

15. mars 2007

## Motstandsfolket

### Del 2 - Det politiserte samfunn

Oppgjøret med arbeiderpartistaten startet med et ønske om å gjenopprette - eller opprette - en bedre institusjonell orden i form av et skille mellom politikk og forvaltning. Men dette gode ønsket ble snart innhentet av en annen utvikling som fikk et dominerende gjennomslag: De tidligere opposisjonspartiene ville ha sin del av de fordeler Arbeiderpartiet hadde vist at politiseringen av samfunnet kunne gi partiets egne.

Arbeiderpartiet hadde ganske hemningsløst fulgt et prinsipp om at "det skal lønne seg å tilhøre Partiet". Dette var ikke å forstå bare i forhold til gruppeinteresser, det gjaldt også på det personlige plan: Partiets medlemmer skulle tilgodeses med fordeler når anledninger bød seg, det være stillinger og betalte verv. Det som skjedde da Arbeiderpartiet mistet maktmonopolet var ikke en avvikling av fordelssystemet, men en omlegging, og etter hvert, utbygging på en måte som skulle styrke de uformelle politiske nettverk på bekostning av det institusjonelt forankrete styre.

Sentralt i den nye politiseringen står det høye antall politiske stillinger i vårt land. De politiske stillingene, dvs. de stillingene som besettes på politisk grunnlag ved et regjeringsskifte er regjeringens medlemmer, statssekretærene og de politiske rådgiverne. For tiden har vi 19 regjeringsmedlemmer, 44 statssekretærer og 21 politiske rådgivere. Rådgiverstillingene er i praksis opplæringsstillinger med hovedvekt på kontakt med partiorganisasjonen. De er viktige som fordeler i rekrutteringsperspektiv, men ikke så vesentlige for vårt tema, så vi vil se bort fra dem i fortsettelsen.

Situasjonen er nå at et regjeringsskifte produserer 19 personer som "tidligere statsråd/statsminister" og 44 personer som "tidligere statssekretær" - alle med "politisk kompetanse" og "bred samfunnsinnsikt" på topp nivå, klare for nye oppdrag. Når vi tar hensyn til utskiftninger i løpet av regjeringenes funksjonstid, og til at noen personer fyller ulike stillinger over tid, har 106 personer vært regjeringsmedlemmer og 242 vært statssekretærer (og ikke regjeringsmedlemmer) i løpet av de siste 16 år (1991-2006).

Dette tilsvarer i gjennomsnitt en "produksjon" på 6 tidligere regjeringsmedlemmer og 15 tidligere statssekretærer per år. Ser vi for sammenligning til de jevnstore nordiske land, Danmark og Finland, er forholdene annerledes. I Danmark har regjeringen, som hos oss, 19 medlemmer, men Danmark har ikke statssekretærer. I Finland har regjeringen 18 medlemmer, og landet innførte for få år siden en ordning med et begrenset antall statssekretærer, for tiden ni. Det er altså vårt land som skiller seg ut med det store korpset politiske "ressurspersoner" i form av tidligere statssekretærer. Hvilken virkning har dette i praksis?

Så vidt vites er det ikke foretatt noen systematisk undersøkelse av disse forhold, så man er henvist til mer overflatiske iakttagelser. Det er mange eksempler på at tjeneste som statssekretær (eller regjeringsmedlem) har åpnet nye karrieremuligheter, i den forstand at vedkommende senere har oppnådd en stilling som vanskelig kunne nås med utgangspunkt i kvalifikasjonene fra virksomheten før statssekretærtiden. Men dette gjelder trolig et mindretall. Hvis problemstillingen snus, blir imidlertid politiseringen tydelig: Når ledende stillinger i offentlige etater og annen offentlig eiet virksomhet besettes, er det åpenbart at fartstid som statssekretær ofte vurderes som spesielt kvalifiserende. Mange større private bedrifter kan også se seg tjent med å knytte "politisk kompetanse" til ledelsen. Vi har videre fått en praksis for tilbakegang til eller inntreden i departementenes embetsverk av nylig fratradte statsråder og statssekretærer. Denne praksisen er ikke svært omfattende, men den skiller seg fra andre lands og er prinsipielt viktig fordi den bidrar til en utydeliggjøring av skillet mellom embetsverkets og den politiske ledelsens roller. (At også andre land i meget begrenset omfang benytter tidligere regjeringsmedlemmer som ambassadører for spesielle oppdrag, er en annen sak.)

