Civita-notat
nr.19 2023

civita
den liberale tankesmien

En liberal samfunnskontrakt

Av Lars Peder Nordbakken, økonom i Civita

Sammendrag

Formålet med dette notatet er å forsøke å klargjøre begrepet «samfunnskontrakten» og utforske kriterier for en liberal samfunnskontrakt.

Notatet skiller mellom tre forskjellige betydninger av begrepet samfunnskontrakt:

1. En faktisk kontrakt som er bindende for alle samfunnsborgere.
2. Et filosofisk tankeeksperiment som begrunner hvordan samfunnets grunnleggende institusjoner bør være utformet.
3. En bredt forankret forståelse av våre grunnleggende rettigheter og gjensidige forpliktelser overfor hverandre, som likestilte samfunnsborgere.

Notatet argumenterer for at det er vanskelig å se for seg variant 1 uten å vise til summen av gjeldende lover og regler i samfunnet. I dette tilfellet blir begrepet samfunnskontrakten overflødig og misvisende – en blindvei for videre utforsking.

Bak variant 2 finner vi en rekke politisk-filosofiske teorier, fra John Locke til John Rawls, som tilfører flere relevante perspektiver og begrunnelser for en liberal samfunnskontrakt. Begrensningen er i dette tilfellet relevansen av idealiserte teoretiske forutsetninger, sammenlignet med den langt mindre ideelle virkeligheten som alle politiske valg må ta utgangspunkt i.

Notatets utforsking av kriterier for en liberal samfunnskontrakt konsentrerer seg om variant 3, tilført inspirasjon fra flere teoretiske innsikter fra variant 2. I variant 3 eksisterer kun samfunnskontrakten i vår bevissthet, som en bredt forankret forestilling om våre gjensidige forpliktelser og forventninger til hverandre, som frie og likestilte samfunnsborgere.

En sterk samfunnskontrakt forstås som et stabiliserende bindemiddel mellom samfunnets institusjoner (spillereglene) og samfunnskulturen (de alminnelig aksepterte verdiene og normene). Samfunnskontrakten er «limet» som holder samfunnet sammen, og fungerer som et ankerfeste i et velfungerende samfunn.

En bærekraftig samfunnskontrakt forutsetter bred og stabil oppslutning i befolkningen. Bred oppslutning forutsetter at alminnelige forventninger til frihet, rettferdighet, sosial trygghet og noenlunde like livsmuligheter i stor grad innfris. Hvis den opplevde ulikheten i livsmuligheter blir for stor, vil enhver samfunnskontrakt før eller siden gå i oppløsning. Når samfunnskontrakten brister, settes institusjonene i spill.

Notatet konkluderer med et argument for en inkluderende samfunnskontrakt som underbygger en liberal samfunnsorden – med formål å skape bedre livsmuligheter for alle.

Innledning

Begrepet samfunnskontrakt (*social contract*) har i de senere årene kommet tilbake i offentligheten i flere vestlige demokratier. Det er neppe tilfeldig at begrepets aktualitet har økt i takt med en rekke kriser som har berørt grunnlaget for mange menneskers tilværelse og fremtidsutsikter: Den internasjonale finanskrisen (2007–2009) og den påfølgende eurosonekrisen, flyktningkrisen i 2015, koronapandemien, samt energikrisen og inflasjonen i kjølvannet av Russlands angrepskrig mot Ukraina.

Slike kriser og ytre sjokk virker ofte som et forstørrelsesglass på samfunnets helsetilstand. Det gjelder særlig på områder som berører vår rettferdighetssans. Gjennom forstørrelsesglasset kommer også de underliggende styrkene og svakhetene ved et lands samfunnssystem lettere til syne og får større offentlig oppmerksomhet.

De nevnte sjokkene og krisene har inntruffet på toppen av en serie andre underliggende endrings-prosesser, som gjerne griper inn i hverandre og virker forsterkende inn på hverandre over tid. Det handler blant annet om en pågående teknologisk transformasjon, nye globaliseringsmønstre, klimatiske og økologiske endringer, økende ulikhet (så vel økonomisk som sosialt og geografisk), og demografiske endringer langs dimensjoner som alderssammensetning og kulturelt mangfold.

Hvilke sosiale og politiske utfall disse krisene og endringskreftene får i det enkelte land, er høyst forskjellig. Blant de mest bekymringsfulle trekkene, hører utviklingen i USA. Her bidro en markant økning i den geografiske og sosiale ulikheten, en tydelig nedgang i den sosiale mobiliteten, et sammenbrudd i den offentlige samtalen, samt en dypt splittende kulturkrig, til å berede veien for valget av en demokratiundergravende nasjonalpopulist som president i 2016. Faren er ennå ikke over.

Et annet demokratisk nøkkelland i Vesten, som også har opplevd en vending i nasjonalpopulistisk retning, med en ikke ulik utvikling i retning av økt ulikhet og redusert sosial mobilitet, er Storbritannia. Derfor er det kanskje ikke så overraskende at det nettopp i Storbritannia, der noen av de mest innflytelsesrike ideene om en universelt innrettet velferdsstat opprinnelig ble skapt, har utkommet en strøm av bøker og publikasjoner i de senere årene som kretser rundt behovet for en ny samfunnskontrakt. Underforstått: Den tidligere allment aksepterte samfunnskontrakten oppleves nå av mange å befinne seg i en alvorlig svekket tilstand.

Når vi ser nærmere på hvilke vestlige land som til nå har vist seg å være mest robuste og motstandsdyktige i møte med kriser og dype endringskrefter, økonomisk, sosialt og politisk, trer de nordiske landene tydelig frem. Det kan tolkes som en bekreftelse på at den nordiske samfunnsmodellens kombinasjon av frihet, trygghet og bredt fordelt velstand oppfattes som rimelig rettferdig og akseptabel av et stort flertall av befolkningen. De nordiske landene har lyktes godt med å bygge et tillitsvekkende fundament for et stabilt liberalt demokrati og en dynamisk og åpen markedsøkonomi.

Trolig fins det heller ingen bedre eksempler på land som har lyktes med å sikre en rimelig jevn fordeling av samfunnsutviklingens gevinster og byrder, slik at tilslutningen til den nordiske samfunnsmodellen er blitt befestet over tid, også i krisetider. Et talende eksempel på dette finner vi blant annet i det store kompromisset som banet veien for den svenske velferdsstaten på 1930-tallet, og som Per Albin Hansson kalte *det svenska folkhemmet*. Et annet eksempel er den norske arbeidsfreden og etableringen av et regelbasert partssamarbeid i arbeidslivet, med Hovedavtalen fra 1935 og meglingsinstituttet som grunnpilarer.

Utgangspunktet for å diskutere samfunnskontrakten er derfor temmelig forskjellig i ulike land, selv blant rike land i Vesten. Det gjelder særlig når vi ser på samfunnskontraktens oppslutning over tid.

Det betyr ikke at de nordiske landene kan lene seg tilbake uten å foreta seg noe. Til det er de grenseoverskridende endringskreftene som kontinuerlig påvirker samfunnskontrakten for sterke.

Samfunnskontrakter er viktige for så mangt, men de egner seg dårlig som soveputer i en verden i kontinuerlig forandring. Selv sterke samfunnskontrakter må vedlikeholdes over tid, og det vedlikeholdsarbeidet må nødvendigvis skje gjennom de politisk vedtatte spillereglene for våre liv i samfunn med hverandre.

Alle spørsmål om samfunnskontraktens innhold er dypt politiske og peker i siste instans på utfallet av en politisk konkurranse om hvilke spilleregler som bør gjelde i samfunnet.

Samfunnskontraktens mange assosiasjoner og løse tråder

Begrepet samfunnskontrakten er hverken enkelt eller selvforklarende, til tross for et rikt mangfold av historiske røtter, helt tilbake til demokratiets vugge i antikkens Hellas, britenes *Glorious Revolution* i 1688, den amerikanske uavhengighetserklæringen (1776), den norske grunnloven (1814), Franklin D. Roosevelts *New Deal* (1933), Atlanterhavspakten (1941) og William Beveridges banebrytende og bestselgende offentlige utredning fra 1942, *Social Insurance and Allied Services,* for å nevne noen kjente eksempler.

Det hittil mest ambisiøse forsøket på å formulere en teori om en ideell samfunnskontrakt var trolig den amerikanske filosofen John Rawls' mye omtalte bok *A Theory of Justice* fra 1971. Rawls' teori bygget på det fordringsfulle premisset at vi, som rasjonelle vesener, ville være i stand til å komme frem til en tilnærmet konsensus om samfunnskontraktens innhold, hvis vi, «bak et slør av uvitenhet» om vår egen bakgrunn og posisjon i samfunnet, stilte oss spørsmålet om hva slags samfunn vi vil ha og hvilke prinsipper det bør bygge på.

