

Statens topplederkonferanse

5. oktober 1993

Statsminister Gro Harlem Brundtland

UTFORDRINGER FOR FORVALTNINGEN

For første gang siden 1977 kom en sittende regjering styrket ut av et Stortingsvalg. Samtidig gikk Senterpartiet sterkt fram ved dette valget. I kommende periode vil Arbeiderpartiet også kunne mønstre flertall sammen med Senterpartiet alene, mens vi i forrige periode måtte få oppslutning fra begge mellompartiene eller SV og ett av mellompartiene.

Men - nå som i de to foregående stortingsperiodene - må vi basere styringen på en mindretallsregjering som vil være avhengig av å få flertall gjennom et sak-til-sak samarbeide i Stortinget.

Det har lyktes å holde stø kurs på dette grunnlaget i årene bak oss - og det bør det være grunnlag for også framover.

Hovedoppgaven de kommende årene er å utnytte forbedringene i norsk økonomi til å styrke sysselsettingen på varig basis. Som Trontalen neste uke vil vise, er Regjeringen innstilt på å følge opp den politikk som ble lagt fram i Langtidsprogrammet. Vi vil fortsette vårt dobbelte grep - å holde kostnadsstigningen lav gjennom et fortsatt inntektspolitisk samarbeide - og samtidig bruke statsbudsjettet aktivt til å styrke sysselsettingen gjennom å satse på utdanning, infrastruktur, økt tjenesteproduksjon og investeringer i et bedre miljø.

Det er avgjørende at tilliten til norsk økonomi opprettholdes. Derfor vil underskuddet på statsbudsjettet for neste år gå ned, slik vi varslet i Langtidsprogrammet.

Det skal ikke være grunnlag for tvil om hvilke hovedmålsettinger det skal arbeides etter. Da blir det også enklere for topplederne i staten å holde seg godt orientert om Regjeringens kurs, slik de har en forpliktelse til.

TJENESTEPRODUKSJONEN ER TIL FOR BRUKERNE OG IKKE DE ANSATTE

Det norske velferdssamfunn er bygget på tre hovedpilarer; høy verdiskaping og sysselsetting - en omfattende offentlig tjenesteyting som gir alle samme muligheter og rettigheter - og en rettferdig fordeling.

Selv om mye av den politiske dragkampen dreier seg om størrelsen på offentlig sektor kontra privat sektor - kan ingen i dag se bort fra hvor viktig offentlig sektor er for næringslivets konkurransekraft og dermed den samlede verdiskaping.

I den videre utvikling av velferdssamfunnet vil den offentlige tjenesteproduksjon spille en stadig viktigere rolle - både i forhold til næringslivets behov for framtidsrettede rammebetingelser - og i forhold til innbyggernes behov for velferdstjenester. Utdanningen må tilpasses stadig skiftende krav til kunnskap og kompetanse - slik vi gjør gjennom Reform 94. Tele- og posttjenester må tilpasses økende konkurranse og en rivende teknologisk utvikling.

Vi må løpende vurdere styringssystemer, betalingsordninger og funksjonsfordeling innen helsetilbudene hvis vi skal kunne utnytte nye muligheter og dekke de behov som nye muligheter skaper.

Vi må omfordele utgiftene på statsbudsjettet slik at offentlig sektor i større grad bidrar som en av de to motorene i den samlede økonomien. Offentlig sektor må ikke bli en bremse på den private sektor fordi en stadig større andel av budsjettene går til passive overføringer framfor investeringer og

tjenesteproduksjon.

Det er denne tenkningen som ligger bak Regjeringens aktive bruk av statsbudsjettet de siste årene. I stedet for å skjære ned - har vi brukt de muligheter sterke statsfinanser og overskudd i utenriksøkonomien har gitt til å satse på utdanning, investeringer i infrastruktur og miljø - og til å bedre rammebetingelsene for næringslivet.

Samtidig har vi fått ned kostnadsstigningen gjennom nøkterne og solidariske lønnsoppgjør - noe som både har bedret næringslivets konkurransevne og gitt økt kjøpekraft for de fleste grupper inntektstakere.

Regjeringen vil fortsette denne linjen og se en sterk og effektiv offentlig sektor som et fundament for å få verdiskapingen opp og ledigheten ned - og for å sikre tryggheten i vårt velferdssamfunn.

