringen) en spesiell grad av kontroll over utenrikspolitikken, som det heter i § 26:

> *Kongen har Ret til at sammenkalde Tropper, begynde Krig til Landets Forsvar og slutte Fred, indgaa og ophæve Forbund, sende og modtage Gesandter.*
>
> *Traktater angaaende Sager af særlig Vigtighed og i alle Tilfælde Traktater hvis Iværksættelse efter Konstitutionen nødvendiggjør en ny Lov eller Storthingsbeslutning, blive først bindende, naar Storthinget har givet sit Samtykke dertil.*

Stortingets forretningsorden spesifiserer arbeidsdelingen i større grad, men også der står utenrikssakene, og særlig de viktigste, i en særstilling. Saksbehandlingen i Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomite skiller seg i betydelig grad fra saksbehandling i andre komiteer. Dermed innebærer politisk ansvar noe annet for utenrikspolitikken enn for andre

politikkfelter. Utenrikspolitikkens heldekkende karakter og dens innretting mot verden utenfor Norge innebærer også at det kobles et annet moralsk ansvar til denne politikken enn til andre politikkområder. Etter en kort innledning vil jeg i dette kapitlet gå nærmere inn på nettopp hvordan politisk og moralsk ansvar kommer til uttrykk på andre måter i utenrikspolitikken enn innenfor andre politikkområder.

En første inngang til utenrikspolitikk og ansvar kan vi finne i det helt grunnleggende idealet om at det skal føres en «ansvarlig utenrikspolitikk». Med dette menes at det skal føres en langsiktig, veloverveid og fornuftig utenrikspolitikk, uten brå kursendringer og eksperimenter. Som Jonas Gahr Støre formulerte det da han overtok som utenriksminister: «Norge skal være til å kjenne igjen.» Det ytres iblant ønsker om at det skal føres ansvarlig politikk også på andre områder (selv om det aldri er noen som argumenterer for en ansvarlig forskningspolitikk), og ansvarlighet er et hyppig tema innenfor den økonomiske politikken. Der er det, i motsetning til for utenrikspolitikken, imidlertid stor uenighet om hva som er ansvarlig politikk. Det er bare for utenrikspolitikken vi her snakker om et fast språklig bilde, med relativt stor enighet om innhold. Så kan man umiddelbart innvende at enhver sittende regjering vil hevde at den fører en ansvarlig utenrikspolitikk, og at dette bildet først og fremst har retorisk verdi. Dette endrer imidlertid ikke på at utenrikspolitikken *oppfattes* som annerledes, med et særkrav om ansvarlighet. Spissformulert blir det noen ganger hevdet at der de andre politikkfeltene dreier seg om *hvordan* vi lever, så dreier utenrikspolitikken seg om *hvorvidt* vi lever.

Kravet om en ansvarlig utenrikspolitikk har sammenheng med at utenrikspolitikken på en annen måte enn andre politikkområder gjelder for landet som helhet, og at den dermed oppleves som hevet over de innenlandske politiske motsetningene. Selv supermakter har vært preget av tanken om at «politics stops at the water's edge». Dette påvirker i sin tur både hvem landets regjeringsapparat gjennom utenrikspolitikken har *ansvar overfor*, og hvem de har *ansvar for;* det vi kan kalle for henholdsvis det politiske ansvar og det moralske ansvar. I resten av dette kapitlet skal jeg se nærmere på hvordan utenrikspolitikken er distinkt både i den politiske ansvarsrelasjonen mellom regjering og Storting og i det moralske ansvaret for nordmenn utenfor landets grenser.[1]

Politisk ansvar

Utenrikspolitikkens heldekkende karakter innebærer at det ikke finnes noen distinkt innenlandsk interessegruppe for den. En rekke frivillige organisasjoner har sterke og klare meninger om utenrikspolitikken, men det finnes ingen åpenbare lobbyorganisasjoner, som for andre politikkområder. Det Stein Rokkan omtalte som den korporative kanal for kontakt mellom samfunn og styresmakter, er dermed svak. Samtidig er utenrikspolitikk mindre viktig for partivalg enn lokalpolitikk og rikspolitikk. Samlet sett er det, i hvert fall utenfor krisesituasjoner, mye mindre «press nedenfra» innenfor det utenrikspolitiske feltet enn innenfor andre politikkfelter. Det skal mye mer til før utenriksministeren stilles til politisk ansvar overfor Stortinget enn for eksempel helseministeren, jordbruksministeren eller kommunalministeren.

Utenrikspolitikkens særstilling har imidlertid ikke bare å gjøre med det sektorovergripende, vel så viktig er hvordan utenrikspolitikk vokste frem som eget saksfelt. Historisk skjedde dette først i Storbritannia rundt 1730. Med voksende trykkefrihet og fremvekst av det vi kan kalle en borgerlig offentlighet begynte opposisjonen i og utenfor Parlamentet å diskutere politikk. Men når fokus dreide mot statens gjøren og laden utenfor landets grenser, satte regjeringen foten ned og sa at det som med et nyord ble omtalt som utenrikspolitikk («foreign policy»), var utenfor domenet for fri debatt, og vesensforskjellig fra politikken som sådan. Handling fulgte ord. Trykkeren til *The Craftsman*, avisen som hadde utfordret regjeringen, ble i 1731 dømt for undergravende virksomhet, i det som må vurderes som en åpenbart politisk rettssak. Regjeringens poeng var klart: Politikk kunne diskuteres, utenrikspolitikk var eksekutivmaktens prerogativ. I tråd med det som godt kan karakteriseres som den siste levning av enevoldsmakt, var idealet en upolitisert utenrikspolitikk, en utenrikspolitikk hevet over politikken. I dette perspektivet sto ikke Kongen eller regjeringen til ansvar for noen innenfor utenrikspolitikken.

I århundrene deretter har det pågått en stadig tautrekking mellom utøvende makt og parlamenter og offentligheten om graden av eksklusivitet knyttet til utenrikspolitikken. Riksforsamlingen på Eidsvoll i 1814 la seg på eneveldets og den utøvende makts linje da den vedtok, med knappest mulig flertall, å la være å ta opp forholdet til andre makter. Klarest ble holdningen uttrykt av Falsen:

> *at ville trænge ind i Diplomatiets Irgange, og bestemme Norges Forhold til fremmede Stater, vilde unegtelig være et ligesaa uendelig, som usikkert, og, jeg troer, denne ærede Forsamling aldeles uvedkommende Arbeide [...] hva nu Norges Forhold til andre Stater andgaaer, hvo af os bedømmer, hvo kjender, hvo kan bedømme eller kjende dette? [...] Ville vi ikke, vi, som for den største Deel ere aldeles uinviede i Politikens Konstgreb, udsætte os for at blive en Bolt i Enkeltes Hænder, der vare udrustede med større Insigter og Erfarenhed i dette Fag, end Mængden (St.eft. 1814: 14).*

Kort fortalt uttrykte forsamlingen sin manglende kompetanse på diplomati og allianser, og overga ansvaret for den slags til Kristian Fredrik.

Mindretallet på Eidsvoll, som ville diskutere forholdet til andre stater, trakk på eksempler fra Storbritannia, USA og Frankrike, der forskjellige svar på regjeringens krav om kontroll over det som foregikk utenfor statens grenser, ble uttrykt og diskutert. Det revolusjonære svaret på kravet om kongelig prerogativ over utenrikspolitikken, som særlig ble fremmet i de revolusjonære statene USA og Frankrike, var å benekte at utenrikspolitikken var forskjellig fra annen slags politikk. Med inspirasjon fra de franske *philosophes*, Paine og Kant, ble det etablerte diplomatiet og utenrikspolitikken avfeid som krigshissende og gammeldags. Kunne man bare få utenrikspolitikken bort fra konge og adel og over til folkeforsamlinger og folket, ville man få fred, fordragelighet og positiv utvikling. I tråd med dette forsøkte man å utøve utenrikspolitikk ved komité, og å vektlegge handel heller enn krig og allianser. Tanken var å skrinlegge den tradisjonelle utenrikspolitikken. Heller enn en upolitisert utenrikspolitikk, hevet over politikken, ønsket man et enhetlig politisk felt, der forholdet til andre stater ikke utgjorde noen spesielt privilegert sfære. Dermed ville ansvarsforholdet være det samme for utenrikspolitikk som for all annen politikk; mellom folkeforsamlingen og folket. En variant av denne radikale liberale linjen kom senere også til uttrykk hos Cobden i hans ønske om «no foreign politics». Denne tenkningen hadde også stor innflytelse i venstrenasjonale kretser i Norge i årene rundt 1900, der det norske folket og dets fredsvilje ble satt opp som motsats til den krigshissende svenske konge og adel. Det klareste eksemplet finner vi hos Bjørnstjerne Bjørnson (1898: 13, 17, 35):

> *Når Norge vil ha egne konsuler [...] og når det vil ha egen udenrigsminister til å lede disse konsuler, så er det ikke for å føre en politik ved siden av Sverigs; det er for ingensomhelst politik å ha. [...] Nordmændenes mål er å få et udenrigsministerium uden udenrigspolitik. [...] det vil altså sige en udenrigsminister uden udenrigspolitik, en udenrigsminister, som sidder og sikrer os mod udenrigspolitik.*

Temaet ble også tatt opp i Jørgen Løvlands ofte siterte linjetale fra 1905, men der med en viktig modifisering. Løvland understreket at han ikke ville ha noen utenrikspolitikk, og med det mente han i hovedsak det vi i dag omtaler som sikkerhetspolitikk, eller kanskje heller storpolitikk. På den annen side mente han at Norge måtte satse på nøytralitet og handel, og at dette, i mangel av et alternativt begrep, utgjorde en sterk og viktig utenrikspolitikk. Løvland forsøkte på et vis å artikulere en upolitisk utenrikspolitikk *innenfor* det bredere politiske feltet – en utenrikspolitikk som i svært begrenset grad utgjorde et privilegert felt, men som allikevel kunne være konsensusbasert.

Løvlands linje trakk åpenbart også på en mindre radikal kritikk av utenrikspolitikkens vesen. Det reformistiske svaret på kravet om regjeringens prerogativ, som har vært det vanlige i parlamentariske styringssystemer, har vært en delvis aksept for at noen deler av utenrikspolitikken må tillegges utøvende makt, men at det eksklusive rommet bør være minst mulig. Det bør for eksempel være lov å diskutere utenrikspolitikk offentlig, og parlamentene bør ha en viss mulighet til å forholde seg til utenrikspolitikken. For Norges del var unionsoppløsningen i 1905 nær knyttet til dette spørsmålet. Det konkrete stridsspørsmålet var konsulatsaken, men for mange var det viktigere spørsmålet om det politiske ansvaret som lå i parlamentarismen, også skulle gjelde for utenrikspolitikken; om også denne siste resten av den personlige kongemakten skulle overføres til regjeringen og dermed i prinsipp ligge under Stortingets og dermed folkets kontroll. Men til forskjell fra Bjørnson mente Løvland, og mange med ham, at det måtte finnes et visst eksklusivt felt hvor den utøvende makt hadde kontroll. Det springende punktet, i 1905 som senere, var hvordan og i hvor stor grad regjeringen sto til ansvar overfor Stortinget for de beslutningene som ble fattet som del av utøvende makts prerogativ.

