

Fremskrittspartiets forhold til staten

En studie av Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk fra 1975 til 2009



Masteroppgave i historie av Bjørn Trengereid Olsen

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

Universitetet i Bergen

Våren 2011

Førord

To års arbeid er snart over og det er mange som fortjener en takk.

Først og fremst vil jeg takke veilederen min Tore Grønlie for gode tilbakemeldinger, smittende engasjement og gode samtaler i løpet av to år. Av deg har jeg lært mye, og dette skal jeg ta med meg videre.

Min familie har også vært viktig i denne prosessen. Mamma og pappa som har bidratt med økonomiske midler og oppmuntrende ord. Elisabet for sin korrekturlesing og gode tilbakemeldinger i en ellers hektisk hverdag, og Steinar som har bidratt med flotte samtaler over flere gode middager. Takk til Åslaug for den du er.

Takk til alle på seminaret *Politikk, forvaltning og arbeidsliv* for gode tilbakemeldinger og interessante diskusjoner i løpet av to år. Takk også til medstudentene, og spesielt de på lesesal 119, for artige samtaler som har bidratt til et godt sosialt miljø.

Til slutt vil jeg takke Carl Ivar Hagen som velvillig stilte opp til intervju og bidro med nyttig informasjon til denne oppgaven.

Bjørn Trengereid Olsen

Bergen, mai 20

Abstract

The purpose of this thesis is to explain the Progress Party's relationship to the Norwegian state by analysing the party's management and administration policies and how they have developed from 1975 to 2009. In this context, we asked the questions: what were the Progress Party's management and administrative policies, how they have changed and how they were positioned in relation to the main features of the management and administrative policies development in this period.

The analysis covers a number of factors including the party's attitudes towards the management, organization of administrative agency such as ministries, directorates and supervisory boards, and organization of state companies. Our results shows that the Progress Party wanted to control the management through government and administrative law constraints on their discretion and independence, and by strengthening the courts. In addition, the party would reduce and streamline the public sector, and privatize state companies.

In relation to the main features of the management and administration policy development, there were several policy fields where the Progress Party stood out. In the process of reducing state control of state companies and supervisory policies, the Progress Party would go further and apply a more comprehensive approach than previous governments. In other areas, such as the ministry policy, the Progress Party's policies developed similarly to those of other parties.

Innholdsfortegnelse

FREMSKRITTPARTIETS FORHOLD TIL STATEN	I
EN STUDIE AV FREMSKRITTPARTIETS STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKK FRA 1975 TIL 2009	I
1. INNLEDNING	1
1.1 LITTERATUR OM FREMSKRITTPARTIET OG PROBLEMSTILLING	2
1.2 FORSKNINGSLITTERATUR OM STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITISK HISTORIE	7
1.3 REDEGJØRELSE FOR KILDENE	9
1.4 DISPOSISJON	11
2. FREMSKRITTPARTIETS STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKK I PERIODEN 1975-1981.....	14
2.1 INNLEDNING	14
2.2 HOVDETREKK I STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKKEN I 1970-ÅRENE.....	16
2.2.1 Stortingsmeldingens overordnede og konkrete innhold	19
2.3 FREMSKRITTPARTIETS PROGRAMFESTEDE POLITIKK 1977-1981	20
2.3.1 Statssyn.....	20
2.3.2 Kontroll med forvaltningen.....	21
2.3.3 Statens størrelse	23
2.3.4 Statlig Eierskap	25
2.3.5 Oppsummering	27
2.4 ADMINISTRATIVT UTVIKLINGS- OG EFFEKTIVISERINGSARBEID - FREMSKRITTPARTIETS REAKSJONER.....	28
2.4.1 Effektivisering og rasjonalisering.....	28
2.4.2 Departements- og direktoratsstruktur.....	30
2.4.3 Oppsummering	31
2.5 FREMSKRITTPARTIET I STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKKEN I 1970-ÅRENE.....	32
3. FREMSKRITTPARTIETS STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKK I PERIODEN 1981-1989.....	35
3.1 HOVEDTREKK I STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKKEN FRA 1981 TIL 1989	36
3.2 FREMSKRITTPARTIETS PROGRAMFESTEDE POLITIKK I PERIODEN 1981 TIL 1989	40
3.2.1 Statssyn.....	40
3.2.2 Kontroll med forvaltningen.....	40
3.2.3 Statens størrelse	42
3.2.4 Statlig eierskap	46
3.2.5 Oppsummering	47
3.3 LANGTIDSPROGRAMMET – FREMSKRITTPARTIETS REAKSJONER	48
3.3.1 En sterkere kontroll med forvaltningen	49
3.3.2 Statens størrelse – Fremskrittspartiets avsosialiseringsprosjekt	51
3.3.3 Privatisering av statlige selskap.....	52
3.3.4 Oppsummering	54
3.4 FREMSKRITTPARTIET I STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKKEN I 1980-ÅRENE.....	55
4. FREMSKRITTPARTIETS STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKK I PERIODEN 1989-1997.....	57
4.1 HOVEDTREKK I STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKKEN FRA 1989 TIL 1997	58
4.1.1 Stortingsmeldingens overordnede og konkrete innhold	62

4.2 FUNDAMENT FOR FELLESKAP – FREMSKRITTPARTIETS REAKSJONER.....	64
4.2.1 Statssyn.....	64
4.2.2 Problemene med forvaltningen	64
4.2.3 Veien mot en resultatorientert og moderne forvaltning	66
4.2.4 Oppsummering – problemene og mulighetene med forvaltningen.....	69
4.3 FREMSKRITTPARTIETS PROGRAMFESTEDE POLITIKK 1989 TIL 1997	70
4.3.1 Statssyn.....	70
4.3.2 Kontroll med forvaltningen.....	71
4.3.3 Statens størrelse	72
4.3.4 Statlig eierskap	74
4.3.5 Oppsummering	76
4.4 FREMSKRITTPARTIET I STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKKEN FRA 1989 TIL 1997	76
4.4.1 Statsorientert styrings- og forvaltningspolitikk – Fremskrittspartiets motstand og samarbeid med Høyre	77
4.4.2 Fristilling – Fremskrittspartiet fremst i rekken.....	79
5. FREMSKRITTPARTIETS STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKK I PERIODEN 1997 TIL 2009.....	80
5.1 HOVEDTREKK I STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKKEN 1997 TIL 2009	81
5.1.1 Stortingsmeldingens overordende og konkrete innhold	85
5.2 FREMSKRITTPARTIETS PROGRAMFESTEDE POLITIKK 1997 TIL 2009	86
5.2.1 Statssyn.....	87
5.2.2 Kontroll med forvaltningen.....	87
5.2.3 Statens størrelse	90
5.2.4 Statlig eierskap	92
5.2.5 Oppsummering	96
5.3 EN FORVALTNING FOR DEMOKRATI OG FELLESKAP – FREMSKRITTPARTIETS REAKSJONER.....	99
5.3.1 En mer ryddig stat	99
5.3.2 Oppsummering	104
5.4 FREMSKRITTPARTIET I STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKKEN FRA 1997 TIL 2009	105
6. KONKLUSJON	108
6.1 FREMSKRITTPARTIETS STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKK	108
6.2 FORHOLDET TIL SENTRALE UTVIKLINGSTREKK.....	111
6.3 FREMSKRITTPARTIETS STYRINGS- OG FORVALTNINGSPOLITIKK – EN KJERNESAK?	114
7. KILDER OG LITTERATUR	115

1. Innledning

“Vi håpet faktisk at politikerne nå skulle forstå alvorret. Så blåøyde var vi. Vi tenkte slett ikke på å starte et blivende parti. Men det hjalp bare ikke. Det kommer bare nye omdreiningar av skatte- og avgiftsskruene, flere offentlige inngrep, mer makt over statens hender, og dermed mer byråkrati.”¹

Forløperen til Fremskrittspartiet, Anders Langes Parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep (ALP), ble grunnlagt på Saga Kino i 1973 av Anders Lange. Mange var møtt opp for å høre Langes talegaver. Mannen trollbandt publikum med kritikk av statens byråkrati, statskapitalismen og krenkelsen av privatlivets fred. Samme år som møtet på Saga Kino, stilte ALP til stortingsvalg med et fjorten punkts program *Vi er lei av å bli utbyttet av statskapitalismen*. Sitatet overfor viser at ALP, i utgangspunktet, betegnet seg selv som en aksjonsgruppe, men på midten av 1970-tallet ble konturene av Fremskrittspartiet synlig i ALP-bevegelsen.

Norsk presse karakteriserte ALP som en døgnflue, da bevegelse fikk fire representanter på Stortinget i 1973. Karakteriseringen ble forsterket da Fremskrittspartiet, i stortingsperioden 1977-1981, falt ut av Stortinget. Fremskrittspartiets oppslutning på 4,4 prosent ved stortingsvalget i 1981 ble startskuddet for en 30 års lang ferd med opptur, der partiet ved stortingsvalget i 2009 hadde den høyeste notering noen gang, med en oppslutning på 22,9 prosent og var dermed landets nest største parti.

Hensikten med denne oppgaven er å beskrive Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk og eventuelle endringer på dette området. Min hovedproblemstilling er: *Hva bestod Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk av i perioden 1975-2009? Har den endret seg? Og hvordan kan vi posisjonere Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i forhold til hovedtrekkene som skisseres i den styrings- og forvaltningspolitiske litteraturen i denne perioden?*

¹ Partiprogram 1975 s. 9

Jeg skal videre utdype hva jeg legger i begrepet styrings- og forvaltningspolitikk. Forvaltningspolitikk kan defineres snevert – som den politikk som er opptatt av forvaltningens arbeidsoppgaver, roller og funksjoner og av hvordan forvaltningen bør organiseres for best å fylle sine oppgaver. Med uttrykket ”styrings- og forvaltningspolitikk” ønsker jeg å favne videre enn dette. Ved siden av å beskjeftige meg med forvaltningen i snever forstand, vil jeg også inkludere politiske forestillinger og ønsker om hva staten skal beskjeftige seg med, hvordan den bør organiseres og av relasjonene mellom forvaltningen og de politiske institusjonen i styringssystemet.

1.1 Litteratur om Fremskrittspartiet og problemstilling

En rekke bøker og masteroppgaver er skrevet om Fremskrittspartiet. En del av litteraturen er politiske pamfletter, bøker som enten er skrevet av eller for Fremskrittspartiet. En av disse var Jan Martin Iversens jubileumbok *Fra Anders Lange til Carl I. Hagen*. Boka er basert på Iversens masteroppgave i historie fra 1994. Masteroppgaven ble senere utgitt i bokform på oppfordring av Fremskrittspartiet til partiets 25 års jubileum. Iversen søkte å forklare Fremskrittspartiets politiske utvikling til og med 1997. Boken tar for seg hvordan ALP ble til, viktige aktører i partiets utvikling, partiets fanesaker og konflikter innad i partiet. Iversen mente at partiets fanesaker i starten var skatter, avgifter og byråkrati. I de senere år beholdt partiet disse fanesakene, men inkluderte også nye områder som privatisering-, innvandring- og helse- og sosialpolitikk.² Når Iversen skulle forklare skifter i partiets kurs, var det ulike konflikter innad i partiet som ble lagt til grunn. Et eksempel var landsmøtet på Bolkesjø, der konflikten mellom Hagen og hans tilhengere og liberalistene,³ resulterte i at liberalistene trakk seg fra partiet, og Fremskrittspartiet ble mindre liberalistisk.⁴

I likhet med politiske pamfletter har akademiske tekster om Fremskrittspartiet blitt flere de siste årene. Flere av tekstene handler på en eller annen måte om Fremskrittspartiets forhold til

² Iversen (1998) s.141

³ I denne betegnelsen inngår blant andre tidligere 1.nestleder Ellen Wibe, og de fire stortingsrepresentanter Ellen Christine Christiansen, Stephen Bråthen, Roy N.Wetterstad og Oscar Douglas Hillgaard som trakk seg etter landsmøtet på Bolkesjø i 1994. Iversen (1998) s.137

⁴ Iversen (1998) s.132-140

staten. Tor Simonsens masteroppgave i historie *Høyrepopulismens politiske metamorfose på 1990-tallet: en komparativ studie av tre nordiske partier: Fremskridtspartiet, Dansk Folkeparti og Fremskrittspartiet* er en av disse. Som tittelen indikerer, mente Simonsen at Fremskrittspartiet endret profil i løpet av 1990-årene. På et overordnet plan mente Simonsen at det skjedde en forvandling i det høyrepopulistiske uttrykket, der ”en bevegelse fra den neoliberalistiske høyrepopulismen til den nasjonalistiske høyrepopulismen”⁵ gjorde seg gjeldende.

Simonsen la vekt på tre hendelser som hadde stor betydning for Fremskrittspartiets forvandling i løpet av 1990-årene. Den første hendelsen var oppgjøret på Fremskrittspartiets landsmøte på Bolkesjø i 1993, da en rekke liberalister trakk seg ut av partiet. Den andre hendelsen handlet om at partiets ledelse tok et oppgjør med de radikale innvandringsmotstanderne i årene mellom 1995 og 2000. Den siste var partiets orientering mot sentrum på den politiske skalaen, og som manifesterte seg i valget av Siv Jensen og Terje Søviknes i partiets øverste ledelse, som ble ”foreløpig slutført ved at den moderate liberalisten Siv Jensen ble valget [sic.] til formann av partiet i 2005”.⁶

Siv Jensens inntog i rikspolitikken og i Fremskrittspartiets øverste ledelse, bidrog til at partiet beveget seg bort fra den neoliberalistiske linjen det hadde hatt før. Simonsen mente at dette best kunne ses da partiet lagde en ny næringspolitisk plattform på slutten av 1990-tallet. I denne prosessen var Jensen en pådriver for en mer aktiv statlig politikk.⁷ På bakgrunn av dette konkluderte Simonsen med at Fremskrittspartiet ikke bare gjennomgikk en politisk metamorfose, men også en ideologisk forvandling på slutten av 1990-tallet.⁸

I Anna Skjørestads masteroppgave *Et liberalistisk parti?* skulle forfatteren finne standpunkter som var konsistente i Fremskrittspartiets partiprogrammer og partilederdebattene i tidsrommet 1989 til 2005. Skjørestad brukte samme kapittelinndeling som partiprogrammene i masteroppgaven og grep om alle områdene i partiets programfestede politikk. Skjørestad konkluderte med at konsistente standpunkter i analysens tidsrom var; eldreomsorg, folketrygdfinansieringen av helsevesenet, redusert u-hjelpspolitik, strengere innvandring- og

⁵ Simonsen (2007) s.121

⁶ Simonsen (2007) s.111

⁷ Simonsen (2007) s.75

⁸ Simonsen (2007) s.86

kriminalpolitikk.⁹ Selv om partiet på flere programfestede områder hadde et liberalistisk standpunkt, mente Skjørestad at Fremskrittspartiets programfestede politikk ble mindre liberalistisk i perioden. Dette hang sammen med at partiet skiftet standpunkt med hensyn til statens omfang, bruk av offentlige midler og statlig eierskap. Tidligere ønsket Fremskrittspartiet å redusere offentlig forbruk, men mot slutten av perioden åpnet partiet opp for å opprettholde og, i noen tilfeller, øke det offentlige forbruket. Når det gjaldt statlig eierskap mente Skjørestad at Fremskrittspartiet hadde vært negativ til alle former for statlig eierskap, men at de på slutten av 1990-tallet åpnet opp for strategiske statlige eierskap.¹⁰

Både Simonsen og Skjørestad erkjente at Fremskrittspartiets forhold til staten endret seg. I den sammenheng er det tre problemer i Simonsens og Skjørestads fremstillinger. For det første studerte forfatterne partiets politikk innenfor et begrenset tidsrom. Begge forfatterne tok utgangspunkt i partiets politikk fra 1989, og utelot 16 år av partiets utvikling (1973-1989). For det andre hadde forfatterne andre mål enn å se på Fremskrittspartiets forhold til staten og hvordan dette hadde endret seg. Simonsen var opptatt av å sammenligne Fremskrittspartiets endringer med søsterpartiene i Danmark. Skjørestad ville ved å bestemme kjernesakene til partiet, definere hvilken politisk profil Fremskrittspartiet hadde. For det tredje er det problematisk at ingen av forfatterne brukte kilder som for eksempel stortingsdokumenter og intervjuer. For Simonsens del er kildematerialet konsentrert rundt riksaviser og partiavisen *Fremskritt*. Skjørestad på sin side bygget analysen på partiprogrammer og partilederdebatteer.

Litteraturen viste oss at partiets forhold til staten, herunder styrings- og forvaltningspolitikk var av betydning for Fremskrittspartiet. Ingen har for øvrig gjennomført en grundig analyse av temaet i dets store bredde. Å rette søkelyset på partiets styrings- og forvaltningspolitikk vil derfor være en interessant vinkling.

I prosjektskissen til denne masteroppgaven ble det gjennomført en analyse av Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk på 1970-tallet, for å se hvor givende en studie av partiets styrings- og forvaltningspolitikk var. Funnene i denne analysen gav meg tydelige signaler om at dette var et politisk område som var av stor betydning i partiets programfestede politikk. Spesielt tre forhold gjorde seg gjeldende.

⁹ Skjørestad (2007) s.77-78 og s.83

¹⁰ Skjørestad (2008) s.54-57

Det første handlet om å kontrollere forvaltningen ved hjelp av stats- og forvaltningsrettslige begrensninger på skjønn og selvstendighet. Flere av partiets forslag gikk i retning av å beskytte innbyggerne mot mulige overgrep fra forvaltningen. Samtidig var partiet opptatt av å redusere forvaltningens omfang, både for å gjøre den mer effektiv, men også for å frigjøre arbeidstakere til privat sektor. Det andre var partiets forhold til statens størrelse, og den påvirkningsmakt staten hadde i samfunnet. Fremskrittspartiet ville redusere staten ved hjelp av skatte- og avgiftskutt, redusere de offentlige utgiftene, samt øke næringsfriheten. Det tredje forholdet handlet om statlig eierskap. Fremskrittspartiet var opptatt av å privatisere store deler av det statlig eierskapet fordi statlig involvering i næringslivet ikke var en naturlig statsoppgave.

I likhet med prosjektskissen har jeg, i denne oppgaven, tematisert Fremskrittspartiets programfestede politikk i fire deler; statssyn, kontroll med forvaltning, statens størrelse og statlig eierskap. Ved å tematisere på denne måten er det lettere å se kontinuitet i partiets politikk som gjør det enklere å besvare spørsmålene som stilles i oppgaven.

En av de viktigste aktørene i Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk var tidligere partiformann og parlamentarisk leder Carl Ivar Hagen. Hagen overtok Anders Langes plass i Stortinget i 1974. Det ble startskuddet for en politisk karriere, der Hagen utviklet seg til å bli en av landets mest engasjerte konstitusjonspolitikere.

Allerede på midten av 1970-tallet var Hagen en svært sentral aktør i arbeidet med å lage en partiorganisasjon i ALP-bevegelsen. Som ALPs første partisekretær påbegynte han arbeidet med å lage et valgmanifest, en organisasjonsplan og vedtekter for ALP.¹¹

Da Hagen ble valgt til parlamentarisk nestleder brukte han mye tid på å gjenreise partiet etter det dårlige fylkes- og kommunevalget i 1975. Hagen var opptatt av å profilere partiet, slik at velgerne stemte på partiet og ikke enkeltpersoner, men han var også tidlig opptatt av organiseringen av statsforvaltningen. ”En sak jeg brukte mye tid og krefter på i Stortinget, var meldingen om utviklings- og effektiviseringsarbeid i statsadministrasjonen”.¹² I mitt intervju

¹¹ Hagen (2007) s.49-50

¹² Hagen (2007) s.61

med Hagen våren 2011 hevdet han at han hadde vært opptatt av styrings- og forvaltningspolitikk helt siden han første gang kom inn på Stortinget. I løpet av flere tiår som stortingsrepresentant var Hagen en pådriver for åpne høringer i Stortinget, samt å bygge kontrollsystemer for forvaltningen som medlem av Kontroll- og konstitusjonskomiteen.¹³

Ved regjeringsskiftet i 2001 skulle en ny stortingspresident velges. Avtroppende president Kirsti Kolle Grøndahl gav seg og Hagen var en potensiell arvtager. Hagen la aldri skjul på hvor mye han ønsket denne jobben. I Norge har presidentskapet betydelig innflytelse på de formelle og administrative sider ved Stortingets arbeid, ifølge historiker Trond Nordby.¹⁴ Selv mente Hagen at stortingspresidenten har ”en enorm reell makt, ikke på grunn av posisjonen, men på grunn av funksjonen”.¹⁵ Mulighetene for å endre styringssystemene, samt modernisere Stortinget, var noen av tiltakene Hagen ville igangsatt om han hadde fått stortingspresidentvervet.¹⁶

Jeg mener det er viktig og interessant å analysere Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk, først og fremst fordi opprettelsen av partiet i stor grad bygget på å redusere forvaltningens og statens makt. At en sentral aktør som Hagen har så stor interesse for styrings- og forvaltningspolitikk, gjør det desto mer interessant.

I Skjørestads masteroppgave foretok forfatteren noen interessante analytiske grep for å påvise hva som var Fremskrittspartiets kjernesaker. Skjørestad så om standpunktene i partiprogrammene og partilederdebuttene endret seg over tid. Standpunktene som ble opprettholdt eller styrket over tid, kunne betegnes som en kjernesak.¹⁷ I min masteroppgave vil det være interessant å se om komponentene i Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk er konsistente over tid. Derfor kan vi tilspisse problemstillingen ved å stille spørsmålet: *Kan vi med utgangspunkt i Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitiske komponenter betegne politikfeltet som en kjernesak?*

¹³ Intervju med Hagen 22.03.11 og Grønlie og Flo (2009) s.372

¹⁴ Nordby (1985) s.21

¹⁵ Intervju med Hagen 22.03.11

¹⁶ Hagen (2007) s.403-404 og Intervju med Hagen 22.03.11

¹⁷ Skjørestad (2008) s.3-6

1.2 Forskningslitteratur om styrings- og forvaltningspolitisk historie

Jeg vil også prøve å posisjonere Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i forhold til den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen i perioden. Utviklingen er blant annet gjort rede for i Tore Grønlie og Yngve Flos tobindsverk *Sentraladministrasjonens historie etter 1945, Ekspansjonsbyråkratiet 1945-1980* og *Den nye staten? Tiden etter 1980*, som ble utgitt i 2009.¹⁸

Et av grunntemaene i disse bøkene var hvordan forvaltningens strukturer har blitt formet og politisert for å bli mer lydør overfor politiske myndigheter. Det første bindet handler om ”ekspansjonsbyråkratiet” fremvekst og hvordan det gradvis ble et redskap for en ekspansiv og styringsvillig stat. Bind to tar for seg årene etter 1980, da ekspansjonsstaten ble utfordret av ideen om en ny stat. Statens styring og kontroll over flere samfunnssektorer ble redusert, og gradvis erstattet med at staten skulle tilrettelegge for mer marked og konkurranse som et alternativ til statlig styring.¹⁹

1970-tallet kan betegnes som byråratikritikkens tiår, da Arbeiderpartiet ble mer kritisk til byråratiet og hvordan det truet demokratiet. I siste halvdel av 1970-årene ble byråratikritikken overtatt av Høyre, og med det endret også innholdet i byråratikritikken seg. Blant annet mente Høyre at effektivisering- og rasjonaliseringsfremstøtene hadde hatt liten effekt fordi organene som var satt til dette arbeidet var for svake.²⁰

På 1980-tallet gjorde reformprogrammene om forvaltningen sitt inntog, og ble en viktig faktor i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen. Denne gangen var også Høyre og Arbeiderpartiet sentrale aktører i forhold til moderniseringen og fornyelsen av forvaltningen, med henholdsvis Moderniseringsprogrammet og Fornyelsesprogrammet. Likhetene var mange, blant annet var partiene opptatt av å avregulere, forenkle og effektivisere forvaltningen, samt skape en resultatorientert, rammestyrte, service- og publikumsorientert forvaltning. Det som skilte de to programmene utkrystalliserte seg i to punkter. For det første nedtonet arbeiderpartiregjeringen Moderniseringsprogrammets forslag om å redusere det

¹⁸ Grønlie har skrevet bind 1, mens Grønlie og Flo har skrevet bind 2.

¹⁹ Grønlie (2009) s.10

²⁰ Grønlie (2009) s.418-419

offentlige engasjementet. For det andre la arbeiderpartiregjeringen større vekt på organiseringen av departementene og deres oppgaver.²¹

På begynnelsen av 1990-tallet ble styrings- og forvaltningspolitikken mer statsorientert. Brundtland III-regjeringen var opptatt av å opprettholde og videreutvikle offentlig sektors størrelse og oppgaver. Flere av ideene til styrings- og forvaltningspolitikken i dette tidsrommet kom fra Hermansenutvalgets *En bedre organisert stat*. Fra og med 1993 endret politikken seg, da arbeiderpartiregjeringen åpnet opp for å fristille en rekke statlige selskaper.²²

Fristillingspolitikken som kom på plass etter 1993, ble videreført og gradvis utvidet til å gjelde flere statlige selskaper. Arbeiderpartiet, spesielt Stoltenberg I-regjeringen og Bondevik II-regjeringen med høyrestatsråd Victor D. Norman var sentrale. I dette tidsrommet ble organiseringen av departementer og direktorater på nytt tatt opp. I tillegg ble diskusjonen rundt uavhengig tilsyn intensivert.²³ Da Stoltenberg II-regjeringen overtok regjeringslokalene i 2005, ble styrings- og forvaltningspolitikken mer statsorientert igjen.

Som vi ser var Grønlie og Flo opptatt av å identifisere hvilke partier, politiske aktører og miljøer innad i forvaltningen som bidrog til å utvikle forvaltningen til slik vi kjenner den i dag. I forhold til partiene og de politiske aktørene, hadde forfatterne hovedsakelig søkelyset på Arbeiderpartiet og Høyre. Forfatterne opererte med begrepet som høyresiden, uten at vi fikk noe klart inntrykk av om Fremskrittspartiet lå under denne betegnelsen. Når Fremskrittspartiet ble nevnt, var det som oftest i relasjon med enkeltsaker.

Med utgangspunkt i dette var det to forhold som gjorde seg gjeldende. Siden Grønlie og Flo i liten grad har skrevet om Fremskrittspartiet, gir det meg en mulighet til å bidra til forskningsfronten på det styrings- og forvaltningspolitiske feltet. For det andre kan vi relatere Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk til utviklingstrekkene i styrings- og forvaltningspolitikken fra 1975 til 2009 skissert av Grønlie og Flo.

²¹ Grønlie og Flo (2009) s.60-66

²² Grønlie og Flo (2009) s.86-100 og 173-205

²³ Grønlie og Flo (2009) s.173-202 og 239-263

Etter å ha sett på hovedtrekkene i utviklingen av styrings- og forvaltningspolitikken i dette tidsrommet, kan vi tilspisse problemstillingen ytterligere: *Hvordan stod Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i forhold til de ledende ideene i styrings- og forvaltningspolitikken fra 1970-, 1980-, 1990- og 2000-tallet?* Siden Arbeiderpartiet og Høyre er relativt inngående analysert i litteraturen kan vi også stille spørsmålet: *På hvilke områder skiller Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk seg fra Høyres- og Arbeiderpartiets styrings- og forvaltningspolitikk?*

1.3 Redegjørelse for kildene

Kildematerialet i masteroppgaven er partiprogram, stortingsmeldinger, innstillinger fra stortingskomiteer, referat fra stortingsdebatter og intervjuer. I denne delen skal vi se på hva de ulike kildene gir oss og fordelene ved å kombinere ulike kilder.

Jeg er ute etter å identifisere stabilitet og endringer i partiets politikk. For å avdekke meningsendringer over tid, har jeg valgt å se på hva partiet har vedtatt på landsmøter for se om noe gjennomgående manifesterer seg i parti- og prinsippprogrammer fra valgår til valgår. Alle partiprogrammer er bevisst formulert, slik sett er de en viktig indikator på partiets identitet og hva slags saker partiet ønsker å identifisere seg med. Når det skjer endringer i partiprogrammene skjer det samtidig endringer i partiets identitet.

Det andre kildematerialet jeg ønsker å se på er stortingsdokumenter. I motsetning til partiprogrammene som forteller hva partiet ønsker å gjøre, viser stortingsdokumentene i større grad hva partiet ønsker å gjennomføre i praksis.

I hovedproblemstillingen var et av målene å posisjonere Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i forhold til den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen. Meldingene jeg skal se på brukes også av Grønlie og Flo for å forklare utviklingstrekkene på dette feltet. Ved å se på reaksjonen til Fremskrittspartiet i disse meldingene, får vi en bedre forståelse av hvordan partiet står i forhold til utviklingstrekkene og de rådende regimenes styrings- og forvaltningspolitikk. Først og fremst sier meldingene noe allment om forvaltningen. De tar for seg problemene med forvaltningen, hvordan problemene skal løses og hvordan forvaltningen skal se ut i framtiden. Å se på partiets samtlige komitémerknader og

referater fra stortingsdebattene om alle stortingsmeldinger som omhandler forvaltningen er selvsagt for omfattende. Derfor har jeg valgt ut fire stortingsmeldinger som har stått særlig sentralt i nyere styrings- og forvaltningspolitikk og forskning og som samlet dekker hele perioden.

De fire forvaltningsmeldingene er: Stortingsmelding nummer 31 (1975-76) *Administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid*, stortingsmelding nummer 83 (1984-1985) *Langtidsprogrammet 1986-1989*, stortingsmelding nummer 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, Fundament for felleskap* og stortingsmelding nummer 19 (2008-2009) *En forvaltning for demokrati og felleskap*. Tre av de fire meldingene kommer fra arbeiderpartiregjeringer og dagens rød-grønne regjering. Meldingen fra 1975 kom fra Bratteli II-regjeringen (1973-1976), meldingen fra 1991 kom fra Brundtland III-regjeringen (1990-1996) og meldingen fra 2008 kom fra Stoltenberg II-regjeringen (dannet i 2005). Den fjerde meldingen kom fra Willoch-regjeringen (1981-1985).

Vi kan få en bredere forståelse av Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk ved å bruke både partiprogrammer og stortingsdokumenter som kilder. Disse kildetyperne er ulike, men utfyller hverandre. På den ene siden har vi partiprogrammene, som ofte er prinsipielle og visjonære. I slike kilder finner vi som oftest de store vyene for framtiden. På den andre siden har vi stortingsdokumentene, der det diskuteres mer konkrete politiske tiltak. Ved å kombinere kildene har jeg to forventninger.

For det første bør vi kunne se hvor trofast partiet er til sin programfestede politikk. Siden partiprogrammene sier hva partiet vil gjøre, er det interessant å se hvilke politiske standpunkt fra den programfestede politikken som fremmes, av Fremskrittspartiets representanter i stortingskomiteene og stortingsdebattene. For det andre er partiets representanter i stortingsdebatten, på grunn av kort taletid, tvunget til å gjøre et utvalg fra partiprogrammene og komitémerknadene om hvilke forslag som skal fremmes. De sakene som fremmes kan gi oss en forståelse av hvilke politiske saker partiet er særlig opptatt av å gjennomføre.

Den tredje kildetyperen jeg vil bruke er muntlige kilder. Denne kildetyperen skal hovedsakelig plassere, utdype og korrigere det skriftlige materialet, slik historiker Knut Kjeldstadli påpeker

i boka *Fortida er ikke hva den en gang var*.²⁴ Jeg vil forholde meg til to intervjuer, begge med Hagen. Han har spilt en sentrale rolle i oppbyggingen av Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i over tre tiår, og hans engasjement for dette politikkkfeltet har vært utpreget.

Det ene intervjuet ble gjennomført i 1998 av *Stat og Styring*. Fagtidsskriftet om offentlig sektor intervjuet Hagen fordi en rekke reformer ble vedtatt og gjennomført på 1990-tallet, opprinnelig ble lansert av Hagen. Fagtidsskriftet ba i den sammenheng Hagen om å utdype ideene om en sammenhengende og helhetlig forvaltning som han presenterte på Fremskrittspartiets landsmøte det året.²⁵

Det andre intervjuet ble utført av meg våren 2011. På dette tidspunktet hadde jeg en god forståelse av Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk, men på noen punkter etterlot de skriftlige kildene meg ubesvarte spørsmål. Jeg valgte derfor å intervju Hagen og håpte at jeg gjennom konkrete spørsmål om enkeltsaker i partiets styrings- og forvaltningspolitikk kunne få fylt noen av hullene i det skriftlige kildematerialet. I en intervjusituasjon må utspøreren alltid ha et kritisk blikk på informasjonen informanten kommer med og være nøye på hvordan en bruker kilden i ettertid. For min del kan det først og fremst ha vært problematisk at min rolle var for deltakende i intervjuet og dermed la føringer for temaet vi skulle diskutere. Men dette var en bevisst strategi fra min side for å skape en diskusjon jeg i ettertid kunne referere til i denne oppgaven.

Med tanke på at vi skulle diskutere et tidsrom på over tretti år, måtte jeg også ta høyde for innslag av glemsel og feilerindring hos Hagen. Underveis i intervjuet ble det klart at Hagen, på flere områder, ikke kunne gi konkrete svar på mine spørsmål. Faren for at Hagen bevisst konstruerte et ukorrekt bilde av fortiden var derfor ikke påtrengende.

1.4 Disposisjon

I framstillingen har jeg fire analysekapitler, som tar utgangspunkt i periodene 1975 til 1981, 1981 til 1989, 1989 til 1997 og 1997 til 2009. Ifølge Kjeldstadli er periodisering viktig. "[Vi

²⁴ Kjeldstadli (2007) s.193

²⁵ Stat og Styring (1998) nummer 3

sier] at et visst tidsrom var så forskjellig fra tida før og tida etter at vi ser disse åra som en avgrenset enhet”.²⁶ Mitt kriterium for å periodisere er med hensyn til endringer i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen.

Det andre kapitlet i masteroppgaven tar utgangspunkt i styrings- og forvaltningspolitikken i tidsrommet 1975 til 1981. Først skal jeg presentere hovedtrekkene i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen i denne perioden. Deretter skal jeg analysere Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk, ved hjelp av partiprogrammene fra 1975 og 1977 og Fremskrittspartiets stortingskomitémerknader og innlegg i stortingsdebatten tilknyttet stortingsmeldingen *Om administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid (1975-1976)*. I oppsummeringen skal jeg posisjonere Fremskrittspartiet i forhold til ideene og politikken som ble gjennomført i dette tidsrommet, med spesielt hensyn til Modalsliutvalgets innstilling i 1970 og byråkratikritikken i siste halvdel av 1970-årene.