Men offentlig tjenesteyting vil måtte tilpasse seg nye krav til organisering og innsats - krav som reises både av eiere - staten, fylker og kommuner - og av brukerne, det være seg elever, pasienter eller eldre. Det er velferdssamfunnet vi skal bevare, ikke den enkelte stønad, institusjon eller offentlige arbeidsplass.

I effektivitetens navn låner vi i offentlig sektor ofte prinsipper for organisering, styring og ledelse fra privat sektor. Det er ikke galt : Offentlig sektor må hente lærdom der den finnes. Men den må samtidig tilpasses de verdiene offentlig virksomhet står som garantister for: Rettssikkerhet, likebehandling, forutsigbarhet og kvalitet. Og det er klart rom for forbedringer. Det gjelder både kvalitet og effektivitet. Den store utfordringen blir å forene kravene til omstilling og effektivitet med det like sterke kravet om service og respekt for brukerne.

Vår forvaltning er preget av samarbeide og demokrati, og slik vil vi ha det. Men det aktive lederskap vil fortsatt måtte ha en stor og selvstendig plass. Her har dere som statlige toppledere et særlig ansvar. Det vil være en av ledernes viktigste oppgaver å være brukernes fremste talsmenn på vegne av fellesskapet og gjøre forvaltningen til et redskap for å gjennomføre Regjeringens politikk og virkeliggjøre sentrale verdier for det norske samfunnet.

SAMORDNING AV DEN OFFENTLIGE TJENESTEYTINGEN

I et stadig mer komplisert samfunn henger oppgaveløsningen mellom offentlige etater mer og mer sammen, på tvers av etatsgrenser, forvaltningsnivåer og sektorer. Behovet for samspill og samvirkelsesløsninger på tvers er derfor økende. Samordning er i mange tilfeller faktisk vel så viktig som tradisjonell intern effektivisering. Effektivisering i den enkelte virksomhet er selvsagt en viktig og nødvendig oppgave. Men ofte er dette ikke en tilstrekkelig strategi. Skal omstillingsarbeidet gi gode resultater må vi ha evne og vilje til å skue ut over egen virksomhet og se denne i en bredere sammenheng. Når vi i økende grad har tatt i bruk møter mellom departementene på departementsrådnivå, er dette nettopp uttrykk for den erkjennelse at det er Regjeringens samlede innsats, og hele forvaltningens evne til analyse, politikkutforming og oppfølging som er det avgjørende.

Et sentralt element i forvaltningspolitikken er å legge vekt på resultatstyring med klargjøring av resultatansvar, fastsettelse av resultatkrav, etablering av gode rammebetingelser for utøvelse av slikt ansvar og utvikling av oppfølgingsystemer. Dette vil fortsatt være en hovedlinje i forvaltningspolitikken. Likevel er det en viss fare for at vektlegging av resultatansvar, resultatoppnåelse og resultatkontroll kan føre til en tendens til å innsnevre eget resultatansvar slik at en lett kan oppnå mål på områder hvor egen etat eller virksomhet

har god kontroll. Men utfordringene som forvaltningen stilles overfor er ofte sammensatte og krever samordnet innsats fra flere etater og virksomheter. For snever vinkling på egne oppgaver kan derfor gi uønskede resultater på tilgrensende områder. I praktiseringen av resultatstyringen er det derfor viktig å ha et tilstrekkelig blikk for helheten. Tilbudene må fremstå som helhetlige for brukerne. Barrierene mellom yrkesgrupper må reduseres uten at kvaliteten i tilbudene blir skadelidende. Dette gjelder alle deler av offentlig virksomhet, men er særlig viktig innen helsesektoren, der spesialiseringen av arbeidsoppgaver er kommet langt.

Offentlige servicekontorer

Et eksempel på en type tiltak som illustrerer at vi kan oppnå bedre resultater gjennom å forene kreftene er prosjektet med offentlige servicekontorer, som skal gi bedre tilgjengelighet og bedre og mere samordnet service. Det skal bli kortere saksbehandlingstid og færre kontaktpunkter å forholde seg til - og dermed en mer oversiktlig forvaltning.