Ministre stilles vanligvis til ansvar ved å bli kalt inn til komiteer i parlamentene, og opprettelsen av egne parlamentskomiteer for utenrikspolitikk, som for alvor begynte under første verdenskrig, var i prinsipp et skritt i retning av større parlamentarisk kontroll over utenrikspolitikken. Men praksis sammenfaller ikke nødvendigvis med prinsippene, det har vist seg at slike komiteer også kan virke koopterende, og som konsensusorganer som stenger for bredere politisk debatt. For Norges del styrkes denne tendensen av at vi ved siden av den ordinære utenrikskomiteen (nå utenriks- og forsvarskomiteen), som håndterer de vanlige utenrikssakene, har en utvidet utenrikskomite, der de parlamentariske lederne og stortingspresidenten også sitter, og som har som oppgave å drøfte viktige utenrikspolitiske spørsmål med regjeringen, helst før viktige beslutninger fattes. Denne komiteens virkemåte skiller seg i betydelig grad fra de andre komiteenes, blant annet ved at regjeringen kan initiere møter der, ved hemmelighold av forhandlinger, ved høyere terskel for å ta saker til plenum og ved krav om at Stortinget i utgangspunktet skal møtes for lukkede dører når saker kommer fra komiteen. Som Andreas Løvold (2002) har vist, har Stortingets utvidede utenrikskomite vært et viktig konsensusskapende organ i norsk utenrikspolitikk. Utenriksministeren, også under flertallsregjeringer, har møtt sentrale parlamentarikere til debatter der konsensus ikke har vært utgangspunktet, men produkt av diskusjonen. For en bredere legitimering av utenrikspolitikken er dette positivt, men det innebærer samtidig at ansvarsforholdene blir uklare – når komiteen har vært med på å diskutere politikken, er det langt vanskeligere å stille ministeren til ansvar. Man kan argumentere for at diskusjon i «den utvidede» i hovedsak dreier seg om en grenseflytting, der noen flere representanter får være med på diskusjonen, men der Stortinget som sådant fortsatt står på utsiden. En utenriksminister som forankrer sin utenrikspolitikk i «den utvidede», kan regne med å slippe å stå til ansvar for Stortinget.

Et svært tydelig eksempel på hvordan diskusjon i «den utvidede» kan benyttes til å legge lokk på generell debatt og ansvarliggjøring, finner vi i 1948–49, koblet til diskusjonene om norsk forsvarssamarbeid med andre stater. Overordnet ble kommunistene ekskludert ved en omorganisering av Stortingets komitestruktur, og etableringen av det som ble kalt «Spesialkomiteen for særlige utenrikspolitiske spørsmål og beredskapssaker». I komiteen understreket Halvard Lange så gjentatte ganger viktigheten av at konsensus

ble etablert der, og at den påfølgende stortingsdebatten i hovedsak ble et spill for galleriet. Når spørsmålet var hvordan nordisk forsvarssamarbeid og NATO-prosessen skulle diskuteres, formulerte han det slik:

> *Begge sammen, redegjørelsen og debatten, bør gjøre det klart at det videre arbeid skjer i to tempi. Det tror jeg er nokså viktig av hensyn til den norske opinion. Derfor krever både redegjørelsen og debatten omhyggelig forberedelse, og kan man skyte det på en dag, tror jeg ikke dermed noe vesentlig er forspilt, men det er mulig at meget kan vinnes (sitert i Løvold 2002: 108).*

Debatten for fullt Storting skulle være «veiledende» og «pedagogisk», men beslutningene var allerede fattet. Den underliggende logikken om utenrikspolitikkens spesielle karakter ble presentert klart av C.J. Hambro:

> *I denne spesialkomite har alle som er medlemmer vært besjelet av et ønske som har diktert særdeles mange avgjørelser i norsk utenrikspolitikk, det ønske at alle de avgjørelser som foreligger fra denne komite og fra Stortingets flertall skal være diktert av en bestemt vilje til å gjøre utenrikspolitikken til en nasjonal politikk og intet annet (sitert i Løvold 2002: 101).*

En komite valgt av parlamentet har altså mulighet til å gi den utøvende makt råd og kommentarer, og å påvirke den endelige enigheten. Dens eksistens bidrar imidlertid også, som kritikere har påpekt, til at bredere debatt forsvinner, og at det blir vanskelig å stille regjeringen til ansvar for ført utenrikspolitikk.

De siste 10–15 årene har «den utvidedes» formelle rolle blitt svekket, blant annet som et resultat av økende uformell kontakt mellom politikerne. Et svært tydelig eksempel på dette fikk vi i forkant av bombingen av Libya våren 2011. Opposisjonspartienes ledere ble da konsultert via mobiltelefon, og komiteen ble ikke orientert før norske F-16 fly allerede var på plass på Kreta, klare til å bombe. Større grad av uformell kontakt kan bidra til ytterligere forvitring av ansvarsrelasjonen mellom regjering og Storting i beslutningsprosessen, men kan også tenkes å styrke Stortingets vilje til å kontrollere i etterkant, gjennom høringer og eventuell mistillit, særlig hvis det foreligger misnøye med prosedyrer.

Det er heller ikke alltid at konsensus kan skapes, og det finnes presedens for at Stortinget har forsøkt å stille regjeringen politisk til ansvar for ført utenrikspolitikk gjennom å fremme mistillitsforslag. Mellom 1945 og 1975 var 11 av de 34 mistillitsforslagene som ble fremmet i Stortinget, direkte relatert til utenrikssaker. Et betydelig antall av disse forslagene kom fra fløypartiene (NKP, SF og ALP), men i noen saker var de uttrykk for mer dyptgående politisk uenighet. De klareste eksemplene på dette kom i debattene om våpeneksport til Cuba i 1959, situasjonen i Hellas i 1967, anerkjennelse av Nord-Vietnam i 1970 og handelsavtale med EF i 1973. Stemmegivningen i disse sakene fulgte blokkgrensene, og det er rimelig å lese dem som politiske protester (eller resultater av opplevd avmakt). Etter 1975 har det ikke vært fremmet mistillitsforslag relatert til utenrikspolitikk, og ser man på de siste årenes høringer om utenrikspolitikk, virker det mer sannsynlig om et fremtidig mistillitsforslag vil ha rot i kontroll- og konstitusjonskomiteen enn i utenrikskomiteen. Det er prosedyrer heller enn politikk som kritiseres.

Fortsatt er forventningen at regjeringen styrer utenrikspolitikken, og at utenrikskomiteen (eller dens utvidede eller forsterkede form) blir informert, eller i beste fall tatt med på råd. Som på andre politikkområder ligger det politiske ansvaret for ført politikk hos regjeringen, men mulighetene for å stille regjeringen til ansvar for denne politikken er vesentlig mindre for utenrikspolitikk enn for andre former for politikk.

Moralsk ansvar

Utenrikspolitikken skiller seg fra annen slags politikk også ved at apparatet som skal utøve den, er regulert av en egen lov: «lov om utenrikstjenesten». Der etableres et juridisk ansvar for nordmenn i utlandet. I henhold til denne loven har utenrikstjenesten tre oppgaver. Den første er «å ivareta og fremme Norges interesser i forhold til utlandet», og spiller ingen rolle for den videre diskusjonen. Den andre oppgaven er «å gi norske statsborgere råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner», mens den tredje er «å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, herunder bistand i forbindelse med strafforfølging, ulykker, sykdom og dødsfall». To av de tre oppgavene dreier seg altså om å hjelpe nordmenn i utlandet eller i interaksjon med andre land. Det er særlig

det siste punktet vi skal fokusere på her: statens (ved utenrikstjenesten) ansvar for å hjelpe eget lands borgere i utlandet. Oppgavene som faller under dette punktet, omtales gjerne som konsulære.

De siste årene har utenrikstjenestens ansvar for å hjelpe nordmenn i utlandet blitt jevnlig aktualisert. Det største, og mest sjokkartede, eksemplet er tsunamikatastrofen i 2004, som førte til gjennomgripende endringer i UDs kriseberedskap. Men det finnes også en rekke mindre eksempler, som Bolivia-saken fra 2008, Jarle Trå som måtte reddes ned fra Mt. Everest i 2009, French og Moland som ble dømt i Kongo i 2009, mannskapet på «Berserk» som forsvant i Sørishavet i 2011, en rekke mindre saker under den arabiske våren i 2011, terrorangrepet mot Statoils anlegg i In-Amenas i Algerie i 2013 og voldtektssaken i Dubai sommeren 2013. Og dette er bare de sakene som får oppmerksomhet. Til enhver tid sitter mellom 50 og 100 norske statsborgere fengslet i andre land, og om lag 1000 norske statsborgere dør utenfor landets grenser hvert år. Over 150 000 norske statsborgere er bosatt i utlandet, nordmenn gjennomfører mer enn 7 millioner overnattingsreiser til utlandet hvert år og et sted mellom 1/3 og 1/2 av landets befolkning reiser utenfor landets grenser hvert år. Samlet sett er det ikke urimelig å anta at 3–5% av landets statsborgere til enhver tid befinner seg utenfor landets grenser, betydelig flere i de viktigste feriene. Og en ikke ubetydelig andel av disse menneskene trenger hjelp; UD anslår selv at utenrikstjenesten benytter om lag 200 årsverk på å bistå nordmenn i utlandet konsulært (st.meld. nr. 12 2010–2011: 11). Allikevel ønsker mange at UD skal gjøre mer, og for enkeltsaker har det blitt reist kritikk mot manglende støtte. Ønskene om en «oppblåsbar velferdsstat» er reelle.

I motsetning til hva mange tror, er det imidlertid ikke slik at nordmenn i utlandet har *rettslig krav* på bistand fra utenrikstjenesten. Som UD understreker, gjør forarbeidene til utenriksloven det klart at «Spørsmålet om utenrikstjenesten skal gripe inn i konkrete tilfeller er undergitt forvaltningens frie skjønn» (st.meld. nr. 12 2010–2011: 9). Under stortingsbehandlingen av den samme stortingsmeldingen fastslo et enstemmig Storting at nordmenn som reiser utenfor landets grenser, ikke har rettslig krav på støtte fra staten, men at man tvert imot kan stilles til regnskap i etterkant hvis man gjennom uansvarlige handlinger påfører staten utgifter. I praksis gir det derfor mer mening å vurdere det ansvaret som etableres i utenriksloven, som moralsk enn som juridisk – staten

har påtatt seg et ansvar for at norske borgere får trøst og støtte i utlandet, men kan ikke stilles til annet enn moralsk ansvar for om hjelpen ytes.

I 2013 er det lett å tenke seg at staten har et selvsagt ansvar for å hjelpe egne borgere, og at det i realiteten burde være snakk om en plikt. Men muligheten til å yte støtte begrenses både av ressurser og av forholdet til andre stater. I et system av suverene stater kan ikke utenrikstjenesten ha rettslig plikt til å hjelpe. Internasjonale avtaler legger klare begrensninger, for eksempel på i hvor stor grad et land som Norge kan involvere seg i rettsprosesser i andre land. Konsuler har rett til å besøke og kommunisere med borgere av det landet de representerer i varetekt eller fengsel, samt å bidra til å skaffe advokathjelp, men det er også alt. Og man kunne snu på problemstillingen, for hvorfor skal staten i det hele tatt forholde seg til borgere som er utenfor landets grenser? Den nyss siterte stortingsmeldingen går relativt langt i å understreke at staten skal være reaktiv, og at den enkelte har hovedansvar for seg selv i utlandet. Et historisk blikk kan hjelpe til å belyse denne spenningen mellom den enkeltes ansvar for seg selv og statens ansvar for borgerne.

Konsulær representasjon var i utgangspunktet hjelp til selvhjelp – for eksempel når grupper av europeiske handelsmenn i det østlige Middelhavet på 11- og 1200-tallet organiserte seg og valgte en konsul som representant overfor de stedlige politiske makthaverne. Vanligvis var ingen hjemlig statsmakt involvert. Noen hundre år senere begynte man også i Europa mer generelt å bry seg om landsmenns skjebne i utlandet, men da dreide det seg særlig om personer som hadde blitt tatt til fange og gjort til slaver i Nord-Afrika. Ved siden av ønskene om å få familiemedlemmer hjem var den store bekymringen at de tilfangetatte kunne finne på å konvertere, og at sjelen deres dermed ville gå tapt. Det var dermed særlig munkeordener som engasjerte seg i å få frikjøpt disse slavene, som tok ansvar for de kristnes sjel i utlendighet. I et norsk perspektiv har dette moralske ansvaret for de reisendes sjel blitt videreført av sjømannskirken, som på typisk norsk måte er delvis statsfinansiert.

