

Det indre marked og den offentlige sektors administrative struktur

Af Søren Christensen

Artiklen skitserer de tilpasninger af den offentlige sektor og af de administrative strukturer, som finder sted med baggrund i Det Indre Marked (DIM).

Det fremgår af artiklen, at de tiltag, som nu foretages i anledning af DIM i store træk er i forlængelse af de tilpasninger, som hidtil er foretaget i anledning af Danmarks EF-medlemsskab. Blot er deres kvantitative omfang øget. Det er spørgsmålet, i hvilket omfang denne kvantitative forøgelse vil medføre kvalitative skift. I denne anledning diskuteres, hvilke udfordringer DIM kan forudses at stille embedsværket overfor i tiden op til og efter 1992, og hvorledes disse udfordringer kan gribes an.

Afslutningsvis vurderes det, hvilke effekter gennemførelsen af DIM kan formodes at få i lyset af det afbureaukratiserings- og forenklingssarbejde, som i øjeblikket foregår i den danske centraladministration.

1. Indledning

Det Indre Marked er af nogle udlagt som et skridt henimod en egentlig europæisk union. En af ingredienserne i en sådan union kan blive en harmonisering af den økonomiske politik i de enkelte lande, herunder den måde den offentlige sektor finansieres på. Hvis denne situation opstår, vil det kræve en nyvurdering af store dele af den offentlige sektor, og dette er ikke forsøgt her.

Med Det Indre Marked menes der i denne artikel den situation, der opstår, når forslagene i Kommissionens hvidbog af 14. juni 1985 er gennemført. Det vigtigste indhold i begrebet DIM er altså den fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital.

Når termen »den offentlige sektor« i det følgende bruges i relation til EF, menes der hovedsageligt den statslige centraladministration. Også amts- og primærkommuner forbedrer i disse år deres beredskab overfor EF-samarbejdet, bl.a. ved at flere kommunale enheder har ansat EF-konsulenter eller -rådgivere, enten herhjemme eller i Bruxelles. Sigtet med disse ansættelser er at forsøge at påvirke tildelingen af midler fra EF's forskellige fonde osv. Set i forhold hertil er centraladministrationens engagement langt mere omfattende og formaliseret, og derfor – efter min mening – også mere interessant i en diskussion af Det Indre Marked.

2. Medlemslandenes udformning af EF-beslutningssystemer

De forskellige medlemslande har administrativt og politisk tilrettelagt deres deltagelse i samarbejdet meget forskelligt. En vigtig variabel er den grad af *koordinering*, som det enkelte land har af sin fællesskabspolitik.

Der er fra EIPA (European Institute of Public Administration, en EF-forskningsinstitution i Maastricht, Holland) foretaget en måling af denne koordineringsgrad. Niveau 1 betegner »ingen koordinering« og niveau 9 betegner situationen, hvor en regering optræder som en enhedsaktør på alle områder i forholdet til EF:

9. Samlet, overordnet regeringsstrategi
8. Fastlæggelse af regeringens fælles prioriteringer
7. Central fastlæggelse af mål for de enkelte ministerier

6. Formidling af enighed ministerierne imellem
5. Ministerierne tilstræber enighed imellem sig
4. Ministerierne søger at undgå uenighed imellem sig
3. Ministerierne konsulterer hinanden
2. Ministerierne underretter hinanden
1. De enkelte ministerier træffer beslutninger uafhængigt af hinanden

Nedenstående tabel sammenligner Fællesskabets forskellige lande, målt på, i hvor høj grad der foregår en central koordinering af EF-politikken:

For Portugal og Spaniens vedkommende gælder det, at de – på grund af den korte periode, som de har været medlemmer – er svære at vurdere. Således er koordineringsniveauet »5« nok udtryk for ambitioner snarere end realiteter.