Et samarbeid på tvers av etatsgrensene vil kunne ha en positiv innvirkning på de enkelte etaters og virksomheters egen tjenesteutvikling, fordi det vil kunne få frem det mest positive i hver enkelt forvaltningskultur og avsløre det som eventuelt ikke holder mål. Det vil også kunne bidra til mer effektiv ressursutnyttelse, - andre etater kan tilby publikumsrettede tjenester på vegne av den etat som eventuelt avviker sin tilstedeværelse, og vi får felles utnyttelse av administrative ressurser.

Det er plukket ut 8 kommuner til å delta i forsøket (Askøy, Dønna, Grimstad, Namsskogan, Kåfjord, Porsanger, Mo i Rana og Løten).

Det tas sikte på å åpne alle forsøksstedene i løpet av høsten og de første månedene av neste år. Gjennom dette forsøket

håper jeg at vi vil finne fram til gode modeller for samordning av offentlige tjenester lokalt, slik at vi etterhvert kan etablere slike servicekontorer i et større omfang.

NYE UTFORDRINGER SOM RESULTAT AV TETTERE INTERNASJONALT SAMARBEID

Vårt ansvar går fra det lokale til det internasjonale, i en tid med sterke teknologiske endringer og en økende avhengighet over landegrensene.

Det er vanlig å oppfatte det slik at EØS og EF medfører nye utfordringer for offentlig sektor. Og det er riktig i den forstand at alle deler av samfunnet berøres av endringer i våre internasjonale rammebetingelser. Likevel er det nødvendig å minne om at dette ikke er et nytt fenomen som inntraff en gang på 1980-tallet. Linjene går tilbake til 1950-årene da vi gjennom OECD, GATT og EFTA-medlemskapet gikk inn i arbeidet om internasjonal regelverksutvikling på områdene om økonomi og handel. EØS-avtalen er en videre utvikling av denne tradisjonen. Det samme er tilfelle for et eventuelt EF-medlemskap.

I norsk debatt er det gjerne næringsliv og særlig eksportindustrien som har stått i sentrum for det tettere samarbeidet som har utviklet seg i Europa. Men utviklingen har vist at dette handler om mer enn markeder og utenrikspolitikk i ordets vanlige forstand. Det vi opplever er framveksten av et transnasjonalt samarbeid der de aller fleste nasjonale politikkområdene vi kjenner har direkte kontaktflater mot andre land.

I et slikt perspektiv er det i første rekke forvaltningen, også de deler som vi vanlig betegner som innenriksorientert, som blir berørt. Det er offentlig forvaltning som utformer og iverksetter de vedtak som fattes i samarbeidet med andre land. Desentralisering av en rekke politikkområder i Norge og de fleste europeiske land har ført til at også fylkeskommunene og kommunene blir berørt. Den samlede offentlige sektor er det sentrale bindeleddet mellom det indre marked og EØS-avtalens

bestemmelser og alle andre aktører i samfunnet. Dette vil stille krav til offentlig sektors evne til å informere og veilede om de vedtak som fattes. Og det vil stille krav til at offentlig sektor har øyne og ører åpne til å plukke opp nærings- og arbeidslivets interesser. En aktiv og slagkraftig offentlig sektor med viktige ansvarsoppgaver er derfor et fortrinn vi skal ta vare på, også med henblikk på å lykkes i samarbeid og konkurranse i Europa.

I den politiske diskusjonen høres ofte begrepet EF-tilpasning av offentlig sektor. Det er et merkelig begrep som det bør ryddes opp i. Offentlig sektor i de europeiske land er utviklet og innrettet i henhold til nasjonal kultur og historie. Nærmere 40 år med EF-samarbeide har ikke medført en harmonisert organisering av EF-landenes offentlige sektorer. Størrelsen på offentlig sektor varierer og de oppgavene offentlig sektor pålegges er forskjellige, slik vil det fortsette. Synet på offentlig sektors rolle i samfunnsutviklingen vil også fortsatt være en av de klare skillelinjer i europeisk politikk, skillelinjer som går på tvers av landene.

For oss vil det være en krevende utfordring å mestre det brede saksfeltet som vil følge av EØS-avtalen og et eventuelt EF-medlemskap. Vi har erfaringer fra denne type samarbeid, men vi vil møte utfordringer om effektiv saksforberedelse der det bl.a. vil bli stilt nye krav til samordning og raske beslutninger. Fra 1994 vil vi håndtere en rekke saker fram til avklaring i EØS-organene. Det vil kreve at vi innretter beslutningsstrukturen i sentralforvaltningen slik at vi kan sikre størst mulig gjennomslag for norske interesser i EØS.