I John Rawls' filosofiske tankeeksperiment var det rettferdighetsbegrepet som stod i sentrum for samfunnskontrakten, ikke ulikt det vi finner hos hans filosofiske forløpere, Locke, Rousseau og Kant. Rawls teori bygger på to bærende prinsipper, som han forstod som grunnmuren i en samfunnskontrakt som frie og rasjonelle mennesker ville ha god grunn til å enes om i en tenkt utgangsposisjon, «bak et slør av uvitenhet»:

> …the first requires equality in the assignment of basic rights and duties, while the second holds that social and economic inequalities, for example inequalities of wealth and authority, are just only if they result in compensating benefits for everyone, and in particular for the least advantaged members of society.[1]

Rawls underbygger sitt «justice-as-fairness»-argument på en måte som understreker en av samfunnskontraktens funksjoner: å fremme samarbeid. Med Rawls egne ord:

> The intuitive idea is that since everyone's well-being depends upon a scheme of cooperation without which no one could have a satisfactory life, the division of advantages should be such as to draw forth the willing cooperation of everyone taking part in it, including those less well situated.[2]

Skulle man peke på noen land som, med litt tolkningsrom, kan sies å tjene som eksempler på at Rawls konsept langt på vei har latt seg tilnærme i praksis, er det igjen nærliggende å peke på de nordiske landene.

Begrensningene i tankene til Rawls og tilsvarende filosofiske tankeeksperimenter som bygger på idealiserte forutsetninger, kommer til syne når vi tar spranget over til den mindre idealiserte virkeligheten som all politikk er nødt til å ta utgangspunkt i. Tar vi det spranget, må vi raskt erkjenne at den menneskelige rasjonalitet både er begrenset og betinget av en fundamental usikkerhet knyttet til fremtiden. Dessuten har vi i praksis vanskelig for å tre helt ut av vår egen biografi og opptre «bak et slør av uvitenhet» om vår egen posisjon.

Adam Smith var inne på noen tilsvarende tanker som Rawls i *Theory of Moral Sentiments* (1759), hvor han foreslo, som en moralsk rettesnor, å tenke seg hvordan en upartisk observatør ville bedømt

vår egen oppførsel og samhandling med andre medmennesker. Men her hadde Smith kun våre personlige relasjoner til dem vi kjenner i tankene, relasjoner som typisk gjenspeiler sivilsamfunnets mange små fellesskap – slike som Edmund Burke kalte «little platoons».[3] Men som Friedrich Hayek har forklart, kan ikke de små fellesskapenes logikk uten videre anvendes på storsamfunnet.[4] I storsamfunnet – Adam Smiths «Great Society» – er vi i større grad avhengige av å etablere det Hayek kalte generelle regler for rettferdig handling, uavhengig av hensynet til personlige relasjoner. Det var dette Adam Smith også implisitt formidlet i *The Wealth of Nations* (1776).[5]

Senere skulle Amartya Sen, i boken *The Idea of Justice* (2009), foreslå en tolkning av Adam Smiths «upartiske observatør», overført til storsamfunnets politiske fellesskap. Sen mente at denne analogien naturlig leder oss til demokratiet og demokratiske beslutningsprosesser.[6]

I bokstavelig og formell forstand, fins det naturligvis ikke noe slikt som en konkret og forpliktende samfunnskontrakt som enkeltpersoner kan stilles til ansvar for. Med en gang vi åpner for å sanksjonere enkeltpersoner for påståtte «brudd på samfunnskontrakten», havner vi fort i en autoritær felle som baner veien for vilkårlig maktbruk fra myndighetene mot enkeltpersoner. Det nærmeste vi kommer et begrep om en formalisert samfunnskontrakt i Norge, er trolig summen av lovene og reglene som definerer gjeldende rett i det norske samfunnet. Men i dette tilfellet blir begrepet samfunnskontrakten et overflødig begrep.

Det er heller ikke unaturlig å tenke på samfunnskontrakten som en form for samforståelse mellom velgerne og politikerne om ansvarsfordelingen mellom individ og stat, sivilsamfunn og stat, marked og stat, eller mellom det private og det offentlige. Noen vil sikkert også tenke på tilsvarende måte om maktfordelingen, samt avtalte rettigheter og forpliktelser mellom partene i arbeidslivet, med staten som tredjepart.

Det kan også være nærliggende å tenke på et begrep som generasjonsrettferdighet og en implisitt generasjonskontrakt som balanserer rettigheter og forpliktelser, gevinster og byrder, samt risiko og trygghet mellom generasjonene. Dette perspektivet har i løpet av de siste par tiårene blitt aktualisert av flere langsiktige politiske spørsmål, som i innretningen av pensjonssystemet, innfasingen av oljeinntekter i norsk økonomi og klimapolitikken.

Samfunnskontraktens meningsinnhold og funksjoner

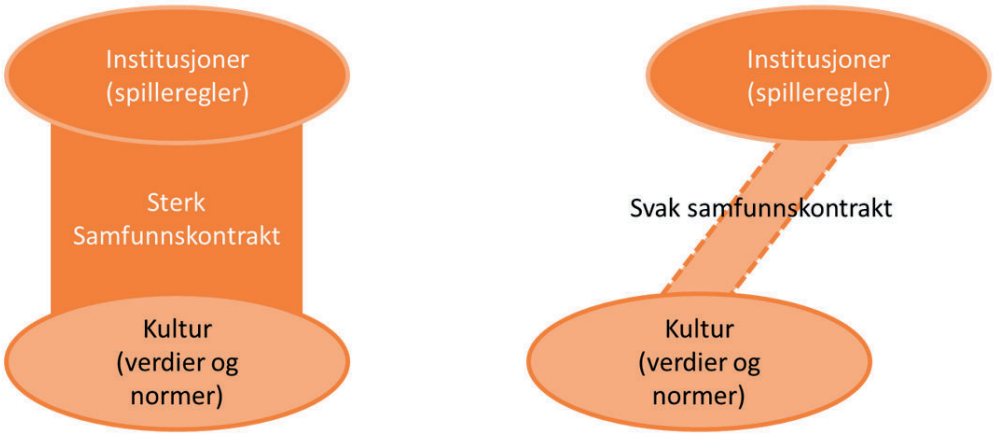
Alle hittil nevnte mulige forbindelseslinjer og dimensjoner av en samfunnskontrakt sier en hel del om vanskelighetene med å bringe tydelighet inn i samtalen om begrepet, samt hvor lett begrepet har for å flyte ut i mange forskjellige retninger, som i sum tapper det for meningsinnhold. Derfor kan et forsøk på å bringe mer klarhet inn i begrepet være på sin plass. I dette forsøket velger jeg å legge til grunn en tilnærming som lener seg på en empirisk og sosiologisk forståelsesramme.

Selv om det går noen tydelige forbindelseslinjer mellom samfunnskontrakten og samfunnets formelle lover og institusjoner, er begrepene likevel ikke helt identiske. I min forstand er samfunnskontrakten plassert et sted mellom samfunnets institusjoner og samfunnskulturens allment aksepterte verdier og normer. Den reelt eksisterende samfunnskontrakten er derfor både

betinget av samfunnets politisk vedtatte institusjoner og det verdifellesskapet som vi selv opplever at vi er en del av som samfunnsborgere. På tilsvarende vis, bare med langt større konsekvenser for samfunnsutviklingen, kan vi hevde at samfunnets institusjoner, spesielt institusjonenes robusthet, i høy grad er betinget av den opplevde samfunnskontraktens styrke.

I forlengelsen av denne forståelsen er en sterk samfunnskontrakt, slik det fremgår av illustrasjonen under, kjennetegnet ved at den utgjør et stabiliserende bindemiddel mellom institusjonene (de formelle spillereglene) og samfunnskulturen (de alminnelig aksepterte verdiene og normene). Når samfunnets institusjoner samsvarer godt med samfunnets kultur, er som regel også samfunnskontrakten robust. Og motsatt: Når institusjonene kommer i tydelig utakt med kulturen, for eksempel på grunn av sviktende vedlikehold og et fravær av nødvendige reformer, risikerer samfunnskontrakten å bli skjørere og lettere utsatt for alvorlige bristdannelser (som antydet i den høyre delen i figur 1).