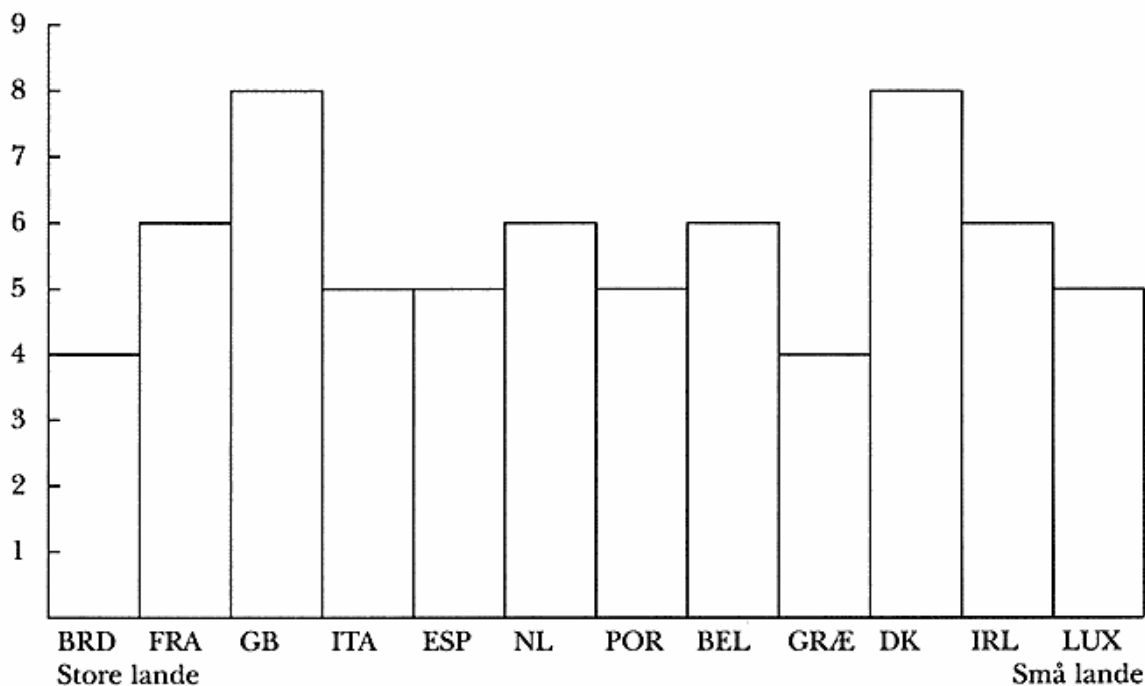
Det fremgår heraf, at Danmark og Storbritannien er de lande, der har den tætteste koordi-

nering imellem de forskellige politikområder. Denne tætte koordinering udspringer af den traditionelle danske forsigtighed overfor EF-samarbejdet og et politisk ønske fra oppositionen om at holde snor i integrationsprocessen, et krav som blandt andet har sit udspring i den danske tradition for mindretalsregeringer.

Ønsket om politisk kontrol har fundet sin konkrete udformning i etableringen af Markedsudvalget som et af Folketingets 23 stående udvalg, en konstruktion som Danmark er alene om.

Samtidig med ønsket om en udbredt koordinering stilles der krav om en betydelig sagskundskab i arbejdet. Dette taler for at styrke de enkelte fagministeriers indflydelse på beslutningsprocessen.

Kravene om tæt koordinering og faglig indsigt er baggrunden for den danske, administrative struktur på området, som omfatter 3 forskellige niveauer:



Kilde: Les Metcalfe/EIPA

- de 29 EF-specialudvalg, der består af embedsmænd fra de berørte ministerier,
- EF-udvalget, bestående af topembedsmænd fra 10 forskellige, centrale ministerier, og
- regeringens markedsudvalg, bestående af ministrene fra stort set de samme ministerier, som er repræsenteret i EF-udvalget.

Denne konstruktion blev etableret i forbindelse med Danmarks optagelse i EF. Konstruktionen indebærer, at Udenrigsministeriet har formandsposten i EF-udvalget og i regeringens markedsudvalg, samt at specialudvalgene som hovedregel retter sig mod enkeltområder. Formandskab i disse varetages i hovedsagen af det pågældende ressortministerium, og i udvalgene deltager i øvrigt de berørte ministerier samt de mere tværgående ministerier Justits-, Udenrigs- og Finansministerium.

