

Makt og demokrati i et lite land

Øyvind Østerud

Høsten 1997 vedtok Stortinget at det skulle gjennomføres en ny makt- og demokratiutredning i Norge. Den sentrale forskergruppen ble oppnevnt våren 1998 og leverte sine sluttrapporter som bok og en offentlig utredning (NOU) i august 2003. Underveis har utredningen utgitt delstudier i en bokserie, en rapportserie og en rekke artikler og kronikker.

- Hvorfor ble det satt i gang en ny maktutredning?
- Hva er hovedfunnene i maktutredningen?
- Hvor finner vi makt i dag?

Internasjonale utfordringer var mye av bakgrunnen for den nye maktutredningen. Politikerne ville vite hvilken betydning endringer knyttet til internasjonaliseringen, miljøproblemene, det flerkulturelle samfunnet, teknologiutviklingen og markedsmechanismene hadde for folkestyret gjennom valgte organer.

I sluttboka *Makten og demokratiet* er svaret på Stortingets hovedspørsmål **at demokratiet som styreform gjennom valgte organer i de siste tiårene er svekket i alle ledd**. Oppslutningen om brede folkebevegelser, masseorganisasjoner, politiske partier og valg – særlig lokalvalg – er sunket, og tilliten til representanter og styrende organer er redusert. De politiske alternativene er blitt

mer uklare for velgerne, og sammenhengen mellom valgresultat og offentlig politikk er svak. Den norske formen for mindretallsparlamentarisme innebærer at partier som taper valget, godt kan danne regjering, og at de programmene som velgerne stemmer på, viskes ut i lukkede forhandlinger mellom koalisjons- og samarbeidspartnere. Endelig har de folkevalgte dels gitt fra seg og dels mistet kontrollen over saksområder som tidligere var under politisk styring. Det er dette som kan kalles **politikkens tap av domene**. Det er delvis en villet utvikling med maktspredning som begrunnelse og delvis en konsekvens av utviklingstrekk som sprenger demokratiets tradisjonelle rammer.

Andre kanaler

Samtidig som folkestyret som beslutningssystem er svekket, er deler av befolkningen aktive i andre kanaler.

Punktaksjoner og saksrettede kampanjer har ofte bred oppslutning. Mange har fått økt sin kjøpekraft og har styrket sin stilling som forbrukere. Grupper og enkeltpersoner har hatt fordel av lovfestede rettigheter på nye områder. Slik er enkelte kanaler for innflytelse utvidet både nasjonalt og over landegrensene. Men disse kanalene

Hvorfor var internasjonale utfordringer mye viktigere for denne siste maktutredningen enn maktutredningen på 1970-tallet?

Hva menes med domenetap for politikken?

Børsen i Hongkong.

Er det slike bygg som utstråler mest makt i våre dager?

Foto: Scanpix



Makt og demokrati i et lite land



Sluttboka *Makten og demokratiet*.

Boka har tre forfattere, mens to skrev sine egne sammenfatninger som tillegg til en kortversjon av boka. I sluttfasen av utredningen delte nemlig forskergruppens fem medlemmer seg i svaret på utredningens hovedspørsmål.

Gjør greie for hvordan globalisering, miljøproblemer, innvandring, teknologiutvikling, internasjonale avtaler og markedsmekanismer påvirker Norge mer enn for bare noen tiår tilbake.

Diskuter hvorfor «tilliten til representanter og styrende organer er redusert».

kan ikke erstatte en demokratisk styreform der representanter står til ansvar for befolkningen ved valg.

Nasjonalstat og globalisering

De første tre tiårene etter andre verdenskrig var mange vestlige land preget av et historisk prosjekt som ville forene en markedsøkonomisk vekstøkonomi med politisk styring under folkevalgt kontroll. Nedbygging av tollbarrierer skulle fremme vekst og effektivitet. Sterke nasjonalstater skulle sørge for omfordeling, velferdsutbygging, demokratisk deltakelse

og sosial integrasjon.

Dette historiske prosjektet kan kalles **en sosialt forankret liberalisme**. Det ville kombinere den **økonomiske** liberalismen med et liberalt **politisk** fellesskap – den økonomiske liberalismen med vekst og effektivitet som mål, og den sosiale og politiske liberalismen med vekt på fordeling og deltakelse. Prosjektet ble gjerne båret av sosialliberale og sosialdemokratiske partier i regjeringssposisjon. I Skandinavia hadde grunntrekkene oppslutning også til høyre for det politiske sentrum. Forutsetningen var et relativt ordnet internasjonalt regime på den ene side og sterke og velintegrerte nasjonalstater på den andre. Veksten var en betingelse for fordelingspolitikken, fordi en større «kake» dempet fordelingskonfliktene. Omfordelingen og velferdstiltakene ga vekstpolitikken legitimitet. Internasjonalt ble liberalisert (mindre regulert, åpnere) handel kombinert med kapitalreguleringer og et ordnet valutasystem. Nasjonalt ble velferdsstaten knyttet til et blandingsøkonomisk system der offentlig sektor spilte en styrende rolle.