Svaret på denne utviklingen er ikke at det opprettes internasjonale avdelinger i departementer og øvrige deler av forvaltningen, men at hele forvaltningsapparatet får en internasjonal kontaktflate som en del av sin kultur og arbeidsform. Vi har allerede sett konturene av dette gjennom arbeidet med EØS-forhandlingene og gjennomføringen av avtalen her hjemme.

Likevel trenger vi et mer bevisst forhold til at rammene for politikkutforming har mange og varierte former for nærkontakt med andre land. Utenriksdepartementet vil fortsatt være det koordinerende organ for norske forhandlingsposisjoner. Men en lang rekke andre aktører vil stå helt sentralt i saksforberedelse og politikk-utforming. De vil og bør selv etablere nettverk med andre EFTA og EF-land. Et slikt nettverk bør framstå som en helt naturlig del av de nære politiske og faglige omgivelser.

Store deler av vår forvaltning har erfaring fra deltakelse i bredere nordisk og europeisk samarbeid. I mange tilfeller vil de nordiske land kunne trekke veksler på det nære nettverk som eksisterer mellom landenes forvaltninger. Likevel har vi et betydelig behov for en målrettet satsing på kompetanseutvikling og økte kunnskaper om språk, institusjoner og alle de oppgaver som møter oss som deltakere i forpliktende europeisk samarbeid. Dette er en utfordring som går til hele forvaltningen, men Regjeringen vil vie særlig oppmerksomhet til hvordan vi best kan stimulere til en slik innsats.

Vi har en effektiv statlig forvaltning i europeisk målestokk. Det er en vanlig oppfatning at Danmark, med sin nordiske forvaltningstradisjon, kanskje er det EF-land som raskest og mest effektivt følger opp de vedtak som fattes i EF. Det er ingen grunn til å tro at ikke vi har de samme forutsetninger til å leve opp til de krav som stilles i det transnasjonale samarbeidet som EØS og EF representerer. Vi vil stille sterkere om vi gjør et grundig arbeid med å trekke lærdom av de erfaringer EF-landene har gjort, både når det gjelder arbeidsform og organisering av forvaltningen.

Det føres nå en viktig debatt om ivaretagelsen og styrkelse av den demokratiske kontroll ved EFs beslutningssystem. Det er, for å si det kort, saklig grunn for samarbeid og felles beslutninger. Men samtidig er det avgjørende at

politikkutforming, fra forslag til vedtak og implementering sikres den nødvendige legitimitet.

I denne diskusjonen vil de nordiske land kunne gi viktige bidrag, både gjennom tilretteleggelsen av vår egen forvaltnings deltakelse i europeisk samarbeid, men også i den debatten som nå føres mellom landene.

SAMSPILL MELLOM OFFENTLIG FORVALTNING OG NÆRINGSLIVET

Hensynet til verdiskapingen og sysselsettingen står sentralt i Regjeringens arbeid med å tilpasse forvaltningen til nye utfordringer. Forvaltningen har gjennom sine mange roller avgjørende betydning for de rammebetingelser som næringslivet opererer under, det være seg som myndighetsutøver, tjenesteyter, bygger av infrastruktur eller kjøper av varer og tjenester fra næringslivet. Skal vi gjenreise vekstevnen i norsk økonomi og få bukt med arbeidsledigheten vil derfor utvikling av en forvaltning som samspiller godt med næringslivet, være ett viktig bidrag.

På oppdrag for statsrådsutvalget for næringspolitisk strategi ble det i vår satt i gang et arbeid med å se nærmere på forholdet mellom offentlig forvaltning og næringslivet. Formålet har vært å gå gjennom offentlig sektors service, oppfølging og kontroll med næringslivet med sikte på å forenkle systemer og praksis. Målet er at det skal bli lettere å etablere og drive næringsvirksomhet. Det er bl.a. lagt vekt på offentlig innkjøp, samordning av tilsynsoppgaver og forenkling av bedriftenes innrapportering.