Europeiske stater begynte for alvor å interessere seg for sine undersåtter i utlandet på 1600-tallet, og det skyldtes at man begynte å bli opptatt av befolkningen som ressurs i en merkantilistisk statshusholdning: Når den franske kongen utnevnte konsuler i Nord-Afrika, var det ikke i første rekke for å redde sjelen til tilfangetatte landsmenn, men for å sikre seg at undersåtter ikke frivillig forlot Frankrike på permanent basis og dermed

gikk tapt som skattebetalere og potensielle soldater. Staten tok ikke bare ansvar for egne undersåtter i utlandet, den krevde kontroll over dem. I tråd med dette var det også lenge slik at undersåtter i utlandet ble behandlet i henhold til hjemlandets lov. Poenget var ikke et opplevd ansvar for å hjelpe, men et eksplisitt ønske om å kontrollere. Konsulater ble opprettet der staten ønsket kontroll over egne undersåtter, eller der staten opplevde det som strategisk nyttig med representasjon. Vi skal likevel ikke overdrive graden av kontroll – statens evne til å forhindre for eksempel at norske sjømenn tok tjeneste på utenlandske skip, var svært begrenset.

Fra slutten av 1700-tallet ble merkantilismen utfordret av liberal økonomisk og politisk tenkning. Liberalismen innebar at statene ga opp ønskene om total kontroll over landsmenn i utlandet, men heller i løpet av 1800-tallet gikk over til å legge til rette for deres økonomiske virke gjennom opprettelse av handelsstøttende konsulater rundt omkring i verden – handelsmenn og redere ble på et vis oppfattet som statens kunder, som måtte tilfredsstilles på best mulig måte. Samtidig innebar liberal politisk ideologi og nasjonalisme at landsmenn gradvis ble omdefinert fra undersåtter til medborgere. Dermed skulle de ikke lenger bare kontrolleres, staten måtte også ta ansvar for dem som del av det større fellesskapet. Når den norske staten opprettholdt konsulært nærvær i områder med mange utvandrede nordmenn, som i Minneapolis, og til og med tok ansvar for utvandrede nordmenn som hadde meldt seg frivillige på de alliertes side under første verdenskrig, og var strandet i Europa i 1918–19, må dette sees i lys av tanken om at alle nordmenn var del av en større organisk helhet.

Da Norge søkte selvstendighet i 1905, var den utløsende årsaken nettopp et ønske om egne konsuler, konsuler som skulle ta seg av og ta ansvar for interessene til norske redere, handelsmenn og sjømenn i fremmede land. Der svenske næringsinteresser ønsket å sikre egen industriproduksjon og handel rundt Østersjøen, ville norske næringsinteresser ut i verden, med utenrikstjenesten som spydspiss. I årene mellom 1905 og 1940 var det et jevnt press i den norske opinionen fra dem som mente at utenrikstjenestens viktigste oppgave var å åpne nye markeder for norsk handel, samt å legge til rette for og støtte eksisterende handel og sjøfart. På det meste sysselsatte handelsflåten over 60 000 nordmenn, og utenrikstjenesten hadde et nettverk av om lag 800 honorære konsuler som hadde som sin primæroppgave å tilrettelegge for handel og hjelpe norske sjøfolk som havnet i uføre. De norske rederne og handelsmennene

var sjelden fornøyde, de mente at utenrikstjenesten var altfor opptatt av politikk og altfor lite opptatt av handel. For mange sjøfolk var imidlertid utenrikstjenesten en livline. I dårlige år kunne flere hundre norske sjømenn dø på havet eller i fremmed havn, og enda flere opplevde å stå på bar bakke etter forlis eller fyllekuler. I slike tilfeller bidro det brede nettverket av konsuler til at staten kunne ta ansvar for levende, døde og etterlatte. Samtidig muliggjorde den konsulære representasjonen også løpende kontroll med nordmenn i utlandet.

I stortingsmeldingen og stortingsdebatten om bistand til nordmenn i utlandet fra 2011 var tanken om nordmenn i utlandet som del av et større kollektiv langt på vei forlatt. Det ble for eksempel forutsatt at nordmenn som bosetter seg permanent i utlandet, må regne med å forholde seg til dette landets myndigheter i nødstilfeller, og at de vil prioriteres lavere enn nordmenn på kortere reise i tilfelle av større ulykker eller lignende. Samtidig ble den enkelte reisende ansvarliggjort på stadig nye måter, gjennom formaninger om å tegne reiseforsikring og oppfordringer om å lese reiseråd og registrere utenlandsreisen online. Dette er åpenbart i tråd med en mye bredere samfunnsutvikling der den enkelte ansvarliggjøres på stadig nye områder, og logikken er at individene skal styre seg selv. For et tiår siden yndet Dagfinn Høybråten som helseminister å oppfordre den enkelte til å være sin egen helseminister, og nå kan det synes som om den enkelte reisende i hvert fall et stykke på vei skal være sin egen utenriksminister. Det er heller ikke vanskelig å forestille seg at formaningene om å følge reiseråd og registrere reise fort kan endre karakter fra formaninger til påbud – hvis du reiser på tross av reiseråd eller uten å registrere reisen, kan du kanskje ikke regne med hjelp. At det legges opp til registrering av alle utenlandsreiser foretatt av nordmenn (om enn frivillig), var det ingen stortingsrepresentanter som i det hele tatt nevnte i debatten, i en sal der datalagringsdirektivet omtrent samtidig skapte bred splittelse mellom og innad i partiene.

Det generelle inntrykket er av en stat som ikke lenger ser på sine innbyggere i utlendighet som sjeler som skal reddes, en ressurs som må beskyttes eller deler av et nasjonalt fellesskap som man har globalt ansvar for. I noen grad vurderes vi som kunder, dog ikke kunder som i kraft av å være kunder alltid har rett. Den uuttalte målsettingen er at vi ved å underkaste oss spesifikke styringsteknologier (reiseråd, reiseregistrering, forsikring) skal gjøres til autonome og ansvarlige reisende

som bare trenger konsulær hjelp hvis noe har gått galt på tross av vår ansvarlige oppførsel. Der stater siden 1600-tallet har holdt seg med konsulær representasjon for å ha kontakt med undersåtter og medborgere i utlandet, synes målsettingen nå å være at det konsulære nettverket skal være unødvendig utenom i akutte krisesituasjoner. Ved å følge statens råd og oppfordringer skal reisende ikke behøve å havne i situasjoner der de trenger konsulær hjelp.

Ansvarliggjøringen av den enkelte reisende er ikke bare er resultat av ideologiske endringer, den tvinger seg også frem som en konsekvens av den voldsomme veksten i antall nordmenn som befinner seg i utlandet til enhver tid. Hvis staten skal opprettholde, eller aller helst øke, sin evne til å ta ansvar for nordmenn og norske interesser i utlandet i tilfelle kriser og katastrofer, må kostnadene ved å ta ansvar for den jevne reisende holdes konstante, eller aller helst reduseres. Her ligger det en klar parallell til andre politikkområder – selv om den jevne borger kunne ønske at staten tok ansvar for alt som gikk galt for den enkelte, er statens evne til å ta ansvar åpenbart begrenset av tilgang på ressurser.

Konklusjon

Det er liten tvil om at stadig flere saksfelter ligger i grenselandet mellom «utenrikspolitikk» og annenslags politikk, og at de empiriske skillene mellom feltene viskes ut. Denne korte gjennomgangen viser allikevel at enkelte viktige skiller vedvarer, og at de er nær knyttet til hvem politikken har ansvar for, og hvordan den kan ansvarliggjøres.

Overordnet er utenrikspolitikken det eneste politikkområdet der ansvarlighet er en entydig og nærmest allment anerkjent verdi. Det er en banal selvfølgelighet at enhver regjering vil hevde å følge en ansvarlig utenrikspolitikk. Men samtidig signaliserer denne selvfølgeligheten både ønsket om konsensus i utenrikspolitikken og hvordan regjeringen har en særskilt kontroll over utenrikspolitikken. Politikkfelter kan flyte sammen, men utenrikssaker behandles på særegne måter. Og dess viktigere de er, dess mer «utenriks» de er, dess større er regjeringens handlingsrom. På samme måte som for all annen norsk politikk står regjeringen i prinsipp ansvarlig overfor Stortinget, og i siste instans velgerne, for den utenrikspolitikken som føres. Mulighetene til å ansvarliggjøre regjeringen er i

praksis allikevel langt mindre innen utenrikspolitikken. Av gode historiske grunner er Stortingets utvidede utenrikskomite et hybridorgan, som sikrer en viss kontroll fra Stortingets side i bytte mot økt legitimitet for regjeringens politikk. Samtidig bidrar komiteen til å utydeliggjøre ansvaret for den førte politikken.

Gjennom utenrikspolitikken er staten også ansvarlig for norske statsborgere i utlandet på måter som minner om det ansvaret den norske velferdsstaten tar for borgere fra krybbe til grav, og om det ansvaret det enkelte fagdepartement tar for sine interessegrupper. Men velferdsstaten er ikke oppblåsbar, og nasjonen som interessegruppe er annerledes enn dens konstituerende deler. Utenrikstjenesten, som skal håndtere summen av Norges og nordmenns forhold til utlandet, har eksempelvis betydelig færre ansatte enn Bærum sykehus, som skal håndtere helsen til om lag 150 000 mennesker. I tillegg til ressursbegrensninger kommer alle de begrensningene som følger av at nordmenn i utlandet er underlagt andre lands lover. På samme måte som utenrikspolitikkens *ansvar overfor* er betinget av at politikken føres i interaksjon med andre stater, er dens *ansvar for* betinget av hva andre land vil tillate.

I sum fremstår utenrikspolitikken som et politikkområde der ansvar både er mindre tydelig og mindre forpliktende enn innenfor andre politikkområder. Langs begge dimensjoner er dette kilde til misnøye. Kritikk av hemmelighold og manglende ansvarliggjøring har fulgt utenrikspolitikken i århundrer, mens kritikk for manglende støtte til nordmenn i utlandet har vært en gjenganger i norsk utenrikspolitisk debatt siden 1905. Kritikken er ikke unik for Norge, snarere er den generell for vestlige demokratier. Samtidig er den også uttrykk for en viss insularisme, en tro på at ens egen stat kan utforme sin utenrikspolitikk uten hensyntagen til andre stater. Erfaringen fra de revolusjonære regimene i USA og særlig Frankrike tilsier imidlertid at alenegang i utenrikspolitiske ansvarlighetsspørsmål neppe er farbar vei. Selv om det strider mot globaliseringens sektorutjevning, folkestyrets ansvarlighetslogikk og populismens orientering mot det nasjonale fellesskapet i innland og utland, har utenrikspolitikken visse særtrekk som vrir på ansvarsrelasjoner. Det avsluttende paradokset blir altså at det politikkfeltet hvor «ansvarlighet» settes høyest, også er det politikkfeltet hvor det er vanskeligst å gjøre ansvarlighet gjeldende.

Litteratur

Leira, Halvard: *The Emergence of Foreign Policy: Knowledge, Discourse, History*. Universitetet i Oslo: PhD-avhandling i statsvitenskap, 2011

Leira, Halvard & Iver B. Neumann: *Consular Affairs: An Historical Introduction*, i Fernandez/Melissen (red): *Consular Affairs and the Transformation of Diplomacy*. Leiden: Brill Publishers, 2011

Leira, Halvard & Iver B. Neumann: *Unionsoppløsningen 1905: Konsulatsaken og rederne*. Oslo: Norges rederiforbund, 2005

Løvold, Andreas: *Innenriks/utenriks. Den utvidete utenrikskomiteen som skaper og opprettholder av utenrikspolitisk konsensus*. Universitetet i Oslo: Hovedoppgave i statsvitenskap, 2002

St.meld. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*

Storthings-Efterretninger 1814–1833. Bind I–III. Christiania: Dybwad

Noter

[1] Den første delen bygger i stor grad på Leira (2011), den andre på Leira & Neumann (2005, 2011).

