

1. Perspektiver på det gode samfunn

1.1. Innledning

Hvorfor diskutere det gode samfunn?

For generasjoner av norske barn har Kardemomme by framstått som et idealsamfunn. Fortellingen til Torbjørn Egner er en naiv drøm om hvordan samfunnet kunne være; preget av medmenneskelighet, nærhet og varme, aktiv deltaking, stor frihet og mye moro (se ramme). Historien om Kardemomme har likhetspunkter med en sosial utopi. Utopi betyr omtrent "det gode som ikke finnes noe sted". Uten utopiske idealer mister politikken sin sjel, hevder den britiske filosofen Kumar (1991). Utopiske idealer stimulerer fantasien, inspirerer og begeistrer. Men utopiene kan også være farlige. Historien har mange eksempler på grusomheter som er begått i utopienes navn.

I praktisk politikk kan det være bedre å fokusere på det negative enn på det positive. Det er lettere å bli enig om hva som er ondt enn om hva som er godt. Idealene om frihet, likhet og medmenneskelighet er viktige inspirasjonskilder, men i praktisk politikk er kanskje den fremste oppgaven å identifisere områder av samfunnslivet hvor en har fjernet seg lengst fra disse idealene, hvor en for eksempel finner størst forskjeller og mest ufrihet og lidelse (jf. Brox 1995).

En diskusjon av idealer for det gode samfunn er viktig av flere grunner, ved siden av å inspirere og gi politikken sjel. En av grunnene har med fenomenet *målforskyvning* å gjøre. Det er vanlig å gjøre et skille mellom to former for verdier: Instrumentelle og endelige (middelverdier og målverdier). De endelige verdiene er oppfatninger av samfunnets eller enkeltindividenes ideelle tilstand, mens de instrumentelle verdiene er oppfatninger av hvordan de ideelle tilstandene skal oppnås. Frihet vil av mange bli oppfattet som en endelig verdi, som et mål i seg selv. Men frihet kan også forstås som en instrumentell verdi. Noen ser frihet som et middel til å skape større psykisk velvære i befolkningen, og framhever velvære som det endelige målet.

Målforskyvning innebærer at det som i utgangspunktet var ment som et middel til å skape endelige verdier, etter hvert blir et mål i seg selv. Flere har kritisert økonomisk effektivitet og økende materiell vekst for å ha blitt et mål i seg selv, istedenfor et middel til å skape et bedre liv. En lignende kritikk har vært rettet mot et voksende offentlig byråkrati. Det er mange årsaker til at en målforskyvning oppstår. De endelige målene kan være diffuse og vanskelige å måle, mens de instrumentelle verdiene er mer målbare.

For eksempel er veksten i bruttonasjonalproduktet en tellbar størrelse, som kan følges kontinuerlig. Endelige verdier som frihet og mangfold er langt vanskeligere å måle.

Verdidiskusjoner, drøfting av utopier og idealer, er en motvekt til faren for målfor-skyvning. Når "alt kommer til alt", hva er de viktigste målene for personlig liv og samfunnsliv? Ifølge filosofen Arne Næss må målestokken for fornuft og rasjonalitet være "...de bredeste og dypeste perspektiv mennesket forfekter – det som er aller viktigst for den enkelte og fellesskapet..." (Næss 1999).

Statistikkens og samfunnsforskningens bidrag...

Men hva er så statistikkens og samfunnsforskningens bidrag til diskusjonen om det gode samfunn? For det første kan forskningen, med statistikken som et viktig redskap, bidra til å klargjøre *konsekvensene* av forskjellige måter å organisere samfunnet på. Den kan belyse om instrumentelle verdier faktisk bidrar til å realisere de endelige verdiene. Ikke minst kan forskningen peke på uforutsette

konsekvenser av forskjellige tiltak. For det andre kan forskningen avdekke *årsakene* til samfunnsmessige fenomener, og dermed bidra til vurderingen av hva som må gjøres. For det tredje kan forskning bidra til å presisere og utdype verdistandpunkter, hva de i praksis skal innebære, og peke på verdikonflikter. Og endelig kan forskning og statistikk være et redskap til å vurdere graden av måloppnåelse. Gitt at bestemte verdier anses som de viktigste, og en presisering av hvordan verdiene skal forstås: Beveger samfunnet seg i en ønskelig retning? Hva er forholdet mellom idealer og realiteter? Gjennom forsøket på å besvare disse og andre spørsmål, kan statistikk og samfunnsforskning i seg selv bidra til å skape et bedre samfunn. Demokratiske idealer lar seg ikke realisere uten en allmenn tilgang til relevant og pålitelig samfunnsinformasjon. Gode og reflekterte diskusjoner om "bør" må bygge på begrunnede forestillinger om "er".

"Alle har det deilig, for her tar vi det med ro". Kardemomme som sosial utopi

Den berømte Kardemommeloven understreker verdien av medmenneskelighet og frihet: "Man skal ikke plage andre, man skal være grei og snill, og for øvrig kan man gjøre hva man vil". Det er mye glede og godt humør i Kardemomme. Folk er stolte av byen sin; det er fest, spill, sang og dans over en lav sko. Byen har ingen synlige miljøproblemer, biler eksisterer ikke, bare en trikk som går til Kardemomme bru og tilbake igjen. Trikketuren er gratis. De fleste innbyggerne i byen ser ut til å leve gode liv. Det er lite stress og mas. "Alle har det deilig, for her tar vi det med ro", som det heter i Kardemommesangen. Innbyggerne er aktive deltakere i samfunnslivet, og inngår i nære relasjoner til andre.

Alt er likevel ikke fryd og gammen. Kardemomme by har ett stort problem, nemlig kriminaliteten. Røverne er de eneste som står helt utenfor samfunnet. Men i løpet av fortellingen løses problemet. Kasper, Jesper og Jonatan integreres i samfunnet gjennom å få ansvarsfulle stillinger i byen. Det kan se ut til at byen har få økonomiske problemer, politimesteren oppretter i hvert fall nye stillinger som brannmester og sirkusdirektør på flekken. Markedskreftene gjør også sitt: Bakeren trenger mer arbeidskraft fordi folk spiser så mye brødmat.