Tredje kapittel tar for seg årene 1981-1989 og har samme struktur som kapittel to. Kildegrunnet er partiprogrammene fra 1981 og 1985, partiets komitémerknader og innlegg i stortingsdebatten om stortingsmelding nummer 83 *Langtidsprogrammet 1986-1989 (1984-1985)*, der Moderniseringsprogrammet var et vedlegg til meldingen. I dette tidsrommet skiftet styrings- og forvaltningspolitikken retning, mye på grunn av de svært like reformene som ble presentert i Moderniseringsprogrammet og Fornyelsesprogrammet fra henholdsvis Høyre og Arbeiderpartiet. I likhet med forrige kapittel er et av målene å posisjonere Fremskrittspartiet i forhold til hovedtrekkene i utviklingen av styrings- og forvaltningspolitikken.

Fjerde kapittel tar for seg årene mellom 1989 og 1997. Ved å se på Fremskrittspartiets partiprogrammer fra 1989 og 1993, partiets komitémerknader og innlegg i stortingsdebatten om stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) *Om statens Forvaltnings- og personalpolitikk, Fundament for Felleskap*, skal jeg fastslå hva Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk består av. Vi skal også se hvordan Fremskrittspartiets politikk kan posisjoneres i forhold til hovedtrekkene i styrings- og forvaltningspolitikken. I litteraturen er det to viktige prosesser i perioden. Den første prosessen handlet om at styrings- og forvaltningspolitikken ble mer statsorientert, noe som la grunnlaget for *Fundament for Felleskap*. Den andre prosessen som fikk gjennomslag på det politiske plan etter 1993,

²⁶ Kjeldstadli (2007) s.221

handlet om å fristille statselskapene. Det første selskapet i denne prosessen var omdannelsen av Televerket til statsaksjeselskapet Telenor.

Siste analysekapittel i denne oppgaven dekker tidsrommet mellom 1997 og 2009. Ved å analysere Fremskrittspartiets programfestede politikk fra 1997, 2001 og 2005, i tillegg til Fremskrittspartiets merknader i stortingskomiteen og innlegg i stortingsdebatten om stortingsmelding nummer 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og felleskap*, skal jeg studere Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i vår egen tid; hva den bestod av, og om den har endret seg. I den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen skjedde det vesentlige endringer i denne perioden. Flere statselskaper ble fristilt, ideene om å endre relasjonen mellom departementer og direktorater ble en realitet, og den nye uavhengigheten til tilsynene grep om seg. Med utgangspunkt i resultatene fra analysen av Fremskrittspartiets programfestede politikk og stortingsdokumentene, skal jeg posisjonere partiet i forhold til disse endringene.

I konklusjonen er målet å svare på de spørsmålene som jeg har stilt i oppgaven. Først og fremst skal jeg betone de viktigste trekkene ved Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i perioden og hvordan den har endret seg. Deretter skal jeg posisjonere Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i forhold til hovedtrekkene i utviklingen av styrings- og forvaltningspolitikken skissert i mitt litteraturutvalg. Til slutt skal jeg se om standpunktene i partiets styrings- og forvaltningspolitikk er stabile eller forsterkes i perioden 1975-2009. På denne måten kan vi identifisere om Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk er en kjernesak.

2. Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i perioden 1975-1981

”Akkurat som en militærstat har sitt maktgrunnlag i hæren, og politistaten i et allmektig politi, hviler formynderstatens makt på inntektskonfiskering og det voksende byråkrati”²⁷

2.1 Innledning

Hensikten med denne oppgaven er å finne ut hva Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk bestod av, og om den endret seg i perioden 1975 til 2009. I dette kapitlet er målet å danne et bilde av Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk på 1970-tallet ved hjelp av et utvalg kilder. Før vi kommer så langt skal jeg betone hovedtrekkene i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen skissert i mitt litteraturutvalg. Avslutningsvis i dette kapitlet skal jeg posisjonere Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i forhold til hovedtrekkene i styrings- og forvaltningspolitikken på 1970-tallet.

Kildematerialet som skal belegge Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i dette kapitlet er partiprogrammene fra 1975 og 1977, samt partiets stortingskomitémerknader og

²⁷ Partiprogram (1975) s.6

innlegg i stortingsdebatten om stortingsmeldingen *Om administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid*. Jeg har valgt å se bort fra Fremskrittspartiets første partiprogram fra 1973 i analysen, fordi det ikke inneholder noen konkrete politiske forslag, kun prinsipper. Grunnen til at Fremskrittspartiet hadde et partiprogram i 1975 var fordi partiet så det som nødvendig å utdype prinsippprogrammet fra 1973.²⁸

Min tematisering av partiets programfestede politikk er delt i fire deler; statssyn, kontroll med forvaltningen, statens størrelse og statlig eierskap. Stortingsdokumentene er tematisert i to deler, effektivisering og rasjonalisering og departement- og direktoratsstruktur. Kildene dekker ulike områder av Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk, som er en fordel når vi skal posisjonere partiets politikk i forhold til hovedtrekkene i styrings- og forvaltningspolitikken.

Hovedtrekkene i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen bygger på flere forskere, først og fremst Tore Grønli's første bind i *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. I tillegg skal jeg se på Øyvind Nordbrønd Grøndahls *Byråkrati eller Demokrati?*²⁹ som analyserer forvaltningspolitikken i 1970-årene, og Øyvind Eliassens hovedfagsoppgave om *Etableringen av Statoil* på begynnelsen av 1970-tallet.³⁰ Jeg har valgt å se på litteratur som også beskjeftiger seg med tiden før 1975, fordi Fremskrittspartiet ved flere anledninger forholder seg til styrings- og forvaltningspolitiske ideer som gjorde seg gjeldende tidligere på 1970-tallet.

I stortingsperioden 1973 til 1977 hadde Fremskrittspartiet fire representanter. Disse var Anders Lange, Erik Gjems Onstad, Harald Bjarne Slettebø og Erling Erland. Partileder og partistifter Anders Lange døde i 1974 og Carl Ivar Hagen tok over Langes plass i Stortinget. I stortingsperioden 1977 til 1981 hadde ikke Fremskrittspartiet representanter på Stortinget.³¹

²⁸ Partiprogram (1975) s.1

²⁹ Et kapittel i *Forvaltning for politikk* (1999), som ser på forvaltningspolitikk i 1970-årene

³⁰ Hovedfagsoppgave i historie (1991), som analyserte de politiske premissene for opprettelsen av statsoljeselskapet og dets vedtekter

³¹ Fremskrittspartiet gikk tilbake 3,1 prosent og fikk 1,9 prosent ved stortingsvalget i 1977. Stortinget (nedlastet 19.04.2011 fra <http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Partiene/Historiske-partier/Anders-Langes-Parti/?pid=1973-77>)

2.2 Hovedtrekk i styrings- og forvaltningspolitikken i 1970-årene

I mai 1970 ble Modalsliutvalgets *innstilling om den sentrale forvaltnings organisasjon* overlevert daværende statsminister Per Borten. Utvalgsinnstillingen gikk systematisk og prinsipielt gjennom alle ledd i sentraladministrasjonen, for å komme frem til en logisk og rasjonell organisering og plassering av saksområder.³² Utvalgets flertall anbefalte et systematisk skille mellom departement og direktorat. Departementene skulle være politiske sekretariater for statsråden, og konsentrere seg om å utforme og initiere politikk. Modalsliutvalgets anbefalinger for direktoratene var en systematisk videreføring av det som hadde vært en hovedretningslinje siden 1955, om å avlaste statsrådenes og departementenes arbeidsbyrde ved å flytte saksområder fra departement ut til frittstående direktorater.³³ En sentral aktør i utvalget var Karl Trasti, som ble identifisert som utvalgets inspirator av dets leder, Jacob Modalsli.³⁴

På det politiske planet ble svært lite av Modalsliutvalgets innstilling gjennomført. Ifølge Grønlie var det to grunner til dette. For det første hadde ikke det politiske miljøet, med statsminister Trygve Bratteli i front, troen på at store deler av sentraladministrasjonen kunne reorganiseres slik Modalsliutvalget la opp til. Øyvind Nordbrønd Grøndahl mente at Bratteli og Trasti hadde ulike oppfatninger om hvordan styrings- og forvaltningspolitikken skulle utvikles. Som finansminister i Torp-regjeringen (1951-1955) hadde Bratteli ”flere sammenstøt med daværende byråsjef Karl Trasti, ikke minst fordi Bratteli stilte seg sterkt kritisk til både innhold og form i Trastis forvaltningspolitiske opplegg”.³⁵

For det andre kom utvalgsinnstillingen på feil tidspunkt. Ifølge Grønlie gjaldt dette spesielt videreføringen av direktoratspolitikken fra 1955. Utskilling av frittstående direktorater ble sett på som en utdatert politikk, både i regjeringen og i Stortinget. Grøndahl konkluderte med at hele utvalgsinnstillingen representerte en forvaltningspolitikk på overtid.

³² Grønlie (2009) s.347

³³ Grøndahl (1999) s.237

³⁴ Grønlie (2009) s.348

³⁵ Grøndahl (1999) s.246

”Fra slutten av 1960-tallet og utover på 1970-tallet skjedde et forvaltningspolitisk omslag; en bredere styrings- og forvaltningspolitisk nyorientering i forhold til den politikken Modalsliutvalget representerte, og dermed også i forhold til viktige elementer i etterkrigstidens styrings- og forvaltningspolitikk”.³⁶

1970-tallet ble betegnet som det radikale tiåret, mye på grunn av Arbeiderpartiets oppgjør med sin egen styrings- og forvaltningspolitikk i etterkrigsårene. Arbeiderbevegelsens utredningskontor, ”tenkeloftet”, var en av kreftene bak oppjøret som resulterte i en ny og mer radikal styrings- og forvaltningspolitikk. Arbeiderpartiet ble mer kritisk til byråkratiet, og trusselen det utgjorde mot demokratiet.³⁷

Etableringen av Statoil i 1972 kan også ses i sammenheng med politikernes frykt for byråkratiets makt i samfunnet. Øyvind Eliassen påpekte at det politiske engasjementet var fraværende i oljepolitikken i 1960-årene, og at Statens oljeråd, og spesielt Jens Evensen, hadde størst innflytelse på politikfeltet. I 1970 oppsto det derimot et skille da det politiske apparatet startet å engasjere seg i dette politikfeltet, hovedsakelig på grunn av store forekomster av petroleum på norsk sokkel.³⁸ Dette resulterte i opprettelsen av oljeselskapet Den norske stats oljeselskap A.S i 1972, som senere skiftet navn til Statoil.

Da opprettelsen av selskapet ble diskutert i Stortinget, var det ulike oppfatninger rundt hvilken bedriftsform selskapet skulle ha. På den ene siden sto Arbeiderpartiet, som ønsket et stort statlig engasjement som kunne garantere at oljevirkosomheten kom samfunnet til gode.³⁹ På den andre siden lanserte Høyre ”folkeaksjeselskapet” for ”å unngå en statsforvaltning som [...] var tvunget til å ta hensyn til viktige særinteresser og som til enhver tid var formet av partitaktiske overveielser”.⁴⁰ Statselskapene skulle administrere statsdeltakelsesavtalene, som innebar at ”den praktiske utnyttelsen av statens andel av oljeforekomstene skulle skje gjennom andre [private] selskaper”.⁴¹ Stortingsflertallet bestemte at Statoils ansvarsområder skulle dreie seg om blant annet utvinning, foredling og markedsføring av petroleum.⁴²

³⁶ Grøndahl (1999) s.237-238

³⁷ Grønlie (2009) s.345

³⁸ Eliassen (1991) s.133

³⁹ Eliassen (1991) s.136

⁴⁰ Eliassen (1991) s.68

⁴¹ Eliassen (1991) s.135

⁴² Eliassen (1991) s.141

Selv om Arbeiderpartiet introduserte byråkratikritikken dette tiåret, var det Høyre som overtok ”byråkratikritikkens hegemoni” i siste halvdel av 1970-årene.⁴³ Grønlie mente at ”seks gjengangere [kunne] skilles ut i den styrings- og forvaltningspolitiske argumentasjonen som gradvis ble en av bærebjelkene i det som etter hvert ble høyrebølgens politiske innhold”.⁴⁴

Det første punktet handlet om at forvaltningen var publikumsfiendtlig, i den forstand at befolkningen møtte et byråkrati som var uoversiktlig, ugjennomtrengende og som satte meningsløse grenser for den enkelte.⁴⁵

Videre hadde effektiviserings- og rasjonaliseringsfremstøtene hatt liten effekt. Hovedårsaken til dette var at statlige organer, som Rasjonaliseringsdirektoratet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet, hadde for liten gjennomslagskraft til å rasjonalisere et sterkt og motvillig byråkrati.⁴⁶

Faren for byråkratiets størrelse og styrke fører oss over til det tredje argumentet, der Høyre ville bruke desentralisering som et middel for å redusere byråkratiets makt.⁴⁷ Det store sentralbyråkratiet var en av de viktigste faktorene til at byråkratiet sto så sterkt, og det var dette man ønsket å desentralisere.⁴⁸

Mangel på publikumsvennlighet, rasjonalisering og desentralisering i forvaltningen var beklagelig, men verre var det at forvaltningen truet rettsikkerheten til borgerne. I første rekke var det frihetsberøvende, kompliserte reguleringer som truet rettsikkerheten. I andre rekke skapte fullmaktslovene ”stor fare for forskjellsbehandling”.⁴⁹

Fullmaktslovene var også med på å gi grobunn til det neste punktet, som omhandlet byråkratiseringens negative konsekvenser for demokratiet. Det vesentlige her var at veksten i forvaltningen bidrog til å gi økende makt til byråkratene:

⁴³ Grønlie (2009) s.345

⁴⁴ Grønlie (2009) s.418

⁴⁵ Grønlie (2009) s.418

⁴⁶ Grønlie (2009) s.418

⁴⁷ Grønlie (2009) s.419

⁴⁸ Grønlie (2009) s.419

⁴⁹ Grønlie (2009) s.419

”Stortingets innflytelse og kontroll ble svekket, både gjennom fullmaktslovningens overføring av reell lovgivningsmakt til embetsverket [...], og ved at Stortinget og andre folkevalgte organer ble overbelastet ved at det offentliges myndighetsområde stadig ble utvidet”.⁵⁰

Det siste punktet handlet om statens virkefelt og myndighetsområde. Ved siden av at byråkratiet var publikumsfiendtlig, ikke lot seg reformere og truet rettsikkerheten og demokratiet, beskjeftiget staten seg for mye ”og gikk inn på felter hvor den slett ikke behøvde å engasjere seg, ikke minst fordi de ble bedre ivaretatt av private”.⁵¹

2.2.1 Stortingsmeldingens overordnede og konkrete innhold

Før vi kommer i gang med analysen av Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i denne perioden, er det nødvendig å si noe overordnet om innholdet i stortingsmeldingen *Om administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid*.

Stortingsmeldingen kom fra det nyopprettede Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1972), som hadde i hovedoppgave å jobbe med ”kontinuerlig utvikling og effektivisering av statsforvaltningen”.⁵² Målet med stortingsmeldingen var å avklare hovedlinjene i effektiviseringsarbeidet i forvaltningen. I følge regjeringen var det nødvendig med denne diskusjonen ettersom statens virkefelt og ressursbruk hadde vokst betydelig. I tillegg ønsket regjeringen at effektiviseringsarbeidet skulle skape ”et funksjonsdyktig og effektivt forvaltningsapparat [...] for gjennomføring av politiske organers vedtak og direktiv”.⁵³

Arbeiderpartiet ønsket en effektiv forvaltning, som kunne bidra til at målene som var satt av de politiske myndighetene, ble nådd med minst mulig ressursbruk. Rent konkret innebar regjeringens effektiviseringstiltak å omgjøre departementene til effektive sekretariater for statsrådene. Oppgaver tilhørende departementene skulle i større grad enn tidligere overføres

⁵⁰ Grønlie (2009) s.419

⁵¹ Grønlie (2009) s.420

⁵² Grønlie (2009) s.358

⁵³ Stortingsmelding nummer 31 (1975-1976) s.1

til organer utenfor departementsorganisasjonen.⁵⁴ Når det gjaldt direktoratstrukturen mente regjeringen at disse organene skulle ”iverksette tiltak innenfor rammen av departementets bestemmelser”.⁵⁵ Videre skulle direktoratene arbeide med diverse utredningsarbeid. Regjeringen påpekte at direktoratene ble organisert ulikt, men diskuterte ikke nærmere om direktoratene skulle ha en ensartet organisasjonsmodell.

Innad i statsadministrasjonen rettet regjeringen søkelyset på personalpolitikken. Det måtte blant annet legges vekt på å rekruttere tjenestemenn fra ulike erfaringsområder, utdanningsgrupper, sosialgrupper og landsdeler. I den sammenheng burde man også ha regelmessig opplæring av disse ved hjelp av kurs og seminarer. Regjeringen understreket at dette var viktig for tjenestemenn i ledende stillinger.⁵⁶

Med hensyn til hvilke organer som skulle ta hovedtyngden av effektiviseringsarbeidet, mente regjeringen at arbeidet skulle utføres av de enkelte institusjoner og Statens rasjonaliseringsdirektorat. Forbruker- og administrasjonsdepartementets oppgaver skulle bidra til kontakt og samarbeid mellom de aktuelle statsorganene som skulle effektiviseres. Dette betydde blant annet at departementet måtte få tilført nye og større ressurser. I tillegg åpnet regjeringen opp for at private rasjonaliseringsfirmaer kunne delta i effektiviseringsprosjektene i staten.⁵⁷ Samtidig påpekes det at ”en heldig gjennomføring av effektiviseringstiltak [var] avhengig av at de ansatte [aksepterte] tiltakene”.⁵⁸

2.3 Fremskrittspartiets programfestede politikk 1977-1981

2.3.1 Statssyn

Fremskrittspartiets statssyn i siste halvdel av 1970-årene bar preg av stabilitet. På et overordnet plan ville Fremskrittspartiet at staten skulle legge til rette for balanse mellom det

⁵⁴ Stortingsmelding nummer 31 (1975-1976) s.4

⁵⁵ Stortingsmelding nummer 31 (1975-1976) s.4

⁵⁶ Stortingsmelding nummer 31 (1975-1976) s.4

⁵⁷ Stortingsmelding nummer 31 (1975-1976) s.5

⁵⁸ Stortingsmelding nummer 31 (1975-1976) s.5

offentlige og det private. Dette innebar at partiet måtte definere hvilke oppgaver staten skulle ha og hvilke oppgaver det private skulle ha. I partiprogrammet fra 1975 tok Fremskrittspartiet utgangspunkt i paragraf 110 i Grunnloven: ”Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan skaffe seg utkomme ved sitt eget arbeid”.⁵⁹ Statens oppgaver handlet om forsvar, rettsikkerhet, utdanning, sosialpolitikk, samferdsel og handel.⁶⁰

2.3.2 Kontroll med forvaltningen

Med utgangspunkt i å bevisstgjøre befolkningen på hvor unødvendig stor og tungrodd forvaltningen var, ønsket Fremskrittspartiet, i 1975-programmet, å redusere antall offentlige ansatte i forvaltningen. De offentlige ansatte som staten ikke lenger hadde bruk for, ville partiet omskolere til andre arbeidsoppgaver i det private.⁶¹ Videre mente Fremskrittspartiet at de offentlige ansatte hadde flere fordeler enn de ansatt i det private markedet, som resulterte i at folk valgt en jobb i det offentlige fremfor det private. Fremskrittspartiet mislikte denne utviklingen og ville motarbeide ethvert forslag der det offentlige rekrutterte arbeidere fra det private.⁶²

I partiprogrammet fra 1977, handlet Fremskrittspartiets synspunkter mer om en omorganisering av forvaltningen for å oppnå større effektivitet. Først og fremst ville Fremskrittspartiet at statsrådene skulle være de eneste politiske ansvarlige i departementene. Partiet ville derfor avskaffe statssekretærordningen, samt andre politiske stillinger i departementene.⁶³

Videre var Fremskrittspartiet opptatt av at byråkratiet skulle være politisk nøytralt. Noe vi ser når partiet diskuterer såkalte ”departementale arbeidsgrupper”. Fremskrittspartiet mente at arbeidsgruppene ikke var politisk nøytrale når de utredet forskjellige sakskomplekser for

⁵⁹ Partiprogram (1975) s.13

⁶⁰ Partiprogram (1975 og 1977) s.13-16 og s.23-24

⁶¹ Partiprogram (1975) s.7

⁶² Partiprogram (1975) s.12

⁶³ Partiprogram (1977) s.5

statsrådene, fordi arbeidsgruppene utredninger hadde en tendens til å ligge nært opp til statsrådenes politiske synspunkter.⁶⁴

De siste årene hadde Stortinget gitt flere fullmakter til departementene, og Fremskrittspartiet fryktet at Stortingets makt ovenfor forvaltningen ble redusert på grunn av disse. Fullmaktslovene hadde ofte en bred formålsparagraf som gav departementene mulighet å fortolke forskriftene.⁶⁵ Ifølge Fremskrittspartiets programfestede politikk fra 1977 måtte allerede vedtatte fullmaktslover, der departementene hadde avgjørende makt, endres slik at nødvendige bestemmelser ble tatt med i selve loven. Fremskrittspartiet fryktet at en økning i antall fullmaktslover var med på å utvide byråkratiene.⁶⁶

Et annet redskap for å unngå en videre ekspansjon av byråkratiene der antall fullmaktslover økte, var å styrke domstolene. Fullmaktslovene måtte stoppes ved å gi domstolene ”adgang til å overprøve skjønsmessige avgjørelser i forvaltningen”.⁶⁷ En annen rettsikkerhetsinstans Fremskrittspartiet ville styrke var sivilombudsmannen. I partiprogrammet fra 1977 påpekte partiet at det var viktig å styrke sivilombudsmannens rolle, slik at han fikk nødvendig myndighet til å beskytte borgerne mot urettferdig behandling fra det offentlige.⁶⁸

Et annet synspunkt i denne perioden var partiets krav om å omstrukturere departementene for å tydeliggjøre arbeidsoppgavene til hvert enkelt departement. Rent praktisk ville Fremskrittspartiet dele de store departementene opp i mindre enheter, slik at hvert departement hadde kontroll over et mindre område. Et departementet partiet var spesielt opptatt av var Sosialdepartementet (i dag Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse og omsorgsdepartementet), som var det nest største departementet i denne perioden.⁶⁹ De oppgavene departementet skulle fratas var sysselsetting, attføring, trygder og pensjoner. Disse oppgavene måtte overføres til et nyopprettet departement som partiet kalte ”Sysselsettings- og trygdedepartementet”.⁷⁰

⁶⁴ Partiprogram (1977) s.5-6

⁶⁵ Partiprogram (1977) s.11

⁶⁶ Partiprogram (1977) s.11

⁶⁷ Partiprogram (1977) s.11

⁶⁸ Partiprogram (1977) s.10

⁶⁹ Grønlie (2009) s.429

⁷⁰ Partiprogram (1975) s.18 og (1977) s.17

I partiprogrammet fra 1977 fremmet Fremskrittspartiet et nytt forslag for å tydeliggjøre arbeidsoppgavene i departementene. Fremskrittspartiet ville legge ned Miljøverndepartementet og heller opprette et miljøverndirektorat, der man skulle tilsette fagpersonell som var i stand til å håndtere spørsmål vedrørende forurensing. De andre oppgavene til Miljøverndepartementet skulle føres tilbake til Kommunal- arbeidsdepartementet.⁷¹

2.3.3 Statens størrelse

I denne perioden var Fremskrittspartiet klar på problemene med å ha en stor stat i samfunnet. Lengst i kritikken gikk Fremskrittspartiet i partiprogrammet fra 1975, da partiet eksplisitt påpekte at den argeste fienden til partiet, var formynderstaten og dens rolle i samfunnet.⁷² Problemene med formynderstaten var at den gjennom påbud, restriksjoner og offentlige inngrep ekspanderte ut over sine egne grenser slik at den nærmet seg et punkt der de involverte ikke hadde kontroll over systemet. Alle restriksjoner i samfunnet ble håndhevet av forvaltningen, dette medførte økte offentlige inngrep og forvaltningen ekspanderte. Ekspansjonen handlet om at staten fikk inn penger gjennom skatter og avgifter, for deretter å dele ut pengene ved hjelp av utallige tilskudds-, støtte- og subsidieordninger.⁷³

Som et ledd i å rasjonalisere statsforvaltningen ville Fremskrittspartiet, i partiprogrammet fra 1977, ta i bruk Riksrevisjonen. Ved siden av å kontrollere at departementene og direktoratene fulgte sine retningslinjer gitt av Stortinget, burde Riksrevisjonen også fungere som et rådgivende organ for Stortinget, som skulle ha i oppgave å fremme rasjonaliseringsforslag.⁷⁴ Fremskrittspartiet mente også at staten måtte legge større vekt på rasjonaliseringsarbeidet og at disse burde benyttes i et slikt arbeid.⁷⁵ Først og fremst ville Fremskrittspartiet at private rasjonaliseringsfirmaer skulle undersøke effektiviteten i forvaltningen, ved å sammenligne arbeidsresultater med virksomhetens målsetninger.⁷⁶

⁷¹ Partiprogram (1977) s.18

⁷² Partiprogram (1975) s.2

⁷³ Partiprogram (1975) s.2

⁷⁴ Partiprogram (1977) s.6

⁷⁵ Partiprogram (1977) s.6

⁷⁶ Partiprogram (1977) s.42

I den programfestede politikken ble det også lagt vekt på relasjonen mellom de store statlige inntektene og statens størrelse. Først og fremst ville Fremskrittspartiet, i partiprogrammet fra 1977, redusere det offentlige andel av bruttonasjonalprodukt. Partiet påpekte at andelen i perioden 1965 til 1977 hadde økt med 12,2 prosent, fra 33,9 prosent til 46,1 prosent. Dette hadde medført at de offentlige utgiftene lå milliarder over dets inntekter. For å få balanse i regnskapene ville Fremskrittspartiet, på lengre sikt, redusere andelen av bruttonasjonalprodukt til en tredjedel. I programperioden 1977 til 1981 ville Fremskrittspartiet redusere andelen til 40 prosent.⁷⁷

Det første steget Fremskrittspartiet ville ta for å redusere statens inntekter var å avvikle noen av skatteordningene. I perioden 1975 til 1981 ville Fremskrittspartiet fjerne statsskatten og omlegge formueskatten på driftsmidler.⁷⁸ I det siste partiprogrammet i perioden ønsket Fremskrittspartiet også å gjennomføre en grundig analyse av bedriftsbeskatningen, spesielt arbeidsgiveravgiften som Fremskrittspartiet betegnet som en bedriftsfiendtlig avgift.⁷⁹ Videre ønsket Fremskrittspartiet at skatteuttene skulle gi borgerne disposisjonsrett over egen inntekt, og at statens inntekter skulle baseres på avgifter av borgernes forbruk.⁸⁰

Ved siden av dette ville Fremskrittspartiet i partiprogrammet fra 1977 redusere skatteadministrasjonen. Ifølge partiet var statens skattepolitikk kostbar å administrere. Skatteadministrasjonen var uproduktiv og opptok personell som kunne bli brukt til annet arbeid. Derfor ville partiet fremme skatteendringsforslag som begrenset arbeidet til riksskattestyret, fylkeskattesjefer, skattedirektøren, ligningskontorene, folkeregistrene og skattefogden. Disse tiltakene oppfylte partiets ønske om å ha en liten og effektiv skatteadministrasjonen.⁸¹

I partiprogrammet fra 1975 ønsket Fremskrittspartiet at skattepolitikken skulle bidra til å flytte oppgaver fra det offentlige til det private. Siden skatteutt ville redusere statens

⁷⁷ Partiprogram (1977) s.38

⁷⁸ Partiprogram (1975) s.10 og (1977) s.20

⁷⁹ Partiprogram (1977) s.21

⁸⁰ Partiprogram (1977) s.20

⁸¹ Partiprogram (1977) s.20

inntekter, var det offentlige nødt til å forholde seg til de mest nødvendige oppgavene. Dette åpnet opp for at det private kunne overta områdene staten måtte gi fra seg.⁸²

Fremskrittspartiet så mange likhetstegn mellom skattepolitikken og subsidiepolitikken. I 1975-programmet beklaget Fremskrittspartiet at en stor ”administrasjon [måtte] til, for først å kreve inn de høye skatter og avgifter, for dernest å føre pengene tilbake til dem som hadde betalt dem inn, gjennom utallige tilskudds-, støtte- og subsidieordninger”.⁸³ Først og fremst mente Fremskrittspartiet at støtte- og subsidiepolitikken skapte en større administrasjon. Jo større subsidiesystem, desto større forvaltning ville trengtes det for å behandle alle søknader. Fremskrittspartiet proklamerte at ”kampen mot byråkratiet kan derfor ikke føres med hell uten ved å begrense subsidiesystemene”.⁸⁴ Samme tankegang fantes i 1977-programmet, men med et tydeligere fokus på det private. Fremskrittspartiet mente at subsidieordningene førte til kunstig utjevning og at statens inngrep resulterte i at det private ikke kunne drive effektivt og rasjonelt.⁸⁵

2.3.4 Statlig Eierskap

Fremskrittspartiet var mot kapitalopphopning på statens hender og derfor mot statsdrift.⁸⁶ I partiprogrammet fra 1977 mente Fremskrittspartiet at forretningsdrift ikke var en naturlig statsoppgave og at ”statlige bedrifter i størst mulig utstrekning enten overføres til private eiere eller omgjøres til selvstendige, selvfinansierende bedrifter som drives foretningmessig”.⁸⁷

I denne perioden la Fremskrittspartiet mye vekt på statens eierskap i Statoil. I partiprogrammet fra 1975 ville Fremskrittspartiet selge statens eierskap til private aktører. Fremskrittspartiet mente at statlig involvering i oljeindustrien var risikofylt, fordi staten satset milliarder av skatteyternes penger på investeringer som ikke hadde gitt avkastning.⁸⁸ I neste partiprogram fastholdt partiet ønsket om å avvikle statens eierskap i Statoil, samtidig som

⁸² Partiprogram (1975) s.7

⁸³ Partiprogram (1975) s.2

⁸⁴ Partiprogram (1975) s.12

⁸⁵ Partiprogram (1975) s.39-40

⁸⁶ Partiprogram (1975) s.12

⁸⁷ Partiprogram (1975) s.45

⁸⁸ Partiprogram (1975) s.12

partiet gikk mer i dybden enn tidligere. I dette partiprogrammet ville Fremskrittspartiet at Statoil skulle bli en egen avdeling innenfor Oljedirektoratet. Hovedoppgaven til direktoratet skulle være å passe på at man hadde forsvarlig sikkerhetsmessig kontroll av virksomheten og at ”landet [fikk] så store oljeinntekter som mulig med et minimum av risiko ved selve oljevirksomheten”.⁸⁹

I partiprogrammet fra 1977 diskuterte partiet flere statlige selskaper enn i 1975-programmet. De nye statlige selskapene som ble nevnt var Postverket, Televerket, NSB og NRK. Når det gjaldt Postverket og dets oppgaver, mente Fremskrittspartiet at dette var en oppgave staten skulle drive. Statlig engasjement i Postverket forutsatte at selskapet ble frigjort i større grad. Dette innebar at hovedstyret i Postverket skulle arbeide etter foretningmessige retningslinjer, og at toppadministrasjonen i Postverket skulle tilsette personer ”med spesiell erfaring i distribusjon, organisasjon og administrasjon”.⁹⁰

Samme argumentasjon gikk til dels igjen når Fremskrittspartiet diskuterte Televerket. I likhet med Postverket ville Fremskrittspartiet opprettholde den statlige kontrollen over Televerket, men selskapet måtte konsentrere seg om foretningmessige prioriteringer fremfor samfunnsmessige prioriteringer. Dette innebar at Televerket måtte ha en selvstendig og moderne administrasjon, og at ledelsen og styret i selskapet måtte ansette personer med ”spesiell erfaring fra rasjonelt drevne private næringsbedrifter”.⁹¹

Når det gjelder NSB ønsket Fremskrittspartiet å beholde statens eierskap i selskapet. Partiet påpekte at NSB måtte drive rasjonelt og økonomisk, og kun i spesielle tilfeller motta statlig tilskudd.⁹²

For NRKs del mente Fremskrittspartiet at selskapet burde bestå som en del av statsinstitusjonen, men med noen modifikasjoner. Partiet ville at NRK skulle ha en forsvarlig bedriftsøkonomisk styring av drift og utbygging, oppheve NRKs monopol slik at det private

⁸⁹ Partiprogram (1977) s.46

⁹⁰ Partiprogram (1977) s.45

⁹¹ Partiprogram (1977) s.45

⁹² Partiprogram (1977) s.13

kunne delta i samme marked. Og åpne opp for reklame i statskanalen, slik at lisensavgiften kunne reduseres.⁹³

2.3.5 Oppsummering

I Fremskrittspartiets programfestede politikk i perioden 1975-1981 så vi at styrings- og forvaltningspolitikk var et prioritert område. Det som skilte partiprogrammene i denne perioden var hovedsakelig at partiprogrammet fra 1975 fremmet en rekke holdninger og utstrakt kritikk av samfunnet. I partiprogrammet fra 1977 videreførte Fremskrittspartiet en del av disse holdningene, men underbygget kritikken med konkrete politiske tiltak.

I delen som er titulert *Kontroll med forvaltningen* fikk vi et klart inntrykk av Fremskrittspartiets holdninger og ideer til forvaltningen. Et gjennomgående krav i denne perioden var partiets ønske om å foreta en opprydning i forvaltningen, blant annet ved å tydeliggjøre oppgavene til departementene. Partiets ønske om å styrke borgernes rettsikkerhet må ses i lys av partiets frykt for en ekspanderende byråkratistat.

Det andre temaet vi har gjennomgått er *Statens størrelse*. På dette området var det klart at Fremskrittspartiet ville bygge ned staten, blant annet ved å effektivisere statens arbeidsoppgaver, både ved hjelp av Riksrevisjonen og private rasjonaliseringsfirmaer. Fremskrittspartiet ville også kutte i statens inntekter for å redusere statens størrelse. Det viktigste redskapet i denne sammenheng var å avvikle skatteordninger, som også ville redusere subsidiene fra staten.

Når det gjaldt *Statlig eierskap* var Statoil det eneste selskapet som ble nevnt i begge partiprogrammene i denne perioden. Fremskrittspartiets mente at Statoil måtte omgjøres til et forvaltningsselskap, med ansvar for sikkerhet og kontroll av virksomheten. Partiprogrammet fra 1977 omfattet flere selskaper, men i motsetning til Statoil ville ikke Fremskrittspartiet fristille Televerket, Postverket, NSB og NRK. Selskapene partiet ville ha statlig kontroll over, måtte drives etter forretningsmessig prinsipper og gjøres mer selvstendig.