*** Statlige innkjøp**

I 1991 ble det i Norge brukt omlag 143 milliarder kr. til offentlige innkjøp og anskaffelser. Av dette utgjorde statlige innkjøp omlag 63 milliarder, noe som viser hvilken betydning det offentliges innkjøp-

spraksis har for den samlede effektiviteten i offentlig sektor.

Offentlige innkjøp kan vurderes ut fra flere synsvinkler enn dette. Det er en klar sammenheng mellom forvaltningen som profesjonell innkjøper og stor og krevende kunde og utviklingen av konkurransekraften i næringslivet. Blant annet vil tekniske krav og standarder som stilles i forbindelse med offentlige innkjøp ha stor betydning for den enkelte bedrift og vil kunne gi betydelige føringer for produktutvikling og kvalitetssikring.

Når EØS-avtalen trer i kraft, vil konkurransen om alle store offentlige anskaffelser bli åpen for andre nasjoner. Offentlige etater vil bli forpliktet til å føre en åpen og ikke-diskriminerende innkjøpspolitikk, og til å bruke europeiske standarder der slike eksisterer.

Det kan synes som om statlige etater har en svært varierende innkjøpspraksis, fra det profesjonelle til det tilfeldige. Ansvaret for effektivisering av innkjøpsvirksomheten er spredt. Innkjøp er ikke blitt sett på som noe eget saksfelt, opplæringen på området har vært/er mangelfull, og ledelsesoppmerksomheten har stort sett vært svak på tross av at området åpenbart har nær sammenheng med etatens samlede økonomi.

Her står statsforvaltningen overfor en rekke utfordringer: Det bør være mulighet for å frigjøre betydelige midler til andre formål ved en mer effektiv innkjøpspraksis. Et forsiktig anslag, er at 15% kan spares inn ved høyere profesjonalitet i innkjøpsvirksomheten.

Det er nødvendig å styrke norsk næringslivs konkurranseevne i møtet med europeisk konkurranse i det offentlige markedet, ikke bare i Norge, men også ved å sette norske virksomheter bedre i stand til å konkurrere om oppdrag i andre land. Dette kan staten bl.a. gjøre ved å stille krav til leverandører og produsenter, og ved å drive aktiv leverandørutvikling.

Staten er storforbruker av kontorprodukter. Gjennom å vektlegge standarder for miljøhensyn ved innkjøp og kontorrutiner kan det oppnås betydelige miljøgevinster, samtidig som leverandører og produsenter stimuleres til utvikling av mindre miljøskadelige produkter. Det europeiske miljømarkedet er stipulert til 350 mrd kr i 1990, og forventes å vokse med 50% innen år 2000. For å bli bedre skodd når det gjelder innkjøpsvirksomheten, må det settes inn økt innsats på opplæring, og på motivasjon.

For å møte disse utfordringene settes det nå i gang et 3-årig program for statlige innkjøp, i samarbeid mellom Administrasjonsdepartementet og Nærings- og energidepartementet. Opplæring, ledelsesutvikling, motivasjon og informasjon er viktige elementer i programmet, i tillegg til bruk av ny teknologi og standardiseringstiltak.

* Bedriftenes innrapportering

Siden begynnelsen av 1980-årene har det vært arbeidet for å samordne offentlig innsamling av informasjon om den enkelte næringsvirksomhet. Et problem som har hindret samordningsmulighetene har vært - tro det eller ei - at offentlige etater har brukt forskjellige nummerserier for å identifisere næringsvirksomhet. Regjeringen har derfor vedtatt å etablere et nytt register over alle juridiske enheter, kalt Enhetsregisteret, som skal oppfylle flere mål. Innsamling av data fra næringslivet skal samordnes og forenkles. Pålitelige grunndata om enhetene skal gjøres tilgjengelige for næringslivet på en effektiv måte. Ressursbruken i forvaltningen skal effektiviseres og mulighetene for å avdekke økonomisk kriminalitet skal forbedres.

Enhetsregisteret, som er foreslått lagt til Brønnøysundregistrene, er planlagt satt i drift ved årsskiftet 1994/95. Registeret vil ikke kunne løse alle utfordringer når det gjelder næringslivets innrappor-

tering til det offentlige, men det vil være en viktig forutsetning for en videre forenkling på dette området.