...og hva vi ønsker å gjøre i denne boka

Det er den siste av disse oppgavene vi ønsker å bidra til i denne framstillingen. De to innledende kapitlene omhandler idealer for samfunnsutviklingen, dels ulike idealer som har vært toneangivende innenfor filosofi, politikk og lovgivning (kapittel 1), dels idealene som befolkningen selv gir uttrykk for (kapittel 2). De neste to kapitlene er viet "realitetene", det vil si de faktiske trendene innenfor forskjellige samfunnsområder i Norge (kapittel 3), og i sammenligning med andre land (kapittel 4). Kapittel 5 omhandler befolkningens syn på samfunnsutviklingen, deres egen vurdering av forholdet mellom idealer og realiteter. Synes folk flest at samfunnet har blitt bedre? I det siste kapitlet vil vi forsøke å trekke noen konklusjoner. Samsvarer realitetene, i den grad de kan leses ut av levekårsundersøkelser og annen statistikk, med de forskjellige idealene for samfunnsutviklingen gjennomgått i kapitlene 1 og 2? Er det samsvar mellom befolkningens oppfatninger av samfunnet og det bildet vi får gjennom de statistiske undersøkelsene?

Å vurdere om samfunnet beveger seg i en ønskelig retning er en uhyre komplisert og omfattende oppgave. Vi håper å bidra til enkelte nye innsikter og stimulere til interessante spørsmål, men vil avstå fra å gi noe klart svar på problemstillingen. Det er mange årsaker til det. Den mest åpenbare grunnen er at vi ikke tar noe endelig standpunkt til hvilket samfunn som er det beste. Slike standpunkter ligger utenfor statistikkens og samfunnsforskningens domene. Vi vil riktignok peke på noen abstrakte oppfatninger som deles av mange, inkludert oss selv, om hva et godt samfunn er, men vi vil unnlate å ta standpunkt til verdienes politiske

konsekvenser, og ikke minst til hvordan verdioppfatningene bør avveies seg imellom (se kapittel 1.3). Den endelige vurderingen av om samfunnet blir bedre eller verre må overlates til leseren. Den andre vanskeligheten forbundet med å gi et klart svar, er de store måleproblemene. Idealene for et godt samfunn er ofte sammensatte og kompliserte, med mange betydninger. Det gjelder blant annet sentrale verdier som valgfrihet og en "bærekraftig" utvikling (se nærmere omtale i kapittel 1.2). Vi vil presentere en rekke undersøkelser og statistiske tids-serier som har relevans for disse og andre verdier. Likevel vil det gjennomgående være en nokså "løs" forbindelse mellom de abstrakte verdiene og de konkrete tidsseriene. Vi har for eksempel ikke tatt mål av oss til å undersøke alle aspekter ved verdien "valgfrihet", men ser det som sannsynlig at utviklingen i helsetilstand, arbeidsledighet, inntekt, sosiale nettverk med mer gir en viss innsikt i valgfrihetens kår.

I en del tilfeller vet vi rett og slett for lite til å kunne si noe sikkert. Og selv om det i andre tilfeller finnes tilgjengelig statistikk, kan tolkningsproblemene være store. For eksempel er det ingen tvil om at den registrerte kriminaliteten har vist en sterk vekst de siste 20 årene, men det er vanskelig å vite om økningen skyldes større ressurser til politiet, høyere anmeldelsestilbøyelighet, bedre registreringspraksis eller mindre lovlydighet blant borgerne (se kapittel 3. Utviklingen av befolkningens lovrespekt er omtalt i kapittel 2).

Det er grunn til å understreke at samfunnsforskning og statistikk ikke er noe fullstendig verdinøytralt middel til vurdering av samfunnsutviklingen. "Bør" er i en viss forstand innebygd i "er". Statistikken

som skal vise hvordan forholdene "er", bygger selv på en rekke valg av normativ karakter. Vi skal seinere i dette kapitlet se nærmere på hvilke vurderinger som blant annet har ligget til grunn for Statistisk sentralbyrås (SSBs) levekårsundersøkelser. Forfatterne bak denne framstillingen er naturligvis heller ikke upåvirket av egne vurderinger og idealer.

Til slutt kan det være grunn til å minne om de treffende ordene til Albert Einstein: "Ikke alt som teller kan telles, og ikke alt som kan telles teller". Vår tilnærming legger stor vekt på bruken av kvantitative, samfunnsvitenskapelige data. Som antydning er dette en kilde som har sine svakheter. Fordelen med å bruke stort anlagte intervjuundersøkelser av befolkningen, som ofte er tilfellet i denne framstillingen, er at en kan være nokså sikker på at resultatene er representative for hele befolkningen. Ulempene er blant annet at det kan være problematisk å tolke hva som ligger bak resultatene, og at det er vanskelig å danne seg noe helhetlig bilde av personenes livssituasjon. Andre kilder er blant annet dybdestudier av et mindre antall personer, gjennom observasjoner eller kvalitative intervjuer, og bruk av skjønnlitteratur, dagbøker eller brev. Et eksempel på en annen tilnærming til studiet av verdioppfatninger enn den som blir anvendt i denne framstillingen, er Marianne Gullestad's analyser av hva slags verdisyn som kan leses ut av livshistorier innsendt til prosjektet "Skriv ditt liv" (Gullestad 1996).

I den videre framstillingen vil vi først gå nærmere inn på noen av de sentrale ideene om hva et godt samfunn innebærer. I stor grad vil dette være idealer som er gjengangere i norsk lovgivning og offentlig debatt, men vi vil også hente fram nyere samfunnsvitenskapelige per-

spektiver. Vi vil til slutt peke på noen av dilemmaene som oppstår når idealene skal veies mot hverandre, og redegjøre for den videre gangen i boka.

1.2. Forskjellige syn på det gode samfunn

De klassiske idealene: Frihet, likhet, solidaritet

Frihet, likhet og brorskap er det klassiske slagordet fra den franske revolusjon. I vår tid er ordet brorskap lite brukt. Til gjengjeld blir det ofte henvist til det nærliggende idealet om solidaritet. *Frihet* er en tverrpolitisk verdi. Alle de større politiske partiene i Norge anerkjenner verdien av frihet. Frihet er en kjerne i forestillingen om det gode liv. Men frihet er et ord med mange betydninger. Frihet kan forstås negativt, som *frihet fra* inngrep og kontroll, og mer positivt, som den enkeltes *frihet til* å realisere et godt liv. Den førstnevnte forståelsen av frihet står sentralt i Kardemommeloven. Et eksempel på den andre formen for frihet er når politimester Bastian uten videre oppretter en ny stilling i Kardemomme by. Dette offentlige inngrepet gir Jesper frihet til å realisere det livslange ønsket om å bli sirkusdirektør.

