

RAKO-konferansen  
Oslo 8. juni 1988

Med forbehold om endringer  
SPERRET til 8.6.88 kl 1200

Statssekretær  
Torstein Moland

#### FORNYELSE AV OFFENTLIG SEKTOR

Det er en glede å kunne åpne denne konferansen. Dere er alle nøkkelpersoner når det gjelder den videre utvikling av offentlig forvaltning, enten dere er eksperter på akkurat dette fagområdet i ett av de nordiske land, eller ledere i norsk forvaltning.

Jeg vil benytte denne anledningen til å gå inn på den rolle offentlig forvaltning, ja hele offentlig sektor må spille i arbeidet med å møte morgendagens utfordringer. Hvilke krav vi må stille til det offentlige hvis det skal fylle sine oppgaver.

Et av de sentrale spørsmål i samfunnsdebatten i alle de nordiske land de siste 10-15 årene har vært knyttet til fellesskapets ansvar, plass og rolle i arbeidet med å sikre sentrale verdier som sysselsetting, omsorg og frihet. Det dreier seg om evnen og viljen til å styre samfunnsutviklingen i tråd med sentrale politiske målsettinger.

I den politiske situasjon vi står overfor, ser jeg det som en uhyre sentral oppgave å styrke tilliten både til vårt politiske system og til den offentlige forvaltning. Uten bred tillit vil vi kunne oppleve en forvitring av demokratiet. Det vil gi oss et samfunn med færre muligheter for den enkelte og med mindre samhold og fellesskap.

Den nordiske samfunnsmodellen blir ofte framholdt som eksempel til etterfølgelse internasjonalt. En samfunnsmodell som er utviklet gjennom et samspill mellom privat og offentlig

sektor, og en stadig utvidelse av folks innflytelse og medvirkning ved økt demokratisering, i samfunnsliv og arbeidsliv. Slik har vi utviklet en samfunnsmodell hvor folk selv kan ta ansvar og få bruke sine evner og krefter. Det har gitt oss en økende og jevnt fordelt velferd, økonomisk og sosialt.

Det er en sentral politisk oppgave å utvikle denne samfunnsmodellen videre, i lys av de endringer som skjer, næringsmessig, sosialt og kulturelt. Forandringene er sterke. Vi må dekke de nye hverdagsbehovene, styrke samholdet mellom generasjonene og engasjere særlig de unge sterkere i samfunnsdebatten. Dette er nødvendig, ikke bare for at vi fortsatt skal være et samfunn med full sysselsetting, rettferdig fordeling og høy livsstandard. Men også for å styrke tilliten til demokratiets evne til å fungere i et samfunn i sterk omstilling.

I Norge forvalter offentlig sektor i dag omlag halvparten av bruttonasjonalproduktet og utgjør nær 25% av antall årsverk.

Det er liten tvil om at vi i Norge gjennomgående har en god offentlig forvaltning. Undersøkelser viser at de som har vært i kontakt med offentlige myndigheter gjennomgående er meget fornøyd med den behandling de får. De få internasjonale undersøkelsene som foreligger, tyder også på at norsk forvaltning er nøysom, at den i sammenlikning med andre land har et lavt kostnadsnivå.

Vi må stille strenge krav til hvordan fellesskapets midler blir brukt og til hvordan det offentlige fungerer.

At vi har en god offentlig forvaltning og høy kvalitet på offentlige tilbud, gir et godt utgangspunkt for den fornyelse og effektivisering vi trenger, både når det gjelder innhold og form i offentlig virksomhet. For det både kan og må bli enda bedre.

Det offentlige må bli bedre til å tilpasse seg nye krav. Det gjelder både saksbehandling og innholdet i tilbudene. Hensynet til brukerne må sterkere inn og servicen må bedres. Vi kan ikke godta sløsing og unødig byråkrati.

Lover og regelverk er vokst fram for å unngå at det er jungelens lov som skal herske. Men da må vi samtidig passe på

at lover og regler ikke i seg selv blir en like ugjennomtrengelig jungel for den enkelte.