Figur 1: Forskjellen på sterke og svake samfunnskontrakter



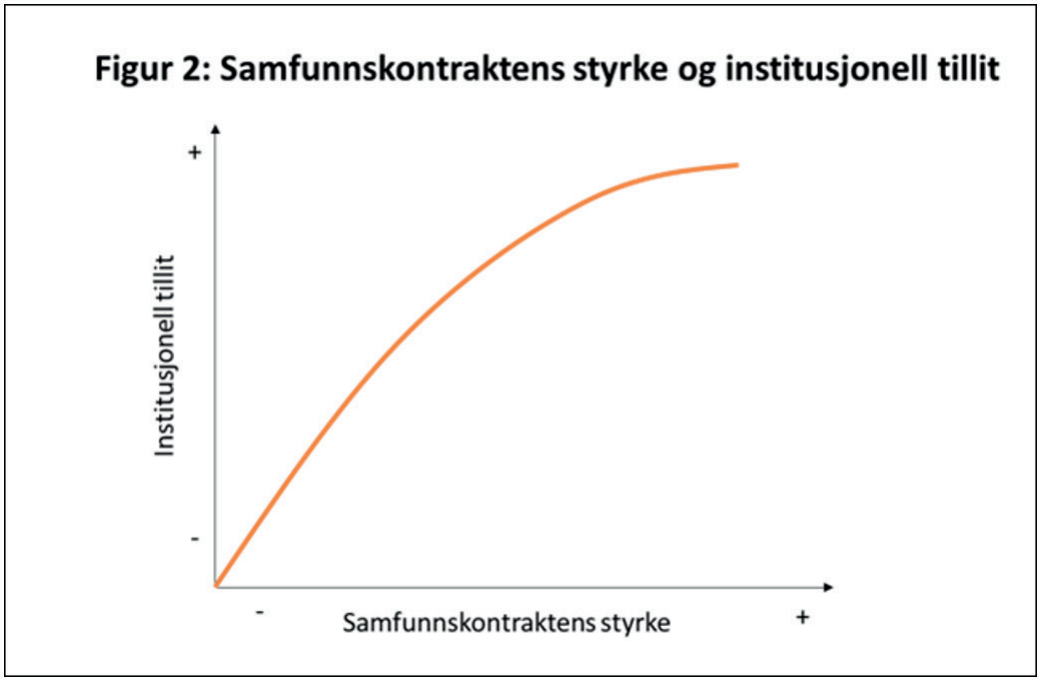
Ut fra denne forståelsen eksisterer samfunnskontrakten egentlig kun i vår bevissthet, som en bredt forankret forestilling om våre gjensidige forpliktelser og forventninger til hverandre som samfunnsborgere. En slik felles forståelse kan også tolkes som et bindemiddel som bidrar til å holde samfunnet sammen. Det er i denne forstand Minouche Shafik, økonom og direktør ved London School of Economics, har spissformulert samfunnskontrakten som et svar på spørsmålet om «hva vi skylder hverandre» som likestilte samfunnsborgere.[7]

Til tross for at vi har lagt til side en formell og juridisk betydning av samfunnskontrakten, kan kontraktbegrepet, tolket som en metafor, likevel være fruktbart av flere grunner. En gjensidig kontrakt mellom likestilte parter forutsetter kontraktsfrihet. Siden alle frie kontrakter essensielt beskriver en gjensidig enighet om et balansepunkt mellom rettigheter og forpliktelser, gir det også mening å forestille seg en løselig definert kontrakt på samfunnsnivå. Her treffer Shafiks begrep om «hva vi skylder hverandre» rimelig godt.

Det vesentlige i denne sammenheng er å understreke at samfunnskontraktens tilstand til enhver tid er avgjørende for hvor forankret og robust samfunnets institusjonelle infrastruktur. I klartekst vil det si at det liberale samfunnssystemets motstandskraft mot kriser og andre trusler blir vesentlig svekket i fraværet av en robust samfunnskontrakt som understøtter de spillereglene som i praksis gjør den politiske, økonomiske og sivile friheten mulig for alle.

Sammenhengen mellom en robust samfunnskontrakt og høy tillit til samfunnets institusjoner er naturligvis også sterk. Det er vanskelig å forestille seg en situasjon hvor en sterk samfunnskontrakt ikke skulle ha en tydelig overføringseffekt på målt institusjonell tillit i befolkningen. Som figur 2 viser, kan nivået på institusjonell tillit forstås som en funksjon av samfunnskontraktens styrke, en funksjon som først begynner å avta svakt ved svært høye verdier på samfunnskontraktens styrke.

Figur 2: Samfunnskontraktens styrke og institusjonell tillit



Samfunnskontraktens tilstand må antas å være av særlig stor betydning for et liberalt samfunnssystem, som per definisjon er bygd nedenfra og opp, med utgangspunkt i frie og likestilte borgere. Et liberalt samfunnssystem er normativt definert av hensynet til frihet, muligheter og en menneskeverdig tilværelse for alle, samt institusjonelt definert av et balansert og gjensidig avgrensende forhold mellom rettsstaten, demokratiet, markedsøkonomien og sivilsamfunnet. Hele det liberale samfunnssystemet, som er mer enn det liberale demokratiet, er med andre ord betinget av en bredt forankret samfunnskontrakt som underbygger frihetens institusjonelle spilleregler.[8]

Av samme grunn er det vanskelig å forestille seg et fungerende demokrati uten demokrater. Det er heller ikke lett å forstille seg en velfungerende markedsøkonomi uten at et stort flertall av befolkningen ser seg tjent med markedsøkonomien som økonomisk grunnmodell. Siden det liberale demokratiet også beviselig lever i et skjebnefellesskap med den liberale markedsøkonomien, og *vice versa*, er det liten tvil om at liberale gjør klokt i å vie mer oppmerksomhet til samfunnskontrakten, dens helsetilstand og reformbehov.

Samfunnskontrakt og motstandskraft mot kriser

Liberale gjør også klokt i å ta til seg Marcus Brunnermeiers innsikt, i boken *The Resilient Society*, om at samfunn essensielt består fordi de har innebygde mekanismer – en virksom samfunnskontrakt – som gjør det mulig å sikre at ikke kriser og eksterne sjokk eskalerer til en selvutslettende tilstand. For Brunnermeier er samfunnskontrakten selve ankerfestet i et velfungerende samfunns motstandskraft mot kriser.[9]

Uten en fungerende samfunnskontrakt, som i filosofen Thomas Hobbes' naturtilstand, hvor den sterkestes rett rår i en rettsløs tilstand av en alles kamp mot alle, er det fritt frem for å påføre hverandre ubegrensede negative eksternvirkninger. De negative eksternvirkningene vil florere, og vippepunkter risikerer å bli overskredet, med ukontrollerbare konsekvenser. Kort sagt, samfunnet går i oppløsning.

Som Brunnermeier utdyper, er en bærekraftig samfunnskontrakt også betinget av at den er *resilient* – det vil si motstandsdyktig mot dype splittelser og oppløsningstendenser. Det innebærer at samfunnskontrakten bør ses i sammenheng med alle drivkrefter, mekanismer og institusjoner som bidrar til å bygge et samfunns motstandskraft i møte med kriser. Dette forutsetter at samfunnskontrakten har bred oppslutning blant samfunnsborgerne. For Brunnermeier betyr det at en samfunnskontrakt først kan bli bærekraftig når den i godt monn tilfredsstiller allmenne forventninger til rettferdighet, like muligheter og sosial mobilitet.[10]

Hvis slike allmenne forventninger ikke tilfredsstilles over tid, øker sannsynligheten for at samfunnskontrakten forvitrer og i verste fall går i oppløsning. Hvis det skjer i hodene på tilstrekkelig mange samfunnsborgere, er det nærmest garantert at samfunnets institusjonelle overbygning også vil settes under press og stå i fare for å forvitre.

Institusjonell forvitring og oppløsning har alltid fungert som en stående invitasjon til demagoger og autoritære nasjonalpopulister. Hvis autoritære populister lykkes med å utnytte slike situasjoner og komme til makten, er det ofte bare et tidsspørsmål før både demokratiet og markedsøkonomiens skjebne beveger seg inn i en eksistensiell faresone. Dette skjer gjerne i tospann med at den internasjonale liberale orden blir utpekt som universalsyndebukk og utsatt for en ødeleggende kryssild fra Vestens innside og utside. Dette skjedde med full tyngde i mellomkrigstidens Europa, og de samme tendensene er på nytt synlige i flere land i dag.[11]

I den grad slike angrep lykkes, vil også de internasjonale forutsetningene for liberale demokratier forvitre. Det gjør det mindre trygt, også for et land som Norge, å forbli et liberalt demokrati i det lange løp.

Alt henger som kjent sammen med alt, og mye henger i siste instans sammen med samfunnskontraktens helsetilstand. Spissformulert kan vi si at når samfunnskontrakten brister, fordi politikken over tid ikke evner å løse de samfunnsproblemene som innbyggerne opplever er viktige, settes institusjonene i spill – nasjonalt og internasjonalt.

Ingen samfunnskontrakt uten frihet og borgerlig likhet

Det blir noen ganger hevdet at det også i autoritære stater som Russland, Kina og Singapore eksisterer en samfunnskontrakt. Et eksempel er å vise til at det styrende kinesiske kommunistpartiet, med Xi Jinping som frontfigur, er legitimert gjennom en slags «samfunnskontrakt» som innebærer at partiet sørger for trygghet, økonomisk fremgang, økt levestandard og nasjonal stolthet, mens folket på sin side aksepterer å være enten politisk passive eller lojale medlemmer av kommunistpartiet. Noe tilsvarende hevdes ofte om Russland og Singapore, riktignok uten at det henvises til et kommunistparti.

Men slike eksempler er i realiteten ikke eksempler på en samfunnskontrakt blant frie borgere. Det er snarere eksempler på en ny type føydal orden som bygger på en stilltiende folkelig aksept for å la seg underkaste en hersker eller en herskende klasse. I denne føydale relasjonen er alle kontraktbestemmelser diktert av herskeren, det vil si av diktaturet. Hvis folket ikke holder sin del av avtalen, og til og med viser tegn til motstand og illojalitet, slår herskeren til med harde sanksjoner, slik at ingen i lengden tør opponere. Det sier seg selv at slike «kontrakter», som folket ikke kan si nei til, heller ikke kan reforhandles. De kan bare redefineres av herskeren, i form av et nytt diktat.