I løpet av 1970- og 80-årene forvitret viktige økonomiske og politiske forutsetninger for dette prosjektet. Det ble gradvis oppgitt da den globale kapitalismen etter hvert fikk friere tøyler og ikke lenger var politisk forankret i nasjonale skranker og internasjonale reguleringer. Betingelsene for fordeling og folkevalgt styring ble svekket.

Tre hovedetapper i forvitringen

Mer konkret hadde endringsprosessen tre politiske hovedetapper:

■ Det internasjonale valutasystemet ble oppgitt da USA frikoblet dollar fra en fast

gullverdi og de vestlige lands valutaer ble flytende fritt i forhold til dollar.

Bakgrunnen var det presset mot amerikansk økonomi som ble akutt med oljekrisen i 1973, sammen med kostnadene ved Vietnamkrigen og den økte konkurransen fra Japan, Tyskland og andre vekstområder som USA selv hadde hjulpet fram.

■ Skrankene for kapitalbevegelser over landegrensene ble avvirket fra omkring 1980, med liberalistiske regjeringer i USA (Reagan) og Storbritannia (Thatcher) i spissen. Overbelastningen av statlige budsjetter ga et generelt press i retning av markedsøkonomiske reformer og friere investeringer.

■ Øststatene brøt sammen, og sovjetøkonomiene ble oppløst fra omkring 1990. Da ble de politiske forestillingene om statlig styrt økonomi diskreditert og øststatene åpnet for utenlandske investeringer.

Med slike endringer i rammebetingelser skjøt den økonomiske globaliseringen fart. Det internasjonale handelsvolumet er **nesten tjuedoblet** siden 1950. Omfanget av utenlandsinvesteringer er økt mange ganger raskere enn veksten i utenrikshandel, og mengden av finansflytting over landegrensene har økt i enda raskere takt. Makten i den globale kapitalismen er konsentrert i flernasjonale konserner og investeringsselskaper. Globaliseringen ytrer seg gjennom stadige fusjoner (sammenslåinger), omstruktureringer, flytting av kapital og produksjon til land med lavere kostnadsnivå og høyere avkastning.

Fortsatt nasjonale rammer

Nasjonale økonomier er ikke utradert. Langt det meste av industrilandenes produksjon skjer fortsatt for innenlandsmarkedet. Offentlig sektor i framskredne industriland er langt mer omfattende enn i forrige periode av internasjonal markedsliberalisme, før første verdenskrig. Den gangen utgjorde offentlig sektor gjennomgående under 10 % av brutto nasjonalprodukt, mens den i dag ligger opp mot 50 %. De statlige virkemidlene er dessuten langt mer omfattende i dag. Blant annet bidrar omfattende velferdstiltak til å beskytte borgerne i de enkelte industriland mot konjunkturfalld og svingninger på verdensmarkedet. Nasjonale økonomier og offentlige tiltak gir en helt annen stabilitet og sosial beskyttelse enn nasjonalstatene kunne tilby for rundt hundre år siden.

Makt og demokrati i et lite land

Er uttrykket «All makt i denne sal» uten innhold i dag?

Gjør greie for politiske hovedgrunner til at den nye åpenheten vokste fram.

Hva menes med «Rettsordningen er i økende grad transnasjonal.»?

Hva menes med rettsliggjøring? Hvordan påvirker denne Stortingets lovgivningsmakt?

Gjør greie for tilfeller av fortolkning i overnasjonale domstoler.

Diskuter påstanden: «I dag er enhver langt mer seg selv nok enn for noen få tiår siden.»

Historisk nytt

Vi står likevel i en annen historisk situasjon enn under den sosialt forankrede liberaliseringen fra 1950- og 60-tallet. Det nye, dominerende prosjektet er en **markedsliberal modell** med redusert grensevern og friere flyt av kapital, varer, tjenester og personer. Dette postnasjonale prosjektet har vinden fra den globale kapital i ryggen, som den tyske sosiologen Ulrich Beck har uttrykt det.

Norge er et av de rike land der de sosiale og politiske utslagene av den intensiverte globaliseringen er svakest. Det skyldes i hovedsak den privilegerte posisjonen som olje- og gassnasjon med store inntekter og stabile institusjoner. Som sikring har den norske stat bygd opp et stort petroleumsfond – nær 900 milliarder kroner i januar 2004. Likevel er viktige grunnvilkår for det nasjonale (også det norske) demokrati – rammene om fordeling og deltakelse – kraftig endret.