Det positive frihetsbegrepet kan utdypes på flere måter. Sten Johansson, nestoren innenfor svensk levekårsforskning, har pekt på at det finnes visse "universelle livsprosjekter", som alle individer må forholde seg til etter hvert som de beveger seg gjennom livsløpet. Disse livsprosjektene, eller oppgavene, er blant annet å skaffe inntekter, ta vare på egen helse og tilegne seg kunnskaper og ferdigheter for voksenlivets roller. I dette perspektivet er det gode samfunnet et samfunn som gir den enkelte nødvendig hjelp og

støtte i mestringen av livsprosjektene. Et godt samfunn bygger institusjoner som gir hjelp til selvhjelp. Mestringen av livsoppgavene har både et individuelt og et kollektivt grunnlag.

Det positive frihetsbegrepet kan også presiseres ved hjelp av begrepet om *selvrealisering*. Idealet om selvrealisering fikk sin klassiske utforming av Karl Marx, som så for seg hvordan det kommunistiske samfunnet ville gi muligheter til å oppheve arbeidsdelingens ufrihet, og legge til rette for den frie og selvstendige utfoldelsen av enkeltmenneskets evner. Dette er en oppfatning av det gode liv som vektlegger aktiv, skapende utfoldelse framfor et passivt forbruk (Elster 1988).

Frihet er ett av flere syn på hva det gode liv innebærer. Andre perspektiver ser det gode liv som tilfredsstillelse av grunnleggende behov, eller som den subjektive opplevelsen av lykke og tilfredshet. Behovsbegrepet er uklart, men kan forstås på bakgrunn av antakelser om grunnleggende eksistensbetingelser. For mennesker er slike eksistensbetingelser, ut over de grunnleggende biologiske behovene, blant annet et minstemål av mening, trygghet og sosialt fellesskap. Uten at disse behovene tilfredsstilles, er det vanskelig å bevare psykisk og fysisk helse, selv om det åpenbart er store variasjoner fra menneske til menneske i hvor mye de tåler av meningsløshet, utrygghet og isolasjon.

Det er vanskelig å se for seg et godt liv som er uten glede og andre positive følelser. Noe av det tiltrekkende ved Kardemomme by er nettopp gleden og det gode humøret som innbyggerne utstråler. I en politisk sammenheng er opplevelsen av ulykke, av smerte og lidelse, den fremste etiske utfordringen.

Et ideal om medmenneskelighet tilsier at et godt samfunn bygger institusjoner og har normer som bidrar til å redusere menneskelig lidelse.

Disse perspektivene på det gode eller onde liv: Frihet, tilfredsstillelse av behov og psykisk velvære, står ikke nødvendigvis i motsetning til hverandre. I mange tilfeller gir de supplerende begrunnelser for betydningen av forskjellige samfunnsinstitusjoner. For eksempel er et velfungerende helsevesen viktig av mange grunner, det bidrar til frihet, tilfredsstiller grunnleggende behov og er et viktig redskap til å redusere menneskelig smerte og lidelse.

Den norske samfunnsforskeren Stein Ringen hevder at glede beror på frihet. Frihet gir den enkelte mulighet til å finne og gjøre det som gir glede (Ringgen 2000). Noen forskningsresultater støtter dette synet. Den nederlandske lykkeforskeren Ruut Veenhoven har funnet at lykkenivået er høyere i nasjoner med stor grad av politisk, økonomisk og personlig frihet, og i land hvor individualistiske verdier står sterkt. Årsaken kan være at individualistiske samfunn med stor grad av frihet har mer variasjon, større mangfold i måter å leve på, og mer rom for forhandlinger. Dermed øker mulighetene for at individet kan finne en måte å leve på som er tilpasset hans eller hennes egenart (Veenhoven 1999).

Muligheten til et godt liv for folk flest er langt fra det eneste kriteriet på et godt samfunn. Spørsmålet om det gode samfunn handler også om hvordan samfunnsgodene fordeles, om likhet og solidaritet. Som frihetsidealet er idealet om *likhet* blitt forstått på en rekke forskjellige måter. Idealet om politisk likhet er det minst kontroversielle. Demokratiet er en

styringsform som er tuftet på et slikt ideal. Alle skal ha tilgang til de samme politiske rettigheter, som ytringsfrihet, organisasjonsfrihet og retten til å stemme ved valg. Mer kontroversielt er det om samfunnet også bør tilstrebe en høy grad av økonomisk og sosial likhet, og hva denne likheten skal innebære i praksis. I samfunnsvitenskapelig litteratur skilles det blant annet mellom ressurslikhet, sjanselikhet og resultatlikhet. Ressurslikhet innebærer at alle behandles likt i den forstand at alle får de samme ressursene, uten at det tas hensyn til at individene kan ha forskjellige ressursbehov. Sjanse-likhet innebærer at alle skal ha de samme mulighetene, den samme sjansen til å erverve seg godene i samfunnet. Resultatlikhet betyr at personer som i utgangspunktet er dårligere stilt enn andre får tilført mer ressurser, slik at resultatet blir likt for alle. Resultatlikhet er det mest vidtgående og radikale likhetsbegrepet. Flere forskere har understreket at likhetsidealet bør innebære likhet i valgmuligheter og ikke i måter å leve på. Forskjellige levemåter er tvert imot en verdi i seg selv, de innebærer et positivt *mangfold* som bidrar til å skape ytterligere valgfrihet (Ringén 2000).

Økonomisk likhet må avveies i forhold til andre verdier, slik som hensynet til effektivitet. Ulikhet i fordelingen av materielle goder kan stimulere til innsats og øke produksjonen. Økt produksjon kan i sin tur komme alle til gode. Ifølge en berømt og omdiskutert teori om rettferdighet (Rawls 1971) kan ulikhet i fordelingen av viktige samfunnsgoder godtas hvis den er til fordel for de dårligst stilte i samfunnet.