⁹³ Partiprogram (1977) s.46

2.4 Administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid - Fremskrittspartiets reaksjoner

I denne delen av kapitlet skal vi se på Carl Ivar Hagens merknader i administrasjonskomiteen og referatene fra stortingsdebatten som kom i kjølvannet av stortingsmeldingen om *Administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid*. I stortingskomiteen var Hagen Fremskrittspartiets representant. Hagen mente at ”meldingen inneholder få konkrete forslag om hvorledes intensjonene og målene skal nåes i praksis”⁹⁴, og på grunn av dette har Hagen en rekke komitémerknader til stortingsmeldingen.

2.4.1 Effektivisering og rasjonalisering

I innstillingen fra administrasjonskomiteen ville Hagen fjerne oppgaver som ikke lenger var naturlig for forvaltningen, skape bedre utnyttelse av offentlige midler og dempe veksten i statens utgifter.⁹⁵ Ideen om at forvaltningen skulle effektivisere seg selv hadde vist seg å ikke gi resultater. Hagen fremmet derfor flere forslag som skulle styrke etablerte effektiviseringsorganer og opprette nye organer som skulle jobbe med effektivisering av forvaltningen.

Statens rasjonaliseringsdirektorat måtte få utvidet mandat. Hagen mente at direktoratet skulle dekke et ”service-behov” for hele statsforvaltningen, og da var det nødvendig å bevilge flere ressurser, slik at direktoratet kunne undersøke forvaltningsorganenes effektivitet.⁹⁶

I stortingsdebatten poengterte Hagen på nytt at man måtte gi nødvendige bevilgninger til rasjonaliseringsdirektoratet for å igangsette effektivisering av forvaltningen. Hagen refererte til rasjonaliseringsdirektoratets egne uttalelser hvor det tilkjennegav flere områder i den offentlige forvaltningen hvor effektiviseringstiltak kunne igangsettes og gi betydelige resultater. I den sammenheng påpekte Hagen at direktoratet hadde begrenset mulighet å ta

⁹⁴ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.10

⁹⁵ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.11

⁹⁶ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.14

initiativ og at han heller ikke så andre etablerte organer som kunne starte effektiviseringsarbeidet.⁹⁷

Hagen ville derfor opprette et statlig organ som skulle ha i oppgave å effektivisere forvaltningen. I Sverige hadde man opprettet Riksrevisjonsverket, et statlig organ som hadde i oppgave å effektivisere forvaltningen. Riksrevisjonsverket hadde vist seg å være svært effektivt, blant annet gav Hagen organet største delen av æren for at det ble igangsatt omfattende rasjonalisering av det svenske Televerket.⁹⁸

I stortingsdebatten fastholdt Hagen at regjeringen måtte opprette et Riksrevisjonsverk av svensk type i Norge. Hagen påpekte at effektiviseringsarbeidet i Sverige hadde fungert bedre enn i Norge, fordi man hadde satt inn større ressurser.⁹⁹ I seks sentrale effektiviseringsorganisasjoner i Sverige var det 690 ansatte, mens det norske Rasjonaliseringsdirektoratet hadde 300 ansatte.¹⁰⁰

Det var også nødvendig å opprette en forvaltningsrevisjonsavdeling i Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Avdelingen skulle bestå av personer både fra det private og det offentlige, og lederen for organet, "Forvaltningsrevisoren", skulle være direkte ansvarlig overfor statsråden. Arbeidsoppgavene til forvaltningsrevisjonen skulle være å vurdere organisasjonsoppbygningen og effektiviteten til øvrige forvaltningsorganer.¹⁰¹

I tillegg åpnet Hagen opp for private rasjonaliseringsfirmaer. Hagen mente at private rasjonaliseringsfirmaer måtte få mulighet til å undersøke forvaltningsorganenes effektivitet. Både i stortingskomiteen og stortingsdebatten ville Hagen at private rasjonaliseringsfirmaer skulle starte forundersøkelser av en rekke offentlige organer, eksempelvis Rikstrygdeverket, Televerket, Postverket, Fiskeridirektoratet og Luftfartsdirektoratet.¹⁰² Undersøkelser av disse ville vise om ytterligere bruk av effektiviseringsressurser var fornuftig.¹⁰³

⁹⁷ Stortingsforhandling nummer 342 (1976) s.3207

⁹⁸ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.11

⁹⁹ Stortingsforhandling nummer 342 (1976) s.3206

¹⁰⁰ Stortingsforhandling nummer 342 (1976) s.3206

¹⁰¹ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.11

¹⁰² Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.16

¹⁰³ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.17 og Stortingsforhandling nummer 342 (1976) s.3206-3207

2.4.2 Departements- og direktoratsstruktur

Når det gjelder det overordnede målet med meldingen var Hagen enig med Forbruker- og administrasjonsdepartementet i å omgjøre departementene til effektive sekretariater for statsrådene. Departementenes arbeidsoppgaver skulle være å utarbeide lovforslag, forskrifter, reglement og retningslinjer.¹⁰⁴

Hagen støttet seg til Modalsliutvalget innstilling når han fremmet partiets direktoratspolitikk. Først og fremst ville Hagen, i likhet med flertallet i Modalsliutvalget, at fremtidens forvaltning skulle ledes gjennom direktorater.¹⁰⁵ For at dette skulle være mulig måtte direktoratene omorganiseres, slik at en helhetlig organisasjonsform med generelle instruksjoner og særinstruksjoner, ble gjennomført for samtlige direktorater.¹⁰⁶

Ifølge Hagen var det viktig å fastsette hvordan det offentlige skulle organisere direktoratene, fordi direktoratenes roller varierte fra område til område. Noen direktorater var frittstående, mens andre var å regne som egne departementsavdelinger.¹⁰⁷ Hagen mente, i likhet med Modalsliutvalget, at direktoratet burde organiseres utenfor departementene med selvstendig myndighet.¹⁰⁸ Han hevdet at selvstendige frittstående direktorater ville kreve å få entydige retningslinjer fra politiske myndigheter.¹⁰⁹ Dette ville være en fordel fordi:

”[P]olitiske organers mangel på klare og entydige standpunkter [var] meget uheldig for forvaltningen. [Hagen] mener å merke en tendens til at vanskelige avgjørelser i realiteten ikke blir truffet, men utsatt og utsatt fordi en avgjørelse kan bli en politisk belastning”.¹¹⁰

Å flytte direktoratene ut av departementet og gi dem selvstendig myndighet, var ifølge Hagen, ikke en form for fragmentering av makt, siden statsråden til enhver tid hadde mulighet å tilbakekalle saker som ble gitt til direktoratet.¹¹¹

¹⁰⁴ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.12

¹⁰⁵ Stortingsforhandling nummer 342 (1976) s.3222

¹⁰⁶ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.13

¹⁰⁷ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.13

¹⁰⁸ Stortingsforhandling nummer 342 (1976) s.3222

¹⁰⁹ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.12

¹¹⁰ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.12

I stortingskomiteen var Hagen også opptatt av arbeidsstyrken i departementene. Hagen ønsket å rekruttere ledere fra det private næringslivet til toppstillinger i departementene, samtidig som han ønsket en personrotasjon mellom statsforvaltningen og næringslivet. En slik rekrutteringspolitikk ville bidra til å bryte ned ”uheldige byråkratiske tradisjoner innen statsforvaltningen”.¹¹² Med ”uheldige byråkratiske tradisjoner” mente Hagen at lederskikkelser fra det private næringslivet ville bidra med nye ideer og impulser til statsforvaltningen.

Når det gjaldt overføringer av oppgaver fra det statlige til de lokale og regionale forvaltningsnivåene fryktet Hagen en vekst i hele forvaltningen.

”[D]ersom overføring medfører behov for flere ansatte hos de regionale og lokale organene, så bør det foregå en tilsvarende besparelse av stillinger i det sentrale organ, hvorfra arbeidsoppgavene blir delegert eller desentralisert”.¹¹³

2.4.3 Oppsummering

I forhold til meldingen vi har behandlet i dette kapitlet, var Fremskrittspartiet enig i intensjonene med meldingen om å effektivisere forvaltningen, men var av den oppfatning at virkemiddelene for å nå intensjonene var få og for svake. I likhet med regjeringen ville Fremskrittspartiet bruke Statens rasjonaliseringsdirektorat og private rasjonaliseringsfirmaer i effektiviseringsarbeidet, men i motsetning til regjeringen ville Fremskrittspartiet bevilge mer ressurser til direktoratet. I tillegg ville partiet opprette et Riksrevisjonsverk og en forvaltningsrevisjonsavdeling.

Gjennomgangen av Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i denne stortingsmeldingen, har gjort det klart at effektivisering av forvaltningen var et prioritert område for Fremskrittspartiet. Det så vi spesielt i tilknytning til meldingen, der Hagen fremmet en rekke løsninger på hvordan politikerne skulle effektivisere og rasjonalisere

¹¹¹ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.13

¹¹² Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.12-13

¹¹³ Stortingsinnstilling nummer 239 (1975-1976) s.13

forvaltningen. Ved siden av å styrke etablerte statlige organer med flere ressurser, så partiet også fordelene med å opprette nye statlige organer som kunne bidra i dette arbeidet.

Året etter i debatten om stortingsmeldingen *Stortingets kontroll med forvaltningen*, ville Hagen opprette en forvaltningsrevisjonsavdeling under Riksrevisjonen. På dette tidspunktet var Riksrevisjonen kun et organ for regnskapsrevisjon,¹¹⁴ mens Hagen mente at den nye avdelingen med jevne mellomrom skulle ”ta for seg enkelte større statsinstitusjoner og statselskaper [...] for å se om det [kunne] foretas endringer for å bedre dem”.¹¹⁵ Etter at Hagen tok opp forslaget for første gang i 1977, tok det nesten 20 år før en slik avdeling ble en realitet.¹¹⁶

Fremskrittspartiet ønsket å organisere departementene som effektive sekretariater for statsråden. Partiet så seg dermed enig med regjeringen om at departementene skulle utarbeide lovforslag, forskrifter og reglement. Når det gjaldt partiets direktoratpolitikk fulgte den Modalsliutvalgets anbefaling om å videreføre 1955-fremstøtene, å systematisk skille departementenes saksområder ut til frittstående direktorater. Fremskrittspartiet ville ha klarhet i direktoratstrukturen, ved å omgjøre alle direktoratene til frittstående direktorater.

I mitt intervju med Hagen våren 2011, poengterte han at Modalsliutvalgets innstilling hadde vært en rettesnor for partiets direktoratpolitikk. Det mest interessante med utvalgsinnstillingen, var ifølge Hagen, at den klargjorde og organiserte forvaltningsorganenes saksområder slik at man fikk en strømlinjeformet forvaltning. Direktoratene skulle stå for daglig drift, gjennomføring, oppfølging og iverksetting av den vedtatte politikk og utforme nærmere detaljforskrifter og bestemmelser for de som utførte en virksomhet eller produserte varer og tjenester.¹¹⁷

2.5 Fremskrittspartiet i styrings- og forvaltningspolitikken i 1970-årene

¹¹⁴ Grønlie (2009) s.413

¹¹⁵ Grønlie (2009) s.413 jf. Stortingsforhandlinger nummer 260 (1976-1977) s.4065

¹¹⁶ Grønlie (2009) s.418

¹¹⁷ Hagen intervju, 2011, Oslo

Litteraturen påpekte at Modalsliutvalgets innstilling fikk liten betydning for styrings- og forvaltningspolitikken på 1970-tallet. Ut fra mitt kildemateriale, spesielt stortingsdokumentene, var Fremskrittspartiet svært opptatt av å videreføre Modalsliutvalgets anbefalinger, særlig med henblikk på partiets ønske om å organisere direktorater utenfor departementet med selvstendig myndighet.

I forhold til Modalsliutvalgets forslag om å organisere departementer som politiske sekretariater for statsråden, var Fremskrittspartiet uenig i at departementene skulle være politiske sekretariater. Partiet var av den oppfatning at departementene skulle være effektive sekretariater, og ville ikke politisere forvaltningen. Standpunktet om å ikke politisere departementene så vi partiprogrammet fra 1977, der partiet ville avvikle alle politiske stillinger i departementene og kritiserte de “departementale arbeidsgruppene” for manglende politisk nøytralitet.

Diskusjonene ved opprettelsen av statsselskapet Statoil var en viktig komponent i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen på 1970-tallet. Arbeiderpartiet mente at statlig engasjement var viktig på dette området. Høyre mente at Statoil skulle være et ”folkeaksjeselskap”, der det private næringsliv ble engasjert i størst mulig grad. Høyres forslag var tilnærmet likt Fremskrittspartiets krav om å la det private lete og utvinne oljeressursene på norsk sokkel.

I siste halvdel av 1970-årene mente Grønlie at Høyre tok over ”hegemoniet i byråkratikkritikken”. Innholdet i byråkratikkritikken lå tett opp til Fremskrittspartiets byråkratikkritikk. Et eksempel var kritikken av svakhetene ved statlige organer som skulle rasjonalisere forvaltningen. I administrasjonskomiteen og stortingsdebatten var dette et av de viktigste budskapene til Fremskrittspartiet. Først og fremst ville partiet øke ressursene til Statens rasjonaliseringsdirektorat slik at det kunne starte en storstilt effektivisering av forvaltningen. Ved siden av dette mente partiet at dersom rasjonaliseringen skulle ha effekt, var det nødvendig å opprette et Riksrevisjonsverk og en Forvaltningsrevisjonsavdeling i Fornyings- og administrasjonsdepartementet. I likhet med Høyre ønsket Fremskrittspartiet å styrke etablerte statlige organer som skulle rasjonalisere forvaltningen. I tillegg ville Fremskrittspartiet opprette flere nye organer som skulle konsentrere seg om

effektiviseringsarbeidet i forvaltningen. På dette feltet var Fremskrittspartiet tidligere ut enn andre, men ble stående alene.

Et annet punkt var byråkratiets omfang og trussel for rettssikkerheten og de negative konsekvensen dette hadde for demokratiet. Denne frykten fant vi også igjen i Fremskrittspartiets partiprogrammer, spesielt i 1977-programmet. Konkrete forslag som å redusere fullmaktene og styrke sivilombudsmannens rolle, handlet om å kontrollere forvaltningen gjennom stats- og forvaltningsrettslige begrensinger på skjønn og selvstendighet.

Siste punktet i Høyres byråkratikkritikk handlet om at staten beskjeftiget seg med for mye, og engasjerte seg på områder som ble bedre ivaretatt av det private. Dette punktet var svært sentralt i Fremskrittspartiets programfestede politikk i denne perioden. Blant annet ville Fremskrittspartiet redusere statens inntekter, ved å redusere og avvikle skatter og avgifter, samt redusere det offentliges andel av bruttonasjonalprodukt. Staten ble dermed nødt til å forholde seg til primæroppgavene, mens private aktører overtok de resterende oppgavene.

3. Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i perioden 1981-1989

I forrige kapittel så vi at Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk blant annet handlet om å redusere statens omfang i samfunnet, få en allmenn og tydelig ansvarsfordeling mellom departement og direktoratsstrukturen, og å effektivisere forvaltningen. Selv om arbeiderpartiregjeringen la opp til å redusere forvaltningen i stortingsmeldingen fra 1975, ble det klart at Fremskrittspartiet mente at regjeringens forslag ikke var nok, og ville redusere forvaltningen ytterligere. Vi konstaterte også at Fremskrittspartiets byråkratikkritikk var tilnærmet lik Høyres byråkratikkritikk.¹¹⁸ I 1981 kom Høyre i regjeringsposisjon. Med bakgrunn i det jeg diskuterte i forrige periode, er det interessant å se på Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i forhold til Høyres i denne perioden.

¹¹⁸ Grønlie (2009) s.345

I likhet med forrige kapittel skal vi i denne perioden bruke partiprogrammer og stortingsdokumenter for å si noe konkret om hva partiets styrings- og forvaltningspolitikk besto av. Kildematerialet er partiprogrammene fra 1981 og 1985, samt Fremskrittspartiets reaksjoner i stortingskomiteen og stortingsdebatten om Stortingsmelding nummer 83 *Langtidsprogrammet 1986-1989* fra Willoch-regjeringen (1984-1985).

Før vi analyser Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk, skal vi slå fast hva som var de viktigste styrings- og forvaltningspolitiske utviklingstrekkene i denne perioden. Før vi avslutningsvis posisjonere Fremskrittspartiets politikk i forhold til disse trekkene.

Ved stortingsvalget i 1981 fikk Fremskrittspartiet inn tre representanter. Disse var Carl Ivar Hagen, Bjørn Erling Ytterhorn og Jens Marcussen.¹¹⁹ Ved stortingsvalget fire år etter fikk Fremskrittspartiet inn samme antall representanter, men Marcussen ble erstattet av Hans J. Røsjorde.¹²⁰

3.1 Hovedtrekk i styrings- og forvaltningspolitikken fra 1981 til 1989

Litteraturen betegner endringene som kom i første halvdel av 1980-årene som Høyres strakstiltak mot 1970-tallets radikale styrings- og forvaltningspolitikk. Utover på 1980-tallet kom omfattende programmer for offentlige sektor. Willoch-regjeringen presenterte Moderniseringsprogrammet i 1984, mens Brundtland II-regjeringen kom med sitt Fornyelsesprogram i 1986. Programmene tok for seg offentlig sektor i sin helhet, begge med utgangspunkt i å reformere forvaltningen.

Kåre Willoch etterfulgte Gro Harlem Brundtland som statsminister i 1981. I de første årene av Høyres regjeringsperiode var stortingsmeldingen *Om Maktutredningen* sentral i Høyres styrings- og forvaltningspolitikk. I denne meldingen presenterte regjeringen Maktutredningen.¹²¹ På et overordnet plan tok regjeringen utgangspunkt i Maktutrednings

¹¹⁹ Stortinget (Nedlastet 18.04.2011 fra <http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Partiene/Fremskrittspartiet/?pid=1981-85>)

¹²⁰ Stortinget (nedlastet 18.04.2011 fra <http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Partiene/Fremskrittspartiet/?pid=1985-89>)

¹²¹ Grønlie og Flo (2009) s.24-25

funn om folkestyrets problemer og begrensninger. I den sammenheng poengterte regjeringen noen overordnede problemområder, der forvaltningen begrenset folkestyret. Et eksempel var fullmaktslovene som ga byråkratiet mye makt. Et eksempel var fullmaktslovene.

”[M]ye skjønn og beslutningsmyndighet gjennom fullmaktslover var blitt overlatt til forvaltningen, at det var blitt vanskelig å instruere det administrative apparatet og at skillet mellom politikk og forvaltning var blitt mer uklart.”¹²²

I Maktutredningsmeldingen ville regjeringen styrke de folkevalgtes styringsinstrumenter. For det første mente Willoch-regjeringen at staten skulle forholde seg til primæroppgavene. Dette innebar at offentlig engasjement i næringsvirksomhetene måtte reduseres og gradvis erstattes med økt konkurranse, der markedet var styringsinstrumentet.¹²³

Willoch-regjeringen la også opp til å styrke forvaltningen slik at statsrådets redskaper for å utøve politikk ble bedret. Det betydde at forvaltningen måtte ledes med politisk vilje og besluttsomhet. I tillegg var regjeringen opptatt av å skille statens dobbeltrolle som dommer og spiller. Dette gjaldt områder der staten både hadde foretningsinteresser og styrte kontrollinstansene. Dette gjaldt spesielt Statoil og NVE, der statens dobbeltrolle som dommer og spiller skapte ugunstige markedsfordeler.¹²⁴

Forbruker- og administrasjonsminister i Willoch-regjeringen, Astrid Gjertsen, poengterte at regjeringen hadde gjort forvaltningspolitikk til et eget tema i Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Et resultat av satsingen på forvaltningspolitikk var Moderniseringsprogrammet, som ble diskutert og vedtatt en knapp måned før Brundtland II-regjeringen overtok i 1986.¹²⁵

Moderniseringsprogrammet omfattet hele den offentlige sektor, og spesielt forholdet mellom det offentlige og samfunnet.¹²⁶ Programmet kunne også betegnes som et privatiseringsprogram som tok sikte på å bygge ned offentlig engasjement ved å overføre

¹²² Grønlie og Flo (2009) s.25

¹²³ Grønlie og Flo (2009) s.26

¹²⁴ Grønlie og Flo (2009) s.26

¹²⁵ Grønlie og Flo (2009) s.59

¹²⁶ Grønlie og Flo (2009) s.60-61

oppgaver fra det offentlige til det private.¹²⁷ Sammenligner vi privatiseringsiveren med andre land, var det klart at Willoch-regjeringens privatiseringslinje ikke var svært sterk, blant annet på grunn av Høyres avhengighet av andre partier på Stortinget. Partiet fikk begrenset gjennomslag for sine visjoner mens partiet regjerte i mindretall (1981-1983) og de fikk lite støtte for sine privatiseringsplaner av regjeringspartnerne Senterpartiet og Kristelig Folkeparti i flertallsregjeringen (1983-1985).¹²⁸

Selv om det ikke fantes en aggressiv privatiseringspolitikk med ønske om å privatisere store deler av offentlig sektor, eksisterte det en ”privatisering av forvaltningspolitikken” ifølge Grønlie og Flo.¹²⁹ Forfatterne vektla at begreper, ideer og produktivitetsforbedringer hadde sin opprinnelse i det private marked. Moderniseringsprogrammets mål var at offentlig sektor skulle være produsent av tjenester der innbyggerne, som kunder, stilte krav til kvaliteten på tjenestene.¹³⁰

Historiker Kristin Lind mente at en fellesnevner for alle politiske tiltak i Moderniseringsprogrammet var å få større åpenhet i forvaltningen. Blant annet skulle lovverket begrenses i omfang og bli enklere å forstå.

Lind mente at Moderniseringsprogrammet kunne knyttes til to hovedankepunkter. Det første angikk det offentlige samfunnsengasjementet. Størrelsen på det offentliges engasjement hadde skapt behov for en annen helhetsstyring enn tidligere. I et intervju med Aftenposten i 1983 mente statsminister Willoch at Maktutredningens konklusjon om mangel på ”helhetsstyring og samordning på den ene siden og økt spillerom for særinteresser på den andre”¹³¹ åpnet opp for en debatt om hvor stort samfunnsengasjement staten skulle ha. Willoch mente at omfanget av det offentliges engasjement måtte begrenses, for å få en oversiktelig forvaltning.¹³²

For det andre hadde utgiftene til det offentlige økt de siste årene. Regjeringen ville derfor ”at utgiftene skulle dempes slik at de kom ned på nivå med nasjonalinntektene”.¹³³ Målet var ikke

¹²⁷ Grønlie og Flo (2009) s.61

¹²⁸ Grønlie og Flo (2009) s.84

¹²⁹ Grønlie og Flo (2009) s.62

¹³⁰ Grønlie og Flo (2009) s.62

¹³¹ Aftenposten 8.januar 1983 sitert i Lind (1999) s.305

¹³² Lind (1999) s.305

¹³³ Lind (1999) s.306

først og fremst å kutte i det offentlige engasjementet i samfunnet, men heller å stille krav til forvaltningen om effektivisering og omstilling. Lind påpekte at høyreregjeringen ville gjøre offentlig forvaltning mer konkurransedyktig, mindre kostnadskrevene og bedre organisert, samme krav som ble stilt til virksomheter i private sektor. Dette kunne ses i en større sammenheng der ”også andre mål og verdier ble hentet fra det private og anvendt på den statlige sektor.”¹³⁴

Da Brundtland II-regjeringen tok over i 1986 presenterte partiet sitt eget program, Fornyelsesprogrammet. Lind så flere likhetstrekk mellom Fornyelsesprogrammet og Moderniseringsprogrammet.¹³⁵ Et området som skilte programmene var at Arbeiderpartiet utelot privatiseringsforslagene i Fornyelsesprogrammet. Brundtland II-regjeringen mente at det ikke var nødvendig å privatisere offentlige tilbud, fordi tilbudet fungerte godt. Med utgangspunkt i dette mente både Lind og Grønlie og Flo at Fornyelsesprogrammet var et forsvar av staten, der Arbeiderpartiet, gjennom Fornyelsesprogrammet, ville gjøre staten motstandsdyktig mot privatiseringsangrep.¹³⁶

Fornyelsesprogrammet la også større vekt på departementenes politiske funksjoner. Hovedoppgaven til departementene var å være sekretariater for politisk ledelse, trekke opp hovedlinjene i arbeidet i forvaltningen og ha rollen som klageinstans.¹³⁷

I løpet av 1980-årene pågikk det flere debatter om større frihet til offentlig foretak i Stortinget. Dette gjaldt offentlige foretak som drev næringsvirksomhet, tjenesteyting eller infrastruktur i forvaltningsform. Statsselskap som ble diskutert var blant annet Televerket, Postverket, Statsbanene, Vassdrags- og elektrisitetsvesenet, Luftfartsverket og Statens skoger. I fristillingsdiskusjonen var det to markante posisjoner. Høyresiden ønsket fristilling av statsselskapene og omgjøre dem til statsaksjeselskaper. Mens venstresiden ville beholde den sterke tilknytningen selskapene hadde til staten. På dette tidspunktet førte ikke diskusjonene frem til noen store endringer for statsselskapene.¹³⁸

¹³⁴ Lind (1999) s.306

¹³⁵ Lind (1999) s.322

¹³⁶ Grønlie og Flo (2009) s.61 og Lind (1999) s.322

¹³⁷ Grønlie og Flo (2009) s.66

¹³⁸ Grønlie og Flo (2009) s.84-85

3.2 Fremskrittspartiets programfestede politikk i perioden 1981 til 1989

3.2.1 Statssyn

I perioden 1981 til 1989 omformulerte Fremskrittspartiet sitt standpunkt i synet på staten. I prinsippprogrammet fra 1981 ønsket Fremskrittspartiet å ha en stat der det var balanse mellom offentlig og privat virksomhet,¹³⁹ en formulering kjent fra tidligere. I prinsippprogrammet fra 1985 mente Fremskrittspartiet at staten skulle ha begrenset offentlig makt, slik at individets rettigheter og handlefrihet ble bevart. Videre påpekte Fremskrittspartiet at staten ikke skulle påta seg oppgaver som enkeltpersoner, bedrifter og organisasjoner kunne løse.¹⁴⁰

3.2.2 Kontroll med forvaltningen

Denne delen av analysen har jeg valgt å kalle *Kontroll med forvaltningen*. Dette er et område som Fremskrittspartiet vier mye plass til i partiprogrammene i perioden. I denne perioden fokuserte Fremskrittspartiet mest på antall forvaltningsnivåer, indre struktur i forvaltningen og byråkratikritikk.

Det første vi skal se på er hvordan Fremskrittspartiet forholdt seg til de tre forvaltningsnivåene stat, fylke og kommune. I partiprogrammet fra 1981 videreførte partiet standpunktet å ha tre forvaltningsnivåer stat, fylker og kommuner.¹⁴¹ Dette endret seg i perioden, da Fremskrittspartiet i partiprogrammet fra 1985 ville redusere antall forvaltningsnivåer fra tre til to. Fremskrittspartiet ønsket å styrke primærkommunenes selvstendighet ved å legge ned fylkeskommunene. Oppgavene til fylkeskommunene skulle deles mellom kommunene og staten. Kommunene skulle ha ansvar for sykehjem og kulturtiltak, mens staten skulle ha ansvar for sykehus og videregående skoler. Fylkesveinettet

¹³⁹ Prinsippprogram (1981) s.1

¹⁴⁰ Prinsippprogram (1985) s.1

¹⁴¹ Partiprogram (1981) s.23

måtte fordeles mellom de to gjenværende forvaltningsnivåene. Oppgavene staten skulle overta burde i størst mulig grad drives av private, ifølge Fremskrittspartiet.¹⁴²

I partiprogrammet fra 1981 så Fremskrittspartiet en tendens til at folket var blitt et redskap for yrkespolitikere og byråkrater på grunn av lovjungelen som eksisterte i landet. For å stoppe denne utviklingen konstaterte partiet at deres representanter skulle være opptatt av Stortingets kontrolloppgaver, og at representantene skulle ”ha en kritisk holdning til alle ønsker og forslag som [kom] fra byråkratiet”.¹⁴³

I det første partiprogrammet i denne perioden fastholdt Fremskrittspartiet sin motstand mot fullmaktslovene, fordi disse var med på å utvide byråkratiet. Fullmaktslovene ga byråkratiet ubegrenset avgjørelsesmakt som gikk utover borgerne og paraliserte de folkevalgte.¹⁴⁴

I partiprogrammet fra 1977 hadde Fremskrittspartiet vært opptatt av å fjerne alle politiske stillinger i departementene, for å skape ”et effektivt sekretariat for statsrådene”. Dette ble også opprettholdt i partiprogrammet fra 1981, da partiet poengterer at statsråden skulle være den eneste politiske ansvarlige.¹⁴⁵ I partiprogrammet fra 1985 endret partiet oppfatning, og ønsket da å endre stillingsstrukturen og tilsettingsprosedyrene i departementene. Rent konkret ville partiet avvikle departementsrådstillingen, og la statsrådene utnevne ekspedisjonssjefene på partipolitisk grunnlag, på samme måte som statssekretærene.¹⁴⁶ Dette var en form for partipolisering, der man bemannet forvaltningsorganer med personer tro mot regjeringspartiet og dets politikk.¹⁴⁷

Et annet forslag som gikk på kontroll med forvaltningen var Fremskrittspartiets ønske om at domstolene burde ha større innflytelse på beslutninger, tatt av byråkrater.¹⁴⁸ Nye forslag i den programfestede politikken i denne perioden var kravet om at utnevnelser av høyesterettsdommere måtte godkjennes med totredjedels flertall i Stortinget.¹⁴⁹ I

¹⁴² Partiprogram (1985) s.9

¹⁴³ Partiprogram (1981) s.35

¹⁴⁴ Partiprogram (1981) s.9

¹⁴⁵ Partiprogram (1981) s.4

¹⁴⁶ Partiprogram (1985) s.6

¹⁴⁷ Grønlie og Haaland (1999) s.25

¹⁴⁸ Partiprogram (1981) s.5 og (1985) s.6

¹⁴⁹ Partiprogram (1981) s.5 og (1985) s. 5

partiprogrammet fra 1985 krevde partiet forøvrig at dommere skulle utnevnes av et kollegium oppnevnt og administrert av Høyesterett.¹⁵⁰ Dette kunne ses i sammenheng med partiets frykt for en overmektig forvaltning, ”spesielt når det [gjaldt] skjønsmessige inngrep, tildeling av konsesjoner og andre privilegier”.¹⁵¹

3.2.3 Statens størrelse

Partiprogrammene i perioden 1981 til 1989 videreførte Fremskrittspartiets frykt for at det offentlige skulle dominere samfunnet på bekostning av det private. I begge programmene kom det frem at en slik utvikling måtte motarbeides, samtidig som det skulle ”stimulere[s] til privat innsats på alle områder i samfunnslivet”.¹⁵² Staten måtte derfor ikke påta seg oppgaver det private kunne gjøre like tilfredsstillende, i tillegg til at etablerte offentlige virksomheter måtte avvikles ”der den skjer i konkurranse med eller til fortrengsel for privat virksomhet”.¹⁵³

I partiprogrammene la også partiet vekt på å redusere statens størrelse. I 1981-programmet mente partiet at offentlige virksomheter som var unødvendige eller for kostnadskrevende måtte nedlegges. Videre påpekte Fremskrittspartiet at det offentlige måtte lære av private bedrifter når det gjaldt å utnytte sine ressurser på best mulig måte. Derfor ville Fremskrittspartiet vie stor oppmerksomhet til ”rasjonalisering og effektivisering i den offentlige forvaltningen”.¹⁵⁴ Fremskrittspartiet nevnte en rekke tiltak som måtte settes i gang for å rasjonalisere forvaltningen.

”[P]rivat rasjonaliseringskonsulenter må slippes løs på den offentlige forvaltningen. I tillegg til å gjennomgå hvorledes oppgavene blir utført, skal de også gi sitt syn på oppgavenes nødvendighet, resultat i sammenheng med målsetning, resultat i sammenheng med omkostninger, konsekvens av avvikling og sterk reduksjon etc.”.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Partiprogram (1985) s. 5

¹⁵¹ Partiprogram (1985) s. 6

¹⁵² Partiprogram (1981) s.9

¹⁵³ Partiprogram (1981) s.9

¹⁵⁴ Partiprogram (1981) s.39

¹⁵⁵ Partiprogram (1981) s.39

Videre i partiprogrammet fra 1981, mente Fremskrittspartiet at alle etater, direktorater, tilsyn og departementer hvert femtende år måtte gjennomgå, med det mål å se om forvaltningen var effektiv eller om det måtte gjennomføres flere rasjonaliseringskutt.¹⁵⁶

I 1970-årenes styrings- og forvaltningspolitikk ville Fremskrittspartiet opprette en Riksrevisjon. I denne perioden ble dette engasjement redusert. I partiprogrammet fra 1981 endret Fremskrittspartiet et helt avsnitt til et enkelt punkt, der partiet påpekte at ”Riksrevisjonen [måtte] styrkes, samt legge mest vekt på forvaltningsrevisjonen”.¹⁵⁷ I partiprogrammet fra 1985 var forslagene om Riksrevisjonen tatt ut.

På et overordnet plan mente Fremskrittspartiet at det var en sammenheng mellom statens inntekter og antall oppgaver den hadde i samfunnet. Derfor var det mest produktivt å redusere statens størrelse ved å kutte i dens inntekter.¹⁵⁸ Argumentet for å kutte i statens oppgaver varierte i perioden. I partiprogrammet fra 1981 sa Fremskrittspartiet at en ”ikke kan akseptere at politikere og byråkrater [skulle] bestemme hvorledes mer enn halvparten av brutto nasjonalprodukt [skulle] brukes”.¹⁵⁹ I det neste partiprogrammet var ikke partiets frykt først og fremst at makten lå hos byråkratene, men at statlige overføringer til det private bidro til statsavhengighet.¹⁶⁰ I perioden 1981 til 1989 fastholdt Fremskrittspartiet ønsket om å redusere det offentliges andel av bruttonasjonalprodukt, fra datidens nivå på femti prosent, til en tredjedel.¹⁶¹

Første skritt i å redusere statens størrelse var å kutte i skatteinntektene. I likhet med partiprogrammet fra 1977 ville Fremskrittspartiet i 1981-programmet fjerne stats- og formueskatten.¹⁶² I 1985-programmet videreførte Fremskrittspartiet dette, i tillegg ville partiet fjerne ferie- og eiendomsskattene, og på sikt fjerne inntektsskatten og arveavgiften.¹⁶³ Om sin egen skattepolitikk sa partiet følgende: ”Fremskrittspartiet ser ikke skattepolitikk først og

¹⁵⁶ Partiprogram (1981) s.39

¹⁵⁷ Partiprogram (1981) s.5

¹⁵⁸ Partiprogram (1985) s.13

¹⁵⁹ Partiprogram (1981) s.34

¹⁶⁰ Partiprogram (1985) s.11

¹⁶¹ Partiprogram (1981) s.34 og (1985) s.11

¹⁶² Partiprogram (1981) s.19

¹⁶³ Partiprogram (1985) s.12

fremst som et middel til å fordele samfunnskaka, men ønsker en dynamisk skattepolitikk som legger hovedvekt på at det skal bli en større kake å fordele.”¹⁶⁴

Fremskrittspartiet fastholdt i denne perioden at skattekutt også ville redusere byråkratiet som var satt til å innkreve skattene og redistribuere skatteinntektene gjennom forskjellige støtte- og subsidieordninger. Dette ville også føre til at staten mistet mye av makten over private bedrifter som mottok støtte, og faren for statsavhengighet ble dermed redusert.¹⁶⁵ I partiprogrammet fra 1981 ønsket Fremskrittspartiet et økonomisk system der markedsforholdene styrte. Videre ønsket partiet å ha ”en friest mulig markedsøkonomi med sosial profil til erstatning for den nuværende blandingsøkonomi som i stor grad [hadde] karakter av å være statskapitalisme”.¹⁶⁶ Elementer av dette ble videreført i partiprogrammet fra 1985, men i motsetning til tidligere mente Fremskrittspartiet at subsidiesystemet medførte at staten styrte over enkle menneskets valg av forbruksvarer og tjenester og næringslivets virksomhet.¹⁶⁷ Fremskrittspartiets fokus på valgfrihet for den enkelte, var en ny side av subsidieringspolitikken som ikke hadde kommet frem tidligere.