The Glorious Revolution (1688–1689) statuerte det stikk motsatte av Kina under Xi. Den var nettopp et oppgjør med en konge som et samlet parlament avsatte med den begrunnelse at kongen, etter gjentatte ganger å ha tatt loven i egne hender, brukte lånte penger uten aksept fra parlamentet, og dermed «brøt kontrakten mellom kongehuset og folket». Det brede kompromisset i etterkant, mellom Whig-ene og Tory-ene i parlamentet, som gjenreiste konstitusjonen og innsatte et nytt kongehus innenfor en fornyet samfunnskontrakt i 1689, statuerte flere banebrytende prinsipper: Etablering av en rettsstat hvor alle var likt stilt overfor loven, hvor kun parlamentet hadde makt til å endre loven og bevilge penger, samtidig som domstolenes uavhengighet ble garantert. *The Declaration of Right* satte strenge begrensninger på kongens maktutøvelse og sikret parlamentet full kontroll med pengebruken til kongehus og regjering. Samtidig vedtok parlamentet *Toleration Act* som innvilget full religionsfrihet til protestantiske dissentere.[12]

Den ruvende politiske tenkeren på denne tiden var John Locke (1632–1704). Han hadde stor innflytelse på den politiske tenkningen, ikke bare i England, men senere også i USA, som en viktig inspirasjonskilde til den amerikanske uavhengighetserklæringen av 1776. Hans bok *The Second Treatise of Government* (1690) formidlet et forsvar for *The Glorious Revolution* og et overbevisende argument for en samfunnskontrakt og et politisk styresett som er legitimert i forvaltningen av en rettsstat, forstått som frie borgeres felleseie, for å sikre alles like rett til beskyttelse av liv, frihet og eiendom. Styrende for Lockes samfunnskontrakt var ivaretagelsen av naturgitte rettigheter, som går forut for kontraktsinngåelsen.

I sin introduksjon til Lockes *Second Treatise* skrev Thomas Peardon (1952) følgende om Lockes prosjekt:

> In a sense it was the mission of Locke to use the social contract approach for the restatement of ancient political ideas. He was familiar with the great medieval tradition of politics to which modern liberty owes so much – the tradition that government emanates from the community, is subordinate to law, and must seek the popular welfare.[13]

Ifølge Locke må ikke bare en legitim regjering styre på folkets nåde – *by the consent of the governed* – men også på grunnlag av et styresett som er avledet og begrunnet i samfunnsborgernes likhet i frihet og likhet for loven. Den borgerlige likheten blir dermed fundamentet for et legitimt demokrati. Lockes ideer kan i høy grad tolkes som en forløper til en moderne liberal samfunnskontrakt, tuftet på ideen om en frihetsbeskyttende rettsorden som bringer alle samfunnsborgere «in civil society with another»:

> For liberty is to be free from restraint and violence from others, which cannot be where there is not law; ……Those who are united into one body and have a common established law and judicature to appeal to, with authority to decide controvercies between them and punish offenders, are in civil society with another.[14]

Lockes perspektiv på samfunnskontrakten kan også oppsummeres som et svar på spørsmålet om hva han mente at frie samfunnsborgere «skyldte hverandre» i sin tid, for nok en gang å trekke veksler på Shafiks begrep. Lockes grunnleggende ideer har vist seg å være slitesterke, i den betydning at de har latt seg tilpasse og videreutvikle steg for steg for å tilfredsstille behovene til et moderne demokrati. John Rawls' tenkning er bare ett av mange eksempler på dette.

Det liberale frihetsbegrepet har også utviklet seg med tiden, uten å miste sitt ankerfeste i det negative frihetsbegrepet som grunnleggende kriterium. Noen viktige liberale tenkere, som Friedrich Hayek, ble likevel stående på stedet hvil, i realiteten som et ekko av John Lockes begrep om frihet fra tvang, underkastelse og vold fra andre.[15] Isaiah Berlin kom lenger i sitt forsøk på å bygge en bro mellom det negative og det positive frihetsbegrepet, og åpnet dermed et større rom for utviklingen av en mer helhetlig og integrert frihetsforståelse.[16]

Andre, som Walter Lippmann, Karl Popper, Raymond Aron, Samuel Brittan, John Rawls, Ralf Dahrendorf og Amartya Sen, forstod tydelig at den relevante friheten må være noe mer enn den negative friheten. Et av de klareste uttrykkene for dette synet finner vi i Ralf Dahrendorfs tenkning.

Den tysk-engelske sosiologen og liberale tenkeren Ralf Dahrendorf var enig med Hayek i at frihetsbegrepet må ta utgangspunkt i en tilstand definert som fravær av tvang. Med denne kjernedefinisjonen som utgangspunkt erkjenner Dahrendorf at siden en persons frihet kan komme i konflikt med en annen persons frihet, er det helt avgjørende at friheten for alle beskyttes av det Hayek kalte en *Constitution of Liberty*, som består av to hoveddeler: En rettsstat, som et felleseie for alle frie borgere, hvor alle stilles likt overfor loven, samt et demokrati som gjør det mulig å gjennomføre politiske endringer uten bruk av voldelige metoder. Den demokratiske prosessen muliggjør dermed en legitimert metode for å begrense den makten som er nødvendig for å opprettholde *the rule of law*. Siden rettsstaten er en avgjørende forutsetning for å beskytte borgernes frihet, er det for både Dahrendorf og Hayek utenkelig å forestille seg en statsløs frihet som er realistisk, slik anarkister og enkelte ekstreme libertarianere hevder. Samtidig avviser begge, i likhet med Locke, Thomas Hobbes' argument i *Leviathan* (1651), om at det eneste realistiske valget står mellom despoti og anarki.

Så langt følger Dahrendorf Hayek. Men herfra går Dahrendorf og Hayek hver sin vei. Mens Hayek i hovedsak er opptatt av å perfeksjonere frihetens konstitusjon for å fremme personlig frihet og

økonomisk vekst gjennom dynamisk kunnskapsvekst, er Dahrendorf mer opptatt av frihetens sosiologi, det vil si av frihetens realitet og av forutsetningene for virksom frihet – som et allemannseie.[17]

For Dahrendorf er den formelle negative friheten utilstrekkelig i virkeligheten – siden det er den reelle friheten som betyr noe for mennesket. Denne reelle eller virksomme friheten tolker Dahrendorf slik: "Frihet er å betrakte livet som virksomhet, basert på autonome, selvvalgte handlinger." I boken *Lebenschancen* (1979) avleder Dahrendorf, på grunnlag av sin teori om den virksomme frihet, en tydelig forståelse av hvordan liberale fremganger i virkeligheten kan forstås: at stadig flere mennesker får bedre muligheter til å leve selvbestemte liv. Med andre ord en samfunnsutvikling som er kjennetegnet ved at alle gis flere substansielle valgmuligheter i livet – flere livsmuligheter, eller *Lebenschancen/Life Chances*.

På denne måten blir den negative frihetens formelle garantier for et sett av liberale friheter og rettigheter et uunnværlig utgangspunkt for et større og mer relevant frihetsbegrep, som også lettere lar seg harmonisere med de ordoliberale betingelsene for en velfungerende markedsøkonomi og et fritt og uavhengig sivilsamfunn – som komplementære institusjoner til rettsstaten og demokratiet i en utvidet *Constitution of Liberty*.

Dahrendorf deler Sens argument om at reell frihet for alle også forutsetter at alle er utstyrt med kapabiliteter, et minimum av ressurser, til å ta del i samfunnet som likestilte samfunnsborgere. Dahrendorf forstod i samme ånd retten til utdanning og en garantert minimums-livsstandard – «*a common floor*» – som en borgerrettighet. I bakgrunnen skimter vi en inkluderende forståelse av en liberal samfunnskontrakt, som deler mange kjennetegn med Rawls. Sentralt står en forestilling om at det ikke gir mening å snakke om et fritt samfunn, hvis ikke den friheten det er tale om, gjelder likt for alle og inkluderer alle – som en realitet, og ikke kun som en juridisk formalitet.

I Dahrendorfs forstand er en liberal samfunnsorden en orden som inkluderer alle i borgersamfunnet, drevet frem av en kontinuerlig streben etter å skape de nødvendige forutsetningene for at stadig flere gis bedre muligheter til å leve selvbestemte liv, som frie og myndige samfunnsborgere.

Dahrendorfs dypere begrunnelse for sitt frihetssyn bygger på den sosiologiske erkjennelsen at friheten – til syvende og sist – kun overlever som en praksis. Det vil si at en liberal samfunnsorden også er avhengig av at menneskene tar friheten i aktiv bruk, og at vi i sum handler på en måte som ikke setter frihetens omdømme i fare, men tvert imot bekrefter den sivilisatoriske forbindelsen mellom frihet og ansvar. Eller med Dahrendorfs egne ord:

> Dette synet bygger på den innsikten at friheten er en sivilisert tilstand og ikke en naturtilstand. Denne tilstanden må skapes og holdes i live av opplyste menneskers aktive virksomhet og gjerninger. Når friheten opphører å være noe vi aktivt streber etter, er friheten i fare.[18]

Slik aktiv streben krever fremfor alt at vi tar på alvor den overordnede oppgaven med å vedlikeholde og videreutvikle frihetens institusjonelle rammebetingelser og spilleregler, i tråd med samfunnsutviklingen. Slik understreket også Dahrendorf betydningen av en levende samfunnskontrakt som underbygger frihetens infrastruktur.

