

15. april 2007

Motstandsfolket

Del 3 – Svak styring, sterk motstand

For å forstå den fulle virkningen som politiseringen av samfunnet har hatt for svekkelsen av statens institusjoner, må vi se den i sammenheng med andre trekk i vårt statsstyre. Vi begynner på toppen, Stortingets rolle.

Der er villedende når vi sier at Norges forfatning er konstitusjonelt monarki. Begrepet "konstitusjonelt" refererer seg historisk først og fremst til en *grunnlovsfestet maktfordeling*, etter mønster av Montesquieu's tenkning og grunnlover i Frankrike og USA. Slik var vår grunnlov av 1814. I 1884 ble, som også nevnt i Del 1, parlamentarismen innført. Den endret maktfordelingen radikalt, i demokratisk retning, men uten at man gikk veien om en grunnlovsendring. Derved skapt en presedens for at Stortinget til enhver tid, og uhindret av Grunnloven, fastsetter rollefordelingen mellom regjeringen og Stortinget. Tar man videre i betraktning Høyesteretts svake stilling i konstitusjonelle spørsmål, vil det være mer dekkende å si at vår forfatning bygger på parlamentarisk suverenitet enn på konstitusjonell maktfordeling.

Hvordan har så Stortinget praktisert sin suverene makt? Ved å tilta seg stadig mer av regjeringens oppgaver, - ikke formelt og på permanent basis, men ved spontane, situasjonsbestemte inngrep. Dette har naturligvis ført til en svekkelse av regjeringens rolle, - virkningene av det skal vi se på nedenfor. Men det har også ført til en svekkelse av Stortinget som politisk institusjon. Det sterke engasjementet i enkeltsaker og inngrep i regjeringens håndtering av dem, har skjedd på bekostning av Stortingets egentlige oppgave: Fastleggelse av de overordnede politiske føringer for styringen av landet, og kontroll på politisk nivå med regjeringens styring innenfor disse føringene. Både det overordnede, helhetlige perspektiv og kontrollfunksjonen krever en viss avstand fra den utøvende forvaltningen. Når Stortinget finner seg til rette på det utøvende nivå, hvor enkeltsakene råder, degenererer det politisk fra et nasjonalt forum for fellesanliggender til en stevneplass for særinteresser. Tilsvarende svekkes kontrollfunksjonen: Når Stortinget griper inn i regjeringens virksomhet, svekkes regjeringens ansvar. Men Stortingets ansvar øker ikke, for ingen kontrollerer kontrollørene. Henvisning til velgerne er i denne sammenheng irrelevant. - Hvis dette

virker abstrakt, skal vi belyse de praktiske konsekvensene nedenfor. Men først et par punkter til på det prinsipielle plan, som belyser hvordan degenereringen av Stortingets funksjon har kunnet gå så langt som den har gjort.

Som system forutsetter parlamentarismen at regjeringen har nasjonalforsamlingens tillit, i praksis at den har et flertall i nasjonalforsamlingen bak seg. Parlamentarismen er grunnleggende et system for flertallsregjeringer. Siden 1960-årene har vi imidlertid i 40 år hatt mindretallsregjeringer. En mindretallsregjering er mulig fordi vår uformelt innførte parlamentarisme ikke krever at regjeringen må ha et politisk flertall i Stortinget bak seg, men bare at den ikke må ha et flertalls mistillit mot seg. Således blir en mindretallsregjering innsatt fordi det ikke er flertall bak noe regjeringalternativ. Men det medfører at regjeringen kortsiktig sitter på Stortingets nåde, fordi det når som helst kan oppstå et flertall mot regjeringen, særlig i enkeltsaker, og ganske særlig i spørsmål om tillit til den enkelte statsråd. Det er fremfor alt det langvarige regime med mindretallsregjeringer, delvis bygget på meget svake mindretall, som har forårsaket sak-til-sak-orienteringen av politikken, og skapt rammen for Stortingets detaljstyring av regjeringen. Innenfor denne rammen har det skjedd en endring i oppfatningen av regjeringens ansvar overfor Stortinget.

Den opprinnelige forståelsen (1884) av regjeringens ansvar overfor Stortinget og kravet om Stortingets tillit lå på *politisk nivå*. Ansvar og kravet om tillit er gradvis utvidet til å gjelde nær sagt en hvilken som helst enkeltsak som håndteres i forvaltningen. Når en fange rømmer, eller et tunneltak raser sammen, opptrer stortingspolitikere på TV med forsikringer om at de vil ta saken opp omgående. Skillet mellom på den ene siden politikk i betydningen *policy*, dvs. de politiske retningslinjene for forvaltningen, og på den andre siden den utøvende forvaltning vil aldri være helt skarpt, men hos oss er det nå nærmest fullstendig utvisket.