I likhet med forrige periode var det her sammenheng mellom Fremskrittspartiets skattepolitikk og subsidiepolitikk, fordi begge hadde som mål å redusere statens størrelse. Partiet understreket at ”nåværende system med høye skatter og avgifter for alle samtidig med at alle mottar offentlig støtte på en rekke områder, [måtte] endres”.¹⁶⁸

Subsidiering av industribedrifter var et av flere områder som Fremskrittspartiet fokuserte på i denne perioden. Når det gjaldt subsidier til norsk industri måtte disse fjernes for å skape konkurransedyktige bedrifter. Fremskrittspartiet fastholdt som tidligere at subsidiene bare hjalp ulønnsomme bedrifter. Om politikerne reduserte skatter og avgifter og dermed subsidiene, ville det føre til at bedrifter kunne drives lønnsomt, bli mer konkurransedyktige og behovet for statlig støtte ville avta, ifølge Fremskrittspartiet.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Partiprogram (1985) s.12

¹⁶⁵ Partiprogram (1981) s.36-37 og (1985) s.14

¹⁶⁶ Partiprogram (1981) s.37

¹⁶⁷ Partiprogram (1985) s.14

¹⁶⁸ Partiprogram (1985) s.14

¹⁶⁹ Partiprogram (1981) s.36 og (1985) s.15

Etter en slik gjennomgang er det naturlig å spørre seg hva slags inntekter staten skulle ha. Ifølge Fremskrittspartiets partiprogrammer i perioden skulle statens inntekter basere seg på enkelte utvalgte skatter og avgifter. Største delen av statens inntekter skulle innkreves gjennom avgift på ressursbruk og avgift på utvinning av norsk olje.¹⁷⁰ Når det gjaldt statens skatteinntekter ville partiet opprettholde kommuneskatt, fylkesskatt og bedriftsbeskatning. I forrige perioden ville partiet ”ha en grundig analyse”¹⁷¹ av bedriftsskatten, i denne perioden ville Fremskrittspartiet godta disse skattene om skattesatsen ble redusert.¹⁷²

En ny tendens i perioden 1981 til 1989 var fokuset på markedsfrihet og markedsbegreper. Dette økte utover i perioden og i partiprogrammet fra 1985 var markedsbegrepene dominerende. Søkelyset ble rettet mot markedskreftene der tilbud og etterspørsel skulle styre produksjonen av varer og tjenester, samt at markedet ble styrt etter konkurranseprinsipper.¹⁷³ Derfor ønsket Fremskrittspartiet at konkurranse måtte innføres på flest mulig områder og at Prisdirektoratet ble erstattet av et Konkurransetilsyn, som skulle kontrolleres av en Markedsdomstol. Tilsynet skulle uttale seg om forslag fra politiske myndigheter, som kunne påvirke konkurransesituasjonen.¹⁷⁴ Det endelige målet for Fremskrittspartiets politikk virket å være at bedret kvaliteten i bedriftene, ville føre til mindre forskjeller mellom norske og utenlandske varer og forbrukeren fikk dermed et reelt valg.¹⁷⁵

At partiet i større grad fokuserte på markedsbegreper enn tidligere, hang nok sammen med partiets fokus på privatisering. Fra 1985 ville Fremskrittspartiet opprette en privatiseringskommisjon som skulle ha i oppgave å fremme privatiseringsforslag i den offentlige sektor. Dette hang sammen med partiets ideologiske målsetning om å privatisere offentlige virksomheter og offentlige tjenester.¹⁷⁶ Rent praktisk ville Fremskrittspartiet sette oppgaver ut på anbud til det private, ” mens det offentlige [hadde] ansvaret for finansiering og at målsettingen [ble] oppfylt”.¹⁷⁷

¹⁷⁰ Partiprogram (1981) s.37-38 og (1985) s.13

¹⁷¹ Partiprogram (1977) s.21

¹⁷² Partiprogram (1981) s.19 og (1985) s.12-13

¹⁷³ Partiprogram (1985) s.9-10

¹⁷⁴ Partiprogram (1981) s.35

¹⁷⁵ Partiprogram (1981) s.9

¹⁷⁶ Partiprogram (1985) s.6

¹⁷⁷ Partiprogram (1985) s.6-7

3.2.4 Statlig eierskap

I den delen av partiprogrammene som omhandlet oljesektoren, fastholdt Fremskrittspartiet at det statlige engasjementet i forskjellige oljeselskaper var et ”typisk eksempel på at staten [hadde] blandet seg bort i forretningsvirksomhet på totalt feilaktig grunnlag”.¹⁷⁸ I partiprogrammet fra 1981 fastholdt Fremskrittspartiet at Norsk Olje AS måtte selges og at Statoil måtte privatiseres. Statoils forvaltningsoppgaver skulle overføres til Oljedirektoratet og andre forvaltningsmyndigheter.¹⁷⁹ Dette ble videreført i 1985-programmet, ved siden av å privatisere Statoil ville Fremskrittspartiet selge statens eierinteresser i andre oljeselskaper som for eksempel Norsk Hydro.¹⁸⁰

Når det gjaldt NSB skjedde det også endringer i denne perioden. I 1981-programmet fastholdt Fremskrittspartiet kravet om at NSB fortsatt skulle være et statselskap.¹⁸¹ I neste partiprogram ville Fremskrittspartiet konkurranseutsette NSBs tjenestetilbud, å omgjøre NSB til et rent forvaltningsselskap, samt privatisere Linjegods. NSBs oppgaver skulle dermed basere seg på å leie ut deler av baneanlegget til private selskaper.¹⁸² Fra 1985 ønsket Fremskrittspartiet også å privatisere SAS. Fremskrittspartiet så to måter å gjøre dette på ”enten å selge statens aksjer i DNL eller ved å innlede et samarbeid med Sverige og Danmark for å privatisere selskapet”.¹⁸³

I forhold til Postverket og Televerket viet Fremskrittspartiet mye plass til disse i partiprogrammet fra 1981. Fremskrittspartiet fastholdt ønsket om å beholde Postverket og Televerket som statlig selskaper i denne perioden. Men det ble poengtert at selskapene måtte ”frigjøres fra departemental styring og gis en selvstendig, moderne administrasjon”.¹⁸⁴ For Televerkets del ønsket partiet å oppheve telemonopolet for å slippe det private til. I partiprogrammet fra 1985 ville Fremskrittspartiet delprivatisere Postverket og Televerket.¹⁸⁵

¹⁷⁸ Partiprogram (1981) s.42

¹⁷⁹ Partiprogram (1981) s.42-43

¹⁸⁰ Partiprogram (1985) s.16

¹⁸¹ Partiprogram (1981) s.41

¹⁸² Partiprogram (1985) s.35

¹⁸³ Partiprogram (1985) s.35

¹⁸⁴ Partiprogram (1981) s.42

¹⁸⁵ Partiprogram (1985) s.15

Når det gjaldt NRK fastholdt Fremskrittspartiet at selskapet burde drives av staten. Selv om partiet ikke ville privatisere NRK, så Fremskrittspartiet et forbedringspotensial i selskapets organisasjonsform. NRK måtte først og fremst sikres en nøytral styring uten partipolitisk involvering, og føre ”en bedriftsøkonomisk forsvarlig drift og utbygging”.¹⁸⁶ Dette ble videreført i partiprogrammet fra 1985, samtidig som Fremskrittspartiet la til at sjefene i NRK måtte ansettes på korte åremålsstillinger som ikke kunne fornyes.¹⁸⁷

3.2.5 Oppsummering

I forhold til partiets syn på staten endret Fremskrittspartiet ordlyden i denne perioden. Omformuleringen alene, hadde ikke stor betydning for partiets styrings- og forvaltningspolitikk. Ser vi dette i relasjon med at Fremskrittspartiet fra 1985 betonte enkeltindividene og deres rettigheter i større grad, kan vi påstå at Fremskrittspartiets programfestede politikk utover i perioden ble integrert med flere liberalistiske momenter, og dermed ble mer liberalistisk orientert utover på 1980-tallet. I den programfestede politikken, gikk Fremskrittspartiet på et overordnet plan bort fra den statskritiske politikken fra 1970-årene og over til en liberalistisk politikk i 1980-årene.

Delen som er titulert *Kontroll med forvaltningen* omfattet blant annet byråkratikkritikk, partipolisering i departementene og fylkeskommunen. Byråkratikkritikken som omhandlet å redusere fullmaktslovene ble opprettholdt i 1981-programmet. I neste partiprogram tok partiet bort fullmaktslovforslaget, men økte samtidig fokuset på domstolens makt overfor forvaltningen og politiske myndigheter. I løpet av denne perioden skiftet Fremskrittspartiet mening om departementene skulle være nøytrale eller partipolitiseres. I 1981-programmet var partiet av den oppfatning at departementene ikke skulle ha noen politiske stillinger, fra 1985 mente Fremskrittspartiet at statsråden skulle utnevne ekspedisjonssjefene på partipolitiske grunnlag i likhet med statssekretærene. Synet på fylkeskommunene endret seg også i perioden. I partiprogrammet fra 1981 ønsket Fremskrittspartiet å beholde fylkeskommunen, mens partiet i 1985-programmet ville avvikle fylkeskommunen.

¹⁸⁶ Partiprogram (1981) s.43

¹⁸⁷ Partiprogram (1985) s.36

Når det gjaldt *Statens størrelse* fastholdt begge partiprogrammene holdningen om å redusere statens virkefelt i samfunnet. I likhet med partiprogrammene fra 1977 var et av de viktigste redskapene for å redusere statens størrelse å kutte i skattene og subsidiene. I partiprogrammet fra 1985 ville Fremskrittspartiet også redusere statens størrelse ved å opprette en privatiseringskommisjon, som skulle fremme privatiseringsforslag i forvaltningen. Ønsket om å flytte mer fra det offentlig til det private ble styrket utover i perioden. Partiet ville styrke forbrukermakten slik at varer og tjenester ble produsert med utgangspunkt i hvilke produkter forbrukeren ville ha. Ved siden av å la markedskreftene styre vareproduksjonen og tjenestene, ville Fremskrittspartiet opprette et konkurransetilsyn og fjerne personskattene. Alt dette bidro til at Fremskrittspartiet ble mer liberalistisk orientert i perioden.

Under den siste underoverskriften, *Statlig eierskap*, så vi på hvilke selskaper Fremskrittspartiet ønsket å privatisere og ikke ønsket å privatisere. I motsetning til 1970-tallets eierskapspolitikk, ville Fremskrittspartiet privatisere flere og nye selskaper på 1980-tallet. I partiprogrammet fra 1985 ville Fremskrittspartiet privatisere Norsk Hydro, SAS og Linjegods. Selskaper som fortsatt skulle være under statlig kontroll, måtte få større selvstendighet. Dette gjaldt Postverket, Televerket og NRK.

3.3 Langtidsprogrammet – Fremskrittspartiets reaksjoner

Innledningsvis, før vi setter i gang med detaljanalysen av stortingsdokumentene, skal vi se på Fremskrittspartiets overordnede politikk i disse dokumentene. Hagens innlegg i Finanskomiteen og stortingsdebatten oppsummerer på en god måte Fremskrittspartiets overordnede ønske med forvaltningen, samt partiets kritikk av stortingsmeldingen og Moderniseringsprogrammet.

Fremskrittspartiet så på stortingsmeldingen som en videreføring av det blandingsøkonomiske styrings- og reguleringsystemet som Arbeiderpartiet hadde bygget opp. Hagen anklaget regjeringen for ikke å videreføre politikken som ble fremmet i valgkampen i 1981. ”Overfor velgerne gir man inntrykk for en holdning som er det stikk motsatte av det man har

tilkjennegitt ved konkrete voteringer i Odelstinget og Stortinget.”¹⁸⁸ Hagens reaksjon på regjeringens politikk manifesterte seg i 42 punkter, i det han selv kalte en ”handlingsplan for avsosialisering av det norske samfunnet”.¹⁸⁹ Med avsosialisering, mente Hagen at det offentlige styring og kontroll av samfunnet måtte reduseres ved å innskrenke skatter og avgifter, redusere offentlige inngrep og foreta en helhetlig avbyråkratisering.¹⁹⁰ Fremskrittspartiets målsetning var derfor å arbeide for en ”målbevisst og sterk avsosialisering av det norske samfunn og derved sikre et samfunn [...] hvor myndighetene [skulle] stå i et tjenesteforhold til borgerne, og ikke innta en form for *herskerrolle* [min kursivering].”¹⁹¹

Sammenligner vi Fremskrittspartiets merknader i Finanskomiteen og innlegg i stortingsdebatten med partiprogrammene i perioden 1981 til 1989 finner vi flere likhetstrekk. Likevel gir stortingsdokumentene en bedre forståelse av Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk, fordi Hagen utdypet flere programfestede forslag i stortingsdokumentene og i tillegg fremmet nye forslag.

3.3.1 En sterkere kontroll med forvaltningen

Det første forslaget Hagen kom med i Finanskomiteen var partiets ønske om å ha to, istedenfor tre forvaltningsnivåer. Dette standpunktet gjorde seg gjeldende i partiets programfestede politikk etter 1985. I forhold til å legge ned fylkeskommunen benyttet Hagen tilsvarende argumentasjon som i partiprogrammet, men la til at han ønsket å opprettholde fylkesmannsembetet.¹⁹²

I partiprogrammene i denne perioden skiftet partiet standpunkt i forhold til om forvaltningen skulle politiseres eller ikke. I komitémerknadene til partiet mente Hagen at Stortinget skulle fastsette hvilke stillinger i forvaltningen som ble regnet som politiske stillinger ved siden av departementets øverste ledelse. Dette ville sikre en reell styring ”over den offentlige administrasjon ved at antall politiske stillinger økes betraktelig.”¹⁹³ Ifølge Hagen ville flere

¹⁸⁸ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.200

¹⁸⁹ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.200

¹⁹⁰ Stortingsforhandling nummer 328 (1985) s.4879

¹⁹¹ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.202

¹⁹² Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.182

¹⁹³ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.186

politiske stillinger i den offentlige administrasjonen føre til at regjeringen ikke kunne skyldes på manglende lojalitet i forvaltningen, dersom politikken ikke ble gjennomført.¹⁹⁴

Et forslag som handlet om å ha kontroll med forvaltningen gjennom stats- og forvaltningsrettslige begrensninger på skjønn og selvstendighet var, å styrke domstolsapparatet. Hagen ville først og fremst, i likhet med partiprogrammet fra 1985, at utnevnelser av dommere skulle styres av et kollegium oppnevnt og administrert av Høyesterett i stedet for Justisdepartementet. Byråkratiets maktstilling overfor borgerne måtte begrenses når det kom til forvaltningens adgang til skjønnsmessige inngrep. Hagen ønsket derfor å bedre domstolenes mulighet til å overprøve skjønnsmessige avgjørelser gjort av forvaltningen. Hagen mente også at lover som ga det offentlige mulighet til å gripe inn, måtte bygge på prinsippet om at det var mulig, men at det ikke var påbudt.¹⁹⁵

Hagen var også opptatt av alle regler som reduserte næringsfriheten for bedrifter og personer, fordi næringsfrihet for den enkelte ikke var et reelt alternativ i praksis. For å få større næringsfrihet måtte man fjerne offentlige restriksjoner på fri etablering av næringsvirksomhet og fjerne offentlige konsesjoner på kjøp og salg av eiendom. I denne sammenhengen fremmet Hagen en rekke forslag om å oppheve lover som var et resultat av den økende offentlige kontrollen over enkeltindivider og bedrifter, blant annet bygningsloven, åpningstider for utsalgssteder og omsetningsloven.¹⁹⁶ Nåværende lover som gav politikerne mulighet å treffe skjønnsmessige avgjørelser, åpnet ”i realiteten [...] opp for korrupsjon innenfor for det offentlige.”¹⁹⁷

Hagen fortsatte sin byråkratikkritikk i stortingsdebatten. Han forundret seg over at så mange hevdet at alle problemene i dette landet kunne løses av de politiske myndighetene. Hagen hevdet at politiske myndigheter kunne legge enorme hindringer for de som ønsket å skape noe, og i den sammenheng betegnet han de politiske myndighetene som den nye ”herskerklassen”.¹⁹⁸ Han argumenterte med at det norske samfunnet var i en posisjon der politikere og byråkrater satt med altfor stor avgjørelses- og forvaltningsmyndighet overfor

¹⁹⁴ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.186

¹⁹⁵ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.186

¹⁹⁶ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.186

¹⁹⁷ Stortingsforhandling nummer 328 (1985) s.4878

¹⁹⁸ Stortingsforhandling nummer 328 (1985) s.4877

samfunnsborgerne. Overføring av makt fra enkeltmennesket til det offentlige var en prosess som hadde skjedd gradvis og som nå måtte stoppes. Hagen proklamerte at Fremskrittspartiets viktigste oppgave var å bekjempe ”herskerklassen” maktmisbruk over enkeltmennesket.¹⁹⁹

3.3.2 Statens størrelse – Fremskrittspartiets avsosialiseringsprosjekt

Et hovedsynspunkt for Fremskrittspartiet var kritikken mot sosialiseringen av samfunnet. I dette samfunnet hadde staten for mye makt som medførte at enkeltmennesker og bedrifter ble mer statsavhengige. Hagen kritiserte regjeringen for ikke å ha lagt en strategi for å bekjempe sosialiseringen som skjedde i samfunnet. Ifølge Hagen var den eneste måten å stoppe sosialiseringen på, å legge betydelig vekt på sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep. Den enkeltfaktoren som avgjorde om et samfunn burde avsosialiseres eller ikke handlet om hvor stor andel av bruttonasjonalproduktet som gikk til det offentlige.

”[D]ess større den offentlige andel er, dess større innflytelse har politikere og byråkrater. [...] Det kan også vises til at dess større andel av bruttonasjonalprodukt som forvaltes av det offentlige, dess større innslag av et planøkonomisk system i samfunnet.”²⁰⁰

Hagen mente derfor at det offentliges andel av bruttonasjonalprodukt måtte reduseres kraftig og innføre markedsøkonomiske styringsprinsipper.²⁰¹ Hagen ville, i likhet med partiets programfestede politikk, innskrenke makten ved å redusere det offentliges andel av bruttonasjonalprodukt fra halvparten til en tredjedel.²⁰²

I stortingsdebatten la Hagen stor vekt på at kutt i skatter og avgifter ville føre til at statens engasjement måtte reduseres. I likhet med partiprogrammene i denne perioden, ville Hagen fjerne formue- og eiendomsskattene, fordi disse skattene var en form for dobbelbeskatning.²⁰³ I forhold til statsskatten postulerte Hagen at å fjerne denne skatten ville føre til at skattesnyteriet bortfalt. Hagen hevdet at Fremskrittspartiets alternative budsjett viste at statsskatten kunne tas bort med en gang, fordi ”statsbudsjettets overskudd [var] større enn all

¹⁹⁹ Stortingsforhandling nummer 328 (1985) s.4877

²⁰⁰ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.181-182

²⁰¹ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.182

²⁰² Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.183

²⁰³ Stortingsforhandling nummer 328 (1985) s.4877

personlig inntektsskatt til staten”,²⁰⁴ samtidig kunne man justere overføringsordningene som betydde at det i praksis var mulig å gjennomføre de store skattelettelsene partiet stod for.²⁰⁵ Hovedideen bak alle skattekuttene oppsummeres slik:

”[D]ersom folk og bedrifter får beholde mer av sine egne inntekter, vil de også bli i stand til å betale mer reelle priser for de varer og tjenester de selv ønsker, istedenfor de som politikere har bestemt at de burde ønske.”²⁰⁶

Som i partiprogrammene, så Hagen en nær relasjon mellom statens skattepolitikk og subsidiepolitikk. Hagen opprettholdt også partiets programfestede standpunkt om at ”generelle og sterke skatte- og avgiftslettelser [ville] [...] sette den enkelte borger og den enkelte bedrift bedre i stand til å greie seg selv uten subsidier.”²⁰⁷ Men Hagen åpnet opp for personer med særlige behov måtte få støtte.²⁰⁸ ”[K]un ved å la tilbud og etterspørsel styre mobiliteten i arbeidsmarkedet vil en sikre at all arbeidskraft blir utnyttet optimalt og belønnet optimalt.”²⁰⁹

3.3.3 Privatisering av statlige selskap

Når det gjaldt privatiseringen av statlige selskaper var Hagen lite tilfreds med regjeringens arbeid. Hagen hevdet at ”hver gang det har røynt på, har [regjeringen] foretatt redningsoperasjoner. Det er en meget betydelig andel vi fremdeles har av statlig industrivirksomhet”.²¹⁰

Et eksempel var statens engasjement innenfor oljesektoren, der distribusjonsselskapet Norol og statsselskapet Statoil fremdeles var i statlig eie. At regjeringen ikke hadde holdt valgløftet om å privatisere Norol var beklagelig. Desto mer beklagelig var det at Statoil vurderte å

²⁰⁴ Stortingsforhandling nummer 328 (1985) s.4871

²⁰⁵ Stortingsforhandling nummer 328 (1985) s.4871

²⁰⁶ Stortingsforhandling nummer 328 (1985) s.4877

²⁰⁷ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.189

²⁰⁸ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.183

²⁰⁹ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.183

²¹⁰ Stortingsforhandling nummer 328 (1985) s.4879

ekspandere ved å planlegge et kjøp av Esso i Sverige, noe som var ” en fullstendig helomvending fra den borgelige regjerings side.”²¹¹

Det kommer klart frem at Fremskrittspartiet ønsket å avvikle det statlige eierskapet. I den sammenheng ville Hagen, i likhet med partiprogrammet fra 1985, opprette en privatiseringskommisjon. Hagen betonte flere sektorer der privatiseringskomisjonen kunne fremme privatiseringsforslag, eksempelvis statlige oljeselskap som Norsk Hydro og Statoil, statsbankene og Kongsberg Våpenfabrikk og Raufoss Ammunisjonsfabrikker.²¹²

Privatiseringsiveren til Fremskrittspartiet kom klart frem når samferdsel ble diskutert. I fraksjonsmerknaden i stortingskomiteen mente Hagen at et godt veinett med bedre transportforhold ville redusere kostnadsnivået til næringslivet og i tillegg øke lønnsomheten. Hagen mente at investeringstakten i veiutbyggingen måtte styrkes om det skulle ha noe effekt. Derfor ville Fremskrittspartiet investere 10 prosent mer enn hva regjeringen ville. Hagen la også til at staten måtte la det private stå for utbygging og drift, ved hjelp av bompengefinansiering. Hagen mente at all veiutbygging kunne flyttes over til private, og begrunnet dette med at Fremskrittspartiet ”ikke [kunne] se at det er behov for å benytte offentlige ansatte og [...] eide maskiner innenfor veisektoren”.²¹³ På bakgrunn av dette måtte det settes i gang rasjonalisering, effektivisering og gradvis nedbygging av veiadministrasjonen, og at oppgavene til Statens Vegvesen ble overført til private utbyggere.²¹⁴

Innenfor samferdsel ble også kollektivtransport fremhevet. Først og fremst ønsket Hagen å basere kollektivtransporten på markedsøkonomiske prinsipper, som i realiteten betydde at rutetilbudet ble lagt ut på anbud, der private aktører kunne komme med bud. Ifølge Hagen ville private bedrifter, i konkurranse med hverandre, sikre det beste og rimeligste tilbudet, i tillegg ville transportsubsidiene forsvinne. Hagen ønsket derfor å omorganisere kollektivtransporten til å bli mer markedsorientert. Dette innebar å la det private drive gods- og persontransport, samt SAS.²¹⁵ Når det gjaldt NSB ville Hagen, i samsvar med

²¹¹ Stortingsforhandling nummer 328 (1985) s.4879

²¹² Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.186

²¹³ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.198

²¹⁴ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.198

²¹⁵ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.198-199

partiprogrammet fra 1981, beholde statselskapet og legge føringer for at selskapet drev etter bedriftsøkonomiske prinsipper.²¹⁶

Ved siden av å beholde NSB som statlig bedrift, ønsket Hagen å beholde statens eierskap i NRK. Hagen støttet derfor den nåværende lisensfinansieringsordningen og reklameforbudet i statskanalen.²¹⁷

3.3.4 Oppsummering

Både forslag og standpunkt i Finanskomiteen og stortingsdebatten kan vi relatere til den programfestede politikken. I noen tilfeller la Hagen føringene for neste stortingsperiodes programfestede politikk. Eksempler på dette var standpunktene som Hagen fremmet om fylkeskommunen og politisering av forvaltningen, som ble integrert året etter i partiprogrammet fra 1985.

Min inndeling av Fremskrittspartiets merknader i Finanskomiteen og innlegg i stortingsdebatten ble tematisert i tre deler. Det første området ble titulert *En sterkere kontroll med forvaltningen*. På dette området var mye av Hagens fokus rettet mot enkeltindividets rettigheter, der økt næringsfrihet til private bedrifter og personer var sentrale komponenter. I tillegg diskuterte Hagen kontroll med forvaltningen i den forstand at stats- og forvaltningsrettslige begrensninger på skjønn og selvstendighet måtte styrkes. Dette gjorde seg gjeldende både i forslaget om domstolene, som måtte ha mulighet til å overprøve forvaltningen, og i forslaget om å partipolisere toppstillingene i byråkratiet for å få en lojal forvaltning.

I delen om *Statens størrelse* ble det fremmet en rekke forslag til å avsosialisere samfunnet. I dette inngikk blant annet å redusere det offentliges andel av bruttonasjonalprodukt, avvikle og redusere en rekke skatter. Forslagene som ble fremmet i stortingskomiteen og stortingsdebatten, kan relateres til partiets programfestede politikk i denne perioden. Ifølge Hagen var den riktige avsosialiseringspolitikken å omstrukturere store deler av skattesystemet slik at det kom enkeltindividene til gode.

²¹⁶ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.198-199

²¹⁷ Stortingsinnstilling nummer 286 (1984-1985) s.199

I delen om *Privatisering av statlige eierskap* nevnte Hagen flere statlige selskaper som burde privatiseres. Flere av disse var nye i denne sammenhengen, blant andre statsbankene, Kongsberg Våpenfabrikk og Raufoss Ammunisjonsfabrikker. Argumentet som ble lagt til grunn for privatisering, var i likhet med 1970-tallets politikk, at det ikke var en naturlig statsoppgave å drive bedrifter på de respektive områdene. Dette ble fremhevet spesielt i forhold til Statoil, Norsk Hydro og SAS.

3.4 Fremskrittspartiet i styrings- og forvaltningspolitikken i 1980-årene

Avslutningsvis i dette kapitlet skal vi posisjonere Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i forhold til hovedtrekkene i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen.

Stortingsmeldingen *Om Maktutredning* rettet søkelyset på forholdet mellom forvaltningen og folkestyret, og hvordan byråkratiet var med på å redusere folkestyrets makt. Høyre var blant annet opptatt av hvordan fullmaktslovene overlot mye skjønn og beslutningsmyndighet til byråkratiet. I likhet med Høyre fryktet Fremskrittspartiet konsekvensene av å vedta flere fullmaktslover. Etter stortingskomitémerknadene i 1984 og partiprogrammet fra 1985 var Fremskrittspartiet mer opptatt av å styrke domstolens mulighet til å overprøve skjønnsmessige inngrep fra byråkratiet. Et standpunkt Fremskrittspartiet stod alene om i denne perioden.

I tillegg la Willoch-regjeringen opp til å styrke forvaltningen slik at statsrådenes redskap for å utøve politikk ble bedret. Dette var en annen form for politisering enn Fremskrittspartiets partipolitisering, som gjorde seg gjeldende etter 1984. Fremskrittspartiet ønsket å partipolitisere forvaltningen med det mål å skape større lojalitet ved flere politiske besatte stillinger.

Regjeringen var også opptatt av å skille statens rolle som dommer og spiller eksemplifisert ved Statoil og NVE, som la premissene for konkurransen og samtidig var en aktør i denne konkurransen. På dette feltet gikk Fremskrittspartiet lenger. I likhet med Høyre ville Fremskrittspartiet skille statens rolle, men i den forstand at statens eierskap i Statoil måtte

selges til private aktører. Det offentlige engasjement skulle dreie seg om utarbeidelser av lover, regler og sikkerhetsbestemmelser.

I fristillingsdebattene på 1980-tallet var Høyres ambisjoner først og fremst å omgjøre statsselskapene til statsaksjeselskaper. Ambisjonene til Fremskrittspartiet var noe større, siden partiet ville helprivatisere en del statsselskaper. Dette gjaldt spesielt oljeselskaper som Statoil, Norsk Hydro og Norol. I tillegg til dette var Fremskrittspartiet svært opptatt av å opprette en privatiseringskommisjon som skulle fremme privatiseringsforslag for statsbedriftene.

Moderniseringsprogrammet var også en viktig del av Høyres styrings- og forvaltningspolitikk. Vi har sett på Fremskrittspartiets reaksjoner på meldingen, der Moderniseringsprogrammet lå som vedlegg. Selv om Fremskrittspartiet var enig i regjeringens kurs, mente partiet at regjeringen ikke strakk seg langt nok i arbeidet med å redusere de offentlige utgiftene. Blant annet ville partiet redusere det offentliges andel av bruttonasjonalprodukt og skatter og avgifter for å dempe de offentlige utgiftene. I tillegg gikk Fremskrittspartiet lenger enn regjeringen i forhold til å begrense det offentlige engasjementet. Ved siden av å helprivatisere selskapene, ønsket Fremskrittspartiet å redusere det offentlige engasjementet i flere statsselskaper enn regjeringen. Forslagene om å helprivatisere statsselskaper, å avvikle fylkeskommunen og redusere den offentliges andelen av bruttonasjonalprodukt stod Fremskrittspartiet alene om i denne perioden.

4. Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i perioden 1989-1997

Som vi har sett handlet store deler av 1980-årenes styrings- og forvaltningspolitikken om å gjøre forvaltningen mer publikumsvennlig og redusere det offentlige engasjementet i samfunnet. I denne perioden skal vi se på hvordan Brundtland III-regjeringen (1990-1996) først tok staten i forsvar mot Høyres privatiseringsiver, for senere å snu i spørsmålet om å fristille statsselskapene og gjøre selskapene mindre statsavhengig. Når det gjaldt Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk ble den mer markedsorientert. Samtidig gikk den lenger enn andre partier med tanke på å helprivatisere statsselskaper, og å redusere statens inntekter gjennom skatteutt.

I likhet med foregående kapitler skal vi i dette kapitlet analysere to partiprogrammer, fra stortingsperiodene 1989 til 1993 og 1993 til 1997. I tillegg skal vi med utgangspunkt i stortingsmelding nummer 35 *Om statens forvaltnings- og personpolitikk, Fundament for felleskap* analysere merknadene fra Fremskrittspartiets representanter i Forbruker- og administrasjonskomiteen og representantenes uttalelser i stortingsdebatten.

Ved hjelp av litteraturen skal vi studere hovedtrekkene i styrings- og forvaltningspolitikken i denne perioden. Deretter skal vi analysere Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk ved hjelp av partiprogrammene og stortingsdokumentene, og se om den har endret seg fra foregående perioder. Avslutningsvis skal vi posisjonere Fremskrittspartiets politikk i forhold til hovedtrekkene i styrings- og forvaltningspolitikken. I denne prosessen er det flere spørsmål som må stilles: Finnes det klare skiller mellom Fremskrittspartiets og Høyres og Arbeiderpartiets styrings- og forvaltningspolitikk? Kan vi på dette tidspunktet se om partiets styrings- og forvaltningspolitikk kan betegnes som en kjernesak for Fremskrittspartiet?

Høsten 1989 nådde Fremskrittspartiet nye høyder da partiet fikk inn 25 representanter på Stortinget, en økning på 22 representanter fra forrige stortingsperiode.²¹⁸ I stortingsperioden 1993-1997 ble Fremskrittspartiets stortingsgruppe redusert til 10 representanter.²¹⁹ Etter oppgjøret på landsmøtet i Bolkesjø i 1993 meldte ytterligere fire representanter seg ut. Da *Fundament for felleskap* var ferdigstilt i 1992, representerte Karl Sørmo og Steinar Maribo Fremskrittspartiet i Forbruker- og administrasjonskomiteen. Samme år som meldingen ble vedtatt uttalte Steinar Maribo og Øystein Hedstrøm seg om meldingen.

4.1 Hovedtrekk i styrings- og forvaltningspolitikken fra 1989 til 1997

I dette tidsrommet var det to motsatte prosesser i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen som gjorde seg særlig gjeldende. Den ene prosessen fant sted på slutten av 1980-årene til 1993. Den andre prosessen fikk gjennomslag etter 1993. Den viktigste aktøren i

²¹⁸ Stortinget (nedlastet 18.04.2011 fra <http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Partiene/Fremskrittspartiet/?pid=1993-97>)

²¹⁹ Stortinget (Nedlastet 18.04.2011 fra <http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Partiene/Fremskrittspartiet/?pid=1993-97>)

denne perioden var Tormod Hermansen. Hermansen spilte blant annet en avgjørende rolle i det rådende regimets styrings- og forvaltningspolitikk gjennom sin lederrolle i Hermansenutvalgets innstilling *En bedre organisert stat*. Grønlie og Flo påpekte at Hermansenutvalget stod svært sentralt ”fordi utvalget [...] både på idéplanet og i praktisk politikk kom til å øve en uvanlig sterk innflytelse i styrings- og forvaltningspolitikken”.²²⁰ I forhold til den andre prosessen var Hermansen også en sentral aktør i arbeidet med å tilrettelegge for markedskonkurranse gjennom sin sjefsstilling i Televerket. Statsselskapet var en av de første som ble fristilt i denne perioden, mye takket være Hermansens rolle i selskapet.²²¹

Ifølge litteraturen handlet den første prosessen om å understreke betydningen av offentlig sektors mange roller og funksjoner. Samtidig ble det påpekt at spørsmål knyttet til offentlig sektors omfang ble nedprioritert til fordel for offentlig sektors organisering og virkemåte.²²² Dette var tydelig i Hermansenutvalgets innstilling, som i stor grad handlet om å forsvare en stor stat og en sterk statlig styring.