Vi må også unngå at berettiget kritikk mot deler av den offentlige virksomheten blir brukt til å legitimere angrep på mot de grunnleggende verdier vårt velferdssamfunn bygger på.

Det offentlige må være enkeltmenneskets støttespiller og næringslivets samarbeidspartner. Forvaltningen må i fremtiden skue mer utover mot de behov den skal dekke, og ikke innover mot seg selv.

Vi må få en offentlig sektor som det er lett å forholde seg til og som er opptatt av å holde en høy kvalitet på sine tjenester. Virksomheten må være preget av både høy kvalitet og produktivitet. Det vil innebære økt ansvar for den enkelte, både de som møter publikum og de som har lederansvar. Den politiske oppgaven blir å trekke opp målsettinger og gi rammer for virksomheten.

Utbyggingen av velferdssamfunnet må ha dekning i det vi skaper. Vi står i dag oppe i en sterk næringsomstilling, særlig knyttet til den teknologiske utvikling og endringene i internasjonal handel og samarbeide. I Norge er situasjonen den at mindre enn 30% er sysselsatt i industrielle vekstbransjer. Norge er sterkt på områder der markedene blir mindre og svakt på områder der markedene vokser. Landsorganisasjonen og Norges Industriforbund har i en felles rapport pekt på at industriproduksjonen må økes med mellom 30% og 60% fram mot århundreskiftet hvis vi skal skape tilstrekkelige verdier til å sikre den fulle sysselsetting.

Utviklingen av vår industri og vårt næringsliv er et felles ansvar. Mange andre land har en gjennomtenkt strategi for å erobre våre og andre lands markeder. Det offentlige må inn som en aktiv medspiller, og sammen med næringsliv, fagbevegelse og forskningsmiljøene legge grunnlag for nødvendig fornyelse, omstilling og vekst.

Et av hovedproblemene i norsk økonomi er en for lav produktivitetsutvikling, både i privat og offentlig virksomhet. Derfor er fornyelse, effektivisering og rasjonalisering i offentlig sektor så viktig - også for å kunne lykkes med den fornyelse vi er helt avhengig av i privat sektor.

Et lands samlede konkurranseevne bestemmes av langt mer enn lønnskostnader og økonomiske rammebetingelser. Offentlig sektor har i vårt land ansvaret for viktige sider av samfunnets infrastruktur, og yter også mange tjenester som næringslivet er avhengig av. Det dreier seg om et utdanningssystem som kan skape den kompetanse vi trenger. Om helsetilbud, om arbeidsmiljø, om telekommunikasjoner og transportmuligheter. Det dreier seg om de samlede muligheter vi skaper for å ta i bruk våre felles ressurser.

Norge var kommet i en økonomisk situasjon der vi brukte mer enn vi skapte. Det var lagt for liten vekt på omstilling og fornyelse i næringslivet på land. Det ble stolt for mye og for lenge på oljen. Forventningen om høye oljeinntekter ga oss mulighet til å beskytte oss mot arbeidsledighet, samtidig som vi var i stand til å bygge ut vår velstand, både den private og den offentlige.

Når så veksten i det private forbruket ble for sterk og oljeprisene falt, var det klart at det ikke lenger var mulig å utsette den nødvendige omstillingen.

Regjeringen er opptatt av å legge forholdene til rette for omstilling i næringslivet. Noe av det viktigste vi hittil har gjort, er å satse mer på forskning og utvikling som kan gi grunnlag for fremtidens næringsliv. I denne forbindelse nevner jeg særlig informasjonsteknologiprogrammet og økt innsats når det gjelder forskning omkring ledelse og styring.

Opprettelsen av et nytt Næringsdepartement til avløsning av Industridepartementet, er et viktig ledd i effektiviseringen av den statlige forvaltningen på det næringspolitiske området. Det nye departementet skal ta seg av industrien og de

tjenesteytende næringene, næringer som får stadig større betydning.

Sammenslåingen av Handelsdepartementet og Utenriksdepartementet vil styrke vår utenriksforvaltning både politisk og når det gjelder de økonomiske sidene av vårt samkvem med utlandet, og vil også ha betydning for næringslivet når det gjelder den eksportrettede virksomheten.