14.

Medienes ansvar, sett fra en debattredaksjon

Erik Tornes

Som debattleder i Aftenposten består mesteparten av min arbeidsdag av valg. Mellom hvilke innlegg vi skal publisere og hvilke debattanter vi må ønske velkommen tilbake ved senere anledninger. Mellom hvilke påstander vi skal sette på trykk og hvilke vi bør be skribentene endre eller fjerne.

Disse, og mange andre vurderinger, gjøres ofte i samspill med de øvrige i debattredaksjonen, andre Aftenposten-redaksjoner eller etikkredaktøren. Og svært ofte etter diskusjoner med debattredaktøren, politisk redaktør og/eller sjefredaktør. Som leseren forstår: Det kan være mange som er involvert før en tekst blir publisert i Aftenpostens papiravis eller på Aftenposten.no.

I dette essayet skal jeg skrive om eksempler på ulike former for ansvar vi i debattredaksjonen har måttet ta – eller har valgt å ta. Noen saker er små, noen er store, og viktigst: Det eksisterer få fasitsvar på problemstillingene jeg vil dele med dere. Målet med dette essayet er mer å fortelle om hvordan vi tenker, hvordan vi vurderer, enn å forsøke å overbevise om at vi alltid lander på riktig konklusjon. For slik er det nok dessverre ikke.

En sensurert svenske?

Tirsdag 21. mai 2013 trykket vi kronikken «Fascismen har aldri stått sterkere[1]», skrevet av den svenske forfatteren og journalisten Henrik Arnstad. I løpet av denne våren hadde det vært en del debatt rundt Arnstads

påstander om FrP som del av en fascistisk dreining i Europa. Debatten gikk først og fremst i Morgenbladet, men Aftenposten-spaltistene Bjørn Stærk og Thorgeir Kolshus hadde begge vært innom hvordan svensker beskriver norsk politikk.

Derfor inviterte vi Arnstad til å skrive en kronikk om fascisme i Norden, slik at våre lesere kunne få et innblikk i hvordan Arnstad selv argumenterer, hvordan han bruker begrepet fascisme. Både internt i redaksjonen og fra folk utenfor Aftenposten var det noe motstand mot å trykke Arnstads tekst på kronikkplass. Det er vår mest prominente plass, og argumentene som kommer på trykk der, kan med det få ekstra tyngde. Dette gjelder både for gode og dårlige argumenter.

Samtidig mener vi det er interessant å løfte frem argumenter som finnes der ute, og som er helt sentrale i pågående debatter. Ved at vi trykker Arnstads argumenter kan leserne selv ta stilling til dem. Dessuten blir debattene som regel bedre når premissleverandørene selv deltar, og i dette ordskiftet var Henrik Arnstad sentral.

Arnstad fikk kritikk fra mange hold etter at kronikken «Fascismen har aldri stått sterkere» hadde vært på trykk. Kritikk kom også fra den britiske professoren Roger Griffin, som Arnstad tidligere hadde gitt inntrykk av delte hans synspunkter på Fremskrittspartiet.

Det er ofte vanskelig å si helt konkret hva som kommer ut av de forskjellige debattene, men i dette tilfellet fikk leserne i alle fall svar på nøyaktig hva Arnstad mener er «det fascistiske elementet hos Fremskrittspartiet». Dessuten ble det avklart at nestoren Griffin *ikke* går god for Arnstads syn.

En regel er at vi ikke forteller om diskusjonene vi eventuelt måtte ha med våre debattanter og skribenter. Det er det som publiseres som er interessant, tidligere versjoner er upublisert materiale og er således ikke relevant. I dette tilfellet kan vi likevel gjøre et unntak, fordi Arnstad selv, etter at vi hadde trykket hans kronikk, tipset Göteborgs-Posten om at vi hadde sensurert ham. Kritikken er, som jeg skal komme tilbake til, urimelig, men i en artikkel som denne er det interessant å diskutere Arnstads argumenter. De sier noe om hvilket ansvar vi har for å trykke debattantenes meninger.

I sin opprinnelige tekst skrev Arnstad:

> *Det fascistiske elementet hos Fremskrittspartiet manifesterte seg eksempelvis i mars 2009, da partileder Siv Jensen erklærte*

at kampen mot «radikal islam» var «vår tids viktigste kamp» og sammenlignet islam med nazisme. Hun mente den norske nasjonen var utsatt for «snikislamisering», det vil si at muslimer i hemmelighet konspirerte – slik Hitler betraktet de tyske jødene – for å ødelegge Norge. Den fascistiske gjenfødelsen kommer til uttrykk i de «12 punktene som partiet mener er eksempler på islamisering av Norge». Dermed ikke sagt at FrP har tatt skrittet over til fascismen, men den fascistoide påvirkningen er overtydelig. Spesielt i en nordisk fascistisk kontekst blant Sverigedemokrater, Dansk Folkeparti og Sannfinnene.

Det spesielle med FrP er dels deres enorme fremgang, dels det fascistiske massemordet utført av det tidligere FrP-medlemmet Anders Behring Breivik.

Vi meldte tilbake til Arnstad at vi ikke ville trykke sammenligningen mellom Siv Jensen og Adolf Hitler. Uttrykket «den fascistiske gjenfødelsen» ble han også bedt om å skrive om. Og endelig kommenterte vi til Arnstad at en eventuell kobling mellom Anders Behring Breivik og FrP måtte begrunnes svært grundig eller kuttes fra teksten. Det er tross alt en svært alvorlig anklage å trekke en forbindelseslinje mellom Behring Breivik og FrP, spesielt med tanke på at Behring Breivik meldte seg ut av FrP fordi han mente partiet ikke gikk langt nok i sin innvandringspolitikk.

Til Göteborgs-Posten uttalte Arnstad: «Plötsligt fick jag inte ens nämna hans (Behring Breiviks, min anm) namn i texten. Det var som med Lord Voldemart i Harry Potter-böckerna.»[2]

På dette punktet snakker Arnstad usant – vi nektet ham selvsagt ikke på noen måte å nevne Behring Breiviks navn. Men vi ba om at eventuelle koblinger til FrP måtte begrunnes skikkelig.

Er dette sensur? Debattsidene skal jo være lesernes meninger, så bør de ikke kunne få lov til å skrive hva de vil?

Nei, det finnes grenser. Aftenposten er – som andre aviser – en redigert avis, både på papir og nett. I bunnen for våre vurderinger ligger jussen og det etiske regelverket som er nedfelt i Vær Varsom-plakaten.[3] På toppen av dette ligger det et skjønn som utøves redaksjonelt. Aftenposten vurderer altså på selvstendig grunnlag hva vi ønsker å trykke, det er ikke nødvendigvis nok at tekstene er innenfor de juridiske og etiske grensene. Det kan dreie seg om hva slags språkbruk vi aksepterer, men det kan

også, som i Arnstads tilfelle, handle om hva slags påstander vi ønsker å sette på trykk. I dette konkrete tilfellet mente vi at angrepet på FrP i sum var så usaklig og alvorlig at vi ikke ville trykke det. Behring Breiviks forbindelse til FrP er da heller ikke ukjent – mediene dekket dette bredt i tiden etter 22. juli.

Dette er samme vurdering som vi burde gjort i en kronikk Lily Bandehy skrev i november 2012. I et avsnitt ble det fremstilt som om Thomas Hylland Eriksens ord var utløsende faktor for Anders Behring Breiviks handlinger 22. juli 2011:

Bandehy skrev i kronikken «Våre antirasistiske helter»:[4]

> *«Men hvem skapte størst rasistisk reaksjon? Det er Thomas Hylland Eriksen: Han skrev om å dekonstruere demokratiet, noe som fikk dråpen til å flyte over hos massemorderen Anders Behring Breivik. Thomas Hylland Eriksen ble ikke bebreidet for noe, men vi innvandrere og samfunnet betaler prisen for en uttalelse som Thomas Hylland Eriksen var stolt av.»*

Vi beklaget umiddelbart at denne formuleringen var kommet på trykk, og på Aftenposten.no ble kronikken endret. Hylland Eriksen brakte i etterkant kronikken inn for Pressens Faglige Utvalg, som konkluderte med at Aftenposten *ikke* hadde brutt god presseskikk. Men «frifinnelsen» i PFU betyr ikke at alt er såre vel. Dette er et eksempel på at det ikke er nok at teksten er juridisk og presseetisk ok. Det juridiske og presseetiske er minstekrav.

Den vanligste formen for redigering av debattinnlegg og kronikker skjer – heldigvis – godt innenfor de juridiske og presseetiske rammene. Noen skribenter trenger lite eller ingen assistanse, mens andre tekster må jobbes mer med.

For noen kan det være det rent språklige; de har et interessant budskap, men teksten er skrevet på en slik måte at det er stor sannsynlighet for at leseren ikke får det med seg. I slike tilfeller kan vi be skribenten om selv å endre deler av teksten, eller vi kan sende et forslag som vi i debattredaksjonen har laget. Når det haster med å få innlegg på trykk, velger vi ofte å foreslå endringer. Da slipper vi frem-og-tilbake-runder som av og til gjør at vi ikke rekker deadline – og innlegget må enten utsettes eller avvises.

Vi får også innlegg som fremstår som langt mindre aktuelle og inter-

essante enn de er. Nye argumenter og konklusjoner gjemmes bort i teksten eller presenteres helt til slutt, som oftest for at skribentene først skal legge frem for- og imot-argumenter. De viktigste poengene må løftes opp og frem – man har ingen garanti for at leserne leser hele teksten. Noen leser bare tittel og ingress.

Andre igjen må vi be om å kutte ut noen mindre viktige poenger fordi disse skygger for det aller viktigste poenget. I slike tilfeller ber vi gjerne debattantene om å bruke mer plass på hovedpoenget, så får han eller hun heller komme tilbake til de øvrige argumentene ved senere anledninger.

Noen debattanter forsøker bevisst å avspore pågående debatter. Det kan være fordi de ikke ønsker å besvare det de er utfordret på, eller det kan være at de mener at det er andre momenter som er viktigere. Hvis vi opplever avsporingsforsøket som lite konstruktivt, ber vi debattantene om å svare på det de er spurt om. I andre tilfeller kan det hende at det som først var en avsporing, viser seg å lede til en viktig debatt.

Personangrep redigerer vi også bort. Det er saken og argumentene som bør debatteres. Derfor vil du svært sjelden se navn i titlene på Aftenpostens debattsider. Det er et helt bevisst grep for å forsøke å styre debatten bort fra mannen og mot ballen.

Ekstreme ytringer

Fredag 14. juni gjorde Peder Nøstvold Jensen, også kjent som Fjordman, det kjent at han har fått 75 000 kroner i støtte av Fritt Ord for å skrive bok om Anders Behring Breivik. Boken, med den planlagte tittelen *Witness to Madness* skal etter planen foreligge innen utgangen av 2013. Boken utgis trolig på engelsk på et amerikansk forlag, ettersom de norske forlagene Nøstvold Jensen har kontaktet, har sagt nei til å utgi boken.

Diskusjonen som fulgte, er ikke helt relevant for hvordan vi i Aftenpostens debattredaksjon vurderer, men samtidig er det mange nok likheter til at jeg synes det er interessant å belyse hvordan vi vurderer i lignende tilfeller.

Den viktigste forskjellen: Den private stiftelsen Fritt Ord er ikke en avis/nettavis, og den trenger derfor ikke forholde seg til Vær Varsom-plakaten. I vedtektene står det blant annet:

«Institusjonen Fritt Ords fremste formål er å verne om og styrke

ytringsfriheten og dens vilkår i Norge, særlig ved å stimulere den levende debatt og den uredde bruk av det frie ord.» Videre: «Fritt Ords bidrag skal være utdelingen av Fritt Ords Pris og Fritt Ords Honnør, og direkte støtte til særskilte prosjekter – etter søknad eller av eget tiltak.»