I hvilken grad det er en motsetning mellom likhet og frihet vil avhenge av hvordan disse mangetydige begrepene forstås. En radikal anvendelse av idealet om

resultatlikhet på det økonomiske området vil lett komme i motsetning til en forståelse av frihetsbegrepet som frihet fra kontroll og inngrep. Hvis likhet avgrenses til formell politisk likhet (alle skal ha de samme politiske rettighetene), vil den potensielle motsetningen være langt mindre.

Forskning viser at nasjoner med en høy grad av økonomisk ulikhet også har mer vold, flere drap og tyverier enn nasjoner med mindre ulikhet (Wilkinson mfl. 1998, Lee og Bankston 1999, Wilsen mfl. 2003). Dette kan tolkes som en støtte til en antakelse om at ulikhet i noen tilfeller undergraver fellesskap og mellommenneskelig tillit, men andre tolkninger er også mulige. Kanskje er det lettere å opprettholde selvrespekten i et samfunn med stor grad av sosial og økonomisk likhet. Den amerikanske filosofen John Rawls legger stor vekt på dette argumentet i sin teori om rettferdighet. Selvrespekt er en av de viktigste ressursene mennesker trenger for å skape et godt liv. En rekke studier har pekt på betydningen av selvfølelse for subjektiv livskvalitet (Ventegodt 1995, Zumbo og Michalos 2000).

Idealet om *solidaritet* har tradisjonelt vært mest anvendt av sosialister og partier på venstresiden. Etter hvert er begrepet også blitt annektert av liberale tenkere, og i Norge brukes begrepet flittig både av mellompartiene og de sosialistiske partiene. Den kanskje vanligste betydningen av ordet i dag er at det velstående flertallet bør være solidariske med de fattige og med andre grupper som har dårlige levekår. Solidaritet innebærer at personer som inngår i et fellesskap bør være villige til å ofre noe for andre medlemmer av fellesskapet, gi avkall på egne fordeler til beste for andre. I solidaritets-

tanken ligger det gjerne også innebygd en forestilling om at de solidariske personene er knyttet sammen i en gjensidig avhengighet, og en forestilling om at mennesket er et sosialt vesen som ikke kan realisere seg selv uavhengig av et fellesskap.

Menneskeverd og menneskerettigheter

Prinsippet om alle menneskers likeverd er uttrykt slik i FNs *Verdenserklæring om menneskerettighetene* fra 1948: "Alle mennesker er født frie og like i verdighet og rettigheter. De er utstyrt med fornuft og samvittighet og bør handle mot hverandre i brorskapets ånd" (artikkel 1). En innflytelsesrik forløper for Verdenserklæringen var den tyske filosofen Immanuel Kant, som formulerte prinsippet om at en aldri skal bruke et annet menneske bare som middel, men alltid også som et formål. Når noe bare brukes som et middel, tillegges det ingen verdi i seg selv. Amitai Etzioni, forgrunnsfigur for den kommunitaristiske bevegelsen i USA, tar utgangspunkt i dette prinsippet når han gir sin definisjon av et godt samfunn: "Et godt samfunn er et samfunn hvor mennesker behandler hverandre som mål i seg selv og ikke bare som instrumenter, et samfunn hvor enhver person blir vist full respekt og verdighet snarere enn å bli brukt og manipulert" (Etzioni 2001: 1-2). For eksempel er seksuelt misbruk av barn, mishandling og annen voldskriminalitet åpenbare brudd på et slikt prinsipp.

Ideen om likeverd er en kjerne i mange av forestillingene om sosial rettferdighet; verdier som solidaritet, demokrati, toleranse og mangfold bygger også på dette prinsippet. I Verdenserklæringen er prinsippet om likeverd fulgt opp med en framstilling av hvilke rettigheter som tilkommer alle mennesker. I tillegg til

medborgerlige friheter og rettigheter som stemmerett, yrings- og trosfrihet, heter det blant annet at enhver har rett til liv, frihet og personlig sikkerhet, til sosial trygghet, til arbeid, til hvile og fritid, til en levestandard som er tilstrekkelig for helse og velvære, til utdanning og til fritt å delta i samfunnets kulturelle liv. Gjennom Menneskerettsloven som ble vedtatt i 1999, ble de tre viktigste internasjonale konvensjonene om menneskerettigheter (blant annet FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fra 1966) en del av norsk lovgivning. Disse konvensjonene er en videreføring i rettslig bindende form av Verdenserklæringen.

Det er bred enighet om at hensynet til menneskeverdet og en likeverdig behandling av forskjellige grupper skal veie tungt når kvaliteten på viktige samfunnsinstitusjoner vurderes. Det er for eksempel lagt til grunn for helselovgivningen at helsevesenet skal gi et likeverdig tilbud uavhengig av kjønn, alder, sykdomstype, bosted og inntekt. I St.meld. nr. 26 (1999-2000): "Om verdier for den norske helsetenesta" heter det at: "Prinsippet om at kvar einskild person har ein ukrenkjeleg verdi skal leggjast til grunn for arbeidet".

Men prinsippene om rettigheter er svært runde og generelle, spørsmålet melder seg om hva de skal innebære i praksis. Hva innebærer det at alle skal ha rett til tilfredsstillende levestandard og til sosial trygghet (artiklene 11 og 9 i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter)? Er for eksempel det skjønnsbaserte norske systemet for utmåling av økonomisk stønad, som bidrar til betydelige variasjoner i sosialhjelpsutbetalinger mellom kommunene, i tråd med slike rettigheter? Hvert år dør om lag 300 personer i trafikkulykker, og tusener blir

skadet (se kapittel 3). Burde hensynet til menneskeverdets ukrenkelighet tilsi at disse omkostningene er uakseptable, og at større bevilgninger til trafiksikkerhet er en etisk forpliktelse? Svaret på disse og lignende spørsmål forutsetter vanskelige avveininger mellom ulike verdier, noe vi skal komme tilbake til i et seinere avsnitt.