Herved opnås, at man på den ene side kan udnytte fagministeriernes ekspertise, og på den anden side - via Udenrigsministeriets centrale placering - bibeholde en tæt koordinering af politikken. I takt med samarbejdets stigende omfang, udfører de enkelte ressortministerier en større og større del af arbejdet. Derved opbygges ekspertise decentralt, og Udenrigsministeriets relative indflydelse mindskes. Denne opbygning af ekspertise tager dog lang tid, og Udenrigsministeriet har i denne forbindelse en særlig funktion i at yde den nødvendige støtte til ressortministerierne.

Kendetegnende for det danske beslutningssystem, med de forskellige former for udvalg er, at mange forskellige interesser inddrages i løbet af processen. Dette gør konstruktionen tidkrævende, men sikrer til gengæld, at de vedtagne beslutninger kan implementeres hurtigt og effektivt, fordi de relevante aktører er blevet taget i ed. Flere af de - særlig større - EF-medlemslande har i modsætning hertil haft vanskeligt ved at opfylde deres mere ambitiøse målsætninger.

Dette system fungerer som helhed tilfredsstillende, og vil - ud fra et administrationspolitisk synspunkt - også være egnet efter indførelsen af Det Indre Marked. Blot skal man være opmærksom på, at kapaciteten i det nuværende system for koordinering selvfølgelig er begrænset. Dette kan betyde, at behandlingen af den større mængde sager, som nok vil være en følge af gennemførelsen af DIM, i højere grad vil skulle foregå på de lavere niveauer i beslutningssystemet, hvilket vil stille krav om etablering af nye midler til at varetage den overordnede koordinering.

Karakteristikken af beslutningssystemet som generelt hensigtsmæssigt og fleksibelt betyder dog ikke, at der ikke skal gøres nogle generelle administrationspolitiske overvejelser i anledning af DIM, men blot, at disse ikke nødvendigvis vil medføre store, kvalitative skift i tilrettelæggelsen af den danske deltagelse i samarbejdet.

3. Administrationspolitiske overvejelser i forbindelse med indførelsen af DIM

Medlemslandene kan også grupperes forskelligt, afhængigt af deres forberedelser af administrative tilpasninger til DIM. Nogle lande ser blot DIM som en økonomisk liberalisering, der ikke formodes at få særlig betydning for de administrative strukturer. Andre ser DIM som en fortløbende proces, hvis mål kan opnås indenfor de eksisterende strukturer. Endelig benytter visse lande lejligheden til kritisk at undersøge de eksisterende administrative strukturer, med henblik på eventuelle omorganiseringer i lyset af den nye situation.

Danmark placerer sig imellem de to sidstnævnte grupper. Som nævnt ovenfor, er den nuværende beslutningsstruktur velegnet, og vil sandsynligvis også være det fremover. Dette betyder dog ikke, at der - særlig på de enkelte ressortministeriers områder - ikke gøres og skal gøres overvejelser omkring, hvordan den ny situation udnyttes bedst muligt.

Med den udvidelse af samarbejdet, som DIM indebærer, er kvalifikationerne hos deltagerne – dvs. de enkelte embedsmænd – af meget stor betydning.

Deltagelse i EF-beslutningsprocesserne stiller nye krav på forskellige områder. For det første foregår forhandlingerne på grundlag af andres udspil og ikke ens eget. For det andet foregår forhandlingerne i et andet miljø, karakteriseret ved et andet sprog, andre spilleregler og et andet regelsæt. For det tredje skal de i EF vedtagne regler efterfølgende *både* godkendes af det danske, politiske system og efterfølgende føres ud i livet via regeludstedelse.

Dette stiller krav om embedsmændenes kvalifikationer på 2 forskellige områder:

1. *Sproget*. For de fleste danske embedsmænd gælder det, at de højest behersker ét fremmedsprog – typisk engelsk – på forhandlingsniveau, og det er spørgsmålet, om dette er tilstrækkeligt.
2. *Kendskab til EF*, dels generelt, og dels kendskab til den særlige forhandlingskultur, som gælder indenfor fællesskabet. Hvor det vigtigste redskab i Danmark er en blyant, er det i Bruxelles en mikrofon. Samtidig har den øgede anvendelse af flertalsbeslutninger, som bl.a. var et resultat af EF-pakken, medført, at kravene til at være velforberedt er blevet større.