Samfunnskontraktens plassering, som et inkluderende bindemiddel mellom samfunnets institusjoner og kultur, lar seg derfor tolke som en sentral bestanddel i Dahrendorfs perspektiver på frihet og livsmuligheter.

Arven etter William Beveridge: Ingen samfunnskontrakt uten sosial trygghet

En av de viktigste lærdommene vi kan trekke av samfunnsutviklingen de siste par tiårene, er at en bærekraftig samfunnskontrakt forutsetter bred oppslutning blant samfunnsborgerne. Bred oppslutning betyr at det store flertallet av befolkningen opplever at samfunnet er innrettet på en måte som tilfredsstiller alminnelige forventninger til sosial trygghet, rettferdighet og noenlunde like livsmuligheter.

Hvis tilstrekkelig mange samfunnsborgere opplever at slike allmenne forventninger ikke tilfredsstilles over tid, øker sannsynligheten for at samfunnskontrakten forvitrer og, i verste fall, går i oppløsning. En slik utvikling vil, slik Martin Wolf nylig har advart mot i boken *The Crisis of Democratic Capitalism* (2023), sette både det liberale demokratiet og markedsøkonomien i fare, med potensielt svært alvorlige konsekvenser til følge.

Wolf har, på en overbevisende måte, forklart hvordan en serie negative utviklingstrekk og drivkrefter i økonomien, riktignok med store variasjoner fra land til land, over tid har skapt større økonomisk og geografisk ulikhet, mindre sosial mobilitet og lavere vekst. De som hadde det vanskeligst fra før, har også opplevd å bli rammet hardest av pandemien og av de sterkt økte prisene på energi og matvarer. I mange land har økt fattigdom og økt utenforskap i flere år bidratt til å skape et stort samfunnsproblem med dyptgripende politiske ringvirkninger.

Martin Wolf er bare en av mange som i løpet av de senere årene har latt seg inspirere av pionerene bak de nye samfunnskontraktene som fulgte i kjølvannet av Atlanterhavspaktens sterkt symbolske løfte om å skape en bedre og mer rettferdig verden etter andre verdenskrig. Wolf tar selv til orde for en «New» New Deal, med referanser til Roosevelts tale om de fire frihetene i 1941, samt med referanser til den universelle velferdsstatens fremste tenker, den liberale politikeren og mangeårige direktøren for London School of Economics, William Beveridge.

Wolf sammenfatter det slik:

> The greater the inequality, insecurity, feeling of abandonment, fear of unmanageable change, and sense of injustice, the more vulnerable to collapse the fragile balance that makes democratic capitalism work will become …Democracy will survive only if it gives opportunity, security and dignity to the great majority of its people …Acting together, within a democracy, means acting and thinking as citizens.[19]

Wolfs sammenfatning er tilnærmet identisk med den grunnleggende forståelsen som en av Europas viktigste liberale stemmer, Ralf Fücks, gir uttrykk for.[20] Wolf ser både nødvendigheten og mulighetene som den aktuelle samfunnskrisen, spesielt i Storbritannia, nå gir, til å fornye samfunnskontrakten i retning av økt sosial trygghet, omtrent slik William Beveridge så mulighetene som krigens solidaritet åpnet for, til å bygge et sterkere felles sosialt sikkerhetsnett som omfavnet alle borgere.

Det var ingen ambisjon om å flå de rike med høye skatter, radikal omfordeling eller ønsket om en større og mer inngripende stat som stod i sentrum for Beveridges motivasjon, selv om den såkalte Beveridgeplanen la idégrunnlaget for en universell velferdsstat med vesentlig større kapasitet til å løse sosialpolitiske oppgaver. Det var snarere grunnideen om sosial forsikring og sosialpolitikk som virkemidler til effektiv bekjempelse av «de fem store samfunnsondene», fattigdom, mangel på utdanning, uhygieniske boforhold, lediggang og helseplager, som var Beveridges anliggende.

I den oppfølgende rapporten i 1944, *Full Employment in a Free Society*, la Beveridge til et ytterligere poeng om effektiv motarbeidelse av ulikhet:

> In attacking the giant evils named above, we shall reduce also the evil of Inequality, at the points where it is most harmful.[21]

Beveridges samfunnskontrakt var tydelig innrettet mot å sikre alle grunnleggende sosial trygghet, samt å skape en mer robust og kostnadseffektiv forsikring mot livets risikofaktorer, samt en tilsvarende styrking av den enkeltes utfoldelsesmuligheter gjennom livets ulike faser. Beveridge anså sitt ambisiøse prosjekt som en stor vinn-vinn-mulighet for samfunnet som helhet, med potensial til å dempe og løse opp tidligere klasseskiller.

En bærende idé var at kombinasjonen av effektiv sosialforsikring og større muligheter for alle til å få utløp for sine evner, til å leve selvbestemte liv og gi produktive bidrag til økonomien, ville redusere behovet for reparerende tiltak og omfordeling i etterkant. En vesentlig bestanddel av denne bærende ideen var å legge til rette for at langt flere fikk oppleve den verdigheten som følger med å kunne forsørge seg selv og sin egen familie, basert på egen arbeidsinntekt. De sosialpolitiske reformene som Beveridge foreslo i 1942, knyttet til utdanning, bolig, helse, arbeidsledighet og pensjoner, hadde derfor også karakter av en verdighetsreform.

Beveridgeplanen var fremfor alt et praktisk bidrag til å skape det Minouche Shafik har kalt «a better architecture of opportunity for all» – en reformert samfunnskontrakt som gir flere bedre muligheter for å leve gode liv, oppleve livsmestring, og samtidig gi større bidrag til utviklingen av samfunnet rundt seg.

Slike tanker om kombinasjoner av frihet, økonomisk fremgang og sosial rettferdighet, finner vi også tydelige spor av i flere andre land, ikke minst i de nordiske landene, samt i den tyske modellen for en såkalt sosial markedsøkonomi etter andre verdenskrig.[22]

En oppdatering og videreføring av arven etter Beveridge i dag – en slags Beveridgeplan 2.0 – må besvare hva sosial trygghet betyr i dag og i fremtiden, i møte med vår tids store og gjennomgripende utfordringer: en teknologisk transformasjon som stiller større krav til omskolering og livslang læring gjennom et langt arbeidsliv; en grønn klimaomstilling som risikerer å skape usosiale fordelingseffekter; nye produktivitets- og byrdefordelingsutfordringer knyttet til demografiske endringer, samt drivkrefter i retning av økt ulikhet, som i de fleste rike land tydeligst kommer til uttrykk i stadig økende ulikhet i formue og derav følgende ulike livsmuligheter for den fremvoksende generasjonen.

Ralf Fücks har, ikke uten grunn, konkludert med at den markant økte ulikheten i formue som det siste tiåret er observert i Tyskland, et land med tradisjonelt moderat økonomisk ulikhet, er blitt uforenlig med ideen om en sosial markedsøkonomi. En hovedgrunn er at denne utviklingen bidrar til å befeste en flerdimensjonal strukturell ulikhet, som kommer klarest til uttrykk gjennom markant økende forskjeller i substansielle livsmuligheter og lavere sosial mobilitet.[23] Martin Wolf trekker tilsvarende konklusjoner og viser til sammenlignende internasjonal forskning og statistikk.[24]

Samfunnskontrakten bak et slør av usikkerhet

I en verden under kontinuerlig forandring vil samfunnsinstitusjonene støte på stadig nye utfordringer i møte med politiske endringer, ny teknologi, nye arbeidsformer, endringer i globaliseringsmønstre og internasjonale spilleregler, endrede maktforhold og mye mer. Dermed oppstår nye behov og utviklingstrekk som gjør det nødvendig å vedlikeholde og fornye institusjonene i takt med tiden, slik at spillereglenes funksjonsmåte og positive ringvirkninger kan opprettholdes og styrkes.

Heller ikke kulturer står stille. Både verdier, normer og praksiser står under kontinuerlig påvirkning og tilpasning til en rekke endringskrefter. Derfor er det vanskelig å unngå at ikke også samfunnskontrakten, som bindemiddelet mellom institusjonene og kulturen, vil endre karakter over tid. Samtidig finnes det kun én måte å vedlikeholde samfunnskontrakten på, og det handler om institusjonelle reformer, som en sjelden gang også kan ta form av «reforhandlinger» av samfunnskontrakten. Et fravær av periodiske reforhandlinger med støtte fra et stort flertall av befolkningen, kan produsere utbredt misnøye, skuffelse og politisk apati, på grunn av negative sosiale utfall.[25]

For å sikre samfunnskontraktens integritet og styrke over tid, er det tre fallgruver som bør unngås. For det første gjelder det å unngå å stikke hodet i sanden, det vil si å bagatellisere eller fortrenge eksistensen av viktige samfunnsutfordringer. For det andre gjelder det å unngå å tviholde på en institusjonell *status quo*-tilstand for enhver pris. Begge disse formene for konserverende passivitet er på sikt dømt til å få negative konsekvenser. De øker risikoen for at transformerende endringskrefter, fra teknologi til demografi og klimaendringer, vil tvinge frem mer radikale endringsbehov på et senere tidspunkt. Som en utilsiktet konsekvens risikerer dermed samfunnet å bli påført mer opprivende endringsprosesser, større splittelse og mer sosial uro. Som et resultat sitter man dermed igjen med en svekket samfunnskontrakt.

