

6. juli 2009

Politisk reform: Stortingsdokumentene

Det politiske styret er i forfall. En reform kan enklest starte med utformingen av stortingsdokumentene.

Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet har lagt frem en strategi for den norske innsatsen i Afghanistan¹. Janne Haaland Matlary påpeker² at dokumentets tre sider tekst er blottet for strategiske overveielser. Teksten reflekterer ingen av de dilemmaer og valg som vår deltagelse i den asymmetriske krigføringen i Afghanistan stiller oss overfor, men begrenser seg til en liste over norske bistandstiltak i god innenrikspolitisk smak. Pinlig, sier Matlary. Det er vanskelig å være uenig. I lys av krigføringens mulige konsekvenser kunne man også bruke sterkere ord.

Strategidokumentet føyer seg i en bredere tendens vi har sett over lang tid: Politikken taper substans, savner fokus mot reelle verdivalg. Torbjørn Jagland viser til medienes virkning, at språk og form på TV naturlig blir annerledes enn i mer dyptgående politisk debatt³. Politikken fungerer mer som et medieshow, sier den avtroppende stortingspresidenten.

Forflatingen av politikken er et demokratisk problem. Når politikerne gir fra seg – noen vil si svikter – oppdraget med å styre landet, glir styringen over til andre, utenfor demokratiets rammer for synlighet og ansvar. Vi er kommet til en situasjon hvor det er behov for reformer for å gi rikspolitikken dens forutsatte innhold tilbake. Egentlig dreier det seg om et behov for å endre vår politiske kultur, fra detaljer til helhet, fra særinteressers pengejakt til tiltak for vår felles fremtid. Men kulturelle forandringer er jo ikke noe man bare bestemmer seg for. Politisk reform må begynne på det praktiske plan, og da er utformingen av stortingsdokumentene ett område som peker seg ut.

Slik regjeringens meldinger og proposisjoner, delvis også Norges offentlige utredninger (NOU-ene) har vært utformet i de senere år fremstår de oftest som rotete blandinger av mer eller mindre relevant bakgrunnsstoff, høytideliggjorte alminneligheter og rene ønskedrømmer. Det siste ikke minst fordi dokumentene forslag ikke er holdt innenfor politisk forankrede økonomiske rammer. Den nylig fremlagte Nasjonal transportplan 2010-2019⁴ (325 sider) forutsetter eksempelvis at budsjettene for transportsektoren økes med 45% eller 10 mrd kr årlige. Hvor skal disse milliardene komme fra? Andre budsjettposter? Oljeinntektene? Mest sannsynlig kommer de ikke i det hele tatt, slik at hele stortingsmeldingen blir like verdiløs som de tidligere, ikke gjennomførte transportplanene. Ikke overraskende at Stortingets behandling av meldingen ikke resulterte i noen overordnet politisk ramme for det praktiske planarbeidet. Transportkomiteens innstilling til meldingen (445 sider) gir i hovedsak partienes detaljerte, valgtilpassede ønsker for lokale løsninger, ikke støtte for en operativ, nasjonal rammeplan for forvaltningens planlegging.

Generelt er stortingsdokumentene preget av stort omfang men lite politisk innhold.


Kvaliteten i fremstillingen - disposisjon, logikk, språk, osv - er ofte så dårlig at det er en prøvelse å finne ut av hva som egentlig er ment. Man kan få mistanke om at de ustrukturerte fremstillingene har til hensikt å skjule svak argumentasjon eller målkonflikter. Mest sannsynlig er dette en uberettiget mistanke, det dreier seg nok oftest om resultatet av en fragmentert arbeidsform og tilvakt stil. Men den elendige kvaliteten har praktiske konsekvenser. Proposisjonen om valget av nytt kampfly⁵ er så svak i logikk og fremstilling at den på ingen måte er egnet til å skape klarhet i valgets premisser eller tillit til prosessen. Det vil vi slite med i fortsettelsen av denne saken, og det vil også svekke vår posisjon som kunde i andre forsvarsanskaffelser.

Denne kritiske bedømmelsen av stortingsdokumentenes innhold og utforming bygger delvis på sammenligning med dagens danske folketingsdokumenter. De departementsvise bidragene til statsbudsjettet i Danmark er typisk bare 1/3 i omfang av tilsvarende i Norge, men de danske er velstrukturerte, enhetlige og mer innholdsrike, politisk sett. Eksempelvis inneholder Forsvarsdepartementets del oversikt over utviklingen og virksomheten i Forsvaret, sett i forhold til en politisk bindende 5-årsplan, herunder innsatsen i forhold til oppgavene for Forsvaret som er gitt i denne planen. Utviklingen belyses gjennom oversiktige tabeller for de seneste tre år, og plantall for de kommende tre. Ikke noe av dette finns i det norske budsjettforslaget på 137 sider.

En reform av stortingsdokumentene kan gjøres etter enkle retningslinjer. Et forslag:

- **Disposisjonen** strammes opp slik at en hovedtekst konsentreres om det politisk viktige, dvs. prioriteringer, planer, og forslag for Stortinget, og begrunnelsene for disse. Bare opplysningsstoff og statistikk som er direkte benyttet i resonnementene tas inn i hovedteksten. Øvrig bakgrunnsstoff og detaljer på forvaltningsnivå gis i vedlegg.
- **Omfanget** av dokumentene reduseres drastisk. Hovedtekstene bør ikke være mer enn 15-20 sider, – maksimalt kanskje 30. Det bør være et mål at hovedteksten ikke er lengre enn at den kan leses sammenhengende for vurdering og godkjenning av de meget opptatte men primært ansvarlige avsenderne, altså statsråden og departementsråden. (Til sammenligning er grunnlaget for behandlingen i Regjeringen – regjeringsnotatet – maksimalt på to sider.)
- **Realismen** må forbedres med et klart skille mellom handlingsplaner og holdningsmarkeringer. Handlingsplanene må forankres i økonomiske realiteter. Planer og reformer som krever finansiering ut over justeringer i de årlige budsjettene må sikres et politisk grunnlag som del av behandlingsprosessen. Dette er trolig den viktigste forutsetningen for reell politisk styring. Det burde være åpenbart at dagens praksis med høytflyvende planvedtak uten finansiering i vårsesjonen, i konflikt med en langt mer nøktern budsjettbehandling om høsten ikke er brukbar, verken for politisk troverdighet eller for rasjonell forvaltning.

Jaglands refleksjoner om politikkenes reduserte betydning bekrefter en utvikling som har vært synlig lenge. Matlarys eksempel uttrykker ikke en tilfeldig glipp, men et mønster. Dette er en negativ utvikling som det gjelder å få snudd. En reform for å styrke den politiske styringen kan enklest begynne med grunnlaget for Stortingets arbeid, dokumentene fra Regjeringen. I gode demokratiske beslutningsprosesser må dokumentene bringe frem de saklige forutsetningene for informert politisk vilje, og definere handlingsrommet for beslutninger som

er økonomisk gjennomførbare. Her har vi et betydelig forbedringspotensial. 

¹ Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan, juni 2009

² Leserinnlegg i Aftenposten 20. juni 2009

³ Intervju i Aftenposten 21. juni 2009

⁴ St.meld. nr. 16 (2008-2009)

⁵ St.prp. nr. 36 (2008-2009)