De sprengte rammene

Nasjonalstaten har vært ramme om framveksten av rettsstat, demokrati og velferdsstat. I løpet av et par tiår er en pakke av tradisjonelle nasjonalstatlige kjennetegn – politisk autoritet, økonomisk system, velferdstiltak, borgerlige rettigheter og folkestyre – sprengt i biter. Rettsordningen er i økende grad transnasjonal, men håndheves først og fremst nasjonalt. Velferdsstaten er hittil opprettholdt i rike land som Norge, selv om den gradvis blir tilpasset trangere vilkår gjennom kontrakter med private operatører og mer vekt på private forsikringsordninger. Internasjonale organisasjoner som OECD

(Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling) har stått for en **ideologisk standardisering** av styringsmodeller og løsninger. Det samme har konkurransereglene innen EU/EØS. Folkestyret som styreform er derimot ikke blitt overnasjonalt. Det er svekket snarere enn omformet.

Norsk næringsliv er blitt mer internasjonalsert, og de store aktørene er blitt færre, større og med sterkere tyngdepunkter utenfor landets grenser. To-tre storforetak eller kjeder dominerer i stadig flere bransjer. Selv om markeds konkurransen har økt, er makten over næringsutviklingen blitt mer konsentrert. Staten er den største kapitalisten i norsk økonomi, men den norske statskapitalismen er karakterisert ved at staten er en passiv eier uten målrettet strategi overfor globaliseringen av næringslivet.

Medvirkning fra de ansatte er vanskeligere under mer internasjonale og uoversiktlige eierforhold. Kapitalinntekter har skapt større økonomisk ulikhet i det norske samfunnet, samtidig som lederinntekter og inntektene til meklere, kapitalforvaltere og forretningsadvokater har økt langt raskere enn inntektene til vanlige lønnsmottakere. På den annen side har de nye folkevandringene ført til en **ny og voksende «underklasse»** i det norske samfunnet. Der er innvandrerbefolkningen sterkt overrepresentert i lavlønnsyrker eller utenfor arbeidsmarkedet. De tradisjonelle klasseskillene er på mange måter lavere, men Norge er i ferd med å bli sterkere klassesdelt på etnisk grunnlag. En etnisk splittet underklasse, med stadig tilsig av nye grupper utenfra, vil ikke kunne opptre som arbeiderbevegelse. Dette skiller det nye klasse-samfunnet fra det gamle.

Olje- og gassrikdommen har gjort det mulig for Norge å tilpasse seg presset mot velferdsordningene bedre enn mange andre land. Naturrikdommen har samtidig redusert behovet for næringspolitiske strategier og andre former for offensiv tilpasning til mer internasjonalserte vilkår. Slik sett er det moderne Norge på mange måter en rentenist – lever av renter av formue.

Rettsvesenet fram og politikken tilbake?

Såkalt **rettsliggjøring** innebærer at domstoler og andre rettsorganer får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet. Dessuten blir skillet mellom lovgivning og lovforklaring visket ut. Mer makt blir dermed liggende hos organer som ikke står til ansvar overfor befolkningen i valg.

Globalisering og rettsliggjøring

Globaliseringen innebærer at varer og tjenester i økende omfang beveger seg mellom områder med ulike rettslige bestemmelser, slik som EU i Europa, NAFTA i Nord-Amerika, Verdens handelsorganisasjon (WTO) på tvers av kontinenter og de enkelte store og små stater. Hvilken kontraktrett, avtalerett og ansvarsrett skal gjelde? Løsningen på slike spørsmål blir i økende grad forhandlet fram mellom partene, gjerne på de store advokatfirmaenes kontorer. Slik blir nye rettsregler utformet i

transaksjonene mellom private aktører over landegrensene. Rettsliggjøring innebærer at domstoler og andre rettsorganer får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut. Juridiske kategorier blir viktigere i politisk interessekamp, samtidig som den rettslige arena blir sterkere politisert.

Makt og demokrati i et lite land



Gjennom EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler som Norge har undertegnet, er det lagt **stramme**

Den brede engasjementspolitikken ble drevet av en aktiv stats- og utenriksledelse. Et av motivene var å utnytte Norges fortrinn i internasjonal politikk, som et lite land uten fortid som kolonimakt i et fredelig hjørne av verden. Idealismen som varemerke ville vært langt vanskeligere for land med makt-politisk evne og tradisjon. Dette var grunnlaget for arbeidet med å skape et bilde av Norge som **humanitær stormakt**.

