

mått av tillgänglighet och utnyttjande vilket andra kommuner kan nå genom en lägre dimensionering därför att förutsättningarna för kommunal verksamhet är mera gynnsam.

Jan-Erik Lane  
Tage Magnusson

### Abstract

The general state grant oriented towards the equalization of the local government tax rates is a public policy program based on an ingenious technology. Since the program is of importance to the revenue side of the local government economies it is pertinent to inquire into the correctness of its technology. Two basic assumptions behind the general state grant are evaluated in the paper: the ambition to cover those costs that follow from uncontrollable factors on the one hand and the idea that differences in service outputs may be attributed simply to controllable choice on the part of the local governments on the other hand.

## Demokratiets sosiale forutsetninger

### Innledning

*Statsvetenskaplig Tidsskrift* har bedt meg ta et kort tilbakeblikk på debatten som har pågått i norsk samfunnsforskning om demokratiets sosiale forutsetninger. Denne debatten har vært fokusert om betingelsene for politisk deltakelse, og har til dels hatt høy intensitet, sett med adstadike nordiske akademikerøyne. Det siste skyldes delvis at viktige innkast i diskusjonen er kommet fra den adskillig friskere nord-amerikanske universitetstradisjonen, hvor det er mer vanlig så og si å komme feiende inn i den søvnige midt-vesten-byen til hest, hvirvle opp en masse støv og skyte fra hoften.

Det er ti år siden min bok om *Fjerndemokratiet* (1973) kom ut, og bidro til en fagdebatt som etter hvert også ble skriftlig. Den viktigste kritikken finnes selvsagt i William M. Laffertys bok *Participation and Democracy in Norway* (1981), men direkte bidrag til argumentasjonen er publisert i såvel *Scandinavian Political Studies* (Lafferty, 1978, Martinussen, 1979, Listhaug & Kindseth, 1979 og Rose & Waldahl, 1982) som i *Tidsskrift for samfunnsforskning* (Hellevik, 1978 og 1983). De to nevnte bøker er også omtalt i tidsskrifter og aviser. Det er dessuten lagt fram nytt empirisk materiale av direkte

relevans for debatten, bl. a. av Allardt (1975), Hernes & Martinussen (1980) og Olsen & Sætren (1980).

Spissformulert hevder *Fjerndemokratiet* (heretter FD) at den politiske deltakelsen i Norge er lav, at politisk passivitet og følelse av avstand og avmakt overfor beslutningstakerne dominerer i befolkningen, at de aktivitetene som tross alt forekommer med visse unntak er sosialt skjevfordelt, og at alt dette må forstås som utslag av en utbredt politisk fremmedgjøring. Med en like klar spissformulering kan vi si at *Participation and Democracy in Norway* (heretter PDN) påstår at denne avlivningen av myten om det norske demokratiet selv er blitt en myte, og at FD gir et feilaktig bilde av tilstanden omkring 1970.

Min oppfatning er at kritikken og forskningsresultatene som er lagt fram det siste tiåret nok har modifisert bildet litt, at det kanskje ikke er like treffende å snakke om et fjerndemokrati i 1980-årene som i 1960-årene, men at politisk passivitet og systematisk ulikhet i deltakelsen var og er riktige betegnelser på hovedtendensen i de politiske prosesser i Norge. Når det kan være så stor uenighet om dette, skyldes det dels ulikhet i analyseperspektiv og oppfatninger av politikk og politisk deltakelse, dels forskjeller i tolkninger av empirien. Det er bare mulig å gå inn på noen hovedpunkter i debatten her.

### Forskjeller i utgangspunkt

FD starter med å skissere et demokratiideal som innebærer kontinuerlig påvirkning og kontroll av politiske beslutningstakerer fra samfunnsmedlemmenes side. Dette krever et visst nivå av politisk aktivitet, og at aktiviteten ikke er sosialt skjevfordelt. Det antas så at slik deltakelse – og dermed potensiell politisk innflytelse – krever politiske ressurser hos den enkelte. Jo lengre ned i det sosiale statushierarkiet man kommer, dess mindre vil tilgangen på slike ressurser som informasjon og formuleringsevne, kobling til politiske kommunikasjonskanaler, økonomisk styrke, selvtillit m. m. være. Disse personlige ressursene springer direkte ut av f. eks. organisering og utdanning, som dermed også blir å betrakte som politiske ressurser. På denne måten vil både aktivitetsnivået reduseres til under det ønskelige, og deltakelsen vil bli skjev.