Nøstvold Jensen fikk altså 75 000 kroner til et konkret bokprosjekt, han fikk ikke noen pris som belønning for sin deltakelse i samfunnsdebatten, slik enkelte syntes å ha trodd.

Fritt Ord har heller ikke noe redaktøransvar for det som utgis med stiftelsens økonomiske støtte.

Jeg kunne her stilt spørsmålet: Hvordan vurderer vi tekster fra ekstremister som Peder Nøstvold Jensen? Men spørsmålet blir for smalt: Noen av dem som kritiserte Fritt Ords støtte i sterkest ordelag, mener nemlig at teksten ikke bør vurderes i det hele tatt – fordi den er skrevet av Nøstvold Jensen. Da Fritt Ord bestemte seg for å støtte Nøstvold Jensens prosjekt, hadde de ifølge styreleder Georg Fredrik Rieber-Mohn «lest viktige kapitler».[5] Kritikerne, som VGs Anders Giæver, SVs Snorre Valen og Aps Håkon Haugli, hadde ikke lest noe.

Spørsmålet må derfor være: Hvordan vurderer vi hva vi skal trykke/ikke trykke?

Det første svaret er at vi må vurdere hver enkelt tekst, slik som også Fritt Ord vurderer hver enkelt søknad om prosjektstøtte. Vi lar ikke være å åpne et brev fordi det er sendt fra debattant A, vi sletter ikke en e-post uten å ha lest den fordi den er sendt fra debattant B. Det eksisterer ingen svarteliste i debattredaksjonen. Teksten kan selvsagt ikke leses isolert; den må vurderes opp mot hva skribenten tidligere har skrevet, og hva nytt som tilføres debatten. Men ingen er diskvalifisert på bakgrunn av hva de tidligere har skrevet.

Så vurderer vi også balansen i de ulike debattene – og dette er en svært krevende øvelse. Klimadebatten trekkes ofte frem som eksempel på hvordan det kan være feil å ha som mål at to motparter skal slippe til i like stor grad. Skal de som opererer på særdeles tvilsomt faktagrunnlag, likestilles med verdens klimaforskere? Det skal de trolig ikke, men det finnes ingen fasit på hva som er den rette fordelingen. I et innlegg i Aftenposten 20. juni kritiserte Pål Prestrud ved Cicero, senter for klimaforskning, NRK for å ha sluppet til klimaskeptikerne i for stor grad.[6] At klimaskeptikerne skal få slippe til, vil de fleste være enige om. Men hvor mye taletid skal de få? Hvor mye spalteplass?

I tilfellet med Nøstvold Jensens bokprosjekt peker også Fritt Ords styreleder Rieber-Mohn på behovet for en slags balanse når han forklarer hvorfor Fritt Ord velger å bevilge 75 000 kroner til boken.

«Jensen er i den situasjonen at han er assosiert tett med de mest grufulle gjerningene som er utført i fredstid i Norge. Han er i mange sammenhenger blitt linket så tett opp til ugjerningene at han nesten er betraktet som medvirker. Dette har han et utvilsomt behov for å forsvare seg mot. Dette prosjektet er et forsøk på et helhetlig forsvarsskrift i bokform.»

Dette er samme tenkning som vi i debattredaksjonen har: En person har rett til å forsvare seg mot kritikk som er fremkommet i våre spalter. De som skriver, i jobbsammenheng, honoreres ikke, mens frie stemmer – de som lever av å skrive – honoreres. Honoraret avhenger ikke av om det du skriver stemmer overens med det Aftenposten mener på lederplass, ei heller av om du er enig eller uenig i det Aftenpostens egne kommentatorer måtte mene.

Hver dag takker vi nei til kanskje så mange som 90 innlegg og kronikker. Bare 10–15 prosent av det vi mottar, har vi mulighet til å publisere i papiravisen eller på Aftenposten.no. Flere av dem vi takker nei til, reagerer med å beskylde oss for sensur og for at vi undergraver ytringsfriheten. Det er til å forstå, selv om kritikken etter min mening faller på sin egen urimelighet. Vi er en redigert avis; vi verken ønsker eller har plass til å publisere alt vi får. Hvis vi publiserte alt, ville det viktigste kunne forsvinne i støyen fra det mindre viktige. Det ønsker vi ikke.

Og selv om det fra tid til annen kunne være en fristende tanke: Aftenposten har ikke monopol på debattstoff. Får skribentene nei i den ene avisen, så kan de tilby sin tekst til en annen avis, tidsskrift eller nettpublikasjon.

Men som en av landets ledende debattarenaer har vi et ansvar for å slippe til stemmer som kanskje ikke vil nå frem hvis ikke nettopp vi trykker deres tekst. Det kan være motstanderen av den likestilte ekteskapsloven som opplever at han blir stemplet som mørkemann, det kan være alenemoren med et sykt barn som stanger hodet i veggen i de altfor mange møtene med NAV, eller det kan være andre som har synspunkter som sjelden eller aldri høres i den offentlige debatten. Rent teknisk kunne vi selvsagt svare dem at dette er synspunkter de kan skrive på sin egen blogg. Men er det ytringsfrihet i praksis? Nei, derfor har vi et ansvar for å inkludere flest mulig i den offentlige debatten – der det er lesere, lyttere og seere, der ord møter ord.

Noen av de samme argumentene har vi sett fra Fritt Ords kritikere: Nøstvold Jensen har ytringsfrihet fordi han skriver mye på nettet. Hvem som helst kan klikke seg inn for å lese hva han mener. Dette stemmer hvis man legger lista lavt. Jeg mener at et fritt og godt ordskift fordrer noe mer. Nøstvold Jensens juridiske rett til å ytre seg er prinsipielt sett meget viktig, men et godt ordskifte avhenger også av at noen tar ansvar for at ulike synspunkter faktisk blir debattert. Det var «mer åpenhet» vi ville ha etter 22. juli. Mange både på høyre- og venstresiden tok til orde for å gi hardere motstand offentlig mot farlige tanker. Man ønsket de ekstreme ytringene ut av ekkokamrene. Må vi ikke nettopp da tåle å lese ubehagelige argumenter i den offentlige debatten? Eller er det sånn at noen personer, noen temaer aldri skal ha innpass på de viktigste debattarenaene?

De som hater nettdebatten

Spesielt i tiden etter 22. juli 2011 har det vært mye debatt rundt nettdebattene. Det er bra og nødvendig.

Mange av nettdebattene er gode, men det er helt naturlig at fokus først og fremst har vært på det som ikke har vært bra. Slik som det forfatter Torgrim Eggen i oktober 2011 skrev om i sin VG-kronikk «Menn som hater kvinner.»[7] Eggen tok kontakt med fem norske kvinner – fire av dem hadde vært utsatt for trusler og sjikane på nett.

SVT gikk langt bredere og dypere inn i problematikken i forbindelse med tv-dokumentaren «Män som näthatar kvinnor». Journalister, forfattere, bloggere og debattanter leste foran kamera opp sjokkerende meldinger som de hadde mottatt via SMS, e-post, på Facebook eller i kommentarfelt. Som disse: «Äckel, ta självmord». «Snälla skjut dig själv». «Käften, jag hoppas du blir våldtagen».

Det er så man knapt kan tro at det er mulig å ytre seg på en slik måte. Men det skjer altså, selv om det heldigvis er sjelden å se slike formuleringer i våre nettdebatter. Så hvordan tar vi i Aftenposten ansvar for nettdebattene våre?

1. Bedre moderering. De siste årene har vi, som mange andre norske medier, benyttet oss av det svenske selskapet Interaktiv Säkerhet. Minst én gang i timen – gjennom hele døgnet – leser deres mode-

ratorer gjennom absolutt alle nye leserkommentarer. Innlegg som anmeldes, leses raskere. I tillegg leser vi i debattredaksjonen mye, og det er da spesielt de antatt vanskelige debattene vi følger tett. Men det er klart: Det at alle leserkommentarer leses, er ingen garanti mot feilvurderinger. Av og til slettes innlegg som ikke burde vært slettet – og motsatt. Alt i alt mener vi likevel at modereringen er mye bedre nå enn den var for fire–fem år siden. Noen få debatter er så vanskelige at vi likevel velger å stenge dem over natten, i den perioden vi i debattredaksjonen ikke kan følge diskusjonene tett. Dette var tilfellet blant annet i forlengelsen av Hege Storhaugs nettkronikk «Hvorfor forteller ikke mediene hva en ikke-vestlig innvandrer koster?»[8], som vi publiserte i pinsehelgen. Totalt kom det inn mer enn 2000 kommentarer til denne teksten, og vi så etter få timer at for mange av innleggene var i strid med reglene. Derfor stengte vi debatten på kvelden og natten, og åpnet den igjen da vi var bedre bemannet mandag morgen. Noen av debattantene kritiserer oss for dette, noe som er forståelig: Har man en forventning om at man skal kunne debattere en nettkronikk, blir man skuffet når debatten stenges. Men viktigere enn dette var å sikre at debattene ikke utarter. Dette kan være av interesse for debattantene. Senere i uken valgte vi – av samme grunn – i noen tilfeller ikke å åpne for leserkommentarer i innvandrerregnskapdebatten. I stedet skrev vi en tekst der vi inviterte debattantene til å sende sine innlegg til debatt@aftenposten.no, og et par dager senere publiserte vi de mest interessante tekstene på Aftenposten.no.

2. Inviterer skribentene og journalistene til å delta i egne debatter. Debattene blir som regel veldig mye bedre hvis den som har skrevet kronikken, deltar i sin egen nettdebatt. Avsporingene blir færre, skribenten har mulighet til å hente frem poenger det kanskje ikke ble plass til i kronikken, og debattantene kan gå rett til kilden dersom det er argumenter de mener ikke holder vann. Journalister bør ikke mene noe om sakene de skriver om, men det er likevel svært nyttig at de er til stede i kommentarfeltene. Det kan være for å oppklare misforståelser, vise til kilder eller kanskje hente nye tips. Generelt er vi ennå ikke så gode på dette som vi skulle ønske at vi var, men vi ser at det fungerer når for eksempel kommentatorene våre deltar i sine egne debatter – noe de gjør stadig oftere. Konkur-

ransen er knallhard, mange av debattene går heller på Facebook og/eller på Twitter enn i kommentarfeltene. Men det trenger ikke være et enten-eller. Det er vår jobb å lage broer både til Twitter, Facebook og alle andre steder der leserne ønsker å debattere våre saker, og forhåpentlig klarer vi å samkjøre debattene på en god og brukervennlig måte.

3. Begrenser antall debatter. Hvis du klikker deg inn på Aftenposten.no, vil du raskt finne ut at ikke alle artikler er åpne for leserkommentarer. Hvorfor? Viktigst: Ikke alle saker egner seg for debatt. Det kan være bilulykker, krimsaker eller andre artikler hvor leserkommentarer ikke vil tilføre noe som helst. Snarere tvert imot: I mange tilfeller vil det kunne være svært problematisk å åpne for debatt på slike saker. Skadede personer kan identifiseres, påstander om skyld kan fremmes og så videre. Dessuten: Hvis alle artikler var åpne for leserkommentarer, ville tilstrømmingen bli så stor at det i praksis ville være umulig å vurdere hvert enkelt innlegg godt nok. Resultatet ville blitt flere overtramp.

4. Ved å stenge debattforumet vårt. Frem til 22. juli kunne leserne starte egne debatter i Debattcentralen, helt uavhengig av Aftenpostens journalistikk. I forumet hadde vi ikke kapasitet til å lese alle nye innlegg – det var snakk om flere tusen nye per dag. I praksis foregikk kontrollen ved at noen av de vanskeligste debattene ble fulgt ganske tett, mens andre debatter ble sjekket langt sjeldnere. Alle innlegg som ble «anmeldt» av debattantene ble lest umiddelbart.