Opbygningen af disse kvalifikationer foregår på forskellige niveauer og indenfor tidsmæssigt forskellige horisonter:

- på kort sigt foregår opbygningen af kvalifikationer via learning by doing eller on the job-training. Flere og flere embedsmænd deltager i samarbejdet, og opbygger derved mere og mere ekspertise. Det bemærkes, at allerede nu foretages den overvejende del af embedsudøvelsen af personale fra ressortministerierne. Igen her betones Uden-

rigsministeriets koordinerende snarere end udøvende rolle.

- på mellemlangt sigt, via en mere formaliseret (efter-)uddannelsespolitik, særligt via Forvaltningshøjskolen, som har iværksat flere initiativer. Et af dem er at etablere et samarbejde med søsterorganisationerne i de andre nordiske lande, hvor der er en stor og voksende interesse for samspillet mellem disse (EFTA-)lande og EF.
- på langt sigt, via ændring af skolernes og universiteternes uddannelser. F.eks. vil den øgede udnyttelse af EF's udvekslingsprogrammer for studerende (ERASMUS m.fl.) og den generelle internationalisering af uddannelserne, der finder sted – herunder den øgede vægt på kombinationsuddannelser med et vist indhold af sprogundervisning – over tid gøre de færdiguddannede bedre til at opfylde de krav, som stilles til dem i forbindelse med EF-samarbejdet.

Såvel centralt som decentralt er det dog nødvendigt fremover at være opmærksom på nye og andre måder at forbedre embedsstandens kvalifikationer end de 3 ovenfor nævnte. Som eksempler kan nævnes ledelsesudvikling, hvor der er et markant behov for at inddrage internationale perspektiver.

4. Det Indre Markeds konsekvenser for administrationens størrelse og udformning

De generelle administrationspolitiske målsætninger er idag at løse flere opgaver bedre med en formindsket ressourceindsats, herunder personaleforbrug. Det er da spørgsmålet, hvorledes dette harmonerer med indførelsen af DIM.

Da EF-samarbejdet blev etableret, oprettede mange institutioner EF-kontorer eller EF-afdelinger. For størstepartens vedkommende blev disse funktioner lagt oven i den eksisterende struktur, således at institutionerne derved ekspanderede for at kunne varetage de nye opgaver.

Det er på nuværende tidspunkt svært at forudsige det tempo, som DIM vil blive gennemført i, men ifølge nogle af de nuværende forudsigelser vil medlemslandene fremover få mulighed for at lade EF overtage opgaver, der tidligere blev varetaget internt, såvel på regeludstedelses- som på implementeringssiden. Dette betyder dog ikke, at EF-institutionerne skal overtage den funktion, som de danske, offentlige institutioner har i dag. EF's rolle ligger snarere i den overordnede kontrol med, at de forskellige regler gennemføres ensartet i de forskellige medlemslande.

Gennemførelsen af et stigende antal EF-direktiver og -forordninger vil kunne medføre ændrede opgaver på en række områder. Fordi EF-lovgivning og – mere kontroversielt – EF-kontrol i forbindelse med indførelsen af DIM eventuelt bliver mere udbredt, vil en del af disse ændringer slå ud i et bortfald af opgaver for det danske, administrative system. Som

eksempler på disse områder kan nævnes told, levnedsmidler, patenter og monopoltilsyn. Hertil kommer, at vi med en stigende EF-regulering skal sikre os, at det nationale ønske om regelforenkling varetages også på EF-niveau, samt at EF-regulering anvendes som middel til at få saneret og formuleret nationale regelsæt.

Der ligger heri et potentiale for afbureaukratisering. Det er blandt andet Finansministeriets ansvar at sikre, at denne omstilling som følge af ændrede opgaver nu også finder sted.

Gennemførelsen af Det Indre Marked vil medføre en yderligere internationalisering af centraladministrationen og få betydning for såvel fordeling og varetagelse af opgaver. Denne omstilling er en proces, der – hvis den gribes rigtigt an – kan indebære den største reform af det offentlige længe.