Spesielt tydelig er det politiske innslag i offentlig oppnevnte styrever, råd og utvalg. Slike oppnevninger skjer i departementenes regi. Partiene vedlikeholder lister over fortjente medlemmer, og verv og oppdrag fordeles med klare innslag fra disse listene. Dette er så tydelig at i koalisjonsregjeringer, som nå er det vanlige, markerer den enkelte statsråds departementsområde et revir for oppnevninger fra statsrådets parti. Virkningen varierer, fra bare å være en belønning av den oppnevnte i form av et betalt verv eller oppdrag, til et utgangspunkt for en aktiv oppfølging av partiets politikk. At noen av de oppnevnte har marginale faglige forutsetninger for oppdraget, ansees kompensert med henvisning til "bred samfunnskompetanse". En slik praksis svekker naturligvis de organer det gjelder, men like viktig er det at de nettverkene som oppstår gjennom disse prosessene er politiske nettverk, ikke nettverk for fag- eller bransjekunnskap.

En variant av de politiske oppnevningene som spiller en stor rolle i praksis gjelder offentlige utredninger. Ettersom slike utredninger har til formål å gi grunnlag for politisk handling, vil det alltid knytte seg politisk interesse til opplegget for utredningene. Det avgjørende er hvor langt den politiske påvirkningen av utredningene skal strekke seg. Et anerkjent prinsipp er å innskrenke den politiske vinkling av utredningen til utformingen av mandatet, og deretter oppnevne en liten gruppe av de antatt best kvalifiserte til å belyse problemstillingen og de mulige konsekvensene av ulike handlingsalternativer. Det ansees i mange land, og tidligere også i Norge, som en styrke at utredningene belyser saksforholdet på en politisk noenlunde nøytral måte, slik at den politiske kamp og de politiske valg kan skje fra en mest mulig objektiv virkelighetsforståelse. Slik er det ikke lenger hos oss. Nå foretrekkes det utredninger i såkalte "bredt sammensatte utvalg", dvs. oftest et stort antall medlemmer som representerer politiske interesser og berørte særinteresser, under ledelse av et medlem av fagstatsrådets parti. Det siste tas så alvorlig at et regjeringsskifte under utvalgets arbeid kan medføre at utvalgslederen skiftes ut. Tanken er at innstillingen skal være på linje med regjeringens politikk, og dernest gi bredest mulig "forankring" for beslutninger ved at alle interesser er blitt hørt. Det som imidlertid ofte skjer i praksis er at de politiserte utredningene taper helhetssyn til fordel for en sum av særinteresser, og at anbefalingene - som helst skal tilfredsstillende alle - ikke er konsistente og ikke holdes innen realistiske ressursrammer. Når slike utredninger først foreligger, har embetsverket og regjeringen i praksis begrensede muligheter til stramme opp forslagene under henvisning til helhetssyn. Det regjeringen kan gjøre er å la være å fremme forslagene eller deler av dem for Stortinget. Men det som ofte skjer, er at politiske beslutninger følges opp i utredningenes ånd, som en ikke gjennomførbar sum av interessemarkeringer. Slike beslutninger leder i sin tur til skuffede forventninger i befolkningen, og i verste fall til omfattende pengesløsning på grunn av påbegynte men ikke gjennomførbare planer. Resultatet er i alle fall en svekket tillit til de institusjonelle politiske organer og den offentlige forvaltningen.

En helt annen og meget viktig side ved politiseringen av samfunnet gjelder tidligere politikeres innmarsj som opinionspåvirkere og lobbyister. Virkningen av dette for svekkelsen av styresmaktene skal vi se i sammenheng med utviklingen av Stortingets og regjeringens funksjoner og arbeidsmåte. Det er tema for den neste og siste delen av denne fremstillingen. ☞