Regjeringens og statsrådenes informasjonsplikt overfor Stortinget, som opprinnelig gjaldt plikten til å gi opplysninger som statsråden "forstår eller burde forstå kan ha betydning for saken", er utvidet til et formkrav uavhengig av viktighet. På dette punkt oppleves senskadene av Kings Bay-saken: Straffen for en sviktet informasjonsplikt skulle gjengjeldes, terskelen for "feilinformering" ble senket og senere utnyttet som et verdsatt virkemiddel av partiene i opposisjon overfor mindretallsregjeringer. Aktiv politisk opposisjon er utvidet til å omfatte former for ren plaging av regjeringen og dens medlemmer, med det åpenbare formål å svekke den/dem gjennom mediernes dekning og bedømmelse. At det også svekker hele det institusjonelle, politiske system er et forhold man har vært mindre opptatt av.

Stortingets forståelse av regjeringens og regjeringsmedlemmenes politiske ansvar for

enkeltsaker i forvaltningen har ledet til at det ikke lenger eksisterer noe tydelig skille mellom den politiske og den utøvende funksjon i og under departementene. Forholdene varierer departementene imellom, men i noen departementer hersker det "institusjonsforvirring" med hensyn til hva slags saker som egentlig bør høre hjemme i et departement, og hvordan arbeidsordningen i et departement bør være. Disse forhold er et tema for seg.

Den fortløpende sak-til-sak-orienteringen av politikken og politiseringen av utredningsarbeidet og den utøvende forvaltning har lagt institusjonene åpne for interessepåvirkning. Og her kommer de inn, bokstavelig talt, kadrene av tidligere politikere. De kommer fra bedrifter og næringsorganisasjoner, fra lokale interesser og frivillige, offentlig finansierte organisasjoner, og som profesjonelle påvirkere. Under dette presset svekkes institusjonenes evne til helhetlig planlegging og konsistent forvaltning, og tilliten til dem svekkes naturligvis tilsvarende.

Den alvorligste konsekvensen av oppløsningen av oppgave- og ansvarsdelingen mellom regjeringen og Stortinget har vært at det ikke lenger er entydig ansvar for og kontroll med den økonomiske husholdningen. For å belyse dette må vi gå tilbake til hvordan parlamentarismen opprinnelig ble praktisert. Regjeringen utarbeidet på den ene siden forslag til lover og budsjett som uttrykte regjeringens politikk for styringen av landet. Stortinget fattet vedtak, eventuelt avvikende fra forslagene, men da ikke mer avvikende enn at regjeringen kunne godta det innenfor sin overordnede politikk, som jo hadde et flertall i Stortinget bak seg. Så sto regjeringen ansvarlig overfor Stortinget, både for at styringen fulgte de vedtatte lover og budsjetter, og for at forvaltningen generelt ble gjennomført på en forsvarlig måte. Det er et spesielt viktig poeng her: Regjeringen var ansvarlig overfor Stortinget for den økonomiske husholdningen, at budsjettforslagene var gjennomførbare og ble gjennomført. Stortinget kunne ta initiativer og fatte vedtak som kunne kreve penger, men regjeringens ansvar gikk ikke lenger enn, så vidt mulig, å innarbeide dem i budsjettforslagene.

Den overordnede helheten i økonomihusholdningen er gått tapt. Det er ikke lenger sammenheng mellom de pengemidler som kreves for gjennomføringen av Stortingets bindende vedtak om reformer og andre tiltak (oftest i vårsesjonen), og de budsjettmidler som bevilges (i høstsesjonen). Forsvarsplanleggingen er et kjent eksempel. Gjennomføringen av vedtatte planer har i lang tid vært underfinansiert med typisk 3-4 milliarder kroner per år. Dette salderes ved å skyve nødvendig anskaffelser inn i fremtiden, forsømme vedlikehold og øving, osv. inntil justeringer skjer ved nedleggelse av avdelinger og virksomhet. Forsvaret har sentral planlegging, og har derfor relativt god oversikt over fremtidige kostnader som følger av planvedtak.

Politisk evner vi imidlertid ikke å ta konsekvensen av denne innsikten. Resultatet blir en dårlig utnyttelse av pengeinnsatsen og tapt tillit i befolkningen når iverksatte planer ikke følges opp. Andre statlige forvaltningsområder er ikke i samme grad som Forsvaret sentralt planlagte og man har derfor ikke like gode, samlede økonomiske oversikter. Men alt tyder på at forholdene i forsvarsplanleggingen ikke er enestående. Det synes for eksempel åpenbart at budsjetteringen for sykehusene og universitetene er i betydelig ubalanse, og at salderingen skjer ved forsømmelse av bygningsvedlikehold, instrumentfornyelser, forringelse av "tjenestetilbudet", osv. Slikt kan naturligvis ikke fortsette hvor lenge som helst; før eller senere vil vi kalles til økonomisk orden. Enten må vi da øke budsjettene og dekke meget betydelige regninger for forsømmelsene, eller nedlegge virksomhet på samme måte som i Forsvaret. Det venter forstemmende oppgaver for den politiske eliten som om noen år må håndtere disse problemene. Utfordringene blir naturligvis større jo lenger de fortreges. Det kreves ikke fantasi for å se at nødvendige fremtidige tiltak vil svekke de politiske institusjonene ytterligere, til fordel for interessekampen i det utenom-institusjonelle, politiserte nettverkssamfunnet. Protestbevegelsene går lyse tider i møte.