Kritikken av dette utgangspunktet har gått ut på:

- at idealet slik det tolkes i FD er urealistisk
- at tankegangen om politiske ressurser er instrumentalistisk og overser at politiske systemer også er ekspressivt pregete fellesskap
- at politikk avgrensnes for mye til offentlige beslutningsprosesser
- at politisk deltakelse på grunn av de to sistnevnte svakheter får en uhensiktsmessig avgrensning.

En del av disse kritiske drøftingene har nok noe for

seg, og i etterpåklokskapens lys er det lett å se at både ideal-realist-tenkningen og resonnementene om grasrotinnflytelse burde vært utdypet og nyansert. Jeg tenker ikke her bare på at det komparative perspektivet burde vært inkludert, og at det norske systemet isåfall ville bli å betrakte som et av de mest velutviklede demokratiene som eksisterer. I tillegg kunne selve deltakelsesbegrepet vært bedre presisert. Da ville både en del skinnuenighet om instrumentalistiske/individualistiske vs. ekspressive/kollektivistiske elementer vært ryddet av veien, og uenigheten i vurderingen av det faktiske deltakelsesnivået kommet bedre fram.

Ordet "fjerndemokratiet" er først og fremst brukt som betegnelse på store deler av befolkningens *opplevelse* av politikk som noe fjernt og fremmed, altså som en karakteristikk av den norske politiske kultur (FD, s. 116). I den delen av FD som behandler fremmedgjøring – som har vært lite framme i debatten – blir nettopp det politiske system som kollektiv beskrevet. Men i boka skiller jeg skarpt mellom folks *holdninger* og politiske roller og deres *faktiske deltakelse*. En vurdering av *både* den dominerende opplevelsen av fremmedgjøring og *passiviteiten* ligger til grunn for det hovedbildet som FD gir.

#### Deltakelsesnivået

Debatten har i stor grad dreid seg om selve deltakelsen. Kritikken har gått ut på at den både er for snevert og for vidt definert. Det snevre er bl. a. at jeg ikke har inkludert nok spørsmål om aktivitet i den korporativpluralistiske kanalen, og det er en svakhet som boka gjør oppmerksom på. Men jeg er sterkt uenig i å regne *medlemskap* i organisasjoner som politisk deltakelse – da inkluderer man en stor andel passive medlemmer som deltakere, og fotballspill, misjonsmøtevirksomhet og brodering blir en vesentlig del av den politiske aktiviteten i Norge.

Det kan også sies at en instrumentalistisk tilnærming medfører for strikt avgrensning av politisk deltakelse. Dette er nok mulig, og framtidige undersøkelser bør registrere ekspressive aktiviteter av forskjellig slag, men passe på at det er *aktiviteter* det dreier seg om. Blant disse mener jeg mye av folks deltakelse i politiske diskusjoner i familien, blant venner og på arbeidsplassen hører hjemme, sammen med å holde seg orientert om politikken ved bruk av massemedienes stoff om det politiske liv. I FD har jeg mål for begge deler, men Lafferty ser bort fra dem i sin kritikk av fordelingen av deltakelse. Jeg mener en definisjon av politisk *deltakelse* som ekskluderer politisk diskusjon, men inkluderer f. eks. medlemskap i borettslag, er lite fruktbar.

Det er selvsagt riktig at vurderingen av deltakelsesnivået er avhengig av *hva man spør om*. Her er kritikken

mot FD berettiget, i den forstand at vi spurte om altfor få aktiviteter i intervjuet, og dermed åpnet for få svarmuligheter for de intervjuede. Skulle FD komme i ny utgave (hvilket den neppe skal) ville jeg i samsvar med denne erkjennelse, revidere beskrivelsen av deltakelsesnivået på slutten av kapittel 2.

En av grunnene til at nye opplag av FD er mindre aktuell, er at det bilde en får av den politiske deltakelsen også kommer an på *når man spør*. Det er tegn som tyder på at deltakelsesnivået har økt siden 1969 i Norge. Grunnene til dette er bl. a. at striden om norsk medlemskap i EEC i begynnelsen av 1970-årene var et kraftig mobiliseringsinstrument – som innebar en politisk bevisstgjøring og læring med varige virkninger –, og at det gjennomsnittlige utdanningsnivået i befolkningen har økt kraftig siden 1960-årene.