Utvalget påpekte betydningen av å styrke og videreutvikle departementenes rolle, ved å tydeliggjøre instruksjonslinjen fra regjeringen til alle underliggende organer i forvaltningen. Mål- og resultatstyring, samt etatsstyring skulle bidra til å styrke departementets styring og kontroll, og fagdepartementenes helhetlig styringsansvar for alle underliggende etater ble understreket.²²³

Utvalgets innstilling la også diskusjonen rundt grensesettingen mellom det private og det offentlige død for en periode. Utvalget tok heller utgangspunkt i å utrede reformer innenfor offentlig sektor. Utredningen legitimerte en videreføring av en stor offentlig sektor fordi de fleste organisasjonsformene ble betraktet som gode og fornuftige.²²⁴

Brundtland III-regjeringens stortingsmeldingen hentet inspirasjonen fra Hermansenutvalget. Både tonen, grunnverdiene og strategiene fra *En bedre organisert stat* så man igjen i

²²⁰ Grønlie og Flo (2009) s.83

²²¹ Grønlie og Flo (2009) s.131

²²² Grønlie og Flo (2009) s.163

²²³ Grønlie og Flo (2009) s.88

²²⁴ Grønlie og Flo (2009) s.87-88

Fundament for felleskap. Grønlie og Flo påpekte at ”selv om de direkte henvisningene til utvalget ikke var mange, ble utvalgets hovedprinsipper om et differensiert styringsmønster fulgt nærmest i sin helhet”.²²⁵

Arbeidet med *Fundament for Felleskap* ble igangsatt under Jan Peder Syses regjeringstid (1989-1990). Høyregjeringens mål var å åpne opp for en ny og mer fleksibel arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor, med fokus på liberalisering og privatisering. Da Brundtland III-regjeringen tok over, vendte arbeiderpartiregjeringen seg bort fra Syse-regjeringens politikk, og tok den store og sterke offentlige sektoren i forsvar.²²⁶ I litteraturen påpekes det at *Fundament for Felleskap* signaliserte et ønske om ”en stor og velfungerende offentlig sektor [...] for å opprettholde og videreutvikle velferdssamfunnet, og forvaltningen var det viktigste redskapet”²²⁷ for å nå disse målene.

Etter *Fundament for Felleskap* endret imidlertid arbeiderpartiregjeringens styrings- og forvaltningspolitikk seg. Etter 1993 handlet det rådende regimets styrings- og forvaltningspolitikk om en ”orientering mot konkurranse og marked, [...] hvor de politiske styringsbehovene ble oppfattet som mindre viktige”.²²⁸ Målet var å skape en institusjonell struktur som tilrettela for markedskonkurranse med staten som aktiv deltaker.²²⁹

Som vi har sett var Brundtland III-regjeringen på begynnelsen av 1990-tallet opptatt av å beskytte offentlig sektor. Samtidig var høyresiden opptatt av å legge til rette for mer konkurranse og større marked. I 1993 ble en ny konkurranselov vedtatt og i den sammenheng ble Konkurransetilsynet opprettet. Mandatet til Konkurransetilsynet var å legge til rette for og sikre konkurranse.²³⁰ Dette var en av de første indikasjonene på at det rådende regimets styrings- og forvaltningspolitikk hadde endret seg, og i større grad sluttet seg til en politikk basert på konkurranse- og marked.²³¹

²²⁵ Grønlie og Flo (2009) s.95

²²⁶ Grønlie og Flo (2009) s.176

²²⁷ Grønlie og Flo (2009) s.95

²²⁸ Grønlie og Flo (2009) s.131

²²⁹ Grønlie og Flo (2009) s.131

²³⁰ Grønlie og Flo (2009) s.143

²³¹ Grønlie og Flo (2009) s.174

”Hvis noe tiår i norsk styrings- og forvaltningspolitikk skulle kalles «markedets», måtte det bli tiåret fra 1993. Den fristillingsprosessen og tilretteleggingen for konkurranse og marked som ble innledet i 1980-årene, slo nå ut «i full blomst»”.²³²

Det som var betegnende med fristillingsprosessen fra 1993 var omfanget av den og hvilke fristillingsformer som ble brukt. I motsetning til tidligere, da staten ønsket å opprettholde betydelige bindinger til staten, ble den nye fristillingspolitikken avløst av aksjeselskapsformen. Et annet punkt var at politikerne ble mer opptatt av rendyrking, som handlet om å organisere forskjellige statsoppgaver i skilte institusjoner. Produksjon og tjenesteyting ble skilt fra politiske myndigheter, mens politiske myndigheter skulle konsentrere seg om regler, forskrifter og i enkelte tilfeller tilsyn.²³³

På et overordnet plan skjedde fristillingen i to stadier. Det første stadiet foregikk i perioden 1993 til 1996, mens det andre foregikk fra siste halvdel av 1990-årene. I dette kapittelet skal vi konsentrere oss om det førstnevnte stadiet. I det aktuelle tidsrommet var fristillingsbildet svært differensiert og fristillingen kom i forskjellige former.²³⁴

Grønlie og Flo med flere,²³⁵ mente at omleggingen av Televerket til statsaksjeselskapet Telenor i 1994 og 1995 var en milepæl, fordi omdanningen la premissene for den videre fristillingsutviklingen utover på 1990-tallet.²³⁶ Som sagt var Hermansen en sentral aktør i omdannelsen av Televerket til statsaksjeselskapet Telenor. I et intervju med historiker Lars Thue i 2002, uttalte Hermansen at aksjeselskapsformen var det beste alternativet, for at Telenor kunne hevde seg i konkurranse med andre internasjonale selskaper.²³⁷

I kjølvannet av Televerkets omdanning fulgte flere selskaper. Statskraft ble diskutert allerede i Syse-regjeringen, som resulterte i at Statskraft og Statnett ble skilt i to separate statsforetak under Brundtland III-regjeringen.²³⁸ Produksjonsselskapet Arcus A/S ble skilt ut fra

²³² Grønlie og Flo (2009) s.168

²³³ Grønlie og Flo (2009) s.168-169

²³⁴ Grønlie og Flo (2009) s.180

²³⁵ Grønlie og Flo bygget fremstillingen i det vesentlige på Vatne (1998), Skogerbø (2001) og Thue (2005). Grønlie og Flo (2009) s.466 sluttnote 4.

²³⁶ Grønlie og Flo (2009) s.175

²³⁷ Thue (2005) s.245 sitert i Grønlie og Flo (2009) s.175

²³⁸ Grønlie og Flo (2009) s.176

Vinmonopolet i 1996, samme år som NRK ble omgjort til et aksjeselskap. Postverket og NSB ble frigjort fra staten under en spesiell særlovsform med begrenset ansvar for staten.²³⁹

4.1.1 Stortingsmeldingens overordnede og konkrete innhold

I *Fundament for fellskap* stilte arbeiderpartiregjeringen seg grunnleggende positiv til måten forvaltningen var organisert på. Meldingen tok ikke utgangspunkt i store strukturelle endringer i forvaltningen, på grunn av forvaltningens høye kvalitet, der rask saksbehandling og nøytralitet var nøkkelen til de gode resultatene i forvaltningen. Selv om regjeringen mente at forvaltningen var god, fantes det likevel områder der forvaltningen hadde behov for en retningsorientering eller videreutvikling. I alt fire punkter ble lagt til grunn og disse skal vi gå nærmere inn på nå.²⁴⁰

Først og fremst ville regjeringen at forvaltningen skulle omstilles for å bedre ressursutnyttelsen. På et overordnet plan mente regjeringen at alle statlige organer skulle være kostnadseffektive, der et av de viktigste tiltakene var å kutte utgiftene til internadministrasjon.²⁴¹ I tillegg skulle sentrale organer som Statskonsult og Statens forvaltningstjeneste utnyttes bedre til fordel for hele forvaltningen.²⁴² I stortingsmeldingen henviste regjeringen til Normanutvalgets innstilling *Mot bedre viten*. Dette utvalget hadde kommet med flere forslag til hvordan politikerne kunne få til en effektiv ressursbruk i offentlig sektor, men regjeringen valgte ikke å ta stilling til utvalgsinnstillingen i denne meldingen.²⁴³

Sekundært mente regjeringen at forvaltningen i større grad skulle bruke målstyring i sitt arbeid for å få et sterkere fokus på resultater i offentlig virksomhet. Den poengterte at forvaltningen skulle ta utgangspunkt i målstyringsprinsipper som allerede eksisterte, samt videreutvikle disse. På lengre sikt ønsket regjeringen at målstyringen "[skulle] muliggjøre oversiktlig og helhetlig styring fra øverste nivå. Samtidig [skulle] utførende nivåer gis

²³⁹ Grønlie og Flo (2009) s.180-181

²⁴⁰ Stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) s.7

²⁴¹ Stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) s.26

²⁴² Stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) s.8

²⁴³ Stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) s.27

maksimal frihet til å finne de løsninger som [gav] best effekt”.²⁴⁴ Rent konkret ville regjeringen opprette internrevisjonsenheter. Enhetene skulle vurdere om målene som ble satt for forvaltningsorganene var klare nok, og hvordan oppnådde resultater stod i forhold til ressursbruken.²⁴⁵

Et tredje område der forvaltningen måtte videreutvikles, var i samspillet mellom de ulike organene innad i forvaltningen og mellom nivåene i forvaltningen. Dette var viktig for å skape en forvaltning som var brukervennlig, effektiv og samtidig førte utviklingen av velferdssamfunnet videre.²⁴⁶ Ifølge regjeringen var samspillet mellom etatene i statsforvaltningen og mellom kommunal og statlig forvaltning viktig for å unngå dobbeltarbeid. I den sammenheng ville regjeringen styrke den regionale forvaltningen for å bedre samspillet med kommunene. Det innebar å videreutvikle fylkesmannens rolle, og la den bli samordningsansvarlig i den lokale statsforvaltningen.²⁴⁷

Det siste punktet handlet om personal- og ledelsespolitikk. Regjeringen omtalte dette som en grunnpilar i arbeidet for å reformere statlig sektor. Hovedmålet i statens personal- og ledelsespolitikk var å bidra til ”at statsforvaltningen og den enkelte virksomhet [lyktes] i å nå de pålagte mål gjennom at ledere og ansatte [hadde] riktig kompetanse”.²⁴⁸ Det sentrale i regjeringens forslag var at de ansatte i forvaltningen måtte bidra med forandringsvilje, omstillingsevne og resultatbevissthet for å skape fornyelse i statsforvaltningen. Regjeringen mente blant annet at en god lønnspolitikk ville stimulere til dette.²⁴⁹ Den enkelte skulle gis muligheten til å utvikle seg selv, slik at man fikk fleksibilitet i forvaltningen og dermed fleksibilitet i arbeidsstyrken. Regjeringen påpekte også at et godt arbeidsmiljø ville få ned sykefraværet, noe som var viktig for å kunne løse de arbeidsoppgavene forvaltningen stod overfor.²⁵⁰

²⁴⁴ Stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) s.8

²⁴⁵ Stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) s.37

²⁴⁶ Stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) s.8

²⁴⁷ Stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) s.42

²⁴⁸ Stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) s.9

²⁴⁹ Stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) s.43

²⁵⁰ Stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) s.10

4.2 Fundament for felleskap – Fremskrittspartiets reaksjoner

4.2.1 Statssyn

I forhold til partiets statssyn var partiets representanter tilhengere av konstitusjonelt demokrati og mente at ”de saker som skal utsettes for en politisk behandling i organer som kommunestyre og Stortinget bør være av et sterkt begrenset omfang”.²⁵¹ Representantene fremmet ti områder som staten skulle ha ansvar for. Blant annet skulle staten beskytte innbyggernes liv og eiendom mot overgrep fra andre gjennom en objektiv straffelov, sikre et offentlig sosialt sikkerhetsnett, finansiere barne- og ungdomsskolegang, sikre infrastruktur i hele landet og gi objektive sivilrettslige lover. Utover dette skulle statens oppgaver avvikles og overlates til det private.²⁵²

Videre skisserte fremskrittspartirepresentantene to hovedpunkter for partiets politiske mål for forvaltningen. Det første punktet gikk ut på at det offentlige skulle være effektivt og produktivt. Det innebar at tidsbruken på å gjennomføre politiske vedtak måtte reduseres og at det ble brukt minimalt med offentlig midler. For det andre skulle det offentlige være et serviceorgan for den enkelte, noe som betydde at byråkratiet måtte være fleksibelt og serviceorientert.²⁵³

4.2.2 Problemene med forvaltningen

Fremskrittspartiet fastholdt kritikken av det offentliges andel av bruttonasjonalprodukt i forbruker- og administrasjonskomiteen. Den høye andelen var betegnende for hvor ineffektiv forvaltningen var. I forhold til andre land var Norge i øverste sjiktet ” hva gjelder både offentlig konsum, offentlige overføringer, offentlige utgifter og offentlig sysselsetting”.²⁵⁴ Videre hevdet partiets representanter at det offentlige forbruket i perioden 1950 til 1990

²⁵¹ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.39

²⁵² Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.39

²⁵³ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.39

²⁵⁴ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.25

hadde økt fra 26,3 prosent til 44,4 prosent. For å få en effektiv forvaltning måtte de offentlige utgiftene reduseres.²⁵⁵

Ifølge Fremskrittspartiet var det behov for flere forandringer i offentlig sektor når det gjaldt bruken av ressurser. I den sammenheng viste representantene til en undersøkelse gjort av Statskonsult, der det ble påvist at enkelte etater brukte over 40 prosent av tilgjengelige ressurser på internadministrasjon. I sin helhet brukte offentlig sektor 30 prosent av driftsutgiftene på internadministrasjon, omregnet i penger tilsvarte det 18 milliarder kroner hevdet Fremskrittspartiets representanter. I stortingsdebatten fulgte Maribo opp dette og poengterte at politikerne ikke kunne fortsette å utvide forvaltningen, fordi effekten av nye tiltak ville bli mindre og mindre. I Norge hadde den offentlige forvaltningen ”vokst seg inn i den siste fasen hvor ytterligere økning [ga] negative resultater”,²⁵⁶ ifølge Maribo.

En av grunnene til at forvaltningen sløste bort ressurser på internadministrasjon, handlet om at det ikke var god nok kontroll på forvaltningens utgifter. Ifølge representantene var det et karakteristisk trekk for en utdatert forvaltning at den ikke hadde gode nok styrings- og evalueringsskjemaer, som kunne motarbeide en slik pengebruk. Selv om det kontinuerlig ble jobbet med å forbedre dette, gjennom Statskonsults målstyringsarbeid, konstaterte fremskrittspartirepresentantene at regjeringen ikke la opp til å styrke dette arbeidet ytterligere,²⁵⁷ selv om Normanutvalgets innstilling påviste ”et enormt effektiviseringstap innen offentlig sektor”.²⁵⁸

Et annet problem som Fremskrittspartiet tok opp, var økningen av sysselsatte i offentlig sektor. Ifølge partiets representanter hadde staten økt sysselsettingen i sektorer der produktivitetsutviklingen var liten eller ingen, mens man hadde redusert sysselsettingen i sektorer som hadde sterk produktivitetsutvikling. Ekspansjonen i offentlig sektor ble finansiert med økte skatter som medførte et betydelig effektiviseringstap.²⁵⁹ Representantene så seg derfor enig med Per Kleppe, leder for Sysselsettingsutvalget, sine uttalelser i NOU 1992:26:

²⁵⁵ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.25

²⁵⁶ Stortingsforhandling nummer 144 (1992) s.2205

²⁵⁷ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.26

²⁵⁸ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.39

²⁵⁹ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.28

”Det er [...] essensielt at den offentlige sektor nytter sine ressurser på en effektiv måte. En effektiv offentlig sektor kjennetegnes ved at den gjør de riktige tingene til en lavest mulig kostnad. Det er behov for en kontinuerlig vurdering av hvilke oppgaver som best lar seg løse i henholdsvis offentlig og privat sektor”.²⁶⁰

I stortingsdebatten hevdet Maribo at et grunnleggende problem i den offentlige sysselsettingspolitikken var at staten i dårlige tider, med lav sysselsetting og underskuddbudsjetter, ansatte for å beskjefte folk. I gode tider ble det argumentert for at landet hadde råd til fortsatt vekst i offentlig sektor. Maribo hevdet at det var et grunnleggende problem at sysselsettingen i offentlig sektor økte, mens sysselsetting i privat næringsliv gikk drastisk ned.²⁶¹

I stortingskomiteen var Fremskrittspartiet mer konkret med tanke på den negative veksten det private hadde hatt de siste årene. Partiene sammenlignet det private konsumet i Norge med andre OECD-land for å vise forskjellene. I 1960 lå Norge 3,2 prosent under gjennomsnittet til OECD-landene, i 1990 lå Norge 12 prosent under snittet. Partiene begrunnet den negative veksten med at andre europeiske OECD-land reduserte det offentliges andel av verdiskapningen da man var på det nivået Norge var på i 1980.²⁶² Videre ble det påpekt at ”den internasjonale utviklingen i alle europeiske land [...] [gikk] i retning av en deregulering av offentlig sektor og økt satsning på privat oppgaveløsning og markedsstyring”.²⁶³ Politiske tiltak som fremskrittspartirepresentantene mente Norge måtte igangsette snarest.²⁶⁴

4.2.3 Veien mot en resultatorientert og moderne forvaltning

På et overordnet plan ville Fremskrittspartiet, i disse stortingsdokumentene, skape en moderne forvaltning som skulle være effektiv, målstyrt og resultatorientert. I denne delen skal vi se hva dette innebærer rent konkret.

²⁶⁰ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.29

²⁶¹ Stortingsforhandling nummer 144 (1992) s.2205

²⁶² Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.25

²⁶³ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.39

²⁶⁴ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.39

I søken etter svar så fremskrittspartirepresentantene til andre land som hadde hatt samme utgiftsnivået, men løst problemene med en stor forvaltning. I land som Sverige og Storbritannia hadde staten gjennomført omfattende forvaltningsreformer. Svenskene hadde reformert finansieringsformen for skoler og sykehus. Britene endret oppgaveutførelsen for kommunale tjenester, der staten påla kommunene å skille ut tjenesteproduksjonen i egne private selskaper, samt å sette bestemte tjenester ut på anbud. I stedet for å gjennomføre slike forvaltningsreformer, har norske politikere utvidet offentlig sektor og utsatt omstillingsbehovet som eksisterer i det offentlige.²⁶⁵

Et konkret tiltak for å effektivisere forvaltningen, var å redusere antall forvaltningsnivåer fra tre til to. I likhet med partiets programfestede politikk etter 1985 ville Fremskrittspartiet i stortingskomiteen avvikle fylkeskommunene. Rollen som en selvstendig administrasjons- og forvaltningsmessig enhet var unødvendig og et fordyrende mellomledd. I tillegg ”[skapte] det svært uklare ansvarsforhold på en rekke områder med en oppdeling i 3 forvaltningsnivåer”.²⁶⁶ I stortingsdebatten argumenterte Maribo noe annerledes enn i komiteen. Ifølge representantene var det største problemene med fylkeskommunene at den bidrog til økning i antall offentlige ansatte. Derfor var ikke Maribo i tvil om at utgiftene til det offentlige, samt antall offentlige ansatte ville reduseres ”ved å operere vekk den blindtarmen i norsk forvaltning som fylkeskommunen er”.²⁶⁷

Ved siden av å avvikle fylkeskommunene ville Fremskrittspartiet også omorganisere den indre strukturen i statsadministrasjonen. Først og fremst ville Fremskrittspartiet organisere departementene slik at de ble rene politiske sekretariater. Departementene måtte få et større faglig miljø, slik at man fikk et bredt spekter av kunnskap og erfaringsbakgrunn.²⁶⁸ I stortingsdebatten påpekte Maribo at det ville være en fordel for statsrådene å ha personell med faglig tyngde og samme politiske tilhørighet innad i departementene. Om dette betydde at partiet åpnet opp for flere politiske stillinger i departementene enn det programfestede forslaget om å partipolisere ekspedisjonssjefene på lik linje med statssekretærene, ble ikke avklart av Maribo i stortingsdebatten.²⁶⁹

²⁶⁵ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.26

²⁶⁶ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.38

²⁶⁷ Stortingsforhandling nummer 144 (1992) s.2206

²⁶⁸ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.40

²⁶⁹ Stortingsforhandling nummer 144 (1992) s.2208

I stortingskomiteen åpnet Fremskrittspartiet opp for personrotasjon mellom departementer, direktorater og ytre etater. I tillegg ville partiet at departementene rekrutterte ledere fra det private næringsliv til toppstillinger i departementene for å bryte ”ned uheldige byråkratiske tradisjoner innen statsforvaltningen”.²⁷⁰ En politisk tilnærming vi kjenner igjen fra forvaltningsdiskusjonen på 1970-tallet.

Når det gjaldt direktoratstrukturen fastholdt fremskrittspartirepresentantene, som tidligere, at frittstående direktorater skulle sette vedtatt politikk ut i livet. Partiet ønsket å utarbeide generelle instruksjoner for samtlige direktorater. Samtidig ville Fremskrittspartiet utstede særinstruksjoner for hvert enkelt direktorat, der man fastla myndighetsområdet til direktoratene, og regulerte forholdet mellom direktoratene og departementene, for å oppnå et tydeligere avgrenset ansvarsforhold.²⁷¹

I stortingskomiteen var Sørmo og Maribo også interessert i å skape en resultatorientert forvaltning. Representantene var spesielt opptatt av at forvaltningen skulle registrere resultatene som skapes i sin helhet og innenfor mer spesifikke områder. På den måten kunne politikerne se hvor effektivt det offentlige brukte ressursene i forhold til resultatene som virksomhetene oppnådde.²⁷² Selv om budsjettokumentene skulle inneholde opplysninger om allerede oppnådde resultater og planlagte resultater for kommende år, konstaterte partiets representanter at det ikke var noen fastlagt prosedyre for behandling av disse resultatene. Derfor mente Sørmo og Maribo at resultatkrav og resultatoppfølging måtte få en større og mer sentral plass blant styringsrutinene, mellom departementer og virksomheter innenfor departementenes ansvarsområde.²⁷³ Rent konkret ville partiets representanter ”at det rutinemessig stilles krav om at forvaltningsorganisasjoner etter avsluttet budsjettermin [skulle] foreta en særskilt resultatrapportering til overordnede departement”.²⁷⁴

For å innføre flere private tjenestetilbud i offentlig sektor ville Fremskrittspartiet, i likhet med den programfestede politikk, opprette en privatiseringskommisjon. Den skulle vurdere hvilke

²⁷⁰ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.40

²⁷¹ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.40

²⁷² Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.40

²⁷³ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.40-41

²⁷⁴ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.41

tjenester i offentlige sektor som kunne utføres mer effektivt av private bedrifter. Ved siden av å opprette en privatiseringskommisjon ville Sørmo og Maribo også nedsette en gruppe, som på permanent basis skulle vurdere ”kost/nytte av alle tiltak i offentlig sektor”.²⁷⁵

I siste del av stortingsdebatten kom fremskrittspartirepresentant Øystein Hedstrøm med et forslag for å bedre situasjonen for nyetablerte bedrifter. Hedstrøm mente at alle skjemaer norske bedrifter var pålagt å svare på, reduserte konkurransevnen, virket demotiverende for gründere og var svært kostbart. På årsbasis var det estimert at private bedrifter hadde utgifter på mellom 7 og 14 milliarder kroner på grunn av skjemaveldet, ifølge Hedstrøm. Derfor burde regjeringen opprette et høringsorgan sammensatt av representanter fra næringslivet, som skulle bekjempe skjemaveldet, og hadde ”rett til å uttale seg om alle nye skjemaer som det offentlige [skulle] innføre”.²⁷⁶

4.2.4 Oppsummering – problemene og mulighetene med forvaltningen

Analysen av Fremskrittspartiets reaksjoner på *Fundament for Felleskap* ble tematisert i to deler. Den første delen tok for seg problemene med forvaltningen, mens den andre delen handlet om hvordan forvaltning fremskrittspartirepresentantene ønsket. Samme struktur vil jeg følge i denne oppsummeringen. Først skal jeg gå gjennom de viktigste komponentene i kritikken av statsforvaltningen, for deretter å se på komponentene som skulle bedre forvaltningen.

Et av hovedproblemene med forvaltningen var at det offentlige konsumet hadde økt de siste årene. Sørmo og Maribo mente var svært ineffektiv og uproduktiv, det hang blant annet sammen med at store ressurser gikk til internadministrasjon. Ved siden av dette, påpekte representantene at meldingen ikke la til rette for private aktører. Fremskrittspartiet mente det var svært viktig å styrke privat sektor, og underbygget dette med å sammenligne det private konsumet i Norge med gjennomsnittet i OECD-landene. Ifølge Sørmo og Maribo var tallene klare, private aktører måtte få flere oppgaver ellers ville norsk næringsliv sakke akterut.

²⁷⁵ Stortingsinnstilling nummer 63 (1992-1993) s.40

²⁷⁶ Stortingsforhandling nummer 145 (1992) s.2221-2222

For å bedre situasjonen mente Fremskrittspartiets representanter at man først og fremst måtte avvikle fylkeskommunen. Dette for å klargjøre ansvarsforholdene til de forskjellige nivåene i forvaltningen, spare penger og å unngå høy sysselsetting i offentlig sektor. Når det gjaldt direktorats- og departementsstrukturer fastholdt Fremskrittspartiet ønsket om å omgjøre departementene til politiske sekretariater, og direktoratene til frittstående direktorater.

En annen komponent som gjorde seg gjeldende i forhold til å bedre forvaltningen, var forslaget om å skape en resultatorientert forvaltning. Dette innebærer at politikerne måtte lage klare instruksjoner til forvaltningens virksomhet, i tillegg til at virksomhetene oppga hvilket mål som var nådd og hvilket mål virksomhetene hadde planer om å nå i kommende år.

Fremskrittspartiet fulgte også opp kritikk av regjeringen i representantforslagene om å la det private initiativ slippe til. Ved siden av å opprette en privatiseringskommissjon, ville partiet opprette et statlig organ som kontinuerlig skulle vurdere kostnadene og nytten av alle tiltak i offentlig sektor. Et forslag vi ikke har sett i Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk tidligere.

4.3 Fremskrittspartiets programfestede politikk 1989 til 1997

4.3.1 Statssyn

I forhold foregående perioder opprettholdt Fremskrittspartiet sitt statssyn i denne perioden. Målsetningen var å få et samfunn med begrenset statsmakt, slik at individets rettigheter og handlefrihet bevares.²⁷⁷ Fremskrittspartiet poengterte at de "[stilte] seg kritisk til enhver overføring av myndighet fra borgerne til det offentlige".²⁷⁸ Videre mente partiet at den offentlige maktkonsentrasjonen var den største trusselen mot enkeltindividets frihet. Oppgavene til det offentlige burde innskrenkes til å gjelde områder som enkeltpersoner,

²⁷⁷ Prinsippogram (1993) s.2

²⁷⁸ Partiprogram (1989) s.1

bedrifter og organisasjoner ikke kunne håndtere.²⁷⁹ Noen av disse områdene var forsvar, utenrikspolitikk, utdanning, samferdsel, sosialpolitikk og rettsikkerhet.²⁸⁰

4.3.2 Kontroll med forvaltningen

Når det gjaldt forvaltningens organisasjonsstruktur så Fremskrittspartiet store problemer. I det siste partiprogrammet i denne perioden, påpekte partiet at måten forvaltningen var organisert på hadde resultert i ineffektiv drift, sløsing med resurser og gitt et mangelfullt velferdstilbud til innbyggerne. Fremskrittspartiet mente derfor at ”offentlig forvaltning [måtte] gjennomgå en kraftig omorganisering for å få bukt med de problemene som behefter dagens system”.²⁸¹

For å få en effektiv forvaltning ville partiet fjerne det regionale forvaltnings- og selvstyrenivået, partiet fastholdt dermed standpunktet om å fjerne fylkeskommunen.²⁸² I partiprogrammet fra 1989 ville Fremskrittspartiet dele ansvarsområdene til fylkene mellom staten og primærkommunene,²⁸³ mens partiet i 1993-programmet ville dele oppgavene mellom staten, primærkommunen og privat sektor.²⁸⁴

I denne perioden fastholdt Fremskrittspartiet ønsket om at Stortinget skulle fastsette hvilke stillinger i forvaltningen som ble regnet som politiske stillinger.²⁸⁵ Statsrådene skulle utnevne sine ekspedisjonssjefer på partipolitisk grunnlag, i tillegg til at stillingen som departementsråd måtte fjernes. Dette må ses i sammenheng med at Fremskrittspartiet ville ha en forvaltning som opptrådte lojalt mot enhver sittende regjering og hadde samme politiske holdninger.²⁸⁶

Et nytt element i partiprogrammet fra 1993 var ønsket om å styrke Stortingets posisjon, blant annet ved å styrke dets kontrollfunksjon. Dette innbar at utnevnelser av kandidater fra

²⁷⁹ Partiprogram (1989) s.1

²⁸⁰ Partiprogram (1989) s.2-3 og (1993) s.3-5

²⁸¹ Partiprogram (1993) s.10

²⁸² Partiprogram (1989) s.9 og (1993) s.10

²⁸³ Partiprogram (1989) s.9

²⁸⁴ Partiprogram (1993) s.10

²⁸⁵ Partiprogram (1989) s.5

²⁸⁶ Partiprogram (1989) s.6

regjeringen, kunne granskes av Stortingets komiteer gjennom åpne høringer.²⁸⁷ Om Stortinget skulle granske embetsutnevnelser eller stillingsbesettelser mer allment var uklart.

Ved siden av å styrke Stortingets kontrollfunksjon, ville Fremskrittspartiet også styrke domstolene. I begge partiprogrammene fastholdt Fremskrittspartiet, som tidligere, at domstolenes makt måtte styrkes, slik at den kunne overprøve avgjørelser truffet av forvaltningen. Forslaget kom på bakgrunn av partiets frykt for en overmektig forvaltning, ”spesielt når det [gjaldt] skjønsmessige inngrep, tildeling av konsesjoner og andre privilegier”.²⁸⁸

Ved siden av å styrke borgernes rettsikkerhet på denne måten, ville Fremskrittspartiet i partiprogrammet fra 1993, opprettholde og videreutvikle kravet om tidsbegrensning av lover. Partiet var av den oppfatning at det ville være en fordel at lover som politikerne vedtok ble opphevet etter et bestemt antall år, hvis de ikke ble vedtatt videreført. I stortingsperioden 1993 til 1997 ville Fremskrittspartiet derfor ”påse at Grunnlovens § 97, om at lover ikke kan gis med tilbakevirkende kraft, blir etterfulgt”.²⁸⁹ I samme partiprogram ville Fremskrittspartiet igangsette effektiviseringstiltak i domstolsapparatet, men partiet påpekte at effektiviseringstiltakene ikke kunne gå så langt at den enkeltes rettsikkerhet ble satt i fare.²⁹⁰

4.3.3 Statens størrelse

I denne perioden fastholdt partiet sin ideologiske målsetning om å konkurranseutsette offentlig virksomhet og offentlige tjenester. Fremskrittspartiet anså den ”stadig omsegripende stat som den største trussel mot enkeltmenneskets utfoldelsesmulighet”.²⁹¹ Den viktigste komponenten for å begrense statens oppgaver, var å kutte i dens inntekter.²⁹² Et av forslagene for å redusere statens inntekter var å kutte i det offentliges andel av

²⁸⁷ Partiprogram (1993) s.6

²⁸⁸ Partiprogram (1989) s.6 og (1993) s.6-7

²⁸⁹ Partiprogram (1993) s.7

²⁹⁰ Partiprogram (1993) s.30

²⁹¹ Partiprogram (1993) s.5

²⁹² Partiprogram (1989) s.12 og (1993) s.12

bruttonasjonalprodukt. I denne perioden fastholdt partiet at den offentlige andelen på 50 prosent burde reduseres til en tredjedel.²⁹³

I likhet med foregående perioder skulle partiets skattepolitikk bidra til å redusere statens størrelse og skape større økonomisk frihet for den enkelte. Fremskrittspartiet ville derfor ha et lavest mulig skattetrykk, som innebar å avvikle statsskatten, eiendoms-, ferie- og formueskattene, samt skatt på gaver og arveavgift.²⁹⁴ Videre påpekte Fremskrittspartiet at ”det [måtte] være en reell sammenheng mellom det som innbetales og hva som mottas tilbake fra det offentlige”.²⁹⁵

Helt tilbake til 1970-tallet hadde Fremskrittspartiets skattepolitikk vært nært tilknyttet subsidiepolitikken og denne perioden var heller intet unntak. Fremskrittspartiet mente at skatte- og avgiftslettelser satt den enkelte borger og bedrift i bedre stand til å klare seg selv uten subsidier. Når det gjaldt norsk industri ble det påpekt at subsidiene kunne resultere i statsavhengighet, der bedriftene var mer inspirert av å tilpasse seg støtteordninger fra staten enn etterspørselen fra kundene.²⁹⁶ I partiprogrammene mente Fremskrittspartiet at subsidier til ulønnsomme bedrifter, var med på å skade konkurransen i markedet fordi staten var et mellomledd mellom lønnsomme og ulønnsomme bedrifter. Kuttet man i avgifts-, kostnads- og skattenivået hadde ikke staten mulighet å gi subsidier og dermed måtte bedriftene klarer seg på egenhånd i konkurranse med andre bedrifter, både nasjonalt og internasjonalt.²⁹⁷

Et annet område staten hadde for stor påvirkningskraft var i forhold til etablering av nye bedrifter. I sin programfestede politikk ville Fremskrittspartiet fjerne byråkratiske lover og bestemmelser som hindret fri etablering av næringsvirksomhet. Partiet nevnte en rekke lover og regler som skulle forenkles eller oppheves. Lover som måtte oppheves var offentlige monopolordninger, Omsetningsloven og åpningstider for utsalgssteder. Lover som burde forenkles var blant andre Markedsføringsloven, Plan- og bygningsloven, samt å ”liberalisere” Arbeidsmiljøloven.²⁹⁸

²⁹³ Partiprogram (1989) s.12 og (1993) s.12

²⁹⁴ Partiprogram (1989) s.13 og (1993) s.15

²⁹⁵ Partiprogram (1989) s.13 og (1993) s.14

²⁹⁶ Partiprogram (1989) s.14 og (1993) s.16

²⁹⁷ Partiprogram (1989) s.16 og (1993) s.18

²⁹⁸ Partiprogram (1989) s.11 og (1993) s.13

I likhet med partiprogrammene fra 1980-tallet, hadde Fremskrittspartiet i denne perioden fokus på privatisering. Blant annet fastholdt partiet ønsket om å opprette en privatiseringskommisjon. I denne perioden gikk partiet lenger i privatiseringsiveren. I partiprogrammet fra 1989 ville Fremskrittspartiet avvikle statsbankene, privatisere statlig forretningsvirksomhet og konkurranseutsette helse- og skolesektoren.²⁹⁹ Disse tiltakene ble videreført i neste partiprogram, i tillegg ville partiet avvikle statlig eierskap i finansinstitusjoner og privatisere offentlig jord og skogeiendommer.³⁰⁰ Det sistnevnte tiltaket var et revitalisert forslag fra partiprogrammet i 1975, da partiet ville selge statens skogeiendommer.