Det er flere prosjekter i gang for å utnytte de mulighetene som følger av Enhetsregisteret, blant annet Oppgavepliktprosjektet i regi av Nærings- og energidepartementet. Dette vil gi oversikt over eksisterende oppgaveplikt fra næringslivet til statlige myndigheter og dermed danne utgangspunkt for et forenklingsarbeid som hindrer dobbeltrapporteringer og gi størst mulig statlig sambruk av innsamlede data.

* Samordning av tilsyn

Tilsyn er en myndighetsoppgave som opptar ressurser - og som kan være tidkrevende også for næringslivet. Dessverre viser det seg at det inntil nylig ikke har vært noe omfattende samarbeid mellom ulike tilsynsetater. Representanter fra næringslivet opplever da også at tilsynsetatene er lite samordnet og at det ikke i praksis er utformet felles tilsynsstrategier. Også her står hele forvaltningen og dere toppledere overfor utfordringer som raskt bør kunne løses.

ARBEIDSGIVERSAMMENSLUTNING FOR FRITTSTÅENDE STATLIGE VIRKSOMHETER

En viktig forutsetning for å nå Regjeringens overordnede mål på det inntektspolitiske området, er at vi har et velorganisert arbeidsliv der alle deltar og tar samfunnsansvar. Dette fordi partene i arbeidslivet fortsatt vil ha ansvaret for at lønnsoppgjørene skjer innenfor forsvarlige økonomiske rammer.

Det finnes i dag ingen nøytral arbeidsgiversammenslutning som de

frittstående statlige virksomheter kan slutte seg til. Dette er uheldig både for de enkelte virksomheter og for arbeidstakerne. Det er klart behov for bedre organisering av arbeidsgiverrollen for disse virksomhetene. Regjeringen har derfor besluttet at det skal opprettes en næringspolitisk nøytral arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter. De fleste slike statlige virksomheter, ca. 20 i tallet, vil bli medlemmer.

Regjeringen har under utformingen av den nye statlige arbeidsgiversammenslutningen lagt vekt på:

- at staten har interesse av at frittstående statlige virksomheter ivaretar sine arbeidsgiverfunksjoner på en tilfredsstillende måte, bl. a. slik at forhandlingene med organisasjonene skjer ryddig og profesjonelt
- og at det foreligger et gjennomarbeidet avtaleverk som partene kan forholde seg til.

Jeg tror at de mest profesjonelle av de frittstående statlige virksomhetene har mye kompetanse som kan stilles til rådighet for andre gjennom en slik sammenslutning. Ikke minst vil de nye frittstående statlige virksomhetene kunne hente ut viktige erfaringer. Alle nye frittstående statlige virksomheter, enten de er nyetablerte eller omorganiserte, vil bli medlemmer av sammenslutningen.

Det er virksomhetene selv som skal opprette sammenslutningen. De skal selv sitte i interimstyret, og staten som sådan skal ikke sitte i de styrende organer.

En slik sammenslutning må ha en viss størrelse for at man skal kunne skape det inntektsgrunnlag som er nødvendig for at den skal kunne ha den kvalitet på sine tjenester som det er behov for. Virksomhetene skal selv finansiere sammenslutningen gjennom medlemskontingent, men

\

staten vil bidra med noe starthjelp i de første årene dersom Stortinget gir sin tilslutning til dette. Statoil, Statkraft og Vinmonopolet vil ikke bli pålagt medlemskap i første omgang. I denne vurderingen har Regjeringen lagt vekt på både organisasjonsmessige og bransjemessige argumenter.

ETIKK/LOJALITET

Media har i de senere år satt søkelyset på og avdekket en rekke uheldige forhold både innenfor kommunal og statlig forvaltning som kan gi grunnlag for å reise spørsmål om de etiske holdninger i offentlig forvaltning er i ferd med å bli uthulet. Administrasjonsdepartementet har nylig - som en påminnelse - funnet grunn til å sende ut en utredning om forvaltningsetikk. Utviklingen av god forvaltningsetikk vokser ikke ut av formelle retningslinjer alene. Slike retningslinjer er beskrevet i regelverket for staten. Men etikkutvikling er et autonomt ledelsesansvar og utvikles over tid gjennom drøftelser, kollegial kontroll, årvåkenhet vis a vis spesielt utsatte områder og saker, og oppfølging av alle nivåer i egen virksomhet. Jeg vil understreke at statens virksomheter i dag drives ut fra et solid etisk grunnlag. Alle virksomheter bør derfor sette i verk tiltak som sikrer at dette positive utgangspunktet styrkes.