Bildet av deltakelsen avhenger også klart av *hvordan man spør*. Knyttes spørsmålene til f. eks. én bestemt valgkamp eller til påvirkning av bestemte organer, blir det registrert lavere deltakelse enn om spørsmålene gjelder om man "plejer" eller "noen gang" har vært aktiv på den eller den måten. Flere av spørsmålene bak FD var av den første typen.

Endelig vil vurderingen av deltakelsesnivået variere med *hvor mange ganger man spør*. Rose & Waldahl (1982) har tydelig vist hvordan *den enkeltes* deltakelses-skåre øker når hun eller han blir spurt tre ganger over en åtte-årsperiode. Ser vi bort fra valgdeltakelse og politisk diskusjon, er det imidlertid fortsatt mellom 70 og 90 prosent som *ikke* har vært aktiv for de øvrige sju deltakelsesformene undersøkelsen deres omfatter. Og kartlegging av den enkeltes deltakelse over tid sier ikke noe direkte om aktivitetsnivået på et gitt tidspunkt.

#### Den sosiale fordelingen av deltakelsen

FD påstår at politisk deltakelse er sosialt skjevfordelt, og gir et bilde av det politiske system som de organisertes og etablertes samfunn. Det betyr at deltakelsen i tydelig grad følger lagdelingen og øker med stigende sosial status, men at denne tendensen motvirkes av den politiske og faglige organiseringen av deler av de lavere sosiale lag. PDN hevder at sammenhengen mellom aktivitet og posisjonelle ressurser som yrkesstatus, økonomisk evne og utdanning er overdrevet, særlig hvis en inkluderer folks deltakelse i organisasjonslivet.

Når uenigheten på dette punkt skal vurderes, er det viktig å skille mellom *fordeling* og *forklaring* av eventuelle sammenhenger. Kritikken i PDN er vesentlig empirisk, og dreier seg dels om målingen av deltakelse (diskutert ovenfor), dels om størrelsen på de ulike korrelasjonskoeffisientene som brukes *til oppsummeringer* i FD. Mange av detaljene i denne kritikken har nok noe for seg, men ikke i alle sammenhenger kan de tjene som

begrunnelse for i stor grad å se bort fra ytterligere to av de fem deltakelsesformene FD opererer med (diskusjon og massemediabruk ble som nevnt definert ut allerede innledningsvis). Igjen står valgaktivitet o.l., som FD understreker er forholdsvis uavhengig av den enkeltes sosiale ressurser, av flere gode grunner.

Men ingen statistiske spissfindigheter kan argumentere bort følgende enkle fakta om *fordelingen* av den politiske deltakelsen i 1969:

- Deltakelse i direkte aksjoner for å påvirke saker til behandling i lokale eller sentrale politiske organer øker jevnt fra 6 prosent i de laveste sosiale lag til 27 prosent i de øverste sosiale lag (dvs. en fire-femdobling).
- Aktiviteten i politiske organisasjoner (inkludert yrkesinteresseorganisasjoner) øker fra 22 prosent i de laveste sosiale lag til 44 prosent i de høyeste sosiale lag (altså en fordobling).
- Valg- og kampanjeaktiviteten m. m. øker fra 6 til 30 prosent for menn, fra laveste til høyeste sosiale lag. For kvinner er tallene 6 og 16 prosent.
- Prosenten som diskuterer politikk i nærmiljøet ofte eller en gang i blant er 15 i de laveste sosiale lag, og øker jevnt til 45 i de høyeste sosiale lag (treddobling).
- Prosenten som svært eller noe aktivt søker informasjon om politikk og samfunnsliv øker fra 25 i de laveste sosiale lag til bortimot 70 i de høyeste sosiale lag.