4.3.4 Statlig eierskap

En av Fremskrittspartiets ideologiske målsetninger var å overføre mesteparten av statens oppgaver til det private, samt å privatisere statlig forretningsvirksomhet.³⁰¹ Når det gjaldt Norsk Hydro og Statoil,³⁰² fastholdt Fremskrittspartiet kravet om å privatisere disse.³⁰³ I partiprogrammet fra 1993 la Fremskrittspartiet til et nytt argument for hvorfor oljeressursene burde forvaltes av private. I begrunnelsen ble det lagt vekt på at den private eiendomsrett var den beste garantisten for at naturressursene ble riktig forvaltet, dette fordi eierne hadde egeninteresser av å sikre økonomisk utbytte i uoverskuelig framtid. Fremskrittspartiet så ingen problemer med at ikke-fornybare ressurser som olje ble brukt opp. ”[D]en dagen oljen blir en så knapp ressurs at prisen er meget høy, vil den bli utkonkurrert prismessig av andre energikilder”.³⁰⁴

Samme argument ble også brukt om Statskraft, som for første gang ble nevnt i denne perioden. I partiprogrammet fra 1989 mente Fremskrittspartiet at Statskraft burde omdannes

²⁹⁹ Partiprogram (1989) s.7

³⁰⁰ Partiprogram (1993) s.7-8

³⁰¹ Partiprogram (1989) s.7

³⁰² Distribusjonsselskapet Norol er ikke tatt med i denne sammenhengen, grunnen er at Statoil overtok Norol i 1987.

³⁰³ Partiprogram (1989) s.16-17 og (1993) s.18

³⁰⁴ Partiprogram (1993) s.26

til et forvaltningsselskap for kraftlinjenettet. I det følgende partiprogrammet ville Fremskrittspartiet privatisere selskapet ved å selge statens interesser til private aktører.³⁰⁵

I forrige periode ønsket Fremskrittspartiet å delprivatisere Postverket og Televerket. Dette endret seg i denne perioden i den forstand at partiet ville privatisere begge selskapene. Det offentlige skulle fremdeles ha ansvaret for at det eksisterte en riksdekkende tjeneste.³⁰⁶

Innenfor samferdselssektoren ville Fremskrittspartiet foreta en rekke endringer. Først og fremst mente Fremskrittspartiet at staten måtte endre sin rolle fra å være deltaker til å bli tilrettelegger for infrastrukturbygging. En slik omlegging betydde blant annet at store deler av Statens Vegvesens ansvarsområder falt utenfor og derfor måtte privatiseres.³⁰⁷ Partiet fastholdt kravet om å igangsette ”rasjonalisering, effektivisering og gradvis reduksjon av veiadministrasjonen”.³⁰⁸

Når det gjaldt de statlige eide transportselskapene NSB og SAS, mente Fremskrittspartiet at disse burde privatiseres slik at man fikk redusert statens subsidier til næringen. Partiet ville at NSB skulle omgjøre driftsdelen av selskapet til et aksjeselskap, og fastholdt at statens eierskapsandel i SAS måtte selges.³⁰⁹

Et siste selskap som Fremskrittspartiet tok for seg i partiprogrammene i denne perioden var NRK. I foregående perioder ønsket Fremskrittspartiet å beholde den statlig kontrollen over NRK. I denne perioden endret dette seg gradvis. I partiprogrammet fra 1989 ville Fremskrittspartiet splitte opp NRK i selvstendige forvaltningsselskaper som skulle selges. Partiet påpekte at så lenge NRK var i statlig eie, måtte det jobbes for å få nøytral styring og et balansert programtilbud. For å få en nøytral styring ville Fremskrittspartiet omgjøre alle sjefsstillinger i selskapet til korte åremålsstillinger.³¹⁰ I partiprogrammet fra 1993 var partiet enda tydeligere, da partiet ikke så det som noen offentlig oppgave å drive medievirksomhet

³⁰⁵ Partiprogram (1993) s.24

³⁰⁶ Partiprogram (1989) s.43 og (1993) s.56

³⁰⁷ Partiprogram (1989) s.40-41 og (1993) s.52-53

³⁰⁸ Partiprogram (1989) s.41 og (1993) s.53

³⁰⁹ Partiprogram (1989) s.42 og (1993) s.54-55

³¹⁰ Partiprogram (1989) s.44

og ønsket å privatisere NRK. Åremålsstillinger for sjefene i selskapet, nøytral styring og et balansert programtilbud ble tatt bort i dette partiprogrammet.³¹¹

4.3.5 Oppsummering

Den programfestede politikken i perioden 1989-1997 hadde mange likhetstrekk med perioden før.

I delen om *Kontroll med forvaltningen* var Fremskrittspartiet interessert i å styrke statlige instanser som skulle sikre rettsikkerheten. Ved siden av å styrke domstolsapparatet ville Fremskrittspartiet også styrke Stortingets kontrollfunksjon. Ved siden av dette fastholdt partiet kravet om å avvikle fylkeskommunen og partipolisere flere toppstillinger i departementene.

I delen som ble titulert *Statlig størrelse* var det få endringer fra tidligere perioder. Partiets skatte- og subsidiepolitikk var tilnærmet identisk med partiets politikk i 1980-årene. Privatiseringskommissjonen var et annet forslag som ble videreført. I sammenheng med denne kommisjonen ønsket Fremskrittspartiet å avvikle statsbankene, finansinstitusjoner og offentlige jord- og skogeiendommer.

Den siste tematiseringen i partiprogrammene var *Statlig eierskap*. Innenfor dette område ble Statskraft nevnt for første gang. Fremskrittspartiet ville, i likhet med de andre selskapene som ble nevnt i partiprogrammene, privatisere Statskraft. En annen statlig bedrift som burde nevnes i denne sammenhengen var NRK, som Fremskrittspartiet for første gang ville privatisere.

4.4 Fremskrittspartiet i styrings- og forvaltningspolitikken fra 1989 til 1997

³¹¹ Partiprogram (1993) s.57

4.4.1 Statsorientert styrings- og forvaltningspolitikk – Fremskrittspartiets motstand og samarbeid med Høyre

I denne perioden så vi på to partiprogrammer og komitémerknadene og stortingsdebatten til stortingsmeldingen *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, Fundament for Felleskap* (1991-1992). Litteraturen skisserte to prosesser med motsatt fortegn som var av betydning i denne perioden. Den første prosessen var en statsorientert styrings- og forvaltningspolitikk, som fikk sitt utspring i *Fundament for Felleskap*. Den andre prosessen omhandlet fristilling av statlige selskaper. Vi skal først posisjonere Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i forhold til den første prosessen.

I *Fundament for Felleskap* så vi at regjeringen og Fremskrittspartiet hadde svært ulike oppfatninger av hvordan forvaltningen skulle organiseres. Vi kan på et overordnet plan utpeke to hovedforskjeller mellom Fremskrittspartiet og regjeringen. For det første ville regjeringen opprettholde offentlig sektors omfang i samfunnet, dette var Fremskrittspartiet sterkt imot og fremmet en rekke forslag for å redusere offentlig sektor. Et av forslagene handlet om å opprette en privatiseringskommisjon som skulle vurdere hvilke tjenester som med fordel kunne produseres av private bedrifter. Det andre punktet dreide seg om hvilket fundament regjeringen og Fremskrittspartiet bygget styrings- og forvaltningspolitikken sin på. Regjeringen var i likhet med Hermansenutvalget opptatt av å bedre styringskapasiteten innenfor offentlig sektor, og tok ikke opp grensesettingsspørsmålet mellom den offentlig og det privat.³¹² Fremskrittspartiet la vekt på Normanutvalgets innstilling, som var opptatt av å effektivisere forvaltningen og eliminere offentlige virksomheter som ikke var lønnsomme. Ifølge utvalgsinnstillingen ville effektiviseringsforslagene spare staten for enorme summer, men Grønlie og Flo påpekte at ”regjeringen gikk raskt forbi Normanutvalget, som ble avspist med en spalte og avskrevet som aktuell politikk”.³¹³

Selv om Fremskrittspartiet var kritisk til innholdet og føringene som ble lagt i denne meldingen, var ikke partiet alene om kritikken. I stortingskomiteen samarbeidet Fremskrittspartiet og Høyre om flere komitémerknader. På et overordnet plan mente partiene at offentlig sektor var for stor. Regjeringen måtte effektivisere forvaltningen, for å unngå at

³¹² Grønlie og Flo (2009) s.95

³¹³ Grønlie og Flo (2009) s.95-96

Norge ble hengende etter andre europeiske land, som allerede hadde igangsatt forvaltningsreformer for å redusere omfanget av offentlig sektor. Partiene mente at det offentliges andelen av bruttonasjonalprodukt beviste hvor stor og ineffektiv offentlig sektor var. Store beløp gikk blant annet til internadministrasjon fremfor arbeidsoppgavene som forvaltningen var satt til å gjøre.

Fremskrittspartiet og Høyre samarbeidet om flere av komitémerknadene til *Fundament for felleskap*, men det var også uenighet mellom partiene. Et krav som Fremskrittspartiet stod alene om, var å avvikle fylkeskommunen som et ledd i å redusere og effektivisere forvaltningen.

Selv om Fremskrittspartiet og Høyre var enige om intensjonene ved å slippe private aktører til i forvaltningen og opprette en privatiseringskommisjon, var Fremskrittspartiet alene om å ville opprette en gruppe som skulle vurdere kostnader og nytten av alle tiltak i offentlig sektor. Forslaget tok Fremskrittspartiet opp til votering i Stortinget, men fikk bare støtte av partiets egne representanter.

I stortingsdebatten kom det frem at Høyre hadde vanskeligheter med å identifisere seg med Fremskrittspartiets organisering av direktorater og departementer. I forhold til direktoratstrukturen var Høyre-representanten Erna Solberg kritisk til at direktoratene skulle stå for den praktiske gjennomføringen, og instrueres gjennom skriftlige instruksjoner fra departementene. Ifølge Solberg ville en slik politikk føre oss tilbake til regelstyringsapparatet, som Høyre ønsket seg vekk fra.³¹⁴

Solberg var også kritisk til hvordan Fremskrittspartiet ville organisere departementene innad. Solberg mente det ikke var formålstjenelig for det norske samfunn å utvide antall politikere på bekostning av nøytrale embetsmannstillinger i departementene. En slik organisering ville gi oss amerikanske tilstander, der store deler av forvaltningen skiftes ut hver gang det var regjeringsskifte, ifølge Solberg.³¹⁵

³¹⁴ Stortingsforhandling nummer 144 s.2208

³¹⁵ Stortingsforhandling nummer 144 s.2208

4.4.2 Fristilling – Fremskrittspartiet fremst i rekken

I den andre prosessen åpnet de rådende regimene opp for større grad av fristilling av statlige selskaper. Målet med fristillingen var å skape en konkurranseorientert stat, der bruken av aksjeselskapsformen for statlig virksomhet var et bærende element.³¹⁶

Selskapet som var først ut i fristillingsprosessen var Televerket, som i løpet av denne perioden ble omgjort til statsaksjeselskapet Telenor. I kjølvannet av denne omdannelsen fulgte NRK, Postverket og NSB. Dette var et skritt i retningen av Fremskrittspartiets eierskapspolitikk, men det er likevel et godt stykke frem til Fremskrittspartiets målsetning om å helprivatisere selskapene, som har vært partiets ønske siden 1989.

I forhold til Statskraft var situasjonen noe annerledes. Fristillingen av Statskraft ble diskutert av Syse-regjeringen, noe som resulterte i at Statskraft og Statnett, under Brundtland III-regjeringen, ble omgjort til to separate statsforetak. Fremskrittspartiet nevnte første gang Statskraft i den programfestede politikken i 1989. I dette partiprogrammet ville Fremskrittspartiet omgjøre selskapet til et forvaltningsselskap for kraftlinjenettet. I partiprogrammet fra 1993 ville Fremskrittspartiet selge statens eierinteresser i selskapet. Tidslinjen indikerer at Fremskrittspartiet først, etter Syse-regjeringens forslag om Statskraft, ble offensiv og ville selge statens eierinteresser i selskapet. Selv om Fremskrittspartiet ikke var tidligere ute enn Høyre ville Fremskrittspartiet gå lenger, i det partiet poengterte at statens eierinteresser burde selges.

Allment kan vi si at Brundtland III-regjeringens ”snuoperasjon” etter 1993 gikk i retning av Fremskrittspartiets eierskapspolitikk. Selv om regjeringens eierskapspolitikk handlet om å markedstilpasse statsselskapene, ønsket Fremskrittspartiet å gå lenger. Det handlet først og fremst om at statsselskapene skulle privatiseres og konkurrere på lik linje med andre private selskaper.

³¹⁶ Grønlie og Flo (2009) s.174

5. Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i perioden 1997 til 2009

I likhet med foregående kapitler, skal vi først presentere hovedtrekkene i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen i perioden 1997 til 2009. Deretter skal vi analysere

Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk. Før vi avslutningsvis skal posisjonere Fremskrittspartiets politikk i forhold til hovedtrekkene i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen.

Tre partiprogrammer skal analyseres i denne perioden, i tillegg skal jeg se på Fremskrittspartiets reaksjoner i stortingskomiteen og stortingsdebatten om stortingsmelding nummer 19 *Ei forvaltning for demokratiet og felleskap* (2008-2009). Den siste meldingen er såpass ny at den ikke er omtalt i litteraturen, derfor er det nødvendig å presentere et resymé av forvaltningsmeldingens innhold, med det mål å kontekstualisere den i forhold til hovedtrekkene i styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen.

I mitt kildemateriale inngår også *Stat og Styring* sitt intervju med Carl I. Hagen i 1998. Intervjuet tok for seg Fremskrittspartiets organisering av departementer, direktorater, tilsyn og etatsstyring. Intervjuet skal brukes som supplement til de andre kildene der det er behov for utdyping.

Flere spørsmål skal besvares i dette kapittelet. Vi skal betone endringer i Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk fra foregående perioder. Samtidig skal vi se om komponentene er stabile, eventuelt styrkes i løpet av perioden 1975 til 2009. For det tredje skal vi prøve å betone, ved hjelp av stortingsdokumentene og litteraturen, hvilke områder Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk divergerer fra henholdsvis Arbeiderpartiets og Høyres politikk i denne perioden.

Stortingsmeldingen ble behandlet av Stortingets kommunal- og forvaltningskomité. I komiteen satt representantene Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen. De samme representantene diskuterte forvaltningsmeldingen året etter i stortingsdebatten.

5.1 Hovedtrekk i styrings- og forvaltningspolitikken 1997 til 2009

Denne perioden var først og fremst preget av en videreført og intensivert fristillingspolitikk. I sammenheng med denne, var perioden preget av ”rendyrking”. Det vil si at forskjellige statlige roller og funksjoner på et gitt politikfelt skulle plasseres ifra hverandre. Sist men

ikke minst var reorganiseringen av departementsstrukturen og opprettelsen av nye direktorater og tilsyn viktig i denne perioden. La oss først se på fristillingspolitikken.

Om fristillingspolitikken sa Grønlie og Flo følgende; ”det var først mot slutten av 1990-årene at demningen brast, men da til gangs”.³¹⁷ Fristillingstempoet eskalerte kraftig i denne perioden, der nye offentlige bedrifter ble tatt frem i søkelyset og gamle bedrifter ble diskutert på nytt.

Deler av Statsbygg, en forvaltningsbedrift fra 1993, ble skilt ut i aksjeselskapet Entra Eiendom. I 2002 ble Posten og NSB omgjort til statsaksjeselskaper. Luftfartsverket som også ble omgjort til en forvaltningsbedrift i 1993, ble ti år senere til aksjeselskapet Avinor. Samme år ble Statens Vegvesen omgjort til aksjeselskapet Mesta.

I forrige kapittel så vi at Televerkets omdanning til Telenor representerte en milepæl. Ved århundreskiftet spilte Telenor også en viktig rolle, men denne gang handlet det om selskapets delprivatisering. I 2000 ble selskapet børsnotert og statens eierandel redusert til 78 prosent. Året etter vedtok Stortinget at statens eierandel skulle reduseres ytterligere til 34 prosent.³¹⁸ Telenor ble for ettertiden en foregangsfigur for andre statsselskaper, der press fra selskapets lederskap for enda mer frihet var viktig.³¹⁹

På det politiske plan var det Arbeiderpartiet, og statsminister Torbjørn Jagland (1996-1997), som kom med den første eierskapsmeldingen i 1997. Dokumentet må ses som et ”overgangsdokument”. På den ene siden bygget det opp under markedet og konkurranse, der statlig eierskap ikke skulle bli en ulempe for verdiskapningen og avkastningen. På den andre siden betonte eierskapsmeldingen en videreføring av omfanget til det statlige eierskapet i Norge. Den norske stats eierandel skulle fremdeles bidra til å trygge sysselsettingen og sikre samfunnet inntekter til velferdssamfunnet. Muligheten for delprivatisering ble ikke diskutert i denne meldingen.³²⁰

³¹⁷ Grønlie og Flo (2009) s.183

³¹⁸ Grønlie og Flo (2009) s.183

³¹⁹ Grønlie og Flo (2009) s.185-186

³²⁰ Grønlie og Flo (2009) s.187 og 189

I Stoltenberg I-regjeringen (2000-2001) ble delprivatiseringen av Telenor diskutert og gjennomført. Debatten ble i litteraturen betegnet som styringsfiendtlig. Politikerne reduserte kravet om at staten skulle ha aksjemajoriteten, og bestemte at statens eierandel skulle ligge på rundt en tredjedel. Denne prosentandelen medførte at politikerne, etter aksjelovens bestemmelser, kunne forhindre fusjon med andre selskaper. I tillegg krevde politikerne at selskapene, som skulle delprivatiseres, fremdeles måtte ha hovedkontor i Norge.³²¹

Den andre eierskapsmeldingen kom fra Bondevik II-regjeringen (2001-2005). Den bygget videre på Stoltenberg I-regjeringens delprivatiseringsinitiativ, samtidig som den i større grad betonte behovet for private medeiere for å forbygge statlige styringsinngrep.³²² Bondevik II-regjeringen mente at aksjeselskap var den beste styringsformen for statsselskapene, fordi eierskapet fikk et klarere mål, gav større handlefrihet for alliansebygging og anerkjennelse i det internasjonale markedet.³²³

Den foreløpig siste eierskapsmeldingen kom under Stoltenberg II-regjeringen i 2006. Meldingens overskrift *Et aktivt og langsiktig eierskap* levnet liten tvil om at regjeringens styrings- og forvaltningspolitikk orienterte seg mot *mer* statlig styring. Blant annet ønsket regjeringen en stor statlig sektor og stans i privatiseringen.³²⁴ Meldingen tok dermed et skritt tilbake i forhold til utviklingen fra slutten 1990-tallet.

Den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen på det politiske plan, frem til Stoltenberg II-regjeringen, hadde flere elementer ved seg. Et av elementene var rendyrkingen av statens rolle og funksjoner i skilte institusjoner, der staten ikke lenger kunne regulere og konkurrere på samme felt. Statlige organer som drev forretningsmessige virksomheter i markedet skulle skilles fra den delen av forvaltningen som la premissene for konkurransen.³²⁵

En ny modell, *Framtidens departement*, ble utarbeidet i denne perioden. Den skulle legge en fellesstruktur for departementene. Modellen handlet om å styrke departementenes funksjon som sekretariater for politisk ledelse, en ide som hadde vært sentral både i 1955-fremstøtet og

³²¹ Grønlie og Flo (2009) s.189

³²² Grønlie og Flo (2009) s.190

³²³ Grønlie og Flo (2009) s.190

³²⁴ Grønlie og Flo (2009) s.192

³²⁵ Grønlie og Flo (2009) s.197

Modalsliutvalgets innstilling i 1970.³²⁶ *Framtidens departement* skulle konsentrere seg om politisk arbeid og politikktutforming fremfor alminnelige forvaltningsoppgaver.³²⁷ Tidligere hadde politikerne forståelse for at blant annet administrasjonen ble flyttet ut, men ”de nye tankene mot århundreskiftet, derimot, innebar aksept for utskilling også av saksområder et godt stykke inne i «politisk territorium»”.³²⁸

I denne perioden ble diskusjonen om direktoratenes oppgaver og roller tatt opp på nytt. Debatten bygget på tidligere reformfremstøt. Spesielt i forhold til 1955-diskusjonen om å flytte saksområder ut av departementene og over i frittstående direktorater og Modalsliutvalgets anbefaling om en systematiske videreføring av denne direktoratslinjen. Saksområder som ble flyttet ut av departementene i denne perioden skulle frittstående direktorater ha ansvar for. Flere av saksområdene som var aktuelle for utflytting, hadde på 1970-tallet blitt betegnet som så politisk viktige, at sakene måtte innordnes departementsledelsens direkte styring. Dette gjaldt blant annet politiet.³²⁹

Ved århundreskiftet ble politiforvaltningen flyttet ut i et nyopprettet politidirektorat. Litteraturen la vekt på at politiforvaltningens utflytting var ledende for den nye bølgen av direktorater i denne perioden.³³⁰ Politiets utflytting fra departementet var imidlertid ikke begrunnet med at feltet ikke trengte politisk styring, tvert i mot skulle utflytting gi styrket politiske styring. Utskillingen av politiforvaltningen skulle frigjøre statsråden fra detaljstyring slik at statsråden kunne konsentrere seg om den helhetlige og overordnede politiske styringen.³³¹ Generelt kan vi si at den nye direktoratbølgen, der saksfelt ble flyttet ut av departementene” [var] produkt av og ledd i en stadig sterkere politisering av forvaltningen”.³³²

På slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet skjedde det en oppblomstring av forvaltningsorganer i form av uavhengige tilsyn, og som var en sentral brikke i

³²⁶ I 1955 ble begrepet ”Regjeringens politiske kontorer” brukt, 15 år etter etablerte Modalsliutvalget begrepet ”statstrådens politiske sekretariater” om departementene. Grønlie og Flo (2009) s.251

³²⁷ Grønlie og Flo (2009) s.250-252

³²⁸ Grønlie og Flo (2009) s.252

³²⁹ Grønlie og Flo (2009) s.239

³³⁰ Grønlie og Flo (2009) s.240

³³¹ Grønlie og Flo (2009) s.250

³³² Grønlie og Flo (2009) s.240

tilretteleggingen av et velfungerende marked.³³³ Ved siden av å plassere tilsynene utenfor departementene med selvstendig beslutningsmyndighet, ble det også lagt begrensninger på politiske myndigheters påvirkning på tilsynene. Klagebehandlingen ble flyttet fra departementene til en domstolslignende klagenemnd for å unngå politiske myndigheters påvirkning. Instruks fra politiske organer som ble ansett som konstitusjonelt nødvendige måtte tas opp med Kongen i statsråd slik at terskelen for politiske påvirkning ble høyere.³³⁴ Tilsynene ble ytterligere uavhengig i Bondevik II-regjeringens stortingsmelding *Om statlige tilsyn*, da regjeringen flyttet en rekke tilsyn ut av hovedstaden, for å unngå sammenblanding av politiske og faglige hensyn.³³⁵ I meldingen påpekte regjeringen at tilsynene ikke skulle være en blanding av direktorater og tjenesteprodusenter, og samtidig ta seg av tilsynsoppgavene. Tilsynene skulle konsentrere seg om *en* oppgave, å kontrollere at et foretak fulgte lover, forskrifter og vedtak.³³⁶

5.1.1 Stortingsmeldingens overordnede og konkrete innhold

Den foreløpig siste stortingsmelding om hovedlinjene i forvaltningspolitikken kom i 2008. Den er såpass ny at ingen forskere har analysert den. Derfor må jeg betone de karakteristiske trekkene ved meldingen, før vi senere i kapitlet skal studere Fremskrittspartiets reaksjoner på den.

Stoltenberg II-regjeringens stortingsmelding nummer 19 *Ei forvaltning for demokrati og felleskap* (2008-2009) kan betegnes som en styringsorientert melding, der en sterk, effektiv og velfungerende forvaltning skulle løse velferdsoppgavene.³³⁷ Da finanskrisen slo innover Norge, var privatpersoner og bedrifter avhengig av en stødig offentlig sektor. Regjeringen var derfor opptatt av å videreføre forvaltningen etter det etablerte hovedmønsteret, og ville ikke redusere antall ansatte eller omfanget av forvaltningsoppgavene. Meldingen åpnet dermed ikke opp for videre privatisering i noen deler av forvaltningen.³³⁸

³³³ Grønlie og Flo (2009) s.325-326

³³⁴ Grønlie og Flo (2009) s.326-327

³³⁵ Grønlie og Flo (2009) s.331

³³⁶ Grønlie og Flo (2009) s.329

³³⁷ Stortingsmelding nummer 19 (2008-2009) s.1

³³⁸ Stortingsmelding nummer 19 (2008-2009) s.2

”Slanking og utgiftsreduksjon, overføring av oppgaver til marknadsbasert verksemd og import av organisasjons- og styringsprinsipp frå privat sektor har dei seinare åra prega reformene i offentleg sektor i mange land. Det er no ei aukande erkjenning av at statsforvaltninga må representere visse grunnleggjande verdiar som det er heilt nødvendig å ta vare på for å sikre stabilitet, kontinuitet og gode rammer for eit velfungerande samfunn”.³³⁹

Regjeringen påpekte at i tiden mellom *Fundament for Felleskap og Ei forvaltning for demokrati og felleskap* hadde forvaltningen endret seg. Flere offentlige virksomheter hadde blitt egne rettssubjekter, i tillegg var antall ansatte i det offentlige redusert med 25 prosent.³⁴⁰ Hovedoppgavene til statsforvaltningen var derfor å forberede politiske avgjørelser, etatsstyring og utøving av avgjørelsesmakt. Meldingen tok utgangspunkt i å videreføre og styrke de demokratiske verdiene, ved å rette søkelyset mot politisk styring av institusjoner og ressurser.³⁴¹

Regjeringen satte opp flere hovedmål for forvaltning. Essensen i disse målene var å styrke den politiske makten overfor forvaltningen.³⁴² Derfor måtte Forvaltningen søke å oppnå målsetninger satt av politikerne. I en slik arbeidsprosess måtte lederskapet for det enkelte organ sammen med de ansatte, være resultatorientert for å nå de politiske prioriteringene.³⁴³

Med denne meldingen tok Stoltenberg II-regjeringen et skritt tilbake i forhold til fristillingen på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. Regjeringen påpekte at privatisering ikke var et alternativ fordi statsforvaltningen måtte ha et visst ansvar for å sikre stabilitet og kontinuitet i samfunnet. Regjeringen ville opprettholde størrelsen på offentlig sektor, både i forhold til antall ansatte og oppgaver, fordi fremtidige problemer i samfunnet best kunne løses av en velorganisert offentlig sektor.³⁴⁴

5.2 Fremskrittspartiets programfestede politikk 1997 til 2009

³³⁹ Stortingsmelding nummer 19 (2008-2009) s.2

³⁴⁰ Stortingsmelding nummer 19 (2008-2009) s.2

³⁴¹ Stortingsmelding nummer 19 (2008-2009) s.2

³⁴² Stortingsmelding nummer 19 (2008-2009) s.4-5

³⁴³ Stortingsmelding nummer 19 (2008-2009) s.8

³⁴⁴ Stortingsmelding nummer 19 (2008-2009) s.2

5.2.1 Statssyn

I denne perioden fastholdt Fremskrittspartiet sitt statssyn fra tidligere da partiet ville ha en stat med begrenset virkefelt og makt. Det offentlige skulle ikke ta på seg oppgaver som enkeltpersoner og bedrifter kunne løse like godt eller bedre. Statens oppgaver var de samme som tidligere og Fremskrittspartiet mente at statens inntekter skulle fremskaffes gjennom avgifter på ressursbruken til bedrifter og personer.³⁴⁵

5.2.2 Kontroll med forvaltningen

I denne perioden revitaliserte Fremskrittspartiet skepsisen mot utstrakt bruk av fullmaktslover som ble sterkt betont i styrings- og forvaltningspolitikken på 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet. I denne perioden mente partiet at fullmaktslovene bidrog til at statens makt flyttet seg fra de folkevalgte til byråkratene. Partiet fryktet særlig at regjeringen skulle gis vide fullmakter til å treffe skjønnsmessige vedtak. Stortinget måtte derfor gi færre fullmakter. I tilfeller der det var behov for å gi fullmakter, måtte det settes tydelige grenser, påpekte Fremskrittspartiet i sin programfestede politikk.³⁴⁶

I likhet med foregående perioder rettet Fremskrittspartiet søkelyset på domstolsapparatet. Først og fremst var partiet opptatt av å beskytte domstolenes uavhengighet, slik at de kunne beskytte borgerne og deres rettsikkerhet. Fremskrittspartiet mente at ordningen der regjeringen utnevnte høyesterettsdommere var med på å true uavhengigheten til domstolene, og ville derfor at utnevnelsen av høyesterettsdommere måtte godkjennes av Stortinget med to tredjedels flertall. Dommere i lavere rettsinstanser burde utnevnes av et kollegium administrert av Høyesterett. Disse tiltakene ville bidra til at den sittende regjering ikke kunne få makt over domstolsapparatet.³⁴⁷

Fremskrittspartiet var også opptatt av at domstolsapparatet ble mer effektivt. Fremskrittspartiet ønsket å styrke domstolene for å få raskere saksbehandling av små lovbrudd. I tillegg åpnet partiet opp for å innføre en hurtigdomstol som skulle gjøre saksgangen i hele domstolsapparatet mer effektivt. For det andre ville Fremskrittspartiet påse

³⁴⁵ Prinsippprogram (1997) s.1

³⁴⁶ Partiprogram (1997) s.6, (2001) s. 3 og (2005) s.7

³⁴⁷ Partiprogram (1997) s.6, (2001) s. 3 og (2005) s.7

at Grunnlovens bestemmelser om vern av den enkeltes frihet og sikkerhet, ble tatt på alvor av domstolene.³⁴⁸ I partiprogrammet fra 2005 poengterte Fremskrittspartiet at domstolene måtte moderniseres, samt å effektivisere saksbehandlingen ved å tilrettelegge for enklere saksbehandling i sivile saker. I tillegg mente Fremskrittspartiet at domstolene burde få større frihet til å bruke forenklet domstolsbehandling.³⁴⁹

I forrige periode ønsket Fremskrittspartiet å styrke fokuset på Stortingets kontrollinstanser. Dette standpunktet ble tatt bort i den programfestede politikken i denne perioden. Det skyldes at Stortinget langt på vei hadde styrket sine kontrollinstanser på 1990-tallet, der Fremskrittspartiet var en pådriver.³⁵⁰ Selv om Stortingets kontrollinstanser var styrket, ønsket Fremskrittspartiet i denne perioden å gjenreise og modernisere Riksrettsinstituttet. I partiprogrammene fra 2001 og 2005 ville Fremskrittspartiet at Riksrettsinstituttet skulle arbeide med å ansvarliggjøre politikerne, ”slik at politikerne i større grad [måtte] stå til ansvar enn hva tilfellet [var] med dagens ordning”.³⁵¹

I forhold til organiseringen av forvaltningsnivåene, fastholdt Fremskrittspartiet sitt krav om å avvikle fylkeskommunen. Med samme argument som tidligere mente Fremskrittspartiet at det fylkeskommunale forvaltningsnivået var et unødvendig og kostnadskrevenne mellomledd.³⁵² I partiprogrammet fra 2005 poengterte Fremskrittspartiet at en avvikling av fylkeskommunene ville effektivisere driften i offentlig forvaltning. Selv om staten hadde overtatt noe av det fylkeskommunale ansvaret for finansiering, hevdet Fremskrittspartiet at overflyttingen hadde skapt en større stat og mer byråkrati.