Dette er i grove trekk historien om den konserverende passivitetens tragedie, som periodevis har preget flere vestlige lands politikk de siste tre tiårene, typisk og paradoksalt nok i etterkant av en periode med en serie vellykkede liberaliserende reformer. Tragedien har til og med et slagord, som på texas-amerikansk lyder: «If it aint't broke, don't fix it».

En tredje fallgruve er radikale, hyppige og prinsippløse endringer av viktige spilleregler innen politikk, økonomi og øvrig samfunnsliv. I dette tilfellet vil manglende forutsigbarhet, kombinert med svekkede produktive incentiver, true med å undergrave fremtidsrettet verdiskaping og planlegging, og spre negative ringvirkninger som setter samfunnskontrakten under press på flere måter: Færre gode jobbmuligheter, lavere sosial mobilitet, lavere produktivitet, dårligere fremtidsutsikter,

svekkede statsfinanser og, som en ubehagelig konsekvens: større vanskeligheter med å tilfredsstille befolkningens forventninger til velferdstjenester og andre offentlige tjenester. Dette er i korthet historien om den radikale aktivismens tragedie. Denne tragedien er også velkjent, og minner oss om betydningen av en prinsippforankret politikk – en forutsetning for reell forutsigbarhet i en foranderlig verden, som er en viktig forutsetning for både en robust samfunnskontrakt og en velfungerende markedsøkonomi.

Stilt overfor et sammensatt spekter av samfunnsutfordringer, er det begrenset hvor mye hjelp det er å hente i John Rawls idealiserte konsept om en samfunnskontrakt som blir til bak et slør av uvitenhet om vår egen posisjon og biografi. Utover de begrensningene som tidligere er omtalt, har Rawls idé, gjennom sin transenderende idealisme, også karakter av en statisk og til dels tilbakeskuende logikk som peker tilbake på en tenkt upartisk utgangssituasjon. Men virkelighetens verden er dynamisk og preget av usikkerhet om fremtiden. Filosofen Karl Popper sa det på denne måten:

> But if we wish to remain human, then there is only one way, the way into the open society. We must go on into the unknown, the uncertain and insecure, using what reason we may have to plan as well as we can for both security and freedom.[26]

Mye taler for at samfunnskontrakten snarere bør betraktes bak et slør av usikkerhet enn bak et slør av uvitenhet. James Buchanan, kjent for sine bidrag til public choice-teori og konstitusjonell økonomi, har foreslått å omskrive Rawls' tilnærming til et mer virkelighetsnært kriterium: en samfunnskontrakt «bak et slør av usikkerhet», i betydningen usikkerhet om fremtiden, herunder usikkerhet om konkrete sosiale utfall i fremtiden. Gjennom å følge et strengt teoretisk public choice-resonnement, kommer likevel Buchanan til en konklusjon som ligger temmelig nær Rawls, men som i tillegg leder oss til en annen vesentlig kvalitet ved en tenkt liberal samfunnskontrakt:

> The uncertainty introduced in any choice among rules or institutions serves the salutary function of making potential agreement more rather than less likely. Faced with genuine uncertainty about how his position will be affected by the operation of a particular rule, the individual is led by his self-interest calculus to concentrate on choice options that eliminate or minimize prospects for potentially disastrous results. …. he will tend to agree on arrangements that might be called «fair» in the sense that patterns of outcomes generated under such arrangements will be broadly acceptable, regardless of where the participant might be located in such outcomes.[27]

I forlengelsen av dette resonnementet kan to vesentlige kriterier for en god og realistisk samfunns-kontrakt avledes: For det første er det størst sannsynlighet for å samle bred støtte fra det store flertallet av befolkningen bak en samfunnskontrakt som gjenspeiler en regelbasert orden, basert på det Hayek kalte «general rules of just conduct», regler for rettferdig handling som kan gjøres gjeldende likt for alle på ikke-diskriminerende basis. Det er verd å understreke at slike universaliserbare regler kan sies å romme både Lockes rettsstat og Beveridges universelle velferdsstat.

For det andre gir det mening å supplere med innsikten i det neste leddet i Buchanans resonnement, som handler om å minimere sannsynligheten for katastrofale utfall. I generalisert form kan vi, i tråd med denne innsikten, hevde at vi har langt lettere for å enes om politikk som er pragmatisk innrettet mot å fjerne konkrete lidelser og onder, fremfor å forsøke å innrette politikken mot å produsere lykke. Denne tesen støtter direkte opp om Karl Poppers «piecemeal social

engineering» og Beveridgeplanens bekjempelse av «the five great evils». Her finner vi også Poppers skillelinje mellom tilrådelige og ikke-tilrådelige former for sosialpolitikk:

> Work for the elimination of evils rather than for the realization of abstract goods. Do not aim at establishing happiness by political means. Rather aim at the elimination of concrete miseries. ….The attainment of happiness should be left to our private endeavours.[28]

Usikkerhetspostulatet retter oppmerksomheten mot de institusjonelle spillereglene som faktisk danner rammebetingelsene for våre liv. Som Douglass North har forklart, bidrar institusjoner i stor grad til å redusere usikkerhet gjennom å etablere en stabil struktur for menneskelig samhandling. En av institusjonenes viktigste funksjoner er nettopp å bidra til å redusere usikkerhet på en produktiv måte. Dermed fjernes barrierer som hemmer ulike former for samfunnsbyggende frivillig samarbeid og økonomisk samhandling.[29]

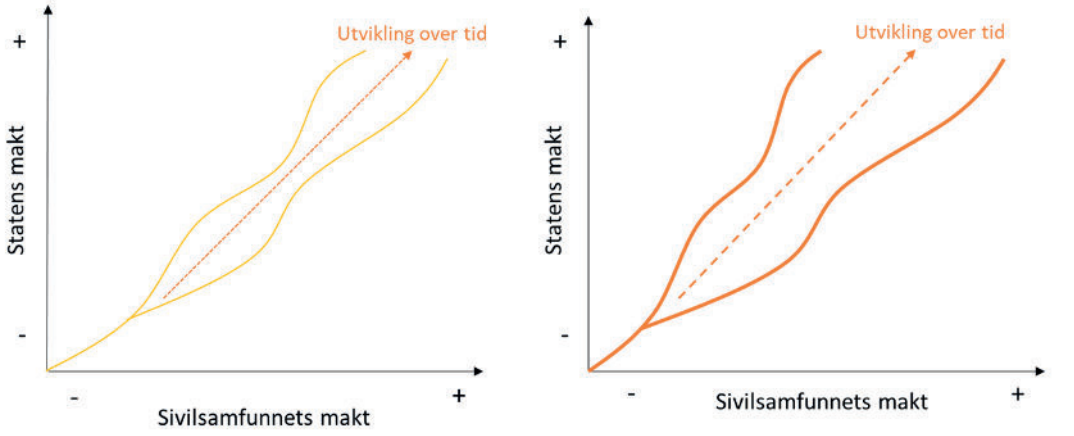
Et overordnet siktemål for en liberal samfunnskontrakt er å fremme den virksomme friheten som et allemannseie, samt å legge grunnlaget for liberale fremganger i Dahrendorfs betydning av begrepet: Liberale fremskritt betyr at stadig flere får bedre muligheter til å leve verdige og selvbestemte liv. Som vi har sett, krever dette et balansert samspill mellom en sterk og begrenset stat, samt et sterkt sivilsamfunn som praktiserer den virksomme friheten og som, i kraft av sin egen mangfoldige styrke, evner å begrense statens makt. Staten må på sin side, slik både Francis Fukuyama og økonomer i den «ordoliberale» tradisjonen, være kompetent, ukorrupt og ha tilstrekkelig kapasitet til å levere viktige fellesgoder, sosial trygghet og velferdstjenester som sikrer alle en fullverdig livsstandard, samt regulere og håndheve rettferdige spilleregler for en dynamisk og konkurransebasert åpen markedsøkonomi.[30]

Daron Acemoglu og James A. Robinson har nylig, i tråd med en utpreget ordoliberal forståelse av *Interdependenz der Ordnungen* (Walter Eucken), ved hjelp av en enkel institusjonell modell, vist hvordan frihetens historiske skjebne har utviklet seg på ulike måter i forskjellige land. I deres frihetskorridor-modell er den virksomme frihetens utviklingsvilkår kritisk betinget av en fungerende maktbalanse mellom staten og sivilsamfunnet (som inkluderer økonomien) som begge har utviklet sin makt og mestringskapasitet i et balansert samspill over tid. Som panel B i figuren under antyder, skaper sterke liberale institusjoner en bred frihetskorridor som kan tolkes som en grunnleggende forutsetning for en stabil og motstandskraftig liberal samfunnsorden over tid.[31] Det er relativt lett å plassere de nordiske landenes historiske utvikling inn i dette bildet.