Disse sammenhengene med generell sosial status stemte så godt med andre undersøkelser at jeg ikke tok dem med som tabeller i FD, men gikk direkte løs på de enkelte politiske ressursene. Her vises bl. a.:

- Husmødre med hjemmeværende barn deltar praktisk talt aldri i direkte aksjoner eller valg- og kampanjeaktiviteter. Deltakelsen stiger så med økende yrkesposisjon, og blant høyt utdannede selvstendig næringsdrivende er prosentene som deltar i disse to typer aktiviteter henholdsvis 47 og 29 prosent, mot gjennomsnittlig 12 og 16 prosent i velgerbefolkningen.
- Mens ca 10 prosent av de uorganiserte deltar i valg- og representasjonsarbeid er det 40–50 prosent av de best politisk organiserte som gjør dette, noe avhengig av utdanningsnivået. Deltakelsen i politiske aksjoner øker fra 3 prosent blant de uorganiserte til 23 prosent blant de best organiserte i gruppen med lav utdanning, og fra 12 prosent blant de uorganiserte til 41 prosent blant de organiserte i gruppen av høyt utdannede.

Det er rekker av slike fordoblinger, treddoblinger, fireddoblinger, femddoblinger osv. av deltakelsen fra ressursvake til ressurssterke grupper som fikk meg til å påstå at

deltakelsen er sosialt skjevfordelt. Disse samvariasjonene kan ikke trylles bort, men man kan spørre hvordan de skal forklares og fortolkes, om de skyldes variasjoner i andre, bakenforliggende faktorer m. m.

#### *Forklaring av variasjonene i deltakelse*

Min hovedforklaring av den sosiale skjevfordelingen tar utgangspunkt i forestillingen om politiske ressurser, slik den er skissert i avsnittet om "Forskjeller i utgangspunkt" ovenfor. I FD regner jeg også medlemskap i politisk viktige organisasjoner som en slik ressurs. Den blir framstilt som den viktigste, fulgt av frihet i yrkessituasjonen og utdanning (den siste med unntak for valg- og kampanjeaktivitet).

Ser vi debatten på dette punkt under ett, har den dreid seg om to hovedspørsmål:

- (1) Hva betyr mest av kjønn, organisering og sosial status for den politiske deltakelsen?
- (2) Er folks opplevelse av det politiske system og sin egen rolle i det mellomliggende variable?

I FD svarer jeg at organisering og statusressurser betyr mest, og at de til dels store kjønnsforskjellene i ganske stor grad skyldes ulik tilgang på politiske ressurser mellom kvinner og menn. Dette svaret er nyansert i avslutningsavsnittene i Hernes & Martinussen (1980). Det alternative synet er at kjønn og organisering er de eneste to forklaringsfaktorene det er verd å snakke om.

Etter min mening er det ikke lagt fram tilstrekkelig gode analyser til å gi et detaljert og velbegrunnet svar på spørsmålet om effekten av de ulike uavhengige variable. Men vi har gode nok indikasjoner på at statusressurser er viktige (Hernes & Martinussen, 1980, Olsen & Sæteren, 1980) og på at effektene av kjønn i stor grad er indirekte (Listhaug & Kindseth, 1979).

På det andre spørsmålet svarer FD ja og PDN et betinget nei, og begge dokumenterer i tillegg uavhengige virkninger av samfunnsborgernes politiske interesse og selvtillit. Andre analyser styrker tanken om politisk engasjement som en mellomliggende variabel (Listhaug & Kindseth, 1979) og de stemmer med en ganske overveldende utenlandsk litteratur, som også viser mange intrikate samspill og variasjoner. Også her imøteses nye data og nye analyser med spenning.

#### *Hopningseffekter*

Debatten om kumulativitet i den politiske deltakelsen er viktig fordi arten og graden av hopning avgjør om det norske politiske systemet skal betraktes som pluralistisk eller ikke. For lite eksplisitt drøfting av disse spørsmålene i FD har gjort meg til antipluralist i PDN, mens min oppfatning vel nærmest er "hverken-eller". Det jeg viser i FD, er:

- Når det gjelder *politisk aktivitet*, er det en viss tendens til at de som deltar på ett område også gjør det på andre. Hopningen er imidlertid ikke så tydelig at det er forsvarlig å lage en samleindeks for aktivitet, og den videre analysen bekrefter at det var klokt å operere med fem typer deltakelse. (Mer data kunne kanskje endret dette noe.)
- Heller ikke *politiske ressurser* er høyt korrelert. Riktignok er det tydelig sammenheng mellom det vi kan kalle statusressursene, men den politiske organiseringen er jevnt fordelt *blant menn* i de forskjellige yrkesgrupper osv., noe som sørger for en viss kompensasjon i den totale tilgangen på politiske ressurser.
- *Politiske holdninger* er derimot klart innbyrdes sammenhengende, i to knipper:
  - a) en dimensjon benevnt "fremmedgjøring", folks politiske engasjement og politiske selvtillit, og
  - b) en dimensjon benevnt "systemtillit", med innbyrdes sammenheng i folks vurderinger av ulike sider ved hvordan politikken fungerer. Fremmedgjøringen er ganske omfattende, men det er også systemtilliten.