   Det ble etter hvert klart for oss at kvaliteten på debatten jevnt over ikke var god nok. Dessuten var den tekniske løsningen gammel og lite brukervennlig, slik at systemet uansett måtte byttes. Å lage et nytt forum ville være dyrt, og når vi så at de sosiale mediene på mange måter hadde utkonkurrert de tradisjonelle forumene, var det få argumenter som pekte i retning av å lansere en ny Debattcentralen.

   Vi hadde derfor sommeren 2011 allerede bestemt oss for å avvikle Debattcentralen, men hendelsene 22. juli førte til at forumet ble stengt noe tidligere enn vi hadde planlagt. På kvelden 22. juli var det så mange rykter at det ikke var noe annet alternativ enn å stenge Debattcentralen – Aftenposten kunne ikke bidra til å publisere ryk-

> ter og mistanker. Minuset ved å stenge forumet er at debattantene ikke lenger kan opprette egne debatter hos Aftenposten. Nå er det bare på utvalgte redaksjonelle artikler leserne kan diskutere. Men det var en kostnad vi var beredt til å betale. Det er viktigere for oss at vi har gode debatter enn at vi har mange.

Debatten om nettdebatten handler etter min mening altfor ofte om forhåndsmoderering. Men altså: Bør innleggene leses gjennom og godkjennes av redaksjonen før de publiseres? Ingeborg Senneset, skribent og sykepleier, skrev en interessant kronikk om dette i Dagbladet 29. mai 2013.[9] «Når skal redaksjonene rette ryggen, ta ansvar for etikk og kvalitet, slutte å plukke opp etterlatenheter, og heller stille krav ved inngangen? Endringen fra ettermoderering til forhåndsmoderering burde skjedd for lenge siden», skrev hun.

Senneset og andre som ønsker forhåndsmoderering, har mange gode argumenter, og dette er det beste: Det vil utvilsomt bli færre overtramp hvis innleggene må godkjennes før de publiseres.

På den annen side: Det er, i alle fall i Aftenpostens debatter, ganske få som bryter reglene. Truslene og injuriene er svært, svært sjeldne. Et annet poeng er at debattene vil bli uforutsigbare hvis debattantene ikke vet når innlegget deres publiseres. Kommer det om 30 sekunder? Om en halvtime? Eller mer? Risikoen for at debattantene da heller går til Facebook eller Twitter, er stor. Forutsigbarhet er viktig for å få gode debatter, også på nett.

Det er blitt unaturlig for moderne nettbrukere å vente på publisering av egne ytringer, det er en gammelmodig form som er erstattet av utallige muligheter for sanntidssamtale overalt på Internett.

Bare i ukene rett etter 22. juli har vi forhåndsmoderert debattene våre. Det var en ekstraordinær situasjon som krevde ekstraordinære grep. Men til vanlig ser vi ikke et stort behov for at Aftenpostens nettdebatter skal være forhåndsmoderert. Andre medier kan selvsagt vurdere situasjonen annerledes.

Når jeg skriver at forhåndsmoderering for ofte er tema, er det fordi andre grep etter min erfaring er mer avgjørende for om debattene blir gode. Først og fremst handler det om bred deltakelse. At journalister, eksperter og kronikører deltar sammen med lesere. Og deretter: tydelige rammer: Hva er tillatt og hva er ikke tillatt på denne debattarenaen? Hva

blir slettet? Dette forutsetter at moderatorene opptrer så likt som mulig, og at vi forteller debattantene hvordan vi vurderer. Vi har selvsagt ikke anledning til å gå inn i hver enkelts innlegg, men prinsippene må vi være åpne om.

Delta eller dø

«Del eller dø» er tittelen på en sak Morgenbladet-journalisten Bjarne Riiser Gundersen skrev i juni 2013. I artikkelen kritiseres avisene – og spesielt debattredaksjonene – for å prioritere saker og innlegg man har grunn til å tro vil bli delt av mange på Facebook og Twitter.

Velger vi det overfladiske, det unyanserte, det personlige og det sensasjonelle i jakten på klikk og likes?

La meg starte med å si: Ja, det er viktig med klikk – i betydning «lesning». Det *er* viktig at journalistikk og leserinnlegg leses. Hvordan skal tekstene ellers ha betydning?

Men dette betyr ikke at *alle* saker skal være klikkvinnere. Klikk har heller ingen verdi i seg selv – det var et tilbakelagt stadium for nettavisene allerede tidlig på 2000-tallet.

Vi må heller se på *hvorfor* saker blir klikket på og lest. De personlige historiene er *en del av* virkeligheten, selv om de ikke er *hele* virkeligheten. Ofte er de langt mer konkrete beskrivelser av vanskelige temaer enn det forskere og professorer kan og vil si noe om. For å få belyst et sakskompleks på en best mulig måte trenger vi både analyser og erfaringer, både den upersonlige distansen og den nære fortellingen.

Når vi får inn kronikker eller debattinnlegg som i sin personlige form kan tilføre viktige debatter nye perspektiver, er vi derfor interessert. Det kan være en lærer som bringer ny kunnskap inn i skoledebatten, eller moren til en gutt med Downs syndrom som vil delta i ultralyddebatten. Erfaringen har vist oss at denne type kronikker blir mye lest og delt. Dette er ikke et argument mot å trykke dem, slik man kanskje kan lese mellom linjene at Riiser Gundersen skulle kunne ønske.

Tidligere var kronikkplassen kanskje forbeholdt professorene, men slik er det ikke lenger. Heldigvis.

Riiser Gundersens kritikk kan snus rundt: Hvorfor er ikke akademikere

mer interessert i å delta i den offentlige debatten, av å bli lest, diskutert, likt og delt? De siste to årene har det riktignok vært en positiv utvikling – stadig flere takker for eksempel ja til å bli publisert på Aftenposten.no. Men enda flere bør komme etter og bidra til gode debatter også på nett.

Debatter både på papir og nett kan spore av, og det kan være vanskelig å vurdere hvilke avsporinger som skal stanses, og hvilke som kan lede til gode og fruktbare diskusjoner.

Rene persondebatter ønsker vi uansett ikke. Derfor vil du sjelden se navn i titler på debattsidene. Dette er selvsagt bare en detalj, men hvis vi brukte navn i titler, ville debattene automatisk blitt mer personrettet enn om man tvinges til å snakke om saken man diskuterer.

Et annet argument som taler imot å bruke navn i titler, er at det kan være mindre fristende for nye og utrente debattanter å delta i det offentlige ordskiftet dersom man må regne med overdrevent personfokus.

Hjertelig velkommen tilbake!

Vi får ganske ofte kritikk for hvem som slipper til på debattsidene. Kritikken er berettiget: Det er for mange menn, for mange professorer, statsråder eller direktører, for mange som bor i Oslo, for mange som er i 50–60-årene, for mange gjengangere. Til sammen gjør dette debattene mindre spennende, relevante og uforutsigbare enn vi ønsker.

Samtidig er det gode grunner til at det blir som det blir. Mye av det som publiseres i Aftenposten – både journalistikken og meningsstoffet –, er kritikk som retter seg mot dem som sitter med ansvar. De har åpenbart en rett til å få svare. Og de som sitter med ansvar, er ofte menn rundt 50 som bor i Oslo-området.

Dette fritar ikke oss fra ansvaret for å få en bedre balanse i debattene våre. Vi har for eksempel som mål at 40 prosent av innleggene skal være skrevet av kvinner, og det er vårt ansvar å invitere kvinner til å skrive. Uten invitasjoner når vi ikke målet om 40 prosent.

Vi har også et ansvar for å slippe til den vanlige mann og kvinne, de uten tittel som kanskje ikke har andre talerstoler enn avisenes debattsider. Hvem skal slippe dem til hvis ikke vi gjør det?

I teorien høres dette greit ut, men i praksis fører det til vanskelige prioriteringer. For å få plass til den ene må vi si nei til andre. Og svært

ofte er det aktuelle innlegg fra gode skribenter om viktige temaer vi må la gå. Da er det ikke alltid med lett hjerte vi takker nei (og ønsker hjertelig velkommen tilbake!).

I skrivende stund dumper det inn en mail fra en aktiv debattant som ofte er på trykk i landets største aviser. Han har fått et nei takk – nettopp fordi vi av og til må prioritere andre stemmer, de som ofte forblir uhørt.

Han skriver: Jeg «sitter her og er lettere sjokkskadet. Fastholder at denne saken er vesentlig, den har nyhetsverdi, den er aktuell. Den vil få stor betydning (...)».

Han har rett.

Og han er velkommen tilbake.

Noter

1 Henrik Arnstad: Fascismen har aldri stått sterkere, Aftenposten 21. mai 2013: http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Fascismen-har-aldri-statt-sterkere-7207155.html#.Ucr9AflSjTQ

2 «Breivik-resonemang stoppat», Göteborgs-Posten 21. mai 2013: http://www.gp.se/kulturnoje/1.11683997-breivik-resonemang-stoppat

3 Vær Varsom-plakaten: http://presse.no/Etisk-regelverk/Vaer-Varsom-plakaten

4 Lily Bandehy: «Våre antirasistiske helter», Aftenposten.no 23. november 2012: http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Vare-antirasistiske-helter-7052745.html

5 «Fjordman' får Fritt Ord-støtte». NRK.no 14. juni 2013: http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.11081193

6 Pål Prestrud: «Misvisende, feilinformert og kunnskapsfattig», Aftenposten 20. juni: http://www.aftenposten.no/meninger/Misvisende_-feilinformert-og-kunnskapsfattig-7235667.html#.UcwTXflSjTQ

7 Torgrim Eggen: «Menn som hater kvinner», VG 1. oktober 2011: http://www.vg.no/nyheter/meninger/artikkel.php?artid=10039602

8 Hege Storhaug: «Hvorfor forteller ikke mediene hva en ikke-vestlig innvandrer koster?» Aftenposten.no 19. mai 2013: http://www.aftenposten.no/meninger/–Hvorfor-forteller-ikke-mediene-hva-en-ikke-vestlig-innvandrer-koster-7204353.html#.Ucr_LvlSjTQ

9 Ingeborg Senneset: «Åpent kaos, stengt stillhet», Dagbladet 29. mai: http://tablet.dagbladet.no/2013/05/29/kultur/meninger/debattinnlegg/nettdebatt/moderering/27411702/

15.
Virksomheders ansvar

Stine Bosse

Ingen kan vel være i tvivl om, at virksomheder skal overholde landets love og regler. Det bliver straks sværere, når vi taler om blot at opføre sig ansvarligt.

Helt galt går det, hvis man begynder at tale om corporate social responsibility (CSR). Så tror nogle, at det handler om socialisme eller velgørenhed. Andre tror, at det fjerner fokus fra bundlinjen, hvis man begynder at handle ansvarligt, og andre igen tror pludselig, at CSR er det eneste, virksomheden skal gå op i. Ingen af disse forestillinger passer, og mange af de grundlæggende tanker om social ansvarlighed er desværre "lost in translation", fordi nogle konsulenter har været så ivrige for at omvende "de tunge drenge" til ansvarlighed.

For mig er det helt åbenbart: Som borgere og individer skal vi følge loven, men vi skal også i et civiliseret samfund opføre os ansvarligt. Det betyder at være høflige og næstekærlige, og hvad deraf følger. Det samme gælder virksomheder. Der er ikke behov for, at alt skrives i love og direktiver, hvis vi blot kan stole på, at virksomheder opfører sig ansvarligt.

