

Kommunerne og EU

**Kommunernes opgaver I et
internationalt perspektiv**

Af Paul Kristensen

Resumé

Det er formålet med artiklen at gennemgå trusler og muligheder, som de tegner sig i en kommunal internationