



Statsministerens kontor
Postboks 8001 Dep
0030 OSLO

Makt- og demokratiutredningen. Høringsuttalelse til NOU 2003:19.

Innledning

Et omfattende arbeid om makt og demokrati i Norge er avsluttet med den foreliggende NOU 2003:19, med sluttboka "Makten og demokratiet" (Østerud, Engelstad og Selle, Gyldendal 2003) og med om lag 50 bøker, om lag 75 rapporter og et stort antall artikler og øvrige publikasjoner. Denne høringsuttalelsen er skrevet først og fremst på bakgrunn av NOU 2003:19, men også med grunnlag i den samlede framstilling i boka "Makten og demokratiet".

Forskergruppa har levert et svært solid arbeid. Det er ryddig, oversiktlig og velskrevet. Det gjelder også NOUen; sjelden er offentlige utredninger så velformulerte.

Samtidig er det positivt at Stortinget gir denne type oppdrag. Selv om tidsperspektivet på om lag 20 år mellom denne maktutredningen og den forrige i den store sammenheng kan synes lite, så er det ikke mindre viktig å stimulere forsknings- og fagmiljøer til forskning og utredning nettopp om maktforhold som en helt sentral del av samfunnsutviklingen. Samfunnets kontinuerlige behov for kunnskapsbasert utredning og for forskning om samfunnet selv, understreker nødvendigheten av at Stortinget tar et slikt ansvar alvorlig.

Høringsinstansene er bedt om å ta stilling til tre hovedspørsmål: i hvilken grad maktutredningen faktisk gir en riktig og fyllestgjørende beskrivelse av makt- og demokratiforholdene i samfunnet; i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn; og om makt- og demokratiforholdene bør endres, i tilfelle hvordan. Da fylkesmannsambetet til enhver tid vil være en del av den helhetlige forvaltningen, er det mest naturlig å legge størst vekt på den første problemstillingen. Men jeg skal også berøre de øvrige to.

Er beskrivelsen av makt- og demokratiforhold riktig og fyllestgjørende?

En av maktutredningens hovedkonklusjoner er at folkestyret forvitrer og politikken arenaer skrumper inn. *"Utviklingen de siste tjue årene har vært en langtrukken tilbaketrekking av politiske organers løpende beslutningsmakt."* (side 16) Dette forklares gjennom to sentrale endringsprosesser: dels en globalisering som blant annet gjennom en overnasjonal rettsutvikling reduserer Norges formelle suverenitet; dels ved en individualisering som finner andre former enn det tradisjonelle parti- og organisasjonsmønsteret.

Konklusjoner om at det er færre partimedlemmer, at båndet er svakere mellom velgere og politiske partier, at vi opplever et domenetap for det politiske handlingsrom og at folkestyret gjennom alle nivåer er svakere; slike konklusjoner kan sikkert belegges, men jeg savner noen oversiktstabeller som viser dette tydelig. Selv i sluttboka er henvisningene begrenset til ulike bøker og rapporter. Det er dermed lite dokumentert faktagrunnlag i sluttrapportene.

Når det gjelder en sentral konklusjon om den fragmenterte stat, så er dette først og fremst dokumentert gjennom prosessen i forbindelse med St.meld. nr 17 (2002-2003) "Om statlige tilsyn". Her var det en politisk gjennomgående føring fra regjeringens side at tilsynene skulle være uavhengige og faglig sterke, og ikke politisk styrt. Det som ikke er tatt med, er at Regjering og Storting var enige om at alt kommunerettet tilsyn skulle behandles separat; blant annet skulle et eget regjeringsoppnevnt utvalg vurdere statens kommunerettede tilsyn nærmere med utgangspunkt i fortsatt forankring i fylkesmannsembetene. Både i dette utvalgets mandat og i den praksis som eksisterer i forbindelse med statlig tilsyn rettet mot kommunene, tydeliggjøres den motmakt til fragmenteringen som staten selv utvikler gjennom fylkesmannsembetene. Fylkesmannsembetenes oppdrag er for en stor del tuftet på å samordne den statlige politikken overfor kommunene - og dermed overfor kommunenes innbyggere.

At maktutredningen ikke har nevnt fylkesmannsembetene med ett ord i noen av de to variantene av maktutredningens sluttrapporter, er noe underlig. Fylkesmannsembetet har stått sentralt i diskusjonene om maktforholdene mellom staten og kommunene. Den maktkamp som iallfall de siste 8-10 år har utspilt seg i forhold til oppgavefordeling på det regionale nivå (fylkesnivået), og som også inkluderer maktforskyvninger mellom stat og kommuner, burde ha relevans for en makt- og demokratiutredning. Under overskriften "Avmakt med politisk ansvar" drøfter utrederne statens store samordningsproblemer, og hevder at: *"Arbeids- og administrasjonsdepartementet har arbeidet med styringsprinsipper og sektorreformer, men uten å få til et fast grep på de tverrgående samordningsproblemene"* (side 20). Dette er vurderinger også fylkesmennene ut fra sitt utgangspunkt langt på veg vil være enige i, men det hadde gitt en viktig utfylling av bildet om man i det minste hadde omtalt fylkesmannsembetenes eksistens.

Det er i NOU 2003:19 lagt stor vekt på tillitssvikten i forhold til statlig styring fra kommunenes side, ikke minst som en konsekvens av misforholdet i kommunene mellom

oppgaver og ressurser. Også her er det grunn til å etterlyse nærmere dokumentasjon i sluttrapporten. Innen offentlig sektor er det kommunesektorens budsjetter som har vokst mest. Rett nok har mange kommuner en ekstra vanskelig økonomisk situasjon, men det blir for enkelt både å ta dette som en udiskutabel forutsetning, og å legge hovedansvaret på staten. Maktutredningens sluttrapport gir god næring til å understreke denne ene vinklingen på tillitssvikten, kanskje med for sterk nedtoning av det handlingsrommet og det viktige politiske ansvar de folkevalgte vitterlig har.

En annen viktig konklusjon i maktutredningen er rettsliggjøring av politikken. Det henvises til en rekke nye rettighetslover. Det vises også til globaliseringsprosessen, for eksempel i forbindelse med menneskerettigheter som Norge er forpliktet av.

"Konflikter med andre personer og rettighetskrevere blir dermed i større grad flyttet fra politiske til rettslige rom." (side 31) Selvsagt er det mye riktig i et slikt resonnement, men det er interessant å lese særuttalelsen til Hege Skjeie (side 74ff) som nettopp framhever sin uenighet med den øvrige forskergruppa ut fra et rettighetsperspektiv. For Skjeie er det viktig å påpeke at f.eks. kvinners rettigheter, barns og andre sårbare gruppers rettigheter, har fått en forankring i internasjonale konvensjoner og avtaler. Dette gir en beskyttelse som man ikke var garantert i det tradisjonelle lokaldemokratiske maktsystemet.

Oppsummert i forhold til beskrivelsen i maktutredningen vil jeg understreke de manglene som rapporten lider under når det gjelder viktige samordningsgrep og maktdiskusjoner med fylkesmannsembetet som aktør. Dessuten savnes en beskrivelse av den beskyttelse og de fordeler det gir ekstra sårbare grupper at man tross alt etablerer en rettighetslovgivning. Ideen om at rommet for lokalpolitisk makt er en konstant størrelse, og at for eksempel rettighetslover i så stor grad innskrenker den lokalpolitiske arenaen for politisk makt, burde i større grad vært veid opp mot den gevinst samfunnet som helhet oppnår. Det samme gjelder i forbindelse med diskusjonene om overføring av mer administrative og forvaltningsmessige saksområder: det er ikke gitt at det tapper kommunene for viktige oppgaver. Det vil aldri være mangel på meningsfylte lokalpolitiske oppgaver, dersom man er villig til å se sitt overordnede ansvar for lokalsamfunnsutviklingen.

Maktutredningen understreker at de ulike formene for "tilleggsdemokrati", for eksempel lokalt engasjement for enkeltsaker, er påvirkningsformer som er i vekst, men som ikke kan erstatte det reelle folkestyre. Det er lite diskutert hvordan gamle og nye politiske partier kan endre sine arbeidsmåter slik at også denne type engasjement kan kanaliseres inn mot en mer ideologisk forankring. Fra tidligere forskning vet en at for eksempel kvinner oftere finner seg bedre til rette i det noe mer spontane og uformelle nettverket enn i den kanskje noe gammelmodige organisasjonsform som de politiske partiene tradisjonelt har bygget på. Igjen gir det mening å vise til Hege Skjeies særuttalelse i NOUen.

Om utviklingen i makt- og demokratiforhold

Innledningsvis i NOU 2003:19 skiller utrederne for analysens formål mellom politisk, økonomisk og ideologisk makt. Jeg skal her la analysene omkring den økonomiske makt ligge, og begrense meg til å gi noen generelle betraktninger omkring de to andre maktforhold. Politisk og ideologisk makt har historisk sett vært sterkt knyttet til hverandre: i dag ser vi en samfunnsutvikling hvor denne sammenhengen ikke lenger er så tydelig.

Det er grunn til å dele maktutredernes bekymring for den avtakende oppslutning ved valg. Mange forhold omkring dette er drøftet, utredet og vurdert i maktutredningens mange publikasjoner, men til syvende og sist må det være partiene selv som tar ansvar for nødvendige fornyelser. Når det er sterke tendenser til at politiske partier blir mer opptatt av byråkratisk og administrativt arbeid enn av å være politiske verksted, og når politikere - både lokale og nasjonale - blir saksbehandlere i forhold til enkeltsaker, er det noe galt i den grunnleggende tenkingen og balansen mellom politikk og administrasjon. Mange av de maktkampene politikere og politiske organisasjoner har engasjert seg i i løpet av de siste tiår, er mer knyttet til administrative og byråkratiske forhold enn til politisk og ideologisk makt. Det er derfor en stor utfordring for de politiske partiene å konstruktivt nytte de mange innspill maktutredningen gir, slik at man igjen kan gi politikken mening og politikerne tillit - og makt.

Med hilsen

Tora Aasland