I forbindelse med ansvaret for samfundet er det afgørende, at virksomhedernes ledere træder i karakter. Og ligesom for individer handler det oftest om at undlade at gøre noget, som man faktisk kunne gøre. Det er jo ikke ulovligt at sige eller skrive grimme ting om hinanden, men de fleste af os undlader det dog, slet og ret fordi vi ikke ønsker selv

at blive behandlet på den måde. Måske er det ikke ligefrem ulovligt at udlede store mængder CO_2, men de fleste virksomheder kan godt se ideen – både den økonomiske og den klimavenlige – i at lade være, hvis det overhovedet er muligt.

I 2013 offentliggjorde Mærsk et resultat, der overraskede de fleste positivt. Mærsk har ganske enkelt reduceret deres brændstofforbrug ganske betydeligt. Det er ikke bare en god idé for bundlinjen og aktionærerne, det er også godt for miljøet.

Rigtig mange store virksomheder har gennem de senere år reduceret deres rejseomkostninger ved at gå over til video- eller telefonmøder. Det tiltag medfører både lettelser på økonomien og på stressniveauet i virksomheden (der er ikke mange af dem, der rejser meget i forbindelse med arbejdet, som ikke gerne ville slippe). Møder bliver desuden ofte betydeligt mere effektive, hvis de foregår online, og sidst, men ikke mindst, har de sparede rejser stor betydning for CO_2-regnskabet.

At undlade at gå ind i gråzonerne for skattetænkning er et andet område, hvor virksomheder kan påvirke det samfund, de er en del af. Vi kan nok let blive enige om, at græske virksomheder burde betale mere i skat, eller at Kenya og Tanzania ikke ville have brug for særlig meget bistand, hvis de forstod at opkræve skatter effektivt. Sværere er det, når det er os selv, talen falder på. For mig har det altid været en tommelfingerregel kun at anvende de metoder, der ikke er spekulative. Ved spekulative forstår jeg for eksempel, at man tilrettelægger sin forretning efter skatten. Altså lægger indtjeningen derhen, hvor skatten er lavest. Ofte vil det dog føre til korte fornøjelser, da skat er noget, der kan gå op og ned. Jagten er som bekendt gået ind på "transfer pricing", og det er en naturlig følge af virksomheders aktiviteter i flere lande og under flere skatteregimer og af det faktum, at stater i forlængelse af gældskrisen mangler penge.

Debatten om skat er svær, al den stund danske virksomheder faktisk betaler meget i skat. Ikke desto mindre er den vigtig, fordi det at betale skat er helt afgørende for, at vi kan drive fællesskabet – samfundet. Hvis ikke vi har et effektivt skattesystem, har vi heller ikke noget velfærdssamfund.

Kontrol

Virksomheder er underlagt forskellige former for kontrol og tilsyn, ikke mindst inden for den finansielle sektor. Og af gode grunde – ikke fordi det ikke er dygtige mennesker, der er ansat, tværtimod, men fordi både banker og pensionsselskaber og i nogen grad også forsikringsselskaber er hovedhjørnestene i de samfund, vi lever i. Det har de kriser, vi har været vidner til i de senere år, og som vi endnu ikke kan afblæse, netop vist.

I vor tid øges risikoen for, at virksomheder opererer "lidt ude af kontrol". Det handler om de dygtigste medarbejdere. Ligesom virksomheder kæmper om kompetencen, så kæmper tilsynsmyndighederne mod virksomhederne for at tiltrække de bedste. Det er en ulige kamp. Hvis vi bliver i den finansielle sektor, hvor mon søger så de dygtigste aktuarer job? I de store virksomheder med de høje lønninger og de mest innovative job, eller hos tilsynsmyndighederne, hvor løn og ansættelsesvilkår altid er bagud, og hvor det handler om kontrol og ikke om nytænkning? De skarpeste knive ligger som regel i virksomhedernes skuffer, mens myndighederne ofte må stole på det, de får fortalt.

Netop af den grund er tilsynsmyndighedens vurdering af ledelsen, dens kompetencer og værdier helt central. I min tid som formand for Forsikring og Pension sagde jeg på et møde i Erhvervsministeriet til ministeren, at det er ledelserne og deres samlede formåen, der skal underlægges regulering og ikke mikroregulering af tal og tabeller, regler og regulativer, som ofte er nyttig viden, men som ingen værdi har som kontrol. Det er på ledelsesområdet, myndighederne har en chance for at kontrollere. Slipper man først "de forkerte" ind i hjørnekontorerne, bliver det farligt. Mig bekendt er reglerne for, hvem der kan sidde i finanssektorens øverste ledelseslag, siden strammet op. Det er godt, og den regel har bragt os næsten på niveau med for eksempel Storbritannien.

Banker og kulminer

Lederskabets afsmittende holdning til ret og vrang er meget vigtig. Har man en holdning om, at man gerne vil gøre tingene rigtigt, eller strammer man, hvor man kan?

En mandlig medarbejder på 21 år i en af verdens største banker fal-

der død om i sin lejlighed. Han er praktikant og har angivelig været på arbejde i 3 x 21 timer og skal lige hjem og have et bad, inden det går løs igen. Taxaen holder og venter ... Modellen skulle efter sigende hedde "den magiske karrusel". Har banken et ansvar her? Hvis vi talte om kulminerne for 150 år siden, ville vi i dag sige ja. Men banken? Er det ikke mandens eget problem? Han kan jo sige fra. Eller kan han, hvis han er i stadig konkurrence med 100 andre, der gerne giver den fuld skrue?

Jeg har mødt mange talentfulde unge bankfolk, især mænd, der tydeligvis pressede sig selv til kanten og udover. Mange af dem ved nærmest ikke, hvad kunder og kolleger er for nogle typer. Over en middag efter en transaktion sad den unge mand på 23 år, der havde gennemført det bagvedliggende regnearbejde, og sagde, at han egentlig godt kunne tænke sig at møde rigtige kunder. "Hm," tænkte jeg, "det lyder som en god idé, men det er nok ikke en del af dit udviklingsprogram." Man kan i tillæg spørge sig selv, om disse helt unge mennesker, der arbejder under stærkt pres, altid regner rigtigt, og om de siger fra over for den chef, der bare vil opnå et bestemt resultat.

Igen er det lederskabet oppefra, der sætter en standard her. Svært er det, når der er penge på spil – og mange af dem. Da Tryg skulle børsnoteres, var der rift om at blive valgt som bank. Det handler både om prestige og om penge. Hvad der ikke blev gjort af krumspring, må guderne vide. Den mest outrerede bank sendte en pakke på størrelse med et stort, gammeldags fjernsyn. "Til Tryg v. adm. Dir. Stine Bosse", stod der. I pakken var der lyserøde luftposer, og inderst lå et kort, hvorpå afsenderen gav udtryk for sit ønske om at blive inviteret til møde. Det blev han ikke. I ordets bogstaveligste forstand var det ren varm luft, han havde sendt. Man kunne nok forvente sig noget mere seriøsitet fra en højt gageret bankdirektør.

Det er lederskabet, der afgør, om den type adfærd er karrierefremmende. Hvis ledelsen mener, at det er i orden – og i tilfældet med den varme luft var det den lokale danske chef, der var afsender – så er det i orden, og så vil hele organisationen opføre sig sådan. På samme måde med voldsomt arbejdspres. Hvis ledelsen opfordrer til "long hours", og hvis det er spørgsmålet om, hvor længe man fysisk befinder sig på kontoret, der afgør det næste karriereryk, så vil folk lade sig slide op. Ikke bare med risiko for sig selv, men med risiko for at begå fejl, endda fatale fejl.

God governance

Vi må i større og større omfang sætte vores lid til, at virksomhederne opfører sig ansvarligt. Og som jeg var inde på tidligere, får "the tone at the top" større betydning. Begrebet fortæller i al sin gribende enkelhed om, hvorvidt der i en virksomhed hersker ytringsfrihed, en behagelig omgangstone og en ordentlighed hos topledelsen, der gør, at revisionen føler sig tryg ved de fremlagte regnskaber. Udtrykket er opstået som følge af en række nye regler og direktiver for, hvad regnskabet skal indeholde. Disse kom som reaktion på finanskrisen, og de fleste er enige om, at "tone at the top" er helt afgørende. Lovgivning kan ikke forhindre skandaløs opførsel. Det kan kun godt lederskab i kombination med god governance.

God governance er i det hele taget meget centralt for god ledelse. Ingen leder kan tåle den fuldkomne magt. Jeg har i hvert fald ikke mødt ham eller hende. Derfor skal magten deles mellem direktionen og bestyrelsen. Det er det, der ligger i god governance.

Også i måden, direktionens daglige arbejde udføres på, skal der ske en distribution af magt. Arbejdet skal uddelegeres, og det sker naturligvis kun, hvis man bygger på tillid. Er virksomheden veldrevet, modtager den daglige ledelse eller direktion som en helt naturlig ting rapporter fra organisationen, hvilket gør direktionens del af kontrolopgaven enkel. Er der tale om ekstraordinære ting, som den almindelige rapportering ikke fanger, er det netop på basis af tillid og respekt, topledelsen bliver orienteret. Det allerværste for en ledelse er selv at opdage noget, som man skulle have hørt fra "systemet".

Helt alvorligt bliver det, hvis det er bestyrelsen, der kommer på sporet af noget, som direktøren burde have orienteret dem om. Det kan koste direktøren jobbet.

Der er en hårfin balance mellem, hvad en bestyrelse og en direktion har ansvar for. På samme måde er der en hårfin balance mellem, hvad en ledelse rapporterer eller informerer om, og hvad den ikke nævner. Nogle fristes til at sørge for "jeg dækker mig ind"-kommunikation og sender al mulig information til bestyrelsen. Det er forkert. Helt forkert. Bestyrelsen skal have god, solid og genkendelig rapportering inden for alle de områder, virksomheden måles på. Altså økonomi, kunder, medarbejdere og processer. Tidlige indikationer af problemer på bundlinjen ligger

ofte i kundetilfredshed og endnu tidligere i medarbejdertilfredshed, eller måske rettere -utilfredshed. Er medarbejderne i en virksomhed generelt utilfredse, vil de ikke yde deres bedste. De gode – eller slet og ret dem, der kan – vil skifte job, og det starter som oftest en negativ spiral. Det er dyrt at miste folk; det sænker den kvalitet, der ydes kunderne, og så bliver de også utilfredse og så videre. Efter højst to år rammer denne spiral først toplinjen, siden bundlinjen.

Desuden skal bestyrelsen kunne stole på, at direktøren ikke bare maler et skønmaleri, men netop highlighter de områder, hvor der er udfordringer. Udfordringerne er det væsentligste og faktisk det eneste interessante på selve bestyrelsesmødet. Tiden er jo knap.

Et godt bestyrelsesmøde er altså ikke et, hvor det ser ud til, at alt er enten godt eller fantastisk godt. Det er snarere et møde, hvor det, der fungerer, tages til efterretning, og energien bruges på at drøfte det, der ikke fungerer. Der er jo altid noget, der kan forbedres. Det er kun en sund kultur, der ikke bliver selvtilfreds, men hele tiden stræber efter at blive bedre. Og den indstilling leder som oftest til succes

Omvendt er det vigtigt, at direktøren går fra mødet med god energi. Ikke nødvendigvis ros, men energi til at løse opgaven. Det er også en bestyrelsesopgave. Overses den i længere tid, kan det i sig selv være anledning til en krise. Om ikke i anden form, så når toplederen fristes af andre græsgange.

Det sociale ansvar

Virksomhedens sociale ansvar starter med ansvaret for medarbejderne. Deres uddannelse, trivsel, og i det hele taget at arbejdspladsen fungerer. Det fine ved den opgave er jo, at den er i alles interesse.

Har man påtaget sig ansvaret for sine medarbejdere, og har man yderligere overskud, så kan man strække denne del af sit ansvar endnu længere. Man kan for eksempel ansætte mennesker, der har svært ved at få job, på særlige vilkår. Grundfos er et stærkt eksempel på en virksomhed, der har påtaget sig det ansvar. Her har mennesker med forskellige handicap gennem mange år haft et arbejde. Til glæde og gavn for dem selv og for Grundfos.