Det er mye arbeid å ta fatt på. Regjeringen inviterer derfor næringslivet til en dialog om den fremtidige utvikling av det regelverket som næringslivet må følge. Regelverket er selvsagt ikke utformet for å lage problemer for skapende virksomhet, men for å ivareta viktige samfunnshensyn. Hvis målene kan nås på en enklere måte, vil Regjeringen fordomsfritt her som på andre områder diskutere omlegginger.

Som et nytt tiltak i denne retningen vil Regjeringen få utredet hva som kan gjøres for å lette situasjonen for bedrifter når de i en og samme sak er avhengig av tillatelse fra en rekke myndigheter samtidig. Jeg tenker meg her en ordning med at bedriften kan henvende seg til en instans i stedet for mange, og at denne ene instansen aktivt loser saken gjennom de mange offentlige institusjonene som skal inn i saksbehandlingen. Målsettingen for ordningen er å arbeide i retning av at næringslivet i slike sammensatte saker kan ha ett kontaktpunkt i forvaltningen.

Det er også skjedd en fornyelse av virkemidlene i distriktpolitikken. Mer ansvar er plassert i fylkene og kommunene. Det er lagt opp til en bedre samordning mellom de forskjellige virkemidlene, slik at innsatsen mer kan rettes inn på distriktet som helhet enn mot enkelt næringer.

I dette bildet må vi også se frikommuneforsøket hvor det er igang 50 forsøk i 20 kommuner og fylker.

Frikommuneforsøket er også knyttet til de velferdstilbud det offentlige har ansvaret for. Dette ansvaret er gradvis utvidet, ofte etter at oppgavene har vokst for sterkt til at de

kan dekkes på en forsvarlig gjennom de private tilbud og initiativ hvor de startet.

Det gjelder for eksempel i helsevesenet, hvor det startet med den privatpraktiserende legen - og etterhvert fikk betydelige innslag også på institusjonssiden fra private og frivillige organisasjoner. Etter hvert som den økonomiske og medisinske utvikling har skapt stadig nye muligheter for behandling, har behovet for offentlig ansvar og prioritering vokst fram, ikke minst av hensyn til en fornuftig ressursbruk og rettferdig fordeling av tilbudene på et så sentralt område.

Utdanning er et annet eksempel. Her er tilbudene stadig bygget ut slik at både videregående og høyere utdanning er et reelt tilbud til de som ønsker det. Mulighetene er ikke bare skapt gjennom utbygging av utdanningsplassene. Gjennom Statens Lånekasse og stipendordninger er den enkeltes mulighet til utdanning gjort uavhengig av foreldrenes økonomiske muligheter.

Slik er det skapt nye muligheter for den enkelte, og samfunnet har fått økt sin samlede kunnskap og kompetanse. Slik kan vi utløse større innsats fra den enkelte, til beste også for fellesskapet.

Selv om stadig flere oppgaver etterhvert er blitt deler av et overordnet offentlig ansvar, har vi alltid hatt private innslag, både i helsevesen og skolen. Men de har inngått som en del av de offentlige planene og de har i betydelig grad vært basert på offentlige tilskudd og finansiering. Dette har vært en modell som har vært med å utløse flere ressurser, ikke minst gjennom de tilbud som er bygd opp og drevet av organisasjoner eller etter samvirkemodellen.

Arbeidsdelingen mellom det private og offentlige er ikke fastlagt en gang for alle. Det at stat eller kommune har ansvaret for sosiale tjenester betyr ikke nødvendigvis at det offentlige alltid skal stå for driften.

Men der hvor det offentlige skal ha et overordnet ansvar for tilbudene, må det også ha nødvendige styringsmuligheter for å sikre en best mulig fordeling av tilbudene. De private innslag det kan være både riktig og nødvendig å spille på, må derfor inngå i de offentlige planene og gå inn i en helhetlig ressursbruk.

Brukerne er på alle områder en viktig medspiller i arbeidet med å modernisere de offentlige tilbud. Det er bare gjennom et slikt samspill vi kan få de offentlige tjenestene bedre innrettet mot de tjenester folk har behov for.