Sosial kvalitet

I EU har forskere og beslutningstakere lansert begrepet *sosial kvalitet*. Bakgrunnen for bruken av dette begrepet er en opplevelse av at økonomiske mål dominerer over de sosiale i politiske veivalg innenfor unionen (Beck mfl. 1997). Økonomisk vekst skal ikke være noe mål i seg selv; det er sosial kvalitet som bør være det endelige målet. Sosial kvalitet har blitt definert som "... borgernes mulighet for deltaking i samfunnets sosiale og økonomiske liv under betingelser som fremmer deres velvære og individuelle potensiale". Ifølge dette perspektivet er det fire grunnleggende forutsetninger for borgernes deltaking: Sosial og økonomisk trygghet, sosial inkludering (inclusion), sosialt samhold (cohesion) og endelig autonomi eller "empowerment". Deltakingen forutsetter for det første tilgang til et minimumsnivå av sosial og økonomisk trygghet. Borgernes behov for trygghet mot dårlig helse, arbeidsledighet og dårlige materielle levekår må tilfredsstilles. For det andre forutsetter deltakingen et basisnivå av sosial inkludering, som i denne sammenheng betyr at de viktigste institusjonene i samfunnet fordeler sine goder på en måte som sikrer lik tilgang til disse godene. For eksempel vil tilfeller av diskriminering innenfor utdanningssystemet og jobbmarkedet være en indikator på mangelfull inkludering. For det tredje forutsetter deltakingen sosialt samhold ("cohesion" eller solidaritet). Både kriminalitet og

økonomisk ulikhet blir foreslått som indikatorer på lavt samhold. For det fjerde er autonomi eller "myndiggjøring" ("empowerment") viktig for å sette mennesker i stand til å realisere sitt fulle potensial som borgere. Spørsmålet om autonomi beskrives som særlig relevant for grupper som har vansker med å få gjennomslag for sine ønsker i møtet med profesjonsgrupper og politikere. Eksempler kan være funksjonshemmede og eldre, hvor idealet om autonomi tilsier muligheter til å ta uavhengige avgjørelser om innholdet i tjenestene som tilbys.

Fenomenet *sosial inkludering* (og motsatsen sosial eksklusjon) gis ofte en langt videre definisjon enn ovenfor, og blir i noen sammenhenger nærmest identisk med begrepet sosial kvalitet. De engelske forskerne Berman og Phillips (2000) skiller mellom to former for sosial inkludering, én form refererer til borgerrettigheter, rettighetene en person har i egen-skap av å være borger i en nasjon, en annen form innebærer å være del av og identifisere seg med et sosialt og kulturelt fellesskap. Eksempler på sosial eksklusjon vil i det førstnevnte tilfellet være manglende tilgang til primærgoder som arbeid og inntekt, i det andre tilfellet isolasjon, ensomhet og liten sosial støtte.

Begrepet sosial eksklusjon er blitt kritisert for å gi et lite dekkende bilde av virkeligheten og for å stigmatisere dem som får denne betegnelsen. Som alternativ har samfunnsforskeren Knut Halvorsen (2000) foreslått å bruke begrepet *marginalisering*. Å være marginalisert betyr bokstavelig talt å være "på grensen". De marginaliserte er *delvis* deltakere i samfunnets sosiale og økonomiske liv, og delvis utenforstående. Sosial eksklusjon kan forstås som det ekstreme sluttpunktet i en prosess, som går fra en tilstand av

deltaking og forankring, til å være marginalisert og til slutt ekskludert.

Det langsiktige perspektivet:

Et bærekraftig samfunn

Verdien av å bevare naturmiljøet brukes ofte som argument i samfunnsdebatten. En begrunnelse for dette hensynet er velferden til framtidige generasjoner. Brundtland-kommisjonens definisjon av "bærekraftig utvikling" var at den nåværende generasjonen skulle være i stand til å møte sine behov uten å ødelegge for framtidige generasjoners muligheter til å gjøre det samme. Brundtland-kommisjonen pekte også på betydningen av internasjonalt samarbeid. Mange av miljøproblemene har en global karakter som bare kan løses gjennom et samarbeid med andre stater.

Selv om miljøproblemene var Brundtland-kommisjonens hovedanliggende, var også tilfredsstillelsen av grunnleggende behov for den nålevende generasjonen en viktig del av idealet om bærekraftig utvikling; behov for mat, klær, arbeid, helse og utdanning burde tilfredsstilles for alle. Fattigdom ble oppfattet som en av flere årsaker til forringelse av naturmiljøet.

Hva er et bærekraftig samfunn?

OECD-tilnærmingen

Innenfor OECD (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling) har det blitt utført et omfattende arbeid for å klargjøre og måle begrepet "bærekraftig utvikling", med utgangspunkt i Brundtland-kommisjonen (OECD 2001). I denne tilnærmingen blir det skilt mellom tre former for bærekraftig utvikling: Økonomisk, miljømessig og sosial. Økonomisk bærekraft dekker betingelsene for en sterk og varig økonomisk vekst, slik som en stabilt lav inflasjon. Miljømessig bæ-

kraft dreier seg om å beskytte de biologiske og fysiske systemene, samt sikre tilgangen til et helsefremmende miljø. Idealet om sosial bærekraft understreker betydningen av høy sysselsetting, sosiale sikkerhetsnett, likhet og deltaking i demokratiske beslutningsprosesser. De tre sidene ved en bærekraftig utvikling inngår i gjensidige påvirkningsrelasjoner. For eksempel vil miljømessig bærekraft både avhenge av trekk ved den økonomiske veksten og av sosiale forhold som fattigdom og konsummønstre. Nasjoner som har presserende sosiale problemer å ta seg av, vil sannsynligvis i mindre grad være opptatt av å redusere miljøproblemene, mens nasjoner med høy grad av likhet og velferd i større grad vil være villige til å akseptere de økonomiske og sosiale kostnadene ved en ambisiøs miljøpolitikk.