I vores samfund er det ganske almindeligt, at virksomheder indgår

partnerskaber med kommunen, således at man samarbejder om rekruttering og afvikling.

Umiddelbart kunne man fristes til at tro, at det er filantropi. Det er det ikke. Det handler om omdømme eksternt og internt. Ingen kollega kan lide at se de andre blive fyret. Vil man undgå lang tids tempotab og angst i organisationen, så tilrettelægger man disse ting ordentligt og i samarbejde med tillidsfolk og andre interessevaretagere. Et nyligt eksempel til efterlevelse stammer fra DFDS. Der er ikke talt eller skrevet meget om det, men faktisk er dette hæderkronede selskab gået fra total krise til overskud og succes. Og det igennem finans- og gældskrisen. Når topchefen sætter sig ned med fagforeningerne, og der tages fat om problemerne, inklusive dem, der ligger i overenskomsterne, bliver der taget ansvar. Hele vejen rundt.

Det er for mig at se komplet meningsløst at drøfte, om virksomhederne har et ansvar ud over det, der står i loven. De øverste ledelser sætter dagsordenen for al den forretningsudøvelse, der finder sted i virksomhederne. Når nu virksomheder bliver større (mange overgår stater inklusive Danmark i omsætning versus BNP) og mere globale og i anerkendelse af private virksomheders helt centrale rolle i jobskabelse og velfærd, så bliver det vigtigt at følge ledelserne og bedømme deres adfærd. De er jo ikke demokratisk valgt, men deres indflydelse er meget væsentlig.

Ledelser kan og vil ikke tage snævre nationale hensyn, men de kan og vil tage hensyn til de samfund, de opererer i.

Om bidragsyterne

Ann-Helén Bay (f. 1958) er dr.polit. (statsvitenskap). Hun har vært direktør for Institutt for samfunnsforskning siden 2007. Hun har tidligere vært professor ved Høgskolen i Oslo og forskningsleder ved NOVA. Hun har forsket på velferdspolitikk i mange år og er særlig opptatt av forholdet mellom velferdspolitikk og opinion.

Rebekka Borsch (f. 1976) er direktevalgt landsstyremedlem og vara til Venstres sentralstyre. Hun er bosatt på Nærsnes i Røyken, sitter i formannskapet og kommunestyret og er Venstres gruppeleder der. Borsch var medlem av Venstres programkomite til stortingsvalget 2013 og førstekandidat for Buskerud Venstre. Opprinnelig er Rebekka Borsch tysk, men har bodd i Norge siden 2003 og er norsk statsborger. Hun er utdannet journalist og statsviter og jobber til daglig som seniorrådgiver i Miljødirektoratet.

Stine Bosse (f. 1961) er cand.jur. og tidligere CEO i Tryg. I dag er hun medlem av en lang rekke styrer, bl.a. TDC og Allianz, og hun er formann for bl.a. Flügger Danmark, Det Kongelige Teater, CONCITO og BØRNEfonden. Stine Bosse er forfatter av boken: *Bossen – om balanse i ledelse*, hvor hun drøfter de utfordringer som møter den moderne leder internt i organisasjonen, i relasjon til kunder og interessenter, i samarbeidet med styret og ikke minst i sammenheng med samfunnet for øvrig. Financial Times kåret i 2010 Stine Bosse til den 22. mektigste kvinne i verden, og hun er utnevnt som United Nations Advocate for The Millenium Development Goals.

Lars Gauden-Kolbeinstveit (f. 1980) jobber som filosof og rådgiver i Civita. Han er utdannet filosof med mastergrad fra Universitetet i Oslo. Tidligere har Lars vært leder i Studentersamfunnet i Bergen (2004) og jobbet som kronikk- og debattansvarlig i Dag og Tid. Lars sitter i dag i tidsskriftet Minervas redaksjonsråd. Han har skrevet en rekke artikler og blant annet bidratt til antologien *Konservatisme*, Torbjørn Røe Isaksen og Henrik Syse (red.), Universitetsforlaget og Civita, Oslo 2011. Han var redaktør for *Ytringsfrihet: 10 essays*, Civita, 2012.

Georg Espolin Johnson (f. 1953) har medisinsk embetseksamen fra 1980. Etter noen år i medisinsk praksis har han blant annet vært innom byråkratiet (Direktoratet for arbeidstilsynet) og legemiddelindustrien (MSD), og han har arbeidet 7 år med personalforsikring i Storebrand. I 2002 ble han cand.philol. med idéhistorie hovedfag på en hovedoppgave om legen som historisk konstruksjon. Han er i dag medisinsk fagdommer i Trygderetten og er tilknyttet Avdeling for samfunnsmedisin ved Universitetet i Oslo.

Morten Kinander (f. 1972) er førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI, hvor han underviser i forretningsjus. Kinander jobber i tillegg deltid i Civita. Han er utdannet jurist og filosof, med juridisk doktorgrad. Han har tidligere vært førsteamanuensis ved Det juridiske fakultet i Bergen, samt gjesteforsker på Columbia University i New York og Senter for menneskerettigheter i Oslo. Han har også vært forretningsadvokat i Wiersholm, Mellbye & Bech, hvor han har jobbet med rammebetingelser for næringslivet, M&A-transakjoner og børs- og verdipapirrett.

Halvard Leira (f. 1976) er seniorforsker ved NUPI, der han også leder forskergruppen for utenrikspolitikk og diplomati, og førsteamanuensis II ved Noragric, UMB. Leira har doktorgrad og hovedfag i statsvitenskap, begge fra UiO, og en mastergrad i International Relations fra LSE. Hans faglige hovedinteresser er internasjonal politisk tenkning og teori, utenrikspolitikk, diplomati og internasjonal historie, alle emner han har publisert bredt om, på norsk og engelsk. Leira er tidligere redaktør av tidsskriftet *Internasjonal Politikk*.

Kristin Skogen Lund (f. 1966) er administrerende direktør i NHO. Hun har en MBA fra INSEAD og en bachelor i International Studies and Business Administration fra University of Oregon. Skogen Lund har vært konserndirektør i Telenor, administrerende direktør i Aftenposten, konsernsjef i Scanpix Scandinavia og administrerende direktør og redaktør i nettportalen Scandinavia Online. Hun har hatt internasjonale lederstillinger i Unilever og Coca-Cola, samt vært eksportstipendiat ved ambassaden i Madrid. Skogen Lund er styremedlem i Ericsson, og har tidligere vært president i NHO og styremedlem i Orkla ASA.

Hedvig Montgomery (f. 1968) er utdannet psykolog fra Universitetet i Oslo i 1997 og har fordypning i familieterapi. Hun var med på å starte firmaet Psykologbistand, det første firmaet til å tilby organiserte terapitjenester til norsk næringsliv. Siden 2002 har hun vært daglig leder av Montgomery AS og arbeider med klinisk psykologi, bedriftshelsetjeneste og organisasjonsutvikling.

Lars Peder Nordbakken (f. 1957) er fagrådsleder i Civita, siviløkonom fra NHH og driver egen konsulentvirksomhet, med spesialområde strategi, markedsføring og innovasjon. Nordbakken er forfatter av Civita-boken *Muligheter for alle – dynamisk vekst i en liberal markedsøkonomi* (2006), samt en rekke artikler og essays om liberalisme, politikk og økonomi. Han har også gitt bidrag til politikkutvikling knyttet til makroøkonomisk stabilisering, innovasjon, entreprenørskap og verdiskaping. Nordbakken er medlem av the Mont Pelerin Society.

Harald Norvik (f. 1946) er utdannet siviløkonom fra NHH. Han hadde flere politiske stillinger på 70-tallet, i Arbeiderpartiets stortingsgruppe, ved Statsministerens kontor og som statssekretær i OED. Han var finansdirektør og divisjonsdirektør i Akergruppen på 80-tallet. Norvik var konsernsjef i Statoil i nær 12 år frem til 1999. Han har hatt styreverv i SAS, Orkla, Oslo Børs, Telenor. Han har i dag styreverv i ConocoPhillips, PGS, Deep Ocean, Aschehoug og Umoe.

Lars Fr. H. Svendsen (f. 1970) er professor i filosofi ved Universitetet i Bergen og jobber deltid som filosof i Civita. Svendsen har redigert og gitt ut en rekke bøker om filosofi, blant annet *Kjedsomhetens filosofi* (1999),

Kunst (2000), *Ondskapens filosofi* (2001), *Mennesket, moralen og genene* (2001), *Hva er filosofi* (2003), *Mote* (2004), *Frykt* (2007), *Arbeidets filosofi* (2011) og *Frihetens filosofi* (2013). Bøkene hans er oversatt til 26 språk,

Erik Tornes (f. 1974) er debattleder i Aftenposten. Siden 2000 har han vært journalist, vaktsjef og redaksjonssjef i samme avis. Før han kom til Aftenposten, jobbet han som journalist og vaktsjef i lokalavisen Øvre Smaalenene.

Torstein Ulserød (f. 1981) arbeider som jurist og rådgiver i Civita. Han er utdannet jurist (mastergrad) fra Universitetet i Oslo. Torstein har tidligere arbeidet i Ernst & Young Advokatfirma og i Utlendingsdirektoratet, og har særlig arbeidet med skatterett, utlendingsrett og forvaltningsrett. I Civita arbeider han særlig med spørsmål knyttet til rettssikkerhet, menneskerettigheter og forvaltningsrett, men også med mer generelle politiske og ideologiske spørsmål. Ulserød har skrevet en rekke artikler og var blant annet medforfatter av boken *Frihet og migrasjon* (2009).

Villeman Vinje (f. 1971) er samfunnsøkonom i Civita. Han har arbeidserfaring fra management consulting i A.T. Kearney og som analytiker og finanspolitisk rådgiver i Høyres stortingsgruppe. Han har bl.a. studert Economics (MA) i Skottland, Business Strategy (MSc) på BI og tatt finansanalytikerstudiet (NHH). Han har også hatt tillitsverv i lokalpolitikken. Vinje har skrevet en rekke større rapporter om ulike økonomiske spørsmål.

Gunnar C. Aakvaag (f. 1972) er postdoktor i sosiologi ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo. Han forsker for tiden på frihetens sosiale betingelser i dagens vestlig-moderne samfunn. Aakvaag har blant gitt ut bøkene *Moderne sosiologisk teori* (2008) og *Frihet. Et essay om å leve sitt eget liv* (2013).

civita

Du har ansvar. Ansvar er uløselig knyttet til det å være menneske. Ansvaret følger med den friheten vi alle verdsetter. De fleste i vår del av verden har fått stadig større frihet til å velge sine liv, men dermed har vi også fått et større ansvar for hvordan livene våre blir.

Alle har ansvar på ulike områder, avhengig av yrke, relasjoner til andre og livssituasjon for øvrig. Eksempelvis har en statsminister ansvar for forvaltningen, en nærings-livsleder har ansvar for bedriften han eller hun leder, og foreldre har ansvar for sine barn. Personer har ansvar, men det har også samfunnsinstitusjoner. Staten har et annet ansvar enn sivilsamfunnet eller næringslivet. Mediene har ansvar for å bidra til en god debatt og journalistikk.

Vi kan også velge å ta ansvar, men da dreier det seg fortrinnsvis om noe vi ikke allerede har ansvar for, i hvert fall noe vi ikke har mer ansvar for enn alle andre. Klimatrusselen er et slikt eksempel.

Hvem som har ansvar, hvem som eventuelt burde ta ansvar, og hvilke konsekvenser som følger med ansvar, er helt sentrale spørsmål på alle områder i samfunnet. Denne essaysamlingen belyser disse spørsmålene på noen viktige samfunnsområder hvor vi mener ansvarsbegrepet er spesielt interessant å diskutere.

civita
www.civita.no
9 788292 581612