Vi må spørre: Dekker vi de nye hverdagsbehovene på en god nok måte? Yter vi de tjenester folk trenger? For det må aldri få komme i bakgrunnen at det er menneskene selv - hvert enkelt av oss - som er utgangspunktet for de tjenester vi bør kunne yte. Også det offentlige må kunne tilby flere typer løsninger og dermed større valgfrihet.

Og det skal være noe mer enn et valg mellom samme type service på forskjellige steder. Det bør også være valg mellom forskjellige tilbud. Da må vi stimulere til større variasjon, gi institusjonene og de ansatte større muligheter for å utvikle tjenestene etter de ønsker og behov det spørres etter.

Ved å utvikle tilbud folk kan velge mellom, skal vi bringe konkurransen inn i den offentlige sektor samtidig som vi sikrer almann tilgjengelighet til tilbudene. Slik kan vi også gi det offentlige nye og mer utfordrende roller å spille.

La oss ta barnehagene som eksempel. Her har vi i dag variasjon mellom private barnehager og de offentlige. Hvorfor kan da ikke de offentlige barnehagene ha forskjellig pedagogiske opplegg og forskjellige arbeidsopplegg?

Eller skolen. Vi har noen steder i landet fått skigymnas og idrettsgymnas. Kanskje vi kan få flere slike modeller, også innenfor det offentlige skoleverk?

Skal vi kunne skape tilbud som er bedre tilpasset behovene, bli mer effektive og øke produktiviteten, så betyr det rett og slett at vi alle må gjøre vår jobb litt bedre. At vi er opptatt av hvordan vi kan samarbeide for bedre å dekke hverandres behov.

Viljen til å yte virker inn på oss alle. Også viljen til å tenke nytt. Hjulene griper hele veien inn i hverandre. Vi er alle brukere av hverandres tjenester.

Derfor må vi spørre oss selv: Kan vi på vår arbeidsplass få til bedre løsninger? Kan vi skape nye muligheter. Slik kan vi stille større krav både til oss selv og til andre.

Fornyelsesarbeidet i det offentlige må også skje i nært samarbeide med de ansatte. De ansatte er vår viktigste ressurs, også i fornyelsesarbeidet.

Den kritikk offentlig sektor blir utsatt for, må ikke føre til passivitet. Tvert imot, det må mane til handling. For at det er behov for reformer, er klart nok.

Det er særlig viktig at de som er ansatt ikke lar mismotet bre seg i vanskelige tider. Dere har noen av de viktigste, mest utfordrende og givende oppgaver i samfunnet. Dere skal omsette politiske vedtak i praksis. Dere har avgjørende innflytelse på hvor godt samfunnet fungerer. Det er deres innsats som avgjør om tilbudene virker slik de skal.

### Regjeringens fornyelsesprogram

Det er en politisk oppgave å stake ut kursen for fornyelsen av forvaltningen og de ansattes oppgave å iverksette reformene. Da vi overtok regjeringsmakten i 1986, var det for oss en prioritert oppgave å utarbeide et fornyelsesprogram for staten. Programmet ble lagt fram i 1987, og arbeidet med å følge opp hovedpunktene i programmet er kommet godt i gang. Statsministeren skal etter sommeren ha et møte med departementene for å diskutere oppfølgingen av fornyelsesprogrammet på de enkelte sektorene. I forbindelse med forberedelsen av statsbudsjettet for 1989 er det også satt i gang en kritisk vurdering av fornyelsesprofilen i budsjettforslagene.

Den aktive og systematiske fornyelsen i offentlig sektor har en lang forhistorie - tilbake til vår regjeringens langtidsprogram for 1981-85. Den forrige regjering som overtok grep fatt i dette arbeidet ut fra sine politiske mål og verdier.



Regjeringens fornyelsesprogram - Den nye staten - er et opplegg for en klarere orientering mot brukernes behov - en bedre organisering, styring og økonomisk forvaltning og mer omfattende bruk av EDB. Det tar tid før dette gir synlige resultater.