Samfunnets kapasitet for tilfredsstillelse av behov er avhengig av tilgangen på forskjellige former for ressurser eller kapital. En betingelse for bærekraftig utvikling er at summen av disse kapitalformene ikke avtar over tid. Kapitalformene inkluderer økonomisk kapital, naturkapital, humankapital og sosial kapital. Økonomisk kapital er den totale beholdningen av produksjonsmidler som maskiner og utstyr, infrastruktur og finanskapital. Naturkapitalen er fornybare og ikke-fornybare naturressurser samt andre miljøgoder. Humankapitalen består av "...kunnskapen, ferdighetene, kompetansene og egenskapene i mennesker som gjør det lettere å oppnå et personlig velvære" (OECD 2001). I dette omfattende begrepet inngår både utdanningsnivå og helsetilstand. Sosial kapital er definert som sosiale nettverk og felles normer som fremmer samarbeid innenfor og mellom grupper.

Over tid kan beholdningen av disse ressursene avta. Avtakende ressurser kan gjøre det nødvendig for samfunnet å iverksette tiltak og øke investeringene i en eller flere kapitalformer. Idealet om bærekraftig utvikling innebærer en etisk forpliktelse til å bruke ressursene på en måte som ivaretar hensynet til seinere generasjoner. Denne forpliktelsen er altså ikke begrenset til naturmiljøet, slik begrepet om bærekraftig utvikling ofte brukes. Det kan for eksempel være viktige trekk ved det sosiale systemet som ikke så lett lar seg reparere når det først er skadet. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad tap av én form for kapital kan erstattes av økt tilgang på andre kapitalformer. Er for eksempel uttømming av en ikke-fornybar ressurs som oljen i løpet av et par generasjoner akseptabel, hvis pengene brukes til å investere i økonomisk og human kapital som også kommer seinere generasjoner til gode?

Betingelser for samfunnets stabilitet

De britiske forskerne George og Wilding bruker begrepet "det bærekraftige samfunn" på en måte som har klare likhetspunkter med OECD-tilnærmingen. I boka "British society and social welfare. Towards a sustainable society" (1999) beskriver de betingelsene for samfunnets stabilitet og opprettholdelse på lengre sikt. Samfunnets bærekraft forutsetter en kollektiv evne til å beskytte miljøet, men også en rekke andre forhold av økonomisk, sosial og politisk karakter. Ifølge George og Wilding har det bærekraftige samfunnet fire hovedkjennetegn: En miljøvennlig økonomisk vekst, muligheter til arbeid for alle, en rettferdig fordeling av den økonomiske vekstens resultater, slik at fattigdom og store økonomiske ulikheter er avskaffet, og et felles verdisystem som vektlegger respekt for andre

og en forpliktelse til å handle kollektivt for å fremme det felles beste.

En ensidig betoning av økonomisk vekst som overordnet målsetting kan være destruktiv og ødelegge samfunnets stabilitet. På den andre siden kan en ensidig vektlegging av sosiale forhold, uten hensyn til samfunnets økonomiske grunnlag, være like truende for samfunnets bærekraft. I et langsiktig perspektiv må det være en balanse mellom de økonomiske og sosiale målene. Blant de økonomiske og sosiale betingelsene for en bærekraftig utvikling legger George og Wilding stor vekt på at fattigdom må avskaffes. Både fattigdom og ulikhet truer stabiliteten i samfunnet, ved å skape grobunn for konflikter og ved å svekke sansen for det felles beste. Det bærekraftige samfunnet er også avhengig av demokratiske reformer, langsiktig stabilitet forutsetter en folkelig oppslutning om samfunnet og at samfunnets individer føler at de kan delta i beslutningene og ha reell innflytelse.

Et langsiktig perspektiv tilsier et sterkt fokus på barn og familie. Samfunnets framtid er avhengig av gode oppvekstforhold for barn, og av at hver ny generasjon innprentes de "rette" normer og verdier. George og Wilding legger i det hele tatt stor vekt på verdienes betydning. Verdien er kanskje nøkkelelementet i det bærekraftige samfunnet, hevder de.

Det kan diskuteres om dette perspektivet legger for stor vekt på stabilitet og konsensus som mål i seg selv. Det er neppe noe mål at undertrykkende samfunn som ikke bidrar til å tilfredsstille samfunnsmedlemmenes behov skal være stabile. Et poeng hos George og Wilding er imidlertid at slike undertrykkende samfunn ikke

vil være mulige å opprettholde på lang sikt.

Bærekraftperspektivet tilsier altså at et godt samfunn ivaretar samfunnsmedlemmenes grunnleggende behov, samtidig som det tar vare på beholdningen av økonomiske, naturgitte, menneskelige og sosiale ressurser; ressurser som er nødvendige for sosial stabilitet og for at de som kommer etter oss skal kunne tilfredsstille sine behov. Det er et framtidsoriert perspektiv som understreker nødvendigheten av å balansere økonomiske, miljømessige og sosiale sider ved utviklingen. Endelig er det også et perspektiv som tar hensyn til den globaliserte virkeligheten, en virkelighet hvor betingelsene for velferd og et godt samfunn ikke lar seg bestemme på nasjonalt nivå alene. Det bærekraftige samfunnet er på mange måter et barne-/barnebarnperspektiv på det gode samfunn. Hvis vi tenker oss at samfunnet er et felles produkt vi vil overlevere i best mulig stand til barn og barnebarn, hvilke konsekvenser får det for politisk tenkning?

1.3. Verdikonflikter og dilemmaer

Verdier kan stå i motsetning til hverandre, eller forskjellige grupper i samfunnet kan ha ulike verdier eller ulik oppfatning av innholdet i verdiene. I utopien om Kardemomme by som vi innledet med, er det få åpenbare verdimotsetninger, med noen unntak. I begynnelsen står røvernes verdier åpenbart i motsetning til det øvrige samfunn, røvernes idé om det gode liv er å gjøre så lite de kan, unntatt å røve det de har behov for, men heller ikke mer. Politimester Bastian og tante Sofie representerer tilsynelatende to motpoler i synet på likhet: Mens politimesteren ser ut til å mene at valgfrihet innenfor visse rammer er det sentrale velferdsgodet som alle bør ha, står tante

Sofie for en annen oppfatning, hvor likhet betyr at alle lever på samme måte: "Hvis bare alle var som jeg – så ville alt bli bra. Men ingen andre er som meg - å langt i langt i fra".