Den formen for kumulativitet jeg snakker mest om i FD, er den som går ut på at vi ofte har additive effekter av politiske ressurser på den politiske aktiviteten. Noen ganger er det også en tydelig statistisk interaksjon, i den forstand at *kombinasjonen* av flere ressurser er nødvendig for at en viss type politisk aktivitet skal bli sannsynlig. De (få) som prøver å påvirke en bestemt politisk beslutning eller nominasjonen til et bestemt valg, har f. eks. ofte *både* en høy yrkesposisjon, tilgang til et effektivt organisasjonsnettverk, og et høyt informasjonsnivå.

FD gir ingen systematisk drøfting av konsekvensene for politisk innflytelse av de deltakelsesforskjellene som presenteres. Hellevik (1983) har i en interessant analyse vist at med de korrelasjonene som eksisterer og det deltakelsesnivået som alle nyere undersøkelser indikerer, vil forholdsvis små skjevheter i den politiske aktiviteten få tydelige politiske effekter.

Willy Martinussen

### Referanser

- Allardt, Erik: *Att ha, att älska, att vara*, Argos Förlag, Lund, 1975.
- Hellevik, Ottar: "Kjønnforskjeller i politisk deltakelse", *Tidsskr. f. samfunnsforskning*, bd. 19, 527-547, Oslo, 1978.

Hellevik, Ottar: "Politisk deltakelse i Norge - begrenset og skjev?", *Tidsskr. f. samfunnsforskning*, bd. 24, 3-30, Oslo, 1983.

Hernes, Gudmund og Willy Martinussen: *Demokrati og politiske ressurser*, NOU 1980:7, Oslo.

Lafferty, William M.: "Social Development and Political Participation: Class, Organization and Sex", *Scandinavian Political Studies*, vol. 1, New Series, 233-254, Oslo, 1978.

Lafferty, William M.: *Participation and Democracy in Norway*, Universitetsforlaget, Oslo-Bergen-Tromsø, 1981.

Listhaug, Ola and Ola Kindseth: "Sex, Resources, and Political Participation: Direct and Indirect Effects", *Scandinavian Political Studies*, vol. 2, New Series, 373-383, Oslo, 1979.

Martinussen, Willy: *Fjerndemokratiet*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, 1973 og 1978. Engelsk utgave 1977: *The Distant Democracy*, John Wiley & Sons, London, New York, Toronto.

Martinussen, Willy: "On the Inability of Seeing the Forest for the Trees", *Scandinavian Political Studies*, vol. 2, New Series, 179-182, Oslo, 1979.

Olsen, Johan P. og Harald Særen: *Aksjoner og demokrati*, Universitetsforlaget, Oslo-Bergen-Tromsø, 1980.

Rose, Lawrence E. and Ragnar Waldahl: "The Distribution of Political Participation in Norway: Alternative Perspectives on a Problem of Democratic Theory", *Scandinavian Political Studies*, vol. 5, New Series, 285-314, Oslo, 1982.

### Historisk-materialistisk samfundsteori som ramme om studiet af internationale forhold

Imperialisme, kapitalens internationalisering og nationalstaten, det ulige bytte, verdensmarkedet, forholdet mellem center og periferi, de inter-imperialistiske konflikter, og flere andre internationale emner, har indtaget en fremtrædende placering i nyere marxistisk teoridannelse. I flere tilfælde er man nået ganske langt med analysen af disse problemer, og betydelige nye indsigter er vundet.

Alligevel er det som om en vis forvirring kan spores i den marxistiske diskussion af internationale problemstillinger. Dette skyldes selvfølgelig til dels, at marxismen har udviklet sig betydeligt med hensyn til antallet og karakteren af problemer der behandles, hvorfor det er blevet vanskeligere at bevare overblikket, ligesom det er sværere i al mangfoldigheden at se de fælles grundpositioner, der berettiger samgrupperingen under betegnelsen marxisme. For så vidt er "forvirringen" altså et tegn på styrke.