Svakere institusjoner krymper, som i panel A i figuren under antyder, frihetens korridor inn til en langt trangere sti, hvor risikoen blir langt større for at en skjør liberal samfunnsorden kan komme til å havne utenfor korridoren, i retning av et tyranni til venstre, eller i retning av et anarki til høyre. Utgangspunktet i nederste venstre hjørne i diagrammene reflekterer en tilstand som tilsvarer Thomas Hobbes' lovløse og destruktive naturtilstand – en alles kamp mot alle.

Figur 3: Frihetens korridor mellom statsmakt og samfunnsmakt

Figuren er basert på Acemoglu & Robinson, *The Narrow Corridor – States, Societies and the Fate of Liberty* (2019)



A: Smal korridor – skjør liberal samfunnsorden **B: Bred korridor – stabil liberal samfunnsorden**

Acemoglu og Robinsons modell kan også tjene som en oppsummerende illustrasjon av noen grunnleggende forskjeller mellom en moderne og integrert liberalisme (panel B) og mindre bærekraftige former for nattvekterstat-libertarianisme, som i perioder har utgjort en del av en typisk anglo-amerikansk form for konservativ allianse (panel A).

Den reelt eksisterende liberalismen har over tid beveget seg konsekvent og skrittvis i retning av en balansert liberal samfunnskontrakt, som i forenklet versjon antydes av panel B i figur 3, og som reflekteres i dette notatets syntese av liberal tenkning. Betrakter man liberalismens utvikling primært politisk, som i Edmund Fawcetts *Liberalism – The Life of an Idea*, fremkommer det samme hovedbildet.[32]

Flere tenkere, som alle kan sies å representere en bred liberal idétradisjon, til tross for sine innbyrdes meningsforskjeller, ser ut til å være helt enige på ett viktig punkt, som også betones av Acemoglu og Robinson: Rekkefølgen i fremveksten av de grunnleggende liberale institusjonene er ikke likegyldig. Historien antyder at det ikke har vist seg mulig å utvikle et sterkt liberalt demokrati uten at en fungerende rettsstat har kommet først. Denne erkjennelsen deles av både Hayek, Rawls, North, Buchanan, Sen, Dahrendorf og Fukuyama. Fukuyama har i tillegg understreket at det samme gjelder for utviklingen av en kompetent og ikke-korrupt statsforvaltning. Dahrendorf har på sin side lagt til den historiske betydningen av at demokratiet slo rot før den industrielle revolusjon, illustrert ved de store forskjellene mellom Storbritannia og Tyskland.[33]

En normativ tolkning av de nevnte institusjonelle rekkefølge-erkjennelsene kan være at frihet og borgerlig likhet, innenfor en ramme som inkluderer alle og spilleregler som gjelder likt for alle, er og blir et avgjørende utgangspunkt for en liberal samfunnskontrakt.

Kan samfunnskontrakten være liberal?

Frihet er et normativt begrep i moralsk og politisk forstand. Livsmuligheter er til sammenligning et sosialt konsept. Men, som Dahrendorf har forklart, går det en sterk liberal forbindelse mellom frihet og livsmuligheter, siden det liberale handler om å fremme friheten som et allemannseie, og siden liberale fremganger handler om å gi stadig flere mennesker bedre muligheter til å leve verdige og selvbestemte liv – i to ord: flere livsmuligheter. Denne frihetsforståelsen har ingenting til felles med dyrkingen av en *status quo*-tilstand. Med Ralf Dahrendorfs egne ord:

> The active concept of liberty advocated here does not allow us to rest before all avenues of extending human life chances have been explored, and that means we must never rest. Liberalism is of necessity a philosophy of change.[34]

Siden vi tidligere har konkludert med at det ikke kan finnes en samfunnskontrakt uten frihet og borgerlig likhet, ei heller en samfunnskontrakt uten substansiell sosial trygghet, ligger det i dagen at en samfunnskontrakt bør kunne være liberal. Kanskje kan vi også si at en meningsfull samfunnskontrakt vanskelig kan være noe annet enn liberal. For å kvalifisere svaret på spørsmålet nærmere, kan det være klargjørende å gå litt dypere inn i Dahrendorfs forståelse av begrepet livsmuligheter.[35]

Ifølge Dahrendorf forutsetter reelle muligheter for alle til å leve verdige og selvbestemte liv to vesentlige ting. For det første et mangfold av valgmuligheter som bare et åpent samfunn kan fremskaffe. Selv om et rikt mangfold av valgmuligheter ifølge Dahrendorf er en nødvendig forutsetning for livsmuligheter, er det ikke en tilstrekkelig forutsetning. Valgmuligheter uten meningsfull sosial integrasjon, i betydningen sosiale relasjoner og gjensidige forbindelser (på engelsk benytter Dahrendorf både ordene *linkages* og *bonds*, men på tysk bare ordet *Ligatures*), er for Dahrendorf et tomt begrep. Det Dahrendorf har i tankene her, er i hovedsak de nettverkene og organisasjonene i arbeidslivet, næringslivet og sivilsamfunnet som vi er en del av, og som i praksis gir oss en plattform til å realisere store og små muligheter, samt til å forme vår identitet og følelse av tilhørighet.

Derfor vil en tilstand av underintegrasjon i samfunnet, i betydningen fravær av sosiale relasjoner og forbindelser, undergrave livsmuligheter. Men det vil også en tilstand av overintegrasjon gjøre. Å være overintegrert vil si å være bundet inn i en altoppslukende sosial relasjon, uten nevneverdig autonomi og personlig handlingsrom – at enkeltindividet utvisker seg selv, til fordel for et kollektiv.[36] Dahrendorf mente at det er nærliggende å tenke seg et optimalt nivå på sosial integrasjon, som i lys av livsmuligheter ligger et sted mellom en tilstand av underintegrasjon og overintegrasjon.

Dahrendorf oppsummerte det slik:

> A maximum of options is not by itself a maximum of life chances, nor is a minimum of options the only minimum of life chances. Ligatures without options are oppressive, whereas options without bonds are meaningless.[37]

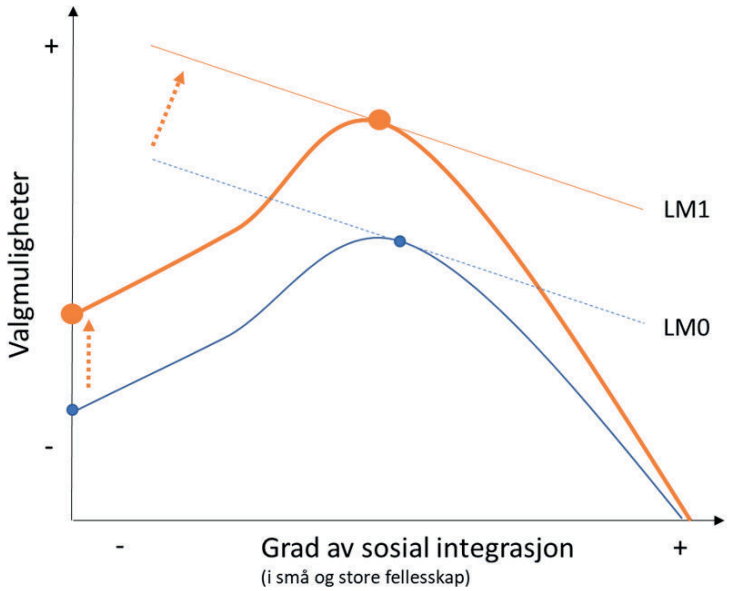
At en samfunnskontrakt som det store flertallet av befolkningen vil finne rettferdig og akseptabel, i tilstrekkelig grad underbygger gode livsmuligheter for alle, synes opplagt. Men denne aksepten vil også forutsette gode svar på et flerdimensjonalt ulikhetsproblem. Hvis ulikheten i livsmuligheter

blir for stor, vil enhver samfunnskontrakt før eller siden gå i oppløsning. Det liberale svaret på den utfordringen er å sikre alle et felles gulv – *a common floor* – som gjør det mulig for alle, ved hjelp av egne evner og anstrengelser, å klatre like høyt som en person med en privilegert bakgrunn. Det var et slikt *common floor* Beveridge hadde i tankene. I tillegg kommer en aktiv politikk for effektiv motarbeidelse av monopoler og maktkonsentrasjon på alle samfunnsområder, slik at flest mulige barrierer mot personlige initiativ og sosial mobilitet fjernes.[38]

De sentrale sammenhengene i Dahrendorfs livsmulighets-perspektiv på samfunnskontrakten kan, innenfor rammene av et liberalt demokrati med en fungerende markedsøkonomi, illustreres i stilisert form, slik som vist i figur 4.

Figur 4: Livsmuligheter, valgmuligheter og sosial integrasjon

En illustrasjon av de viktigste sammenhengene i Ralf Dahrendorfs livsmulighetsteori



Kurvene viser hvordan valgmulighetene til samfunnsborgerne i gjennomsnitt varierer med grad av sosial integrasjon. Den nederste kurven illustrerer en minimumsstat uten en velferdsstat som sikrer sosial trygghet, mens den øverste kurven illustrerer en velferdsstat som sikrer alle et felles gulv som et springbrett for livsmuligheter. Figuren viser spesifikt hvordan introduksjonen av et felles gulv løfter opp nivået på de realiserbare valgmulighetene, og dernest nivået på det maksimalt oppnåelige nivået av livsmuligheter, fra LM0 til LM1. Nivåforskjellene mellom LM1 og LM0 antyder dermed også forskjellen på en sterk og svak samfunnskontrakt, med klare paralleller til forskjellen mellom panel A og B i figur 3 (Acemoglu og Robinsons frihetskorridor).