Motstand og protest mot fellesløsninger er et dominerende trekk i vårt samfunnsliv. I hvilket annet land kan man høre fremtredende personer uttale etter et vedtak i nasjonalforsamlingen at "nå begynner kampen"? Lokalisering av hovedflyplassen lyktes etter 20-30 års nøling bare ved en taktisk kombinerings av saken med to andre saker som i utgangspunktet heller ikke hadde flertall i Stortinget. Saker som innebærer virkelige politiske valg blir oftere utsatt enn løst. Eksemplene er tallrike. Nasjonal plan for stamveiene? Jernbanene? Pensjonssystem - kan noen tro at de seneste partiforlik ikke blir gjenstand for snarlig nybehandling? Miljøutfordringene? Elkraftforsyningen? Hvis vi har planer, savner vi planfasthet. De nasjonale utfordringene reduseres til årlige kamper og omkamper om særinteressers fordeler. Den svake styringsevnen reflekteres også i utenrikspolitikken. Når Utenriksdepartementet skal redegjøre for vår utenrikspolitikk for Nordområdene, legger det frem en omfattende katalog over i og for seg utmerkede innenrikspolitiske tiltak med klar distriktsprofil. Og dette skjer samtidig med at Storbritannia, uten oss, koordinerer andre lands interesser i Nordområdene, mot våre. Vår europapolitikk tynges av en innebygd motsetning: Frihetstrang tilsier at vi ikke kan inngå i det samarbeidende og besluttede fellesskapet, samtidig som vi har liten lyst og evne til å bære politisk ansvar for vår egen fremtid på et nasjonalt nivå. På det praktiske plan er dette problematisk, men psykologisk er det konsistent: det er lydrikefolkets psykologi. Bedre å få våre vilkår bestemt av andre, som vi så kan konstruere fiendebilder mot, enn å måtte bære ansvar selv for initiativer og beslutninger som ikke kan ha bare positive sider. Så kan vi heller engasjere oss uforpliktende i andre folks problemer, med fredsarbeid og

utviklingshjelp i misjonens grunnfestede tradisjon. Det gir utfordringer og levebrød for mange og fremfor alt, det stiller ikke krav til vår nasjonale styringsevne. Det er neppe tilfeldig at utviklingshjelp er det eneste forvaltningsområde som har sitt økonomiske grunnlag hevet over den årlige budsjettkonkurransen, idet bevilgningen økes automatisk som en fast prosentandel av nasjonalproduktet. Hadde Forsvaret, Jernbaneverket, universitetene og de øvrige etatene hatt et slikt budsjettgrunnlag, ville meget sett annerledes ut.

- - -

Vi har sett hvordan forskjellige historiske omstendigheter, kanskje også folkelynnene, har ledet oss til den situasjonen vi nå befinner oss i. Landet blir dårlig styrt, i den forstand at vi får mindre igjen for pengene og innsatsen enn vi ville fått om vi hadde hatt sterkere politiske institusjoner basert på en klarere maktfordeling mellom dem, og et tydeligere skille mellom det politiske styre og samfunnet forøvrig. Imidlertid er det ikke lett å se hva som skulle bryte den utviklingen vi er inne i. En viktig forutsetning for et slikt brudd ville være en grunnlovsreform som definerte maktfordelingen, det vil si funksjons- og ansvarsforholdet for regjeringen og Stortinget på en tydeligere og mer tjenlig måte, og fastsatte mekanismer for å opprettholde maktfordelingen over tid. (I parentes: Den nylig vedtatte grunnlovsendring som, når den er endelig vedtatt, vil grunnlovfeste parlamentarismen er rent kosmetisk. Den stadfester bare dagens situasjon, uten bidrag til avklaring i maktfordelingsspørsmålet.) En annen forutsetning for reform ville være en endret praksis for reduksjon av politiseringen utenfor de politiske organer, for eksempel ved å sikre mer faglige, upolitiserte utredninger som underlag for politiske valg. Ingen slike tiltak ligger i kortene, for det politiske miljø, og Stortinget spesielt, er godt fornøyd med tingenes tilstand. Så lenge oljeøkonomien holder statens finanser oppe, vil det ikke finnes tilskyndelser til reform hos de som har makt til å reformere, men som samtidig har fordeler av det bestående.

Nils Holme