Hvordan er nasjonalstaten fremdeles en viktig ramme om våre liv?

bånd på Stortingets lovgivningsmyndighet. For å bli vedtatt i de enkelte land, ofte med ulike synspunkter, må avtalene gjerne utformes som ganske vage kompromisser. I neste omgang blir disse vage bestemmelsene grunnlag for en vedvarende rettsutvikling gjennom **fortolkning i overnasjonale domstoler**. Norske myndigheter møter derfor stadig mer omfattende lovbarrierer. Videre felter er gradvis blitt trukket inn under de generelle konkurransebestemmelsene i EU/EØS. Pålegg om avvikling av differensiert arbeidsgiveravgift (jf. distriktshensyn, lavere avgift for de fire nordligste fylkene) og om salg av såkalt rusbrus i butikkene er eksempler på dette.

Etter den kalde krigen er det blitt mer system over denne politiske profilen fordi **idealismen er blitt interessepolitisk viktigere**, som kontaktkanal og markering for norske myndigheter. Innad uttrykker det en form for nasjonal samkjøring der statsmakt, fagmiljøer og store organisasjoner støtter hverandre og kommer i posisjon rundt et prosjekt om Norge i verden. De humanitære og frivillige organisasjonene er i overveiende grad finansiert gjennom statsstøtte. Samtidig er de aktive medspillere i utformingen av den offisielle engasjementspolitikken.

Hvordan kan mer internasjonale og uoversiktlige eierforhold påvirke demokrati og medvirkning i Norge og andre land?

Menneskerettsavtaler er – etter norsk undertegning – tatt inn som del av norsk lov. En følge er at internasjonale rettsinstanser i praksis har øverste tolkningsmyndighet i stadig flere rettssammenhenger. Mange avtalebestemmelser kan også stride mot hverandre. Da er det rettsvesenet som veier betydningen av dem. Dette gjelder for eksempel i forholdet mellom personvern og ytringsfrihet, i striden om abort og i forholdet mellom likestillingsrettigheter og frihet for religiøse grupper som ikke aksepterer likestilling mellom kjønn.

Det norske forsvaret er under radikal ombygging bort fra det tunge mobiliseringsforsvaret mot invasjon og over mot spesialisert innsats i krisesituasjoner innenfor og utenfor landets grenser. Forsvarsreformene er koblet direkte til engasjementspolitikken gjennom vekt på innsats for fred i konfliktområder. På den annen side kan amerikanske ønsker om alliert innsats i kontroversielle krigsoperasjoner forkludre det idealistiske bildet av Norge. Slik har også militærspåket endret karakter, fra å være et sikringstiltak for den nasjonale suvereniteten til å bli et **virkemiddel på en bredere global arena**. Her skaper forholdet til stormaktens interessepolitikk nye dilemmaer for et lite land.

Drøft hvorvidt det ønsket om maktpredning som lå bak den politiske liberaliseringen, er blitt til virkelighet.

Internasjonal rettighetsutvikling har vært framført som et ideologisk motstykke til kapitalismens globalisering. Begge disse utviklingstrekkene innebærer at lovgivere som står til ansvar i valg, får redusert innflytelse.

Hvem har fått mer og hvem har fått mindre makt over den norske samfunnsutviklingen i de siste tretti årene?

«Norge» som merkevare

Globalisering er ikke bare prosesser som omformer det norske samfunnet utenfra og innenfra. Det er også en arena for strategier og politiske valg. Det klareste uttrykket for en **offensiv norsk globaliseringsstrategi** er byggingen av «Norge» som en slags internasjonal merkevare – **engasjementspolitikken** omkring bistand, miljø, konfliktløsning og fred. Denne rollen ligger i forlengelsen av Nobels fredspris, småstatspolitikken basert på folkerett, brobyggerambisjonene mellom maktblokker og utviklingshjelp gjennom mange tiår.

Hva med norsk språk?

Den norske språksituasjonen likner i økende grad på situasjonen i tidligere koloniområder. Folkestyre og demokratisk diskusjon bygger på et felles språklig grunnlag. I en globalisert verden med sterk angloamerikansk dominans er norsk språk stadig mer utsatt. Innen næringsliv, reklame, forskning og populærkultur er norsk i tilbakegang. Den engelsken som overtar, er et enklere språk med langt svakere kulturell og historisk resonansbunn enn i land der engelsk lenge har vært førstespråk. Her som på mange andre områder er internasjonalisering en omskrivning for stormaktsdominans.

Alle arbeidsoppgaver og nettsadresser: **se under.**

Øyvind Østerud er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Han ledet arbeidet med den siste maktutredningen.