Dahrensdorfs optimumspunkter er markert på de to kurvene. Det optimale nivået forutsetter en åpen og dynamisk markedsøkonomi som skaper et mangfold av jobbmuligheter, samt et levende og mangfoldig sivilsamfunn. Begge disse kvalitetene gjenspeiler et særtrekk ved et liberalt samfunnssystem, som i særlig grad kommer til sin rett i Dahrendorfs liberale forståelse – i den øverste kurven.

Siden Ralf Dahrendorf, med inspirasjon fra Karl Popper, formulerte sine tanker om substansielle livsmuligheter som mål på både samfunnskontrakten og på liberale fremganger (1979), har flere kjente samfunnstenkere reflektert på tilsvarende vis. Det gjelder blant andre Samuel Brittan (1990) og Martin Wolf (2023), som begge har vært ledende økonomikommentatorer i Financial Times. Det gjelder også Minouche Shafik, en sen etterfølger av Dahrendorf og Beveridge som direktør ved London School of Economics, samt viktige liberale tenkere i dag, som Timothy Garten Ash og Ralf Fücks.[39]

Blant disse er kanskje Ralf Fücks den som har kommet lengst i reformuleringen av en liberal samfunnskontrakt som også gir overbevisende svar på de store samfunnsutfordringene i vår tid, innenfor rammene av et revitalisert liberalt demokrati og en tilsvarende revitalisert ordoliberal markedsøkonomi – en øko-sosial-liberal markedsøkonomi.[40]

Det er høyst uklart hvordan en inkluderende samfunnskontrakt som tilfredsstiller de grunnleggende kriteriene til frihet, borgerlig likhet og sosial trygghet, kan karakteriseres som noe annet enn liberal. Det er ikke lett å se for seg en anarkistisk, kommunistisk, sosialistisk, populistisk, fascistisk eller en nasjonalistisk samfunnskontrakt, like lite som et demokrati tilført de samme adjektivene.

En sosialdemokratisk samfunnskontrakt er imidlertid langt lettere å forestille seg, også med tydelige historiske eksempler. Men her har også historien vist at styrken i en sosialdemokratisk samfunnskontrakt er kritisk betinget av å lene seg sterkere i liberal retning enn i sosialistisk retning. Det finnes derfor et konstruktivt spenningsforhold mellom liberalisme og sosialdemokrati, ikke ulikt måten Luigi Einaudi betraktet forholdet mellom liberalismen og sosialismen etter andre verdenskrig.[41] Lignende konstruktive spenningsforhold er det også lett å se for seg mellom liberalisme og konservatisme eller kristendemokrati, tydeligst demonstrert ved den ledende rollen som kristendemokratiske partier spilte i reetableringen av en liberal samfunnsorden i Vest-Tyskland og Italia etter andre verdenskrig.

Dessuten er en liberal samfunnskontrakt tilnærmet utenkelig uten toleranse for et mangfold av meninger, så lenge den samlende tyngdekraften er liberal. Dahrendorfs refleksjon om dette kan tjene som en avrunding av dette argumentet for en liberal samfunnskontrakt:

> Not everybody has to be an active liberal; this is one of the fundamental tenets of the open society. But if we take the uncertainty of the human condition as given, and if we assume further that our life on earth has, or should have, meaning, then liberty as the quest for wider life chances for more people is not the worst objective.[42]

En av Friedrich Hayeks betydeligste analytiske innsikter i *The Constitution of Liberty* (1960) gir støtte til Dahrendorfs poeng:

> Nowhere is freedom more important than where our ignorance is greatest – at the boundaries of knowledge, in other words, where nobody can predict what lies a step ahead….It is wherever man reaches beyond his present self, where the new emerges and assessment lies in the future, that liberty ultimately shows its value.[43]

Hayek avrundet denne innsikten, i likhet med hva John Stuart Mill gjorde i *On Liberty* (1859), med å gjøre Wilhelm von Humboldts ord til sine egne:

> The grand, the leading principle, towards which every argument unfolded in these pages converges, is the absolute and essential importance of human development in its richest diversity.[44]

Dette handler ikke om «klassisk liberalisme», men snarere om en levende liberalisme som hele tiden er underveis og åpen for forbedringer – og som samtidig er tro mot seg selv og sine sentrale prinsipper. Og det handler en hel del om vår forståelse av kriteriene for en liberal samfunnskontrakt som evner å omskrive vår tids store utfordringer til nye og bedre muligheter for alle.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på larspeder@civita.no eller civita@civita.no.

Noter

1 John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971, s. 14–15.

2 John Rawls, *A Theory of Justice*, s. 15.

3 Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments*, Liberty Press, 1976, s. 71, 161–162 og 247–249.

4 Friedrich A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty Volume 2*, Routledge & Keegan Paul, 1976, s. 143–150.

5 Adam Smith, *An Inquiry into the Causes of The Wealth of Nations*, The University of Chicago Press, 1976, Book V, s. 231–244.

6 Amartya Sen, *The Idea of Justice*, Allen Lane, 2009, s. 124–145.

7 Minouche Shafik, *What We Owe Each Other, A New Social Contract*, The Bodley Head, 2021, s. 1–27.

8 For en nærmere drøfting av liberale institusjoner, se Lars Peder Nordbakken, *Liberale institusjoner*, Civita-notat nr. 15, 2018.

9 Markus K. Brunnermeier, *The Resilient Society*, Endeavor, 2021, s. 29–38.

10 Markus K. Brunnermeier, *The Resilient Society*, s. 58.

11 Martin Wolf, *The Crisis of Democratic Capitalism*, Alan Lane, 2023, s. 371–374.

12 G.M. Trevelyan, *The English Revolution 1688-1689*, Oxford University Press, 1965, s. 70–107.

13 John Locke, *The Second Treatise of Government*, The Bobbs-Merrill Company, 1952, s. xi.

14 John Locke, *The Second Treatise of Government*, s. 32–33.

15 Friedrich A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Routledge & Keegan Paul, 1960, s. 11–21.

16 Isaiah Berlin, *Liberty*, Oxford University Press, 2005, s. 166–217.

17 Ralf Dahrendorf, *Life Chances*, Weidenfeld and Nicolson, 1979, s. 21–39.

18 Min oversettelse fra engelsk, basert på Ralf Dahrendorf, *On Freedom*, Politico's Publishing, 2007. s. 128–129.

19 Martin Wolf, *The Crisis of Democratic Capitalism*, s. 376.

20 Ralf Fücks, *Defending Freedom, How We Can Win The Fight For An Open Society*, Polity, 2019, s. 150–195.

21 William Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, George Allen & Unwin Ltd., 1944. s. 31.

22 Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Mohr Siebeck, 2004 (1952), s. 314–324.

23 Ralf Fücks, Reinald Manthe (Hg.), *Liberalismus Neu Denken*, Transcript, 2022, s. 137.

24 Martin Wolf, *The Crisis of Democratic Capitalism*, s. 88–95.

25 Minouche Shafik, *What We Owe Each Other,* s. 2.

26 Karl R. Popper, *The Open Society and its Enemies*, Volume 1, Routledge, 1974 (1945), s. 201.

27 James Buchanan, *The Reason of Rules*, Liberty Fund, 2000, s. 35.

28 Karl R. Popper, *Conjectures and Refutations*, Routledge and Keegan Paul, 1972, s. 361.

29 Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, s. 6.

30 Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay*, Profile Books, 2015, s. 546–547.

31 Daron Acemoglu and James A. Robinson, *The Narrow Corridor – States, Societies and the Fate of Liberty*, Viking, 2019, s. 434–438.

32 Edmund Fawcett, *Liberalism – The Life of an Idea*, Princeton University Press, 2018.

33 Ralf Dahrendorf, *Society and Democracy in Germany*, Doubleday and Company, 1969.

34 Ralf Dahrendorf, *Life Chances*, s. 38.

35 Ralf Dahrendorf, *Life Chances*, s. 21–39.

36 Begrepene underintergrasjon og overintegrasjon bygger på Alexander Rüstow, *Freedom and Domination – A Historical Critique of Civilization*, Princeton University Press, 1980.

37 Ralf Dahrendorf, *Life Chances*, s. 31.

38 Samuel Brittan, *Capitalism with a Human Face*, Edward Elgar, 1995, s. 240-241.

39 Timothy Garton Ash, *The Future of Liberalism*, Prospect Magazine, January/February 2021.

40 Ralf Fücks, *Defending Freedom, How We Can Win The Fight For An Open Society*, Polity, 2019.

41 Luigi Einaudi, *Selected Political Essays Vol. 3*, Palgrave Macmillan, 2014, s. 53–84.

42 Ralf Dahrendorf, *Life Chances*, s. 39.

43 Friedrich A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, s. 394.

44 Sitat hentet fra Friedrich A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, s. 394.