”Den regionale stat og statlige sektorpolitikk [har] vokst voldsomt. Tilsyn, direktorater, helseforetak, helseregioner og politidistrikt er eksempler på at staten svulmer, mens demokratiet pulveriseres”.³⁵³

I motsetning til tidligere ville Fremskrittspartiet avvikle fylkesmannsinstitusjonen i denne perioden. Forslaget om å beholde fylkesmannsinstitusjonen ble nevnt i partiets stortingskomitémerknader på 1980-tallet. I denne perioden ville Fremskrittspartiet erstatte

³⁴⁸ Partiprogram (1997) s.32, (2001) s.35-36 og (2005) s.45-46

³⁴⁹ Partiprogram (2005) s.45

³⁵⁰ Grønlie og Flo (2009) s.398

³⁵¹ Partiprogram (2001) s.3 og (2005) s.7

³⁵² Partiprogram (1997) s.8 og (2001) s.5

³⁵³ Partiprogram (2005) s.10

institusjonen med en forvaltningsdomstol, fordi fylkesmannen gjennom de siste årene hadde etablert en rekke byråkratiske institusjoner som begrenset demokratiet.³⁵⁴

Fremskrittspartiet har alltid vært opptatt av å opprettholde og styrke primærkommunene. I denne perioden endret politikken seg noe. I partiprogrammet fra 1997 ville Fremskrittspartiet at kommunene skulle sikre et likeverdig tilbud innenfor utdanning og helse- og sosialsektoren. Kommunene skulle finansiere tilbudene ved hjelp av statlig stykkprisfinansiering, slik at kommunene kunne eie og drive institusjonene.³⁵⁵ Men i de to neste partiprogrammene ville partiet sikre et likeverdig tilbud ved at kommunene overførte ansvaret for finansiering av skoler og eldreomsorg til staten. Det påpekes at det var opp til hver enkelt kommune om man ville eie og drive, eller overlate tjenesteproduksjonen til det private.³⁵⁶

I denne perioden så Fremskrittspartiet på kommunesammenslåing som en mulighet for å effektivisere administrasjonen og tjenesteproduksjonen. I partiprogrammene fra 1997 og 2001 mente Fremskrittspartiet at en sammenslåing måtte være opp til hver enkelt kommune og ikke påtvinges av Stortinget.³⁵⁷ Fra 2005 ville partiet involvere staten i større grad og endre dermed synspunktet noe:

”Fremskrittspartiet mener at kommunesammenslåing i noen tilfeller vil kunne gi bedre tjenester for innbyggerne. Fremskrittspartiet vil initiere en slik utvikling gjennom å sørge for utredninger om kommunesammenslåing betalt av staten”.³⁵⁸

Fremskrittspartiet påpekte at avgjørelsen om sammenslåing skulle bestemmes av innbyggerne i de berørte kommunene.³⁵⁹

I denne perioden ønsket Fremskrittspartiet å avvikle Sametinget. I partiprogrammene mentet partiet at stemmerett skulle være alminnelig, og ikke begrenses til en bestemte etnisk grupperinger.³⁶⁰

³⁵⁴ Partiprogram (2005) s.10

³⁵⁵ Partiprogram (1997) s.8

³⁵⁶ Partiprogram (2001) s.6 og (2005) s.11

³⁵⁷ Partiprogram (1997) s.9 og (2001) s.6

³⁵⁸ Partiprogram (2005) s.11

³⁵⁹ Partiprogram (2005) s.11-12

5.2.3 Statens størrelse

I denne perioden fastholdt Fremskrittspartiet at liberalismen var en rettesnor for den økonomiske politikken. Liberalismen eller markedsøkonomien som partiet kalte det, gav den nødvendige maktspredningen i samfunnet. ”[Den kunne] forhindre for sterk maktkonsentrasjon som oppstår når politikerne og byråkratene som [hadde] makten i staten, også [fikk] makt over næringslivet”.³⁶¹ Ved å overlate mer makt til det private måtte Konkurransetilsynet styrkes, slik at aktørene i markedet kunne konkurrerer på like premisser. Det kan ses i sammenheng med at Fremskrittspartiet vektla forbrukerdemokratiet, der forbrukerne skulle bestemme, gjennom daglige innkjøp, hva som måtte produseres.³⁶²

Videre mente Fremskrittspartiet at det offentlige skulle ha bedre kontroll over sine budsjetter. Partiet ville at eventuelle overskudd skulle plasseres i fond slik at det kunne dekke eventuelle tap i årene etter.³⁶³ I partiprogrammet fra 2005 satt Fremskrittspartiet søkelyset på handlingsregelen. Fremskrittspartiet mente at regelen hadde et uklart formål, og ville ”erstatte handlingsregelen med retningslinjer for hvor mye statens utgifter [kunne] vokse med fra år til år avhengig av økonomisk vekst og inflasjon”.³⁶⁴ Ved siden av at staten skulle ha likevekt i budsjettene, påpekte partiet at offentlig sektor måtte effektiviseres for å redusere forbruket. Med unntak av partiprogrammet fra 2005 ville Fremskrittspartiet på sikt redusere det offentliges andel av bruttonasjonalprodukt.³⁶⁵

Fremskrittspartiet var av den oppfatning at skattesystemet ikke var godt nok. I partiprogrammene fra 1997 og 2001 mente Fremskrittspartiet at skattesystemet la en urimelig skattebyrde på mennesker med lav inntekt. Et høyt skattetrykk for lavinntektsgrupper medførte at mennesker ble avhengig av sosialhjelp og andre ytelser fra det offentlige.³⁶⁶ I partiprogrammet fra 2005 rettet Fremskrittspartiet søkelyset på private bedrifters problemer med skattesystemet. Spesielt i forhold til den progressive inntektsskatten, som ifølge partiet

³⁶⁰ Partiprogram (1997) s.6, (2001) s.3 og (2005) s.7

³⁶¹ Partiprogram (2005) s.8

³⁶² Partiprogram (1997) s.6, (2001) s.3 og (2005) s.8

³⁶³ Partiprogram (1997) s.10 og (2001) s.7

³⁶⁴ Partiprogram (2005) s.13

³⁶⁵ Partiprogram (1997) s.10 og (2001) s.7

³⁶⁶ Partiprogram (1997) s.16 og (2001) s.14

”[førte] til store lønnsøkninger for å opprettholde, lønnstagneres kjøpekraft under inflasjon”. Inflasjonsbyrden kombinert med høy inntektsskatt medførte at bedriftene hadde for store lønnskostnader og dermed gjorde det vanskelig å drive i Norge.³⁶⁷

Med utgangspunkt i problemene med skattesystemet, mente Fremskrittspartiet at det måtte opprettes et nytt system. I partiprogrammet fra 1997 fastholdt partiet at et nytt skattesystem måtte ta hensyn til verdiskapningen hos bedrifter og enkeltpersoner.³⁶⁸ I de etterfølgende partiprogrammene la Fremskrittspartiet større vekt på at skattesystemet skulle avspeile det reelle finansieringsbehovet som det offentlige hadde for å gjennomføre fellesoppgavene i samfunnet. Partiet ville innføre et flatere skattesystem, så flere kunne leve av sin egen inntekt.³⁶⁹ I partiprogrammet fra 2005 poengterte Fremskrittspartiet at hovedmålet med det nye skattesystemet var å bedre arbeidsmoralen og oppmuntrer til overtidsarbeid, som ville øke verdiskapningen i landet.³⁷⁰

Selv om paritets målsetninger med skattesystemet ble endret i løpet av perioden, ble de konkrete forslagene om å avvikle og redusere en rekke skatter fastholdt. I partiprogrammet fra 1997 og 2001 ville partiet fjerne statskatten. I det sistnevnte partiprogrammet var Fremskrittspartiet mindre bombastiske og ville ”gradvis fjerne dagens statskatt for personinntekter og erstatte dette med øremerkede premier med flate satser til pensjons- og helseytelser”.³⁷¹ Andre skatter som formue- og eiendomsskattene og arveavgiften ville Fremskrittspartiet fjerne for å beskytte eiendomsretten. Partiet fastholdt at disse skattene i realiteten var en dobbelbeskattning og la til at formueskatten beskattet bedrifter uansett om de hadde overskudd eller ikke.³⁷²

En annen faktor i Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk var å redusere de statlige regulerings- og kontrollordningene. Fremskrittspartiet fastholdt kravet om å fjerne subsidieordningene.³⁷³ En gradvis avvikling av norsk subsidiepolitikk ville ifølge Fremskrittspartiet skape overlevelsesdyktige bedrifter og dermed sikre trygge

³⁶⁷ Partiprogram (2001) s.16

³⁶⁸ Partiprogram (1997) s.15

³⁶⁹ Partiprogram (2001) s.13 og (2005) s.16

³⁷⁰ Partiprogram (2005) s.16

³⁷¹ Partiprogram (2001) s.14

³⁷² Partiprogram (1997) s.15, (2001) s.13 og (2005) s.16

³⁷³ Partiprogram (1997) s.17

arbeidsplasser.³⁷⁴ I de to siste partiprogrammene ble dette videreført, samtidig som kutt i subsidiene ville redusere byråkratiet som var satt til å administrere overføringene. En reduksjon i byråkratiet ville bidra til at staten kunne utnytte hver innkrevd skatte- og avgiftskrone i større grad enn tidligere.³⁷⁵

Fremskrittspartiet var også kritisk til de statlige reguleringene som var med på å hindre mulighetene til å etablere en bedrift. I denne perioden fastholdt Fremskrittspartiet, som tidligere, å fjerne byråkratiske lover og bestemmelser som hindret fri etablering og drift av næringsvirksomhet.³⁷⁶ I partiprogrammet fra 1997 understreket Fremskrittspartiet at en stor andel av næringslivet eies av det offentlige og at dette truet næringsfriheten til private bedrifter. Fremskrittspartiet ville derfor privatisere disse selskapene, men inntil selskapene ble privatisert, måtte staten begrense de offentlige selskaperes ekspansjon og virke.³⁷⁷ I partiprogrammet fra 2005 ønsket Fremskrittspartiet at næringsvirksomheten skulle basere seg på prinsippet om fri konkurranse, og da var det nødvendig å redusere statens kontroll i samfunnet:

”En betydelig reduksjon i skatte- og avgiftstrykket, effektivisering av offentlig tjenesteproduksjon, konkurranseutsetting av fellesskapets oppgaver, sterk reduksjon i offentlige utgifter og systematisk deregulering, og avbyråkratisering vil være nødvendig for næringslivet og skape optimisme og utløse investeringslyst”.³⁷⁸

5.2.4 Statlig eierskap

I denne perioden styrket Fremskrittspartiet sitt fokus på statlig eierskap, ved å integrere en ny del i partiprogrammene med overskriften: *Statlig eierskap – maktspredning og pensjonssikring*. I denne delen gikk partiet detaljert til verks for å forklare de overordnede prinsippene i eierskapspolitikken. Det viktigste prinsippet handlet om å flytte statens eierskap, fra politiske myndigheter til et selvstendig fond i staten.

³⁷⁴ Partiprogram (2001) s.16 og (2005) s.21

³⁷⁵ Partiprogram (2001) s.16 og (2005) s.21

³⁷⁶ Partiprogram (1997) s.12, (2001) s.15 og (2005) s.18

³⁷⁷ Partiprogram (1997) s.12

³⁷⁸ Partiprogram (2005) s.18

I forrige periode mente Fremskrittspartiet at eierskapsordningen resulterte i for stor statlig innblanding. I partiprogrammet fra 1997 kom det frem at det ikke var statlig eierskap i næringslivet som var negativt, men heller muligheten for maktmisbruk og dårlig utøvelse av eierskapet.³⁷⁹ I de to neste partiprogrammene var Fremskrittspartiet tydeligere. Da var partiet av den oppfatning at staten hadde bevist at den ikke kunne opptre som en aktiv eier, og i få tilfeller klart å maksimere selskapenes verdier.³⁸⁰ Derfor skisserte Fremskrittspartiet en ny ordning som vil minske regjeringens makt og trygge fremtidige pensjonsordninger.

Først og fremst var Fremskrittspartiet kritisk til at regjeringen, via statsrådene, representerte interessene i statsselskapene. En betydelig del av aksjekapitalen til statsselskapene var børsnotert, og regjeringen hadde dermed mye makt i samfunnet. Ifølge partiet var mulighetene for sammenblanding av samfunnsinteresser og bedriftsøkonomiske interesser stor og meget skadelig:

”Når staten gjør noe bedriftsøkonomisk uklokt, kan det hevdes å ligge samfunnsinteresser bak, og når det foretas disponeringer som kritiseres ut fra en samfunnsvinkling, kan det henvises til bedriftsøkonomiske årsaker”.³⁸¹

Fremskrittspartiet ville derfor klargjøre om statens eierskap, i den enkelte bedrift, hadde et styringsformål eller et finansielt avkastningsformål. Fremskrittspartiet mente at eierskap med et finansielt avkastningsmål måtte overføres til Folketrygdfondet. Da ville man unngå misbruk fra politiske myndigheters side og få god maktspredning. På lengre sikt åpnet Fremskrittspartiet opp for ytterligere maktspredning, ved å dele Folketrygdfondet opp i separate fond med egne styrer, administrasjon og eierportefølje.³⁸²

Fremskrittspartiet åpnet også opp for å overføre Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) til Folketrygdfondet.³⁸³ I de to siste partiprogrammene påpekte Fremskrittspartiet fordelene med en slik overføring. Ved siden av at fondets økonomiske ressurser ville styrkes, betydde overføringen fra SDØE til Folketrygdfondet at oljemilliardene ikke lenger var underlagt politiske myndigheters kontroll.³⁸⁴

³⁷⁹ Partiprogram (1997) s.12

³⁸⁰ Partiprogram (2001) s.12 og (2005) s.20

³⁸¹ Partiprogram (1997) s.11, (2001) s.11 og (2005) s.19

³⁸² Partiprogram (1997) s.11, (2001) s.11-12 og (2005) s.20

³⁸³ Partiprogram (1997) s.11

³⁸⁴ Partiprogram (2001) s.12 og (2005) s.12

Om Folketrygdfondet skulle disponere nasjonens økonomiske ressurser, og samtidig representere statens eierskap, mente Fremskrittspartiet at det måtte settes noen konkrete grenser for fondets virksomhet. Blant annet mente partiet at Folketrygdfondet ikke skulle involvere seg direkte i selskapene staten hadde eierinteresser i. Hovedmålet for Folketrygdfondet var å maksimere avkastningen på investeringene, som også betydde at fondet måtte ha mulighet til å selge eierandelene i bedrifter der avkastningen var lav eller negativ.³⁸⁵

I overføringen av statens aktive eierskap til Folketrygdfondets passive, åpnet Fremskrittspartiet opp for å overføre aksjer til norske borgere uten vederlag. Fremskrittspartiet la til grunn at statens nåværende eierskap var betalt av norske skattebetalere, og at aksjene derfor var befolkningens eiendom. Målet med å overføre aksjer til borgerne, var å øke kunnskapen og interessen for å være aksjonærer og eiere, ifølge partiets programfestede politikk.³⁸⁶

I partiprogrammet fra 2005 skjedde det et grunnleggende skifte. Fremskrittspartiet erkjente nå at nasjonalt eierskap var nødvendig for ikke å miste kontrollen over landets økonomiske fremtid. Fremskrittspartiet ville nå bidra til partnerskapsløsninger mellom staten og det private. Dette innebar blant annet at statens kapitalstyrke måtte benyttes slik at man sikret og utviklet norsk næringsliv.³⁸⁷

For å skape et bedre forhold mellom stat og privat, ville Fremskrittspartiet opprette et Statlig strukturfond som skulle bidra med økonomisk støtte til private bedrifter. Strukturfondets hovedoppgave var å oppnå avkastning på investeringene, i samarbeid med private norske eiere og reinvestere avkastningen i Norge eller i utlandet. En forutsetning for opprettelsen av strukturfondet var at det ikke skulle ligge under politisk myndighet. Partiet mente at strukturfondet måtte drives profesjonelt med entydige vedtekter for virksomheten.³⁸⁸

³⁸⁵ Partiprogram (1997) s.12, (2001) s.12 og (2005) s.20

³⁸⁶ Partiprogram (1997) s.12, (2001) s.12 og (2005) s.20

³⁸⁷ Partiprogram (2005) s.19

³⁸⁸ Partiprogram (2005) s.19

Selv om partiets holdninger til statlig eierskap endret i perioden, fastholdt Fremskrittspartiet at en rekke statsselskaper skulle privatiseres. Det er disse selskapene vi nå skal diskutere.

Fremskrittspartiet fastholdt at statens eierandeler i SAS og Statskraft burde selges.³⁸⁹ Samtidig ville partiet privatisere offentlige telekommunikasjonsbedrifter og Posten, men påpekte at det offentlige hadde ansvaret for et riksdekkende tjenestetilbud.³⁹⁰ I partiprogrammet fra 2005 ble denne linjen videreført i forhold til Posten.³⁹¹

Når det gjaldt samferdsel ville Fremskrittspartiet, utover i denne perioden, endre organiseringen av sektoren. I partiprogrammet fra 1997 fastholdt Fremskrittspartiet som tidligere at Veidirektoratet skulle stå for planleggingen av veiutbygging, mens private skulle stå for utbyggingen. Dette innebar at man måtte igangsette rasjonalisering, effektivisering og gradvis reduksjon av veiadministrasjonen. Samtidig ville Fremskrittspartiet ”omdanne de deler av Statens vegvesen som [omfattet] drifts- og vedlikeholdsoppgaver, til et aksjeselskap med sikte på et senere salg av aksjene”.³⁹²

I partiprogrammene fra 2001 og 2005 ville Fremskrittspartiet omorganisere samferdselssektoren. Dette innebar at Samferdselsdepartementet måtte omgjøres til et Transportdepartement, der det nye departementet skulle ha ansvar for transport til lands, vanns og i luften. For direktoratenes del ville Fremskrittspartiet samle Veidirektoratet og Jernbaneverket i ett Transportdirektorat. Dette direktoratet skulle ha det overordnede ansvaret for veinettet og bruke private entreprenørselskaper til utbygging.³⁹³

Ved siden av dette ville Fremskrittspartiet etablere et statlig Transporttilsyn som skulle ha i hovedoppgave å påse at veier og jernbaner fulgte de sikkerhetsbestemmelser som eksisterte. Utgiftene til dette tilsynet skulle ikke belaste det offentlige, men brukerne i sin helhet.³⁹⁴

I partiprogrammene fra 1997 og 2001, fastholdt Fremskrittspartiet kravet om å omdanne NSBs driftsdel til et aksjeselskap for deretter å selge selskapet.³⁹⁵ I partiprogrammet fra 2005

³⁸⁹ Partiprogram (1997) s.25 og 58-59, (2001) s.33 og s.72 og (2005) s.40 og s.71

³⁹⁰ Partiprogram (1997) s.60-61 og (2001) s.75-76

³⁹¹ Partiprogram (2005) s.74

³⁹² Partiprogram (1997) s.57

³⁹³ Partiprogram (2001) s.67 og (2005) s.67

³⁹⁴ Partiprogram (2001) s.67 og (2005) s.67

ville Fremskrittspartiet selge NSB AS. I de to siste partiprogrammene kritiserte Fremskrittspartiet statens organisering av NSB, som var preget av overbemanning og for stor administrasjon. Fremskrittspartiet mente at jernbanen hadde et potensial til å bli effektiv på gods- og persontransport om staten solgte seg ut.³⁹⁶

I forhold til kringkastingsvirksomheten fastholdt Fremskrittspartiet kravet om at NRK, på sikt, burde selges.³⁹⁷ I partiprogrammet fra 2005 sa partiet ingenting om å selge NRK, selv om partiet ytret et klart ønske om størst mulig frihet i medienæringen. Det eneste som ble nevnt i denne sammenhengen var at Fremskrittspartiet ville fjerne lisensavgiften til NRK.³⁹⁸

5.2.5 Oppsummering

Den programfestede politikken i denne perioden har vist at Fremskrittspartiet videreførte gamle politiske tiltak, samtidig som partiet integrerte nye politiske tiltak i partiprogrammene. Videre i oppsummeringen skal vi se på de nye tiltakene og hvordan disse har endret partiets holdninger.

Først og fremst fremmet Fremskrittspartiet nye tiltak for å styrke domstolsmyndighetenes kontroll med forvaltningen og politikerne. Et eksempel på det var gjenreisningen av Riksrettsinstituttet som skulle stille de folkevalgte til ansvar for politikken de førte. Dette viste at Fremskrittspartiet var opptatt av rettsikkerheten til den enkelte og forbygge maktmisbruk fra politiske myndigheters side. I den sammenheng kan det også nevnes at Fremskrittspartiets representant i Kontroll- og konstitusjonskomiteen i 2001 til 2005, Carl I. Hagen, var en av pådriverne for opprettelsen av ansvarskommisjonen. Kommisjonen skulle på anmodning fra Stortinget, undersøke om det var grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende.³⁹⁹ Blant annet hadde Stortinget mulighet å reise tiltale mot en statsråd om ansvarskommisjonen mente at statsråden hadde brutt ansvarlighetsloven.⁴⁰⁰

³⁹⁵ Partiprogram (1997) s.59 og (2001) s.74

³⁹⁶ Partiprogram (2001) s.74 og (2005) s.73

³⁹⁷ Partiprogram (1997) s.62 og (2001) s.77-78

³⁹⁸ Partiprogram (2005) s.77-78

³⁹⁹ Norsk offentlig utredning 2009:9

⁴⁰⁰ Hagen intervju (2011). Oslo

En ny tendens i denne perioden var Fremskrittspartiets politiske tiltak for å redusere Regjeringens makt. En av de viktigste årsakene til å flytte statens eierskap til Folketrygdfondet, var å begrense statsrådets politiske makt over selskapene. Fullmaktslovene var et annet eksempel, som handlet om å redusere de vide fullmaktene regjeringen fikk fra Stortinget. Et forslag som ikke var nytt i denne perioden, men som underbygget ønske om å redusere regjeringens makt, var kravet om at høyesterettsdommere ikke skulle utnevnes av regjeringen.

Et av de mest interessante skiftende i Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i denne perioden var partiets nye holdninger til statlig eierskap. Tidligere hadde Fremskrittspartiet en ideologisk målsetning om å privatisere og konkurranseutsette offentlig virksomhet og offentlige tjenester.⁴⁰¹ I denne perioden ville partiet beholde statens eierskap i staten, ved å overføre det til Folketrygdfondet. Partiet erkjente altså det nasjonale eierskapet som en nødvendighet for ikke å miste kontrollen over landets økonomiske fremtid, og ville derfor bidra til forskjellige partnerskapsløsninger mellom stat og privat.

I Hagens memoarer *Ærlig talt* betraktet han skiftet i partiets statlige eierskapspolitikk som konfliktfylt. Hagen ønsket å opprette et statlig strukturfond som skulle ”gå inn i bedrifter og næringer av nasjonal og langsiktig betydning med aksjekapital og kunnskaper”.⁴⁰² Da landsmøtet skulle diskutere forslaget i 1999, var partiet splittet i saken. På den ene siden var blant andre Hagen og Jensen. På den andre siden var Fridtjof Frank Gundersen, Terje Søviknes og majoriteten blant Fremskrittspartiets Ungdom (FpU). Ifølge Hagen var motstanderen mot forslaget ideologisk motivert. Kritikerne mente at Fremskrittspartiet som alltid hadde vært i mot statlig eierskap, fortsatt skulle være det. Hagen selv påpekte at det var nye tider i Norge:

”Etter min mening hadde de [Gundersen, Søviknes og FpU] ikke tatt inn over seg at den norske stat nå plasserte store penger i aksjer og obligasjoner i utlandet. Den gamle situasjonen hvor midler i næringsvirksomhet burde realiseres ved salg for så å benyttes til viktige offentlige formål som skoler, sykehus, veier, havner og annet, var endret. Problemet i Norge var ikke mangel på penger, men mangel på sysselsetting og bærekraftig næringsstruktur som kunne brødfø oss i en fremtid med mindre olje- og gassinntekter. Men motstanden var stor

⁴⁰¹ Dette ble nevnt senest i partiprogrammet fra 1993 s.7-8

⁴⁰² Hagen (2007) s.420

på landsmøtet i 1999, og til slutt måtte vi akseptere en resolusjon fra FpU om at partiets politikk lå fast. Imidlertid var tanken sådd.”⁴⁰³

I intervjuet med *Stat og Styring* i 1998 poengterte Hagen disse eierskapsideene, noe som også senere ble integrert i partiprogrammet fra 2001. Hagen gikk i bresjen for rendyrkningsideene som handlet om å skille mellom statens rolle som eier og regulator. I et AS der staten var eier burde en del bli solgt til det private, mens resten måtte overføres til Folketrygdfondet, utenfor statsrådets rekkevidde. Hagen var likevel enig med de som mente at Næringsdepartementet burde være eier, mens fagdepartementene skal stå for kontrollvirksomheten. Hagen brukte to konkrete selskaper for å eksemplifisere dette:

”Næringsdepartementet burde stå som eier av alle forretningsvirksomheter, blant andre Telenor og NSB. Så er det selvfølgelig samferdselsdepartementet som skal drive telepolitikken og jernbanepolitikken, men det skal departementet gjøre som *regulator*, ikke som *eier*.”⁴⁰⁴

Selv om partiet endret sine holdninger til statlig eierskap i denne perioden, opprettholdt Fremskrittspartiet samtidig sitt privatiseringsengasjement. I likhet med forrige periode ønsket Fremskrittspartiet å privatisere NSB, NRK, Posten, SAS og Statskraft.

I partiprogrammene ville Fremskrittspartiet omorganisere Samferdselsdepartementet til et Transportdepartement, og legge all transport under dette departementet. På 1970-tallet, så vi at Fremskrittspartiet ønsket å dele de store departementene opp i mindre departementer, slik at ansvarsområdet ble redusert og bedre kontrollert. I intervjuet med *Stat og Styring* mente Hagen at staten nå burde ha færre, men mer sektovergripende departementer, slik at regjeringens arbeid konsentrerte seg rundt politikk og ikke forvaltning av småting.⁴⁰⁵ Med sektorovergripende departementer mente Hagen at departementene burde ha kontroll over flere sektorer, slik at alle sektorer innenfor ett fagområde fikk lik behandling.

Innenfor samferdselssektoren var Fremskrittspartiet også opptatt av å organisere de ulike direktoratene knyttet til samferdsel i ett Transportdirektorat. I tillegg ville partiet etablere et Transporttilsyn, som skulle kontrollere virksomhetene. I intervjuet med *Stat og Styring*

⁴⁰³ Hagen (2007) s.420

⁴⁰⁴ Hagen intervju (1998)

⁴⁰⁵ Hagen intervju (1998)

påpekte Hagen problemet med at direktorater både laget reglene og kontrollerte at de var gode. Hagen brukte Luftfartsdirektoratet som et eksempel på at et statsorgan både laget reglene og kontrollerte at de var gode. På dette området fantes det intet tilsyn som sa ifra dersom konsekvensen av regelverket var negativt.⁴⁰⁶

I andre tilfeller var tilsynene innebygget i direktoratene. Hagen påpekte at direktoratene og tilsynene skulle skille fra hverandre i selvstendige organer. For tilsynenes del ville Hagen at disse skulle påse at alle virksomheten fulgte regelverket. Tilsynene burde i den sammenhengen også ha muligheten å gi bøter om reglementet ikke ble fulgt. Direktoratene skulle gjennomføre, følge opp og iverksette departementets vedtatte politikk.⁴⁰⁷ Vi ser altså at Hagens ideer om å skille direktorat og tilsyn ble videreført i partiprogrammene i denne perioden.

5.3 En forvaltning for demokrati og felleskap – Fremskrittspartiets reaksjoner

På et overordnet plan fremhevet fremskrittspartirepresentantene i stortingskomiteen at det offentlige skulle sikre at alle hadde god tilgang på viktige velferdstjenester. Likevel mente Fremskrittspartiet at det private initiativ i større grad måtte supplere de offentlige tjenestene og oppgavene. Det var viktig å fornye offentlig sektor for at innbyggerne skulle få et tjenestetilbud man var fornøyd med. Representantene satte derfor opp fire hovedmål for å skape et godt tjenestetilbud i offentlig sektor: For det første måtte det offentlige servicetilbudet bedres, sammen med valgfriheten for innbyggerne. For det andre måtte administrasjonen reduseres, slik at man fikk bedre og flere tjenester. Det tredje var å skape spennende og kompetente arbeidsplasser i offentlig sektor og det fjerde å sikre langsiktig velferd i hele landet.⁴⁰⁸

5.3.1 En mer ryddig stat

⁴⁰⁶ Hagen intervju (1998)

⁴⁰⁷ Hagen intervju (1998)

⁴⁰⁸ Stortingsinnstilling nummer 321 s.2

Fremskrittspartiets politiske tiltak overfor kommunalforvaltningen handlet i stor grad om å effektivisere den. Fremskrittspartiet var av den oppfatning at mange kommuner slet med å bringe til veie sakkyndig arbeidskraft til sentrale velferdstjenester. Når partiet i tillegg ville at flere oppgaver burde løses lokalt fremfor regionalt og nasjonalt, måtte kommunene bli større og sterkere. Dette ville gi stordriftsfordeler i tjenesteproduksjon, blant annet ville fagmiljøene bli større og det ville bli lettere å rekruttere fagpersonell.⁴⁰⁹

Kommunesammenslåing ble brukt som et argument for å spare kommunalforvaltningen for kostnader. Partiets representanter hevdet at kommunene kunne spare 3 milliarder kroner, hvis kommunene effektiviserte med 1 prosent. Andre tall viste at sammenslåtte kommuner hadde brukt 1,28 milliarder mindre til administrasjon, enn kommuner som ikke var sammenslått.⁴¹⁰ Fremskrittspartiet mente derfor at regjeringen måtte bruke økonomiske incentiver for å stimulere til kommunesammenslåing.⁴¹¹

Selv om Fremskrittspartiet ønsket at kommunalforvaltningen skulle løse sine oppgaver lokalt, måtte staten føre tilsyn med kommunesektoren for å sikre gode tjenester, samt rettstrygghet. I den sammenheng påpekte partiet at tilsynene ikke måtte begrense det lokale selvstyret.⁴¹² Når det gjaldt det fylkeskommunale nivået fastholdt Fremskrittspartiet det programfestede kravet om nedleggelse.

Partiet var kritisk til fylkesmennenes rolle som rettleidere overfor kommunene. I stortingskomiteen påpekte partiets representanter at fylkesmennenes rettleidningsvirksomhet overfor kommunene burde reduseres på alle fagområder, og flyttes til ulike statlige direktorater. Både på grunn av kompleksiteten i den faglige rettleidning og fordi fylkesmennene overprøvde det kommunalpolitiske skjønnet.⁴¹³

I følge Fremskrittspartiets representanter kom det stadig flere signaler om at fylkesmennene overprøvde kommunenes fortolkninger, uansett om de var i samsvar med gjeldende nasjonale retningslinjer eller ikke. ”Det er dermed slik at ansatte hos fylkesmennene opptrer som

⁴⁰⁹ Stortingsinnstilling nummer 321 s.7-8

⁴¹⁰ Stortingsinnstilling nummer 321 s.12

⁴¹¹ Stortingsinnstilling nummer 321 s.8

⁴¹² Stortingsinnstilling nummer 321 s.10

⁴¹³ Stortingsinnstilling nummer 321 s.10-11

politiske aktører uten folkevalgt kompetanse [...]. Dette er uakseptabelt i et demokratisk land”.⁴¹⁴

Fylkesmennenes opptreden overfor kommunene viste at domstolskontrollen var tilnærmet fraværende i forvaltningen. I det norske rettssystemet var det få forvaltningssaker som ble behandlet, fordi forvaltningssaker som oftest ble behandlet av domstollignende nemnder eller klagenemnder. Fremskrittspartiet ville derfor at klagesaksbehandlingen i fylkesembetet og klagenemndene skulle samles under en forvaltningsdomstol.⁴¹⁵

Fremskrittspartiet ville også sentralisere regionale helseforetak under et statlig sykehusdirektorat. Fremskrittspartiet mente at de regionale helseforetakene var et fordyrende og unødvendig mellomledd, som forårsaket et stort byråkrati. Det statlige sykehusdirektoratet skulle ha koordineringsansvar og legge til rette for økt samhandling mellom ulike helse- og omsorgstjenester, slik at man fikk et likeverdig helsetilbud i hele Norge.⁴¹⁶

Om statsforvaltningen fastholdt Fremskrittspartiet kravet om effektivisering. Først og fremst måtte offentlig administrasjon reduseres for å frigjøre arbeidskraft til andre tjenester. Rent konkret ville Fremskrittspartiet effektivisere driften av statlig administrasjon i departementene og underliggende etater.⁴¹⁷

Partiets representanter åpnet opp for å konkurransenutsette flere offentlige foretak. Fristillingen av forvaltningsorganer til selvstendige juridiske virksomheter, hadde ifølge partiets representanter en positiv effekt og partiet ønsket derfor å gjennomføre dette i større deler av forvaltningen. I selskapene hvor dette var gjennomført, Statskraft, Statnett, Posten, Telenor, jernbaneselskapene, Avinor, Mesta og Entra Eiendom hadde produksjonen økt, og samtidig skapt flere og bedre tjenester til en lavere kostnad. I det samme bildet hadde konkurransenutsetting bidratt til et sterkere fokus på brukernes behov. Ble dette gjennomført i større deler av forvaltningen ville det ”åpne for et nytt styringsregime ved at man [fikk] en

⁴¹⁴ Stortingsinnstilling nummer 321 s.11

⁴¹⁵ Stortingsinnstilling nummer 321 s.11

⁴¹⁶ Stortingsinnstilling nummer 321 s.8

⁴¹⁷ Stortingsinnstilling nummer 321 s.10

klarere arbeidsdeling mellom tilsynsfunksjon, produksjonsoppgaver og styringsverktøy under direkte parlamentarisk kontroll”, ifølge Fremskrittspartiets komitémerknader.⁴¹⁸

I stortingskomiteen ser vi en ny utvikling i Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk, da representantene påpekte at Fremskrittspartiet *ikke* ville privatisere offentlig tjenester. Partiet mente at privatisering ikke var et formålstjenlig virkemiddel for å bedre tjenesteproduksjonen i det offentlige. Fremskrittspartiet mente at konkurranseutsetting var et godt alternativ, fordi det offentlige burde ha ansvaret for at befolkningen fikk gode tjenester.⁴¹⁹ I prosessen med å konkurranseutsette offentlig virksomhet måtte private aktører også slippe til, fordi mangfold og konkurranse bidrog til effektiv ressursbruk og økt kvalitet i velferdstjenestene, ifølge Fremskrittspartiet.⁴²⁰

Et annet område som Fremskrittspartiet var opptatt av i denne perioden, var den nye uavhengigheten til tilsynene. Partiets representanter påpekte at regjeringen ved flere anledninger hadde tilsidesatt Konkurransetilsynets avgjørelse. Partiet hevdet at de ikke var imot en regjerings mulighet til å overprøve faglige baserte vedtak, ”men faglige avgjørelser skal måtte prøves og avgjøres av en fagnemnd. Dette [ville] gi et tydelig skille mellom faglige og politiske avgjørelser”.⁴²¹ Fremskrittspartiet ønsket derfor å flytte Konkurransetilsynets ankebehandling fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet til en uavhengig konkurransenemnd, og dermed unngå at departementet foretar ankebehandlingen både på politisk og faglig grunnlag.⁴²²

I stortingskomiteen kom det flere styrings- og forvaltningspolitiske forslag som omfattet forvaltningen i sin helhet. For det først ville Fremskrittspartiet rydde opp i dobbeltarbeidet i forvaltningen. I partiets merknader poengteres det at seks direktorater og tilsyn også ivaretok de samme oppgavene som fylkesmannen. I den sammenheng ville Fremskrittspartiet ved siden av å avvikle fylkesmannsembetet, ha en gjennomgående analyse av alle direktorater og tilsyn, der målet var å redusere antallet for å unngå dobbeltarbeid og sikre effektiv drift.⁴²³

⁴¹⁸ Stortingsinnstilling nummer 321 s.5

⁴¹⁹ Stortingsinnstilling nummer 321 s.12

⁴²⁰ Stortingsinnstilling nummer 321 s.5

⁴²¹ Stortingsinnstilling nummer 321 s.13

⁴²² Stortingsinnstilling nummer 321 s.13

⁴²³ Stortingsinnstilling nummer 321 s.11

Fremskrittspartiet var også opptatt av å kutte i næringslivets utgifter. I Handlingsplanen *Et enklere Norge* fra 2002 var målet ”at næringslivets administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk [skulle] reduseres med 25 prosent innen utgangen av 2012”.⁴²⁴ De administrative kostnadene skulle måles ved hjelp av en standardkostnadsmodell som ble brukt av flere land. Fremskrittspartiet ønsket å videreføre dette tiltaket, fordi modellen kunne hjelpe politikerne å gjøre treffsikre forenklingsforslag, og gi politikerne mulighet å sammenligne resultatene i Norge med andre land.⁴²⁵

Et annet tiltak som skulle redusere næringslivets administrative kostnader og forvaltningens administrasjon var begrensning av skjemaveldet. Selv om Stortinget hadde gått inn for å redusere skjemaveldet, poengterte fremskrittspartirepresentantene at skjemaveldet hadde økt, på grunn av endringer i konkurranseloven og omstillingsloven. Fremskrittspartiet mente at skjemaveldet måtte redusere med 25 prosent.⁴²⁶

Når det gjaldt lederstillinger i forvaltningen ønsket ikke Fremskrittspartiet å fastsette hvilke stillinger som skulle være på åremål. Forlengelse av åremålsstillinger kunne gjennomføres om det var enighet mellom arbeidsgiveren og den ansatte. Fremskrittspartiet mente ansettelse på åremål var positivt, fordi det ”[åpnet] for administrativ fornyelse og jobbrotasjon og [ga] muligheten til å tilpasse den administrative strukturen etter behov”.⁴²⁷

Fremskrittspartiets mange effektiviseringsforslag, spesielt med tanke på avviklingen av hele fylkeskommunen, skulle frigjøre mange offentlig ansatte. Etter en slik gjennomgang er det naturlig å spørre seg hva staten skal gjøre med alle arbeidstakerne som blir frigitt fra sine stillinger i forvaltningen? Fremskrittspartiet mente at nøkkelen til suksess i kampen mot framtidens utfordringer, var å ha en effektiv offentlig sektor som var omstillings- og tilpasningsdyktig. Partiet påpekte at fram mot 2050 kom det til å skje store demografiske endringer i Norge, der en av de største utfordringene ville være at antall skattebetalere ble nærmest halvert og antall pensjonister doblet. Ifølge Fremskrittspartiet måtte politikerne

⁴²⁴ Stortingsinnstilling nummer 321 s.12

⁴²⁵ Stortingsinnstilling nummer 321 s.12-13

⁴²⁶ Stortingsinnstilling nummer 321 s.13

⁴²⁷ Stortingsinnstilling nummer 321 s.17

organisere offentlig sektor, ”for å frigjøre så mange hender og hoder som mulig til å drive både velferd og verdiskapningen”.⁴²⁸

5.3.2 Oppsummering

Fremskrittspartiets merknader i stortingskomiteen ble tematisert i fire deler, kommunalforvaltning, fylkeskommunal forvaltning, statsforvaltning og styrings- og styrings- og forvaltningspolitikk som gjelder for alle tre forvaltningsnivåene.

I forhold til kommunalforvaltningen tok Fremskrittspartiet et klart standpunkt til fordel for kommunesammenslåing i stortingskomiteen. I partiprogrammene var Fremskrittspartiet noe uklare på hvor langt Stortinget skulle gå i forhold til kommunesammenslåing. I stortingskomiteen la partiets representanter vekt på at kommuner burde slås sammen, både for å effektivisere, men også for å øke kompetansenivået i hver enkelt kommune.

I den programfestede politikken i denne perioden diskuterte partiet fylkesmannsrollen uten mye utdyping. I stortingskomiteen ble vi forklart mer i detalj problemene med denne institusjonen. Først og fremst ønsket Fremskrittspartiet å flytte deler av fylkesmennenes oppgaver over til ulike direktorater. Dessuten ville Fremskrittspartiet erstatte fylkesmannsembetets klagesaksbehandling med en forvaltningsdomstol. Ut i fra partiets merknader i stortingskomiteen virket det som om forvaltningsdomstolen skulle stå utenfor domstolsapparatets ordinære struktur, og behandle og avgjøre forvaltningsrelaterte konflikter. Ved siden av dette fastholdt Fremskrittspartiet ønsket om å avvikle fylkeskommunen.

I delen om statsforvaltningen ville Fremskrittspartiet blant annet konkurranseutsette flere offentlige foretak. I den sammenheng var det interessant at partiet nå foretrakk at staten var en sikkerhetsgarantist, slik at det eksisterte et godt tilbud til den enkelte borger. Etter min mening viser dette klart at Fremskrittspartiet endret sine holdninger til statlig involvering.

I intervjuet med *Stat og Styring* var Hagen også opptatt av at tilsynene skulle være uavhengige, for å unngå at de organer som laget forskriftene også kontrollerte at de ble fulgt. Fremskrittspartiets representanter i stortingskomiteen var enig i dette, samtidig som

⁴²⁸ Stortingsinnstilling nummer 321 s.5

representantene videreutviklet Hagens idé. For å tydeliggjøre plasseringen av avgjørelsesmyndighet i statsforvaltningen, ville representantene opprette en uavhengig konkurransenemnd som skulle erstatte Fornyings- og administrasjonsdepartementets ankebehandling. Fremskrittspartiet mente at politiske avgjørelser ikke skulle være avgjørende. Hvis et tilsyn var uenig i regjeringens avgjørelse burde anken prøves og avgjøres i en uavhengig fagnemnd.

5.4 Fremskrittspartiet i styrings- og forvaltningspolitikken fra 1997 til 2009

Avslutningsvis i dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk stod i forhold til hovedtrekkene i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen i denne perioden. I alt fem områder ble særlig betont i litteraturen; fristillingen av statselskaper, organiseringen av departementene og direktorater, rendyrking, og tilsynsstrukturer.

Den første fristillingsprosessen som ble omtalt i forrige kapittel, handlet i stor grad om Telenor som banet vei for aksjeselskapsformen, og la premissene for fristillingen utover på 1990-tallet. I dette kapittelet så vi at de rådende regimenes ønsket å redusere statens eierandel i statsaksjeselskapene, og åpne opp for større privat deltakelse i selskapene. Dette gjaldt selskaper som for eksempel Telenor, Posten, NSB og Statens Vegvesen. På det politiske plan var det Bondevik II-regjeringen som gikk lengst i delprivatiseringen. I den sammenheng bør det poengteres at Bondeviks mindretallsregjering var avhengig av Fremskrittspartiet i mange saker for å få flertall i Stortinget. Mitt kildegrunnlag ga ikke svar på om Fremskrittspartiet var en av drivkreftene bak Bondevik-regjeringens delprivatiseringsiver, men det er nærliggende å tro at Fremskrittspartiet støttet opp om disse forslagene. Dette kan underbygges med at Fremskrittspartiet, i den programfestede politikk etter 1989, ønsket å privatisere Telenor, Posten, NSB og Statens Vegvesen. Etter min mening har Fremskrittspartiets eierskapspolitikk forholdt seg stabil helt siden slutten av 1980-tallet, mens de rådende regimenes eierskapspolitikk nærmet seg Fremskrittspartiet i løpet av denne perioden.

Når det gjaldt holdninger til statens eierskap skilte Fremskrittspartiet seg klart fra både Jagland-, Stoltenberg I-, Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringene. I litteraturen fant vi ingenting som tilsa at regjeringene ønsket å endre organiseringen av statens eierskap, i like

stor grad som Fremskrittspartiet. Partiets forslag om å reorganisering eierskapsstrukturen ved å flytte makten fra politiske myndigheter til Folketrygdfondet, overføre en del til det private og resterende til den norske befolkning kan betegnes som unik.

I forhold til departementsstrukturen la litteraturen vekt på programskriftet *Framtidens departement*. Denne modellen stadfestet at alle departementene skulle styrke sin funksjon som politiske sekretariater og konsentrere seg om politikkutforming. Ideen om at departementene skulle være politiske sekretariater for statsråden var en videreutvikling fra tidligere, og hadde bred oppslutning av de andre partiene på Stortinget helt tilbake til 1950- og 1970-tallet. På 1970-tallet var Fremskrittspartiet opptatt av at departementene skulle være effektive sekretariater for statsrådene, og at alle politiske stillinger i departementene skulle avvikles. Etter 1985 la Fremskrittspartiet vekt på, at departementene skulle være *politiske* sekretariater for statsråden og ønsket nå å partipolisere departementenes øverste ledelse.

I denne perioden ble flere nye saksområder skilt ut av departementene og lagt inn i nyopprettede direktorater, med det hovedmål å frigjøre mer tid for statsrådene og departementene til å utforme politikk. Opprettelsen av Politidirektoratet var sånn sett viktig fordi det banet vei for flere nye direktorater. Når det gjaldt Politidirektoratet var Fremskrittspartiet en pådriver for å opprette dette. I Odelstingsdiskusjonen om den nye politiloven i 1995, var Fremskrittspartiet alene om forslaget å opprette et politidirektorat. Fremskrittspartiet mente det var nødvendig å etablere et uavhengig og separat politidirektorat med en felles ledelse for samtlige av landets politidistrikt.⁴²⁹ Fem år senere var det kun Sosialistisk Venstreparti som ikke støttet opprettelsen av Politidirektoratet.⁴³⁰ Ved siden av at Fremskrittspartiet var alene om forslaget i 1995, var partiet også det første som ønsket å flytte politiforvaltningen ut av Justisdepartementet.

Ved århundreskiftet hadde uavhengigheten til tilsynene blitt et sentralt utviklingstrekk i styrings- og forvaltningspolitikken. Tilsynenes oppgaver handlet blant annet om påse at statlige og privat aktører fulgte spillereglene. Derfor var det nødvendig å gjøre tilsynene uavhengig fra statlig påvirkning slik at tilsynene hadde god legitimitet i samfunnet. De politiske myndighetene kunne ikke gi pålegg i enkelttilfeller eller omgjøre tilsynenes vedtak.

⁴²⁹ Innstilling til Odelstinget nummer 44 (1994-1995)

⁴³⁰ Grønlie og Flo (2009) s.246

Samtidig ble klagesaksbehandlingen flyttet ut av departementene over til klagenemnder.⁴³¹ Uavhengigheten ble ytterligere forsterket da Bondevik II-regjeringen flyttet en rekke tilsyn ut av hovedstaden. I tillegg ønsket regjeringen å avklare hvilke oppgaver tilsynene skulle ha, og kom frem til at tilsynene skulle konsentrere seg om en oppgave, å kontrollere at foretak fulgte lover, forskrifter og vedtak.

I likhet med Bondevik II-regjeringen ønsket Fremskrittspartiet uavhengige tilsyn som skulle påse at aktører fulgte lover og forskrifter. I stortingskomiteen i 2008 gikk Fremskrittspartiet og Høyre sammen om forslaget å styrke Konkurransetilsynets ankebehandling fra departementet til en uavhengig klagenemnd, som fattet vedtak både faglig grunnlag og politisk grunnlag.

På to felter var Fremskrittspartiet uenig med Bondevik II-regjeringen, dette kom klart frem i Fremskrittspartiets komitémerknader til meldingen *Om statlig tilsyn*. Først og fremst var Fremskrittspartiet uenig med Høyre om å flytte tilsynene ut av hovedstaden, på grunn av høye kostnader som fulgte en slik utflytting. For det andre var partiet av den oppfatning at utflyttingen i realiteten betydde nedleggelse av tilsynsvirksomhetene i Oslo ”for deretter å bygge dem opp fra grunnen av på et nytt sted. For kontinuitet og opparbeidet faglig kompetanse [var] dette svært uheldig”.⁴³² I samme melding gikk Fremskrittspartiet lenger enn regjeringen. For det første mente Fremskrittspartiet at det måtte opprettes flere statlige tilsyn. Partiet ville etablere et brannvesentilsyn, et polititilsyn, et tilsyn for kommunale tjenester og et skoletilsyn.⁴³³ For det andre ville Fremskrittspartiet etablere en klagenemnd til hvert enkelt tilsyn, istedenfor at flere tilsyn hadde en felles klagenemnd, slik Bondevik II-regjeringens ønsket.⁴³⁴

⁴³¹ Grønlie og Flo (2009) s.329

⁴³² Stortingsinnstilling nummer 222 (2002-2003)

⁴³³ Stortingsinnstilling nummer 222 (2002-2003)

⁴³⁴ Stortingsinnstilling nummer 222 (2002-2003)

6. Konklusjon

6.1 Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk

I denne oppgaven har jeg studert Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk i perioden 1975 til 2009. I fremstillingen har vi vært vitne til partiets drivende engasjement for styrings- og forvaltningspolitikk i partiprogrammer, stortingsdokumenter og intervjuer. Målsetningene for oppgaven har vært å analysere komponenter som i særlig grad har formet politikken og søke svar på spørsmål om stabilitet og endring. I hvert kapittel har jeg posisjonert partiets styrings- og forvaltningspolitikk i forhold hovedtrekkene i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen slik den er besvart i historisk litteratur.

Fremskrittspartiet var i denne perioden opptatt av kontroll med forvaltningen gjennom stats- og forvaltningsrettslige begrensninger på skjønn og selvstendighet. Hovedsakelig ville partiet redusere antall fullmaktslover og styrke domstolene. Ifølge partiet ga fullmaktslovene byråkratiet mulighet til å treffe skjønsmessige vedtak og dermed øke byråkatiets makt. Forslaget om å redusere fullmaktene ble først fremmet i partiprogrammene fra 1977 og 1981 og revitalisert i 1997-, 2001- og 2005-programmene. Ved siden av å redusere byråkatiets makt, ønsket Fremskrittspartiet å styrke domstolene slik at de hadde mulighet å overprøve skjønsmessige avgjørelser i byråkratiet. Partiets fokus på å styrke domstolene var konsistent gjennom hele perioden.

Fremskrittspartiets forhold til fylkesmannsembetet endret seg i perioden. Dette feltet ble introdusert av Hagen i stortingskomitémerknadene fra 1984. Hagen mente det var nødvendig å opprettholde institusjonen, slik at staten kunne kontrollere at kommunepolitikerne forholdt seg til lover og forskrifter. Neste gang partiet uttalte seg om fylkesmannsembetet var i partiprogrammet fra 2005, da ønsket partiet å avvikle institusjonen fordi den medførte økt byråkrati. I tillegg mente Fremskrittspartiet i stortingskomiteen i 2008 at fylkesmannsembetets klagesaksbehandling, og andre klagenemnder som behandlet forvaltningssaker, måtte samles i en forvaltningsdomstol.

Fremskrittspartiets departementspolitikk handlet om å organisere departementene som sekretariater for statsråden og utarbeide lover, regler og forskrifter. Om departementene skulle partipolitiseres eller ikke, endret Fremskrittspartiet oppfatning om i perioden. På 1970-tallet ønsket partiet at politisk nøytrale departement skulle være effektive sekretariater for statsråden, og at statsråden skulle være den eneste politiske ansvarlige. Etter 1984 ble partiet en pådriver for økt partipolitisering i departementene. Fremskrittspartiet var av den oppfatning at flere politiske stillinger i forvaltningen ville skape en mer regjeringslojal forvaltning. Partipolitisering innebar at statsråden skulle utnevne ekspedisjonssjefene på partipolitisk grunnlag i likhet med statssekretærene og avvikle departementsrådsstillingene. Departementene skulle nå være politiske sekretariater for statsråden.

I forhold til direktoratpolitikken var Fremskrittspartiet opptatt av at alle direktorater fikk en enhetlig organisasjonsform, med generelle instruksjoner for samtlige. Helt tilbake til 1970-tallet mente Fremskrittspartiet at daglig drift, gjennomføring, oppfølging og iverksetting av

departementets vedtatte politikk skulle være oppgaver til direktorater utenfor departementene. Frittstående direktorater skulle i tillegg utforme detaljforskrifter og bestemmelser og behandle konsesjons- og autorisasjonsordninger.

På 1970-tallet var Fremskrittspartiet opptatt av å redusere offentlig sektor. I partiprogrammene fra 1977 og 1981 ville Fremskrittspartiet utvide Riksrevisjonens ansvarsområde, slik at den kunne fremme rasjonaliseringsforslag for Stortinget. I partiets komitémerknader fra 1975 gikk partiet lenger. Ved siden av å gi Statens rasjonaliseringsdirektorat utvidet mandat, mente partiet at politikerne måtte opprette et Riksrevisjonsverk, og en Forvaltningsrevisjonsavdeling i Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Partiet åpnet også opp for at private rasjonaliseringsfirmaer skulle kontrollere at det var god effektivitet i forvaltningen. Fra 1985 skiftet partiet standpunkt fra å effektivisere offentlig sektor til å privatisere deler av den. I partiprogrammene fra 1985, 1989 og 1993 ville Fremskrittspartiet opprette en privatiseringskommisjon som skulle fremme privatiseringsforslag i offentlig sektor. På et overordnet plan var ønske om å redusere offentlig sektor et sentralt politikkfelt i Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk frem til 1997.

Standpunktet om å avvikle fylkeskommunen som et selvstendig politisk og administrativt nivå var konsistent fra 1985. Fremskrittspartiet mente at fylkeskommunene var et unødvendig og fordyrende mellomledd, og en nedleggelse av fylkeskommunene ville redusere forvaltningens utgifter, antall ansatte og effektivisere forvaltningen i sin helhet.

Fremskrittspartiets skattepolitikk har vært en sentral komponent for å redusere statens omfang i samfunnet. Ved siden av at skattepolitikken var konsistent i perioden, ble den også styrket utover i perioden. På 1970-tallet ville partiet avvikle stats- og formueskatten. Etter 1985 ønsket partiet også å avvikle eiendoms-, inntekts- og ferieskatten. Fremskrittspartiets subsidiepolitikk ble særlig relatert til skattepolitikken, fordi partiet så en sammenheng mellom det høye skattenivået og subsidiene som ble redistribuert ut i samfunnet. Partiets standpunkt om å fjerne subsidier til næringer, bransjer og bedrifter var konsistent i perioden.

En annen sentral komponent for å redusere statens størrelse var partiets ønske om å redusere det offentliges andel av bruttonasjonalprodukt. Standpunktet var sentralt både i den

programfestede politikken og i stortingskomiteene og stortingsdebattene fra 1980- og 1990-tallet. Etter 1997 ble standpunktet tatt ut av partiets politikk.

Fra 1981 viet Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk mer plass til tilsyn. Allment kan vi si at tilsynspolitikken ble styrket utover i perioden til fordel for økt makt til tilsynene. I 1981-programmet ville partiet erstatte Prisdirektoratet med et Konkurransetilsyn. Konkurransetilsynet skulle uttale seg om lover, forskrifter og subsidieordninger som innvirket på konkurransesituasjonen. I 2008 mente Fremskrittspartiet at Konkurransetilsynets faglige avgjørelser, svært ofte, ble overkjørt av regjeringen som argumenterte på politisk grunnlag. Partiet ville derfor flytte ankebehandlingen til en uavhengig konkurransenemnd, som skulle foreta ankebehandlingen på politisk og faglig grunnlag. I Stat og Styrings intervju i 1998 og mitt intervju i 2011, betonte Hagen at statlige tilsyn skulle være uavhengige fra politiske myndigheter og kontrollere alle virksomheter i samfunnet. I tillegg måtte tilsynene tildeles bestemte sanksjonsmidler overfor organer som brøt lover, tillatelser, konsesjoner og forskrifter.

Partiets holdninger til statlig eierskap endret seg i perioden. I utgangspunktet var Fremskrittspartiet i mot statlig forretningsdrift fordi det ikke var en naturlig statsoppgave. Etter 1997 endret partiet sin holdning til statlig eierskap og ville nå beholde eierskapet i staten, ved å flytte kontrollen av statselskapene fra regjeringen til Folketrygdfondet. I 2005-programmet erkjente Fremskrittspartiet at nasjonalt eierskap var en nødvendighet. Flere som har skrevet om Fremskrittspartiet har ment at partiet endret sitt forhold til statlige eierskap på 1990-tallet, i den forstand at partiet åpnet opp for strategisk statlig eierskap eller fikk en aktiv statlig politikk. Jeg mener at partiets holdninger til statlige eierskap endret seg i perioden, men rent konkret fastholdt partiet kravet om å helprivatisere Statskraft, Posten, NRK, NSB og SAS etter 1997. Holdningsendringen til statlig eierskap hadde altså liten påvirkning på den konkrete politikken som ble ført i partiprogrammene etter 1997. I stortingskomitémerknadene i 2008 så fremskrittspartirepresentantene ”i liten grad privatisering som et egnet virkemiddel for å bedre offentlig sektor”. Om dette manifesterte seg i neste partiprogrammet fra 2009, har jeg ikke grunnlag for å uttale meg om, siden programmet faller utenfor analysens tidsrom.

6.2 Forholdet til sentrale utviklingstrekk

En målsetning med denne oppgaven har vært å posisjonere Fremskrittspartiets politikk i forhold til hovedtrekkene i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen slik den er beskrevet i litteraturen. Siden Høyre og Arbeiderpartiet har blitt relativt inngående analysert i litteraturen, skal jeg også betone skillet mellom Fremskrittspartiets og Høyre- og Arbeiderpartiets styrings- og forvaltningspolitikk.

Fremskrittspartiets direktoratpolitikk skilte seg i den sammenhengen mest ut. Modalslitutvalgets anbefaling om en systematisk videreføring av direktoratpolitikken fra 1955, om å flytte saksområder ut til frittstående direktorat, stod sentralt. Helt tilbake til 1970-årene ønsket Fremskrittspartiet å skille ut saksområder fra departementene til frittstående direktorater. Denne politikken stod Fremskrittspartiet alene om frem til annen halvdel av 1980-årene, da utskilling av saksområder fra departementer til direktorater ble tatt opp på nytt. Den nye direktoratsbølgen bygde på tidligere reformfremstøt, men gikk også lenger enn tidligere. En rekke nye ansvarsområder ble flyttet ut av departementene og inn i nyopprettede frittstående direktorater, med fortsatt mål om å avlaste departementene, men også styrke politisk styring og kontroll med feltet. Et av disse var Politidirektoratet, som Fremskrittspartiet var en pådriver for å etablere. Fem år før Politidirektoratet ble en realitet fremmet Fremskrittspartiet forslag om å opprette et slikt direktorat, men fikk ingen støtte av de andre partiene på Stortinget.

Rendyrkingen av statlige funksjoner og roller slo for fullt inn i statsapparatet i siste halvdel av 1990-årene. På dette feltet var Fremskrittspartiet tidlig ute. På 1970-tallet var partiet opptatt av å skille Statoils dobbeltrolle som regulator og konkurrent i ett og samme marked. Partiet ville at det offentlige engasjementet i Statoil skulle selges, og at myndighetene skulle konsentrere seg om utarbeidelse av lover og regler for sikkerhet, og kontrollere at sikkerhetsbestemmelsene ble fulgt. Private selskaper skulle ha ansvaret for utvinning og distribusjon. Å skille mellom statens roller gjaldt også innenfor samferdsel. I partiprogrammet fra 1989 påpekte Fremskrittspartiet at staten måtte endre sin rolle innenfor samferdsel, fra å være deltaker til tilrettelegger for infrastrukturbygging, og der det private skulle ha ansvaret for utbyggingen. På dette feltet var partiet tidligere ute enn de skiftende regjeringer.

Fristillingen av statselskaper ble særlig sentral etter 1993, da Brundtland III-regjeringen ville utvikle en institusjonell struktur som tilrettela for markedskonkurransen med staten som aktiv

deltaker. Ved århundreskiftet eskalerte fristillingsprosessen. Arbeiderpartiet og Høyre, i henholdsvis Stoltenberg I- og Bondevik II-regjeringen frstilte flere statselskaper til statsaksjeselskaper. Samtidig reduserte regjeringene statens andel i de eksisterende statsaksjeselskapene ved århundreskiftet. Jeg har betont underveis i denne oppgaven at Fremskrittspartiet var tidligere ute enn Arbeiderpartiet og Høyre på dette feltet. I tillegg ville Fremskrittspartiet selge statens eierandel i selskapene og overlate kontrollen til det private. Dette innebar blant annet helprivatisering av Statoil på 1970-tallet, SAS, Norsk Hydro og Linjegods på 1980-tallet og NRK, Statskraft, Televerket, Postverket og NSB tidlig på 1990-tallet.

Den nye uavhengigheten til tilsynene ble et sentralt trekk i den styrings- og forvaltningspolitiske utviklingen i denne perioden. Uavhengigheten var en uavhengighet fra departementene. Blant annet ble klagebehandling flyttet ut av departementene til domstollignende klagenemnder. Politiske instruksjer til tilsynene måtte diskuteres med Kongen i statsråd, for å skape en høyere terskel for politisk påvirkning. I 2003 la høyrestatsråd Norman frem stortingsmeldingen *Om statlig tilsyn*. I meldingen la regjeringen opp til mer uavhengighet for tilsynene ved å flytte en rekke tilsyn ut av Oslo. Jeg har betont to områder der Fremskrittspartiet skilte seg fra regjeringens melding. Det ene handlet om at partiet ville opprette flere tilsyn enn det regjeringen la opp til. Det andre handlet om at Fremskrittspartiet var i mot å flytte en del av tilsynene ut av hovedstaden. Partiet mente det ble for kostbart og samtidig ville redusere tilsynenes faglige kompetanse. Senere så vi at Fremskrittspartiet og Høyre samarbeidet om å gi tilsynene mer uavhengighet. I komitémerknadene fra 2008 mente begge partiene at klagebehandlingen skulle avgjøres av en klagenemnd. Og at ankebehandlingen til Konkurransetilsynet skulle avgjøres av en klagenemnd som tok beslutningene på politisk og faglig grunnlag.

Innledningsvis i denne oppgaven ble det påpekt at Grønlie og Flo opererte med begrepet høyresiden, der Høyre var det ledende partiet. Vi fikk ikke noe klart inntrykk av om Fremskrittspartiet lå under denne betegnelsen. I denne analysen har vi vært vitne til at Fremskrittspartiet på noen politikkfelter stod alene. Forslag om å legge ned fylkesmannsinstitusjonene, å flytte klagesaksbehandlingen i fylkesembetet til en forvaltningsdomstol og flytte statens eierskap fra regjeringen til Folketrygdfondet var eksempler på det. Forslagene partiet stod alene om, burde betraktes som unntakene. Etter min

mening hadde Fremskrittspartiets politikk på en rekke felter flere likhetstrekk med politikken til Høyre. Jeg har påvist at svært lite skilte Fremskrittspartiets politikk i forhold til Høyres byråkratikkritikk i siste halvdel av 1970-årene, styrkingen av folkestyret på 1980-tallet, statlig konkurranseutsetting på 1980- og 1990-tallet og med et forbehold, tilsynspolitikken på 2000-tallet. En tendens i relasjonen mellom de to partiene var at Fremskrittspartiet, i noen tilfeller, var tidligere ute med forslag, og gikk lenger i forslagene enn Høyre. I stortingskomiteen fra 1991 hadde Fremskrittspartiet og Høyre flere komitémerknader sammen. I stortingskomiteen i 2008 ble samarbeidet styrket, da partiene hadde de fleste merknadene i felleskap. Med utgangspunkt i de nære relasjonen mellom Fremskrittspartiet og Høyre, kan vi hevde at begrepet høyresiden også gjaldt Fremskrittspartiet.

6.3 Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk – en kjernesak?

I denne oppgaven har vi vært opptatt av å betone kontinuitetstrekk i de ulike komponentene innenfor Fremskrittspartiets styrings- og forvaltningspolitikk, for å se om politikkkfeltet kunne betegnes som en kjernesak. Sentrale områder ble videreført og til dels styrket utover i perioden. Partiets ønske om å redusere statens størrelse i samfunnet ved å redusere dens inntekter, organiseringen av departement, direktorater og tilsyn, privatisering av statselskaper og kontroll med forvaltningen gjennom rettslige begrensninger på skjønn og selvstendighet, er eksempler på dette. Svært få komponenter ble endret i perioden. På politikkkfeltene der det skjedde endringer, blant annet i partiets holdninger til statlig eierskap og fylkesmannens rolle, ble komponentene stabile etter at endringene fant sted. Forslagene som partiet mistet fokus på i løpet av perioden var blant annet det offentliges andel av bruttonasjonalprodukt og privatiseringskommisjonen. Selv om noen komponenter i partiets styrings- og forvaltningspolitikk ble endret eller tatt ut, var politikkkfeltet styrings- og forvaltningspolitikk som sådan profilert og derfor kan betegnes som en kjernesak for Fremskrittspartiet.

7. Kilder og litteratur

Stortingsmeldinger

Stortingsmelding nummer 31 (1975-1976) *Administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid*. Forbruker- og Administrasjonsdepartementet.

Stortingsmelding nummer 83 (1984-1985) *Langtidsprogrammet 1986-1989*. Finans- og Tolldepartementet

Stortingsmelding nummer 35 (1991-1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for felleskap*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Stortingsmelding nummer 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

Innstillinger fra stortingskomiteer

Innstilling til Stortinget nummer 239 (1975-1976) *Innstilling fra administrasjonskomiteén om administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid*.

Innstilling til Stortinget nummer 286 (1984-1985) *Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1986-1989*.

Innstilling til Stortinget nummer 63 (1992-1993) *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om statens forvaltnings- og personalpolitikk*.

Innstilling til Stortinget nummer 222 (2002-2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn*.

Innstilling til Stortinget nummer 321 (2008-2009) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen*.

Odelstingsinnstillinger

Innstilling til Odelstinget nummer 44 (1994-1995) *Innstilling frå justiskomiteen om lov om politiet (politiloven)*.

Referat fra stortingsforhandlinger

Forhandling i Stortinget nummer 342 (29.april 1976) s. 3200-3224

Forhandlinger i Stortinget nummer 328 (13.juni 1985) s.4854-4959

Forhandlinger i Stortinget nummer 144 (15.desember 1992) s.2198-2229

Forhandlinger i Stortinget sak nr.2 (16.juni 2009)

02.02.11

Tilgjengelig på:

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2008-2009/090616/2/>

Partiprogrammer

Handlingsprogram for perioden 1973-1977. På CD fra NSD

Handlingsprogram for perioden 1975-1977. På CD fra NSD

Handlingsprogram for perioden 1977-1981. På CD fra NSD

Handlingsprogram for perioden 1981-1985. På CD fra NSD

Handlingsprogram for perioden 1985-1989. På CD fra NSD

Handlingsprogram for perioden 1989-1993. På CD fra NSD

Handlingsprogram for perioden 1993-1997. På CD fra NSD

Handlingsprogram for perioden 1997-2001. På CD fra NSD

Handlingsprogram for perioden 2001-2005. På CD fra NSD

Handlingsprogram for perioden 2005-2009. Tilgjengelig på:

http://www.frp.no/filestore/Program_FrP.pdf

Prinsippprogrammer

Prinsippprogram for perioden 1977-1981. På CD fra NSD

Prinsippprogram for perioden 1981-1985. På CD fra NSD

Prinsippprogram for perioden 1985-1989. På CD fra NSD

Prinsippprogram for perioden 1989-1993. På CD fra NSD

Prinsippprogram for perioden 1993-1997. På CD fra NSD

Prinsippprogram for perioden 1997-2001. På CD fra NSD

Prinsippprogram for perioden 2001-2005. På CD fra NSD

Prinsippprogram for perioden 2005-2009. Tilgjengelig på:
http://www.frp.no/filestore/Program_FrP.pdf

Norsk offentlig utredning

Norsk offentlig utredning (2009:9). *Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner.*

Intervjuer

Carl Ivar Hagen. (1998) *Vil ha en ryddigere stat.* Intervjuet av Bjørn Talén. Stat og Styrings 3.utgivelse 1998.

Carl Ivar Hagen. (2011) Intervjuet av Bjørn Trengereid Olsen. 22.mars. Oslo.

Andre kilder

Stortinget, (2011) *Partiets stortingsgruppe 1973-1977.*

Nedlastet 02.05.11

Tilgjengelig på:

<http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Partiene/Historiske-partier/Anders-Langes-Parti/?pid=1973-77>

Stortinget, (2011) *Partiets stortingsgruppe 1981-1985*.

Nedlastet 02.05.11

Tilgjengelig på:

<http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Partiene/Fremskrittspartiet/?pid=1981-85>

Stortinget, (2011) *Partiets stortingsgruppe 1985-1989*.

Nedlastet 02.05.11

Tilgjengelig på:

<http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Partiene/Fremskrittspartiet/?pid=1985-89>

Stortinget, (2011) *Partiets stortingsgruppe 1993-1997*.

Nedlastet 02.05.11

Tilgjengelig på:

<http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Partiene/Fremskrittspartiet/?pid=1993-97>

Stortinget, (2011) *Partiets stortingsgruppe 1993-1997*.

Nedlastet 02.05.11

Tilgjengelig på:

<http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Partiene/Fremskrittspartiet/?pid=1993-97>

Fremskrittspart (2011) Fagpolitisk hefte. *Modernisering, forandring og fornyelse for en bedre fremtid*.

Litteratur

Eliassen, Øyvind (1991) *Etableringen av Statoil*. Hovedfagsoppgave i historie. UiB

Grøndahl Nordbrønd, Øyvind (1999) *Byråkrati eller demokrati?* i: Grønlie, Tore (red.) ”kapittel 10” *Forvaltning for politikk*. Fagbokforlaget. Bergen

Grønlie, Tore (2009) *Sentraladministrasjonens etter 1945. Ekspansjonsbyråkratiets tid 1945-1980*. Fagbokforlaget. Bergen

Grønlie, Tore og Flo, Yngve (2009) *Sentraladministrasjonen historie etter 1945. Den nye staten? Tiden etter 1980*. Fagbokforlaget. Bergen

Grønlie, Tore og Haaland, Torstein (1999) Tema, tradisjoner og perspektiver i: Grønlie, Tore (red.) ”kapittel 1” *Forvaltning for politikk*. Fagbokforlaget. Bergen

Hagen, Carl I. (2007) *Ærlig talt. Memoarer 1944-2007*. J.W Cappelens Forlag AS.

Iversen, Jan Martin (1998) *Fra Anders Lange til Carl I. Hagen. 25 år med Fremskrittspartiet*. N.W Damm & Søn AS – Millennium. Oslo

Kjeldstadli, Knut (2007) *Fortida er ikke hva den en gang var*. Universitetsforlaget AS, Oslo

Lind, Kristin (1999) *Modernisering og fornyelse* i: Grønlie, Tore (red.) ”kapittel 12” *Forvaltning for politikk*. Fagbokforlaget. Bergen

Nordby, Trond (red.) (1985) *Storting og regjering 1945-1985. Institusjoner – rekruttering*. Kunnskapsforlaget. Oslo

Simonsen, Tor Espen (2007) *Høyrepopulismens politiske metamorfose på 1990-tallet: en komparativ studie av tre nordiske partier: Fremskridtspartiet, Dansk Folkeparti og Fremskrittspartiet*. Masteroppgave i historie. UiO.

Skjørestad, Anna (2008) *Et liberalistisk parti?*. Masteroppgave i historie. UiB