De fleste verdiene vi har referert til er lite kontroversielle når de presenteres i en abstrakt og upresis form. Hvert eneste større parti i Norge bekjenner seg for eksempel til verdien av frihet, og trekker fram nødvendigheten av å bevare naturressursene av hensyn til kommende generasjoner. Noen former for likhet er det også bred enighet om verdien av, mens det er større uenighet om betydningen av økonomisk likhet. Uenigheten kommer særlig til syne når verdiene skal konkretiseres og når forskjellige verdier veies mot hverandre. Én form for avveining eller mulig verdikonflikt er mellom på den ene siden hensynet til valgfrihet for folk flest, og på den andre siden verdien av å redusere ulikhet og ta vare på velferden for små grupper. Hvor langt skal solidariteten med et sårbart mindretall strekke seg? Blant annet har en innenfor norsk alkoholpolitikk valgt å begrense flertallets handlefrihet (for eksempel ved å forby vinsalg i dagligvareforretningene) av hensyn til risikoen for utvikling av alkoholproblemer, og dermed lidelse og ufrihet, hos et mindretall. Hva skal "rett til helse" innebære i praksis, hvor går grensene for hva som skal satses av ressurser på å realisere dette idealet, sammenlignet med ressursbruken til andre gode formål?

Et lignende verdidilemma gjelder forholdet mellom det gode liv sett fra et individuelt ståsted og de fellesgoder som et bærekraftig samfunn er avhengig av. For eksempel er de demokratiske institusjonene avhengig av engasjement og deltaking fra samfunnsborgerne. En

oppfatning av det gode liv som innebærer å nyte livet mest mulig og være fri fra påbud og forpliktelser, kan stå i motsetning til forutsetningene for et godt samfunn på lengre sikt. Ikke alle definisjoner av det gode liv er like bærekraftige. Men i hvilken grad kan det offentlige ha meninger om hva det gode liv skal være? Den britiske sosiologen Anthony Giddens hevder for eksempel at befolkningen bør oppmuntres til en mer aktivt risikotakende holdning, om nødvendig gjennom lovfestede plikter (Giddens 1998). Kan vi akseptere at staten pålegger mennesker å ta risikoer? Ifølge liberalpolitisk filosofi bør staten være nøytral i forhold til ulike oppfatninger av det gode liv.

En tredje, klassisk verdiavveining er mellom hensynet til økonomisk vekst og effektivitet på den ene siden, og økonomisk ulikhet på den andre. For eksempel kan rene likhetshensyn tilsi at arbeidsledighetsstrygden bør gi 100 prosent kompensasjon for tapt arbeidsinntekt. Effektivitetshensyn kan tvert imot tilsi at kompensasjonsgraden bør være lavere, hvis det er riktig at lav trygd gir en sterkere motivasjon for å søke etter nytt arbeid. At flere kommer i arbeid har positive konsekvenser for samfunnets beholdning av økonomisk kapital og humankapital. Men den mulige effektivitetsgevinsten ved større økonomisk ulikhet må blant annet veies mot ulikhetens konsekvenser for sosial kapital (jf. OECD-tilnærmingen referert tidligere). Hvis ulikheten oppfattes som urettferdig, kan tillitsnivået i samfunnet bli svekket, og risikoen for konflikter øke.

Et siste eksempel gjelder avveiningen mellom frihet og et godt liv i nasjonal sammenheng, i forhold til betydningen av internasjonal solidaritet. Brundtland-kommisjonen bidrog til å reise viktige

spørsmål om grensene for solidaritet og fellesskap: I hvilken grad er vi villige til å avstå fra goder til fordel for seinere generasjoner og personer i andre land enn vårt eget? Angrepet på World Trade Center 11. september 2001, og hendelsene etterpå, er en sterk påminnelse om hvor avhengig vår nasjonale velferd er av internasjonale forhold. Det er ikke mulig å skape et godt samfunn på nasjonalt nivå uten samtidig å skape et internasjonalt samfunn som løser de enorme fattigdoms- og miljøproblemene i verden. "En vestlig forståelse av det gode liv som selvrealisering synes å grense til det umoralske i det 20. århundres avslutningsfase", bemerker filosofen Knut Erik Tranøy, og reiser spørsmålet om det gode liv kan defineres uten å ta hensyn til at det store flertallet av verdens befolkning lever under et akseptabelt levestandardnivå (Tranøy 1998). Mange hevder at innholdet i det gode liv må tilpasses hensynet til økologisk balanse og fattige mennesker i andre land. Ifølge Etzioni bør det rike Vesten gå foran i å finne kilder til det gode liv som ikke er ressursintensive, slik som familieliv, kultur og deltaking i lokale fellesskap (Etzioni 1996).

1.4. Måling av framskrittet

Hvordan skal vi måle om samfunnet blir bedre eller verre? I et samfunn som Kardemomme er ikke "måleproblemet" særlig påtrengende. Byen er oversiktlig, alle kjenner alle. Det er for eksempel neppe noe behov for å produsere statistikk over kriminaliteten, siden det ser ut til at alle vet hvem røverne er, og hvor ofte de er ute og røver. I en stort og uoversiktlig samfunn som det norske blir forholdene annerledes. Hvor utbredt kriminaliteten i samfunnet er, og hvordan den utvikler seg over tid, lar seg ikke fastslå på grunnlag av hverdagerfaringen

alene. I et moderne samfunn oppstår det et behov for statistiske data som kan gi veiledning i bedømmelsen av samfunnets kvaliteter. Som tidligere påpekt, forutsetter diskusjonen om "bør" begrunnede forestillinger om "er".

Samtidig er det all grunn til å understreke at statistikken som skal vise hvordan forholdene "er", selv bygger på en rekke valg av normativ karakter. I de nordiske land blir samfunnsforholdene blant annet kartlagt gjennom store intervjuundersøkelser av befolkningens levkår. Den første undersøkelsen ble gjennomført i Sverige i 1968. Vi skal seinere referere mye til de norske levkårsundersøkelsene (særlig i kapittel 3). I den svenske levkårsundersøkelsen ble levkår definert som individets tilgang til ressurser som det kan bruke til å kontrollere og bevisst styre sine livsvilkår. Valgfrihet var den sentrale verdipremissen. Denne oppfatningen ble også tillagt en viss vekt ved utformingen av de norske levkårsundersøkelsene fra 1980. Som i de svenske levkårsundersøkelsene ble registreringen konsentrert om de sider ved levkårene som tilhører "områder for offentlig politikk": Boforhold, økonomiske forhold, utdanning, sysselsetting og arbeidsforhold, helse, fritid, vold og trygghet. Betydningen av fordelingsspørsmålet ble også understreket når levkårsundersøkelsene startet opp i Norge, undersøkelsene skulle bidra til å styrke grunnlaget for den politiske prosessen omkring velferd og fordelingsspørsmål. En viktig informasjonskilde som levkårsundersøkelsene gjenspeiler med andre ord bestemte verdioppfatninger, hvor verdier som valgfrihet, demokrati og rettferdig fordeling står sentralt.