Som en oppfølging av fornyelsesprogrammet foregår det nå et utstrakt arbeid i forvaltningen. Det investeres mer i EDB både for å redusere kostnadene og for å bedre publikumsservicen. Det satses meget målbevisst på utvikling av bedre interne styringssystemer. Bl.a. skal samtlige statlige institusjoner i løpet av 1990 ha laget sin første virksomhetsplan. Dette vil gi grunnlag for bedre politisk styring og for en mer bevisst bruk av ressursene forvaltningen rår over og bedre økonomistyring. Det arbeides også målbevisst med å bedre publikumsservicen både ved innsats på konkrete områder som innen trygdeetaten og skatteetaten og ved utarbeidng av generelle metoder institusjonene kan ta i bruk for å bedre servicen.

Jeg har nevnt de første store omorganiseringene som følger opp fornyelsesprogrammets målsetting om en mer slagkraftig forvaltning, opprettelse av næringsdepartementet og sammenslåingen av Utenriksdepartementet og Handelsdepartementet.

Omstruktureringen av statsforvaltningen er en kontinuerlig prosess, og flere viktige reformer blir nå utredet nærmere.

Det er nedsatt et utvalg under ledelse av finansråd Hermansen som skal vurdere de prinsipielle sider av hvordan statsforvaltningen bør organiseres. Det vil neppe være behov for omfattende endringer i form av at vesentlige statsoppgaver bør løses innen rammen av aksjeselskapsformen eller organiseres som stiftelser. Hovedregelen bør også i fremtiden være at de oppgaver som det offentlige tar seg av skal være underlagt politisk og demokratisk styring slik som i dag.

Derimot er det behov for en utvikling der statsinstitusjonene får større fullmakter på en rekke områder, f eks når

det gjelder budsjett og økonomistyring, intern organisering og forhold til andre regler som gjelder for statsinstitusjoner i dag. Dette er nødvendig for at forvaltningen raskere enn i dag skal kunne tilpasse seg endrete behov, og for å stimulere til økonomisk effektivitet. Fullmaktene må være betinget av at den enkelte institusjon kan bruke dem på forsvarlig vis. Frihet må være koblet sammen med ansvar. Dårlige resultater må få konsekvenser både for lederne og institusjonene.

Fornyelsesprogrammet tar i stor utstrekning sikte på å effektivisere statsforvaltningen innenfor dagens forvaltningsmønster. Vi står imidlertid overfor flere større strukturelle problemer som Regjeringen vil sørge for blir utredet nærmere.

Vi har i dag omlag 450 kommuner. Alle skal ha sine folkevalgte organer, sin egen administrasjon og skal forholde seg til staten på mange forskjellige måter.

Vi har en omfattende statlig forvaltning også på fylkesnivå og i den enkelte kommune. Tro det eller ei, så har man f.eks. bare i Tromsø by 60-70 ulike statlige institusjoner tilstede.

Regjeringen vil sørge for en vurdering av om staten kan redusere sine utgifter og bedre sin publikumsservice ved en bedre samordning av sin virksomhet lokalt, og gjennom et bedre samarbeide mellom statlige og kommunale etater.

I Kristiansand er det igang et forsøk hvor statlige og kommunale etater samarbeider for å bedre servicen til publikum. Forsøket - "Det offentlige til tjeneste" - omfatter også utvidede åpningstider for å lette publikums adgang til offentlige etater og kontorer.

Regjeringen vil også vurdere om de oppgavene staten utfører lokalt kan delegeres til fylkeskommuner og kommuner i større utstrekning enn i dag.

\*

La meg til slutt igjen understreke at fremtidens Norge vil være avhengig av en offentlig sektor preget av høy produktivitet, fremragende kvalitet, dyktige og motiverte

ansatte og gode ledere. Samfunnet er i stadig forandring, det er stadig nye utfordringer og nye behov som skal møtes. Forvaltningen må derfor evne å omstille og fornye seg.

Regjeringen vil stille krav til forvaltningen. På den annen side vil Regjeringen legge vekt på at offentlig sektor får arbeidsvilkår som gjør at den kan fylle rollen som folkets tjenere på den best mulige måten.

Takk for oppmerksomheten.