Det er viktig at toppledelsen setter etikk på dagsordenen som en naturlig del av sitt beslutningsgrunnlag. Etikkdrøftelser er ikke noe som skal behandles som et særrområde i tillegg til andre forhold. Snarere er det slik at alle forhold skal prøves ut mot ledelsens etiske grunnholdninger og generell forvaltningsetikk forøvrig. Bare slik kan etiske problemstillinger på en naturlig måte gjennomsyre toppledelsens beslutningsgrunnlag. Jeg ser derfor etikkutvikling som en naturlig del av toppledernes ansvarsområde.

Hver toppledergruppe bør forplikte seg til å identifisere særlig

utsatte områder hvor etiske gråsoner er tydelige. Slik kan etiske brudd forebygges, samtidig som tvil og usikkerhet rundt beslutninger kan avdekkes.

Offentlige ledere vil alltid sitte i et krysningspunkt, der kravet til lojalitet kommer både nedenfra og ovenfra. Brukere, ansatte og egen organisasjon forventer at lederen fremmer deres behov og synspunkter oppover i systemet. Samtidig stilles det krav fra overordnet myndighet. Det har slått meg at mindre gode ledere lener seg i for stor grad på det ene ytterpunktet. Og begge ytterpunkt er egentlig like gale. I karikaturen ser vi for oss personen som alltid "tuter med ulver som er ute", eller paragrafrytteren som gjør som han gjør, "fordi det er bestemt". Den gode leder derimot finner sin rolle i dette krysningspunktet, og blir en aktiv formidler begge veier. Jeg vil i denne forbindelse peke på to forhold. Det ene er at selv i et mediasamfunn som vårt, bruker den gode leder ikke nødvendigvis alle kanaler i enhver formidling. Jeg fremholder altså en av de gamle dyder om bruk av tjenestevei.

Det andre jeg vil understreke er at dyktige ledere ikke bare er en formidler av hvilke beslutninger som måtte komme fra Regjering eller annen overordnet, men også på en aktiv måte, til egen organisasjon, forteller hvorfor signalene er blitt som de er blitt. Det jeg med andre ord ber om er ledere som kan bidra til forståelse for de helhetlige vurderingene som ligger bak når Regjeringen treffer sine beslutninger. Jeg er åpen for forslag om hvordan både vi - mitt kontor - og departementene kan bidra til dette, men jeg tror kunnskap og forståelse hos hver enkelt medarbeider for at man har en plass i et helhetsbilde, er avgjørende for aktive arbeidstakere som drar "i samme enden av tauet".

Vi er faktisk avhengig av å ha modne ledere som er så trygge på seg selv og sine medarbeidere at de oppmuntrer til en slik linje. Jeg vil understreke at lederens lojalitet ikke bare skal rette seg

\

oppover, men også nedover og horisontalt. Dette bør også forstås som en plikt fordi den er nødvendig for å stimulere til aktiviteter som skaper forutsetninger for utvikling av lojale- og dyktige tjenestemenn.

Min gamle sjef, tidligere stadsfysikus Mellbye, har gitt det råd at tjenestemenn kan uttale seg rimelig trygt offentlig om det de ikke har greie på, men at de bør unnlate å si noe om det de har godt kjennskap til med mindre dette er ønsket av de politisk overordnede. Daværende utenriksminister Andreas Cappelen uttrykte det samme i en stortingsdebatt i 1972: "En embets- eller tjenestemann må ikke opptre på en måte som kommer i strid med eller skader utførelsen av hans tjenesteplikter. Han må vise varsomhet når han uttaler seg om saker av rent politisk karakter som direkte hører under hans arbeidsområde. Med disse begrensninger må det stå embets- eller tjenestemenn fritt å delta i den offentlige debatt og være med i politiske organisasjoner på samme måte som enhver annen norsk borger".

Jeg vil bruke dette spesielle møtet med statens toppledere til å understreke at offentlige tjenestemenn som deltar i debatter om forhold som er underlagt deres egne administrative ansvarsområder, bør vise den aktsomhet som disse sitatene minner oss om. For, dette er slett ikke gammeldags, men en god, gjennomtenkt skikk som er bygget på lang erfaring i vår statsforvaltning.