1.5. Vår tilnærming

Når vi stiller spørsmålet om samfunnet blir bedre eller verre, følger straks en rekke andre spørsmål i kjølvannet: Bedre eller verre i forhold til hva? Og for hvem? I det foregående har vi presentert noen syn på det gode samfunn. Som vist, er det en viss grad av overlapping mellom de ulike perspektivene. Vi vil ikke presentere en entydig definisjon av hva det gode samfunn er. Vi mener imidlertid at perspektivene som det er redegjort for fanger opp viktige aspekter ved hva et godt samfunn innebærer. Idealet om alle menneskers likeverd utgjør en kjerne i de fleste verdiene som det norske samfunnet bekjenner seg til på det offisielle plan. Prinsippene om visse ukrenkelige menneskerettigheter er en del av norsk rett. Selv om det er omdiskutert hva dette betyr i praksis, er idealet om likeverd og like rettigheter en nødvendig del av målestokken på om samfunnet beveger seg i riktig retning. Frihet er også en av de politiske fellesverdiene det er naturlig å ta utgangspunkt i. Et godt samfunn legger forholdene til rette for individuell livsutfoldelse, forutsatt at livsutfoldelsen ikke begrenser andres muligheter til det samme. Det er likeledes vanskelig å tenke seg et godt samfunn som ikke er opptatt av å redusere summen av menneskelig lidelse, for eksempel gjennom å bygge ut og vedlikeholde et godt helsevesen. Endelig handler det gode samfunn om å ta langsiktige hensyn, slik det kommer til uttrykk i idealet om en bærekraftig samfunnsutvikling, og om verdien av internasjonal hjelp og solidaritet. Det bærekraftige samfunnet innebærer blant annet en forpliktelse til å ta vare på miljømessige, økonomiske, menneskelige og sosiale ressurser av hensyn til dem som kommer etter oss. I det lange løp forutsetter nasjonal trygghet og velferd også at de globale

miljø- og fattigdomsproblemene finner sin løsning.

Idealene vi har referert til er velkjente innslag i samfunnsdebatten, i lovgivning, i politiske festtaler og prinsipp-programmer. Som vi skal se i neste kapittel, kan de også gjenfinnes i synspunkter på det gode samfunn og gode liv blant folk flest. Men *kapittel 2* vil i tillegg vise at det er stor grad av uenighet om flere av målene for samfunnsutviklingen, blant annet om verdien av internasjonal hjelp. For eksempel er halvparten av befolkningen helt eller delvis enig i at vi bør løse problemene i vårt eget land før vi bruker penger på å hjelpe folk i andre land. Kapitlet viser hvordan verdioppfatningene i befolkningen har utviklet seg siden 1985, med data fra MMIs Norsk Monitor. Som nevnt kan befolkningens verdisystem også ha relevans for vurderingen av samfunnsutviklingen (jf. George og Wilding 1999). Utviklingen av verdioppfatningene kan fortelle oss noe om utviklingen av samfunnets sosiale kapital.

I *kapittel 3* blir den faktiske utviklingen på ulike samfunnsområder beskrevet ved hjelp av data fra SSBs levekårsundersøkelser, samt en rekke andre kilder. Samsvarer utviklingen med perspektivene på et godt samfunn trukket opp i dette kapitlet, og inntrykket av befolkningens ønsker fra kapittel 2? I kapitlet vil vi ta for oss noen av de viktigste betingelsene for menneskelig frihet, livsutfoldelse og velvære. Disse betingelsene kan igjen grovt sett deles i to: Ressurser og institusjoner. Viktige *ressurser* er blant annet helse, tilgang til penger og andre materielle goder, kunnskaper og ferdigheter, et støttende sosialt fellesskap, trygghet for liv og helse samt miljøgoder som rent vann og ren luft. Viktige *institusjoner* er familie, arbeidsliv, skole, frivillige organi-

sasjoner, det politiske systemet og velferdsstatlige institusjoner som helsevesen og eldreomsorg. Institusjonene både produserer og fordeler ressursene mennesker trenger for å skape et godt liv. Et utgangspunkt for framstillingen, som det også tradisjonelt har vært i skandinavisk levekårsforskning, er at det er fraværet av det gode liv, det vil si elendigheten og ufriheten, som er den fremste etiske utfordringen og som den offentlige politikken først og fremst bør bekjempe.

I *kapittel 4* sammenlignes Norge med andre land. Hvordan har ulike kvaliteter ved det norske samfunnet utviklet seg, sammenlignet med verden for øvrig? Er vi virkelig "verdens beste land å bo i"? Her skal vi også komme inn på Norge som bidragsyter til å skape et bedre samfunn i global forstand. Internasjonale relasjoner hører med når egenskapene ved et godt samfunn skal vurderes. Betydningen av dette understrekes av de store utfordringene som fattigdoms- og miljøproblemene i verden stiller oss overfor.

I *kapittel 5* tar vi spranget over til befolkningens *opplevelse* av samfunnet. En mulig definisjon av det gode samfunn er nettopp den subjektive: Et samfunn som befolkningen anser som godt å leve i. Opplever folk flest at samfunnsutviklingen går i riktig retning, og hvordan ser de på framtida? Vi vil også se nærmere på hvordan befolkningen vurderer ressursbruken i samfunnet, og forekomsten av frykt eller bekymring for ulike samfunnsproblemer. Også i dette tilfellet er kilden hovedsakelig MMIs Norsk Monitor.

Kapittel 6 er avslutningskapitlet hvor vi gjør et forsøk på å samle trådene, og trekke noen konklusjoner. Tallunderlaget for alle figurer er gjengitt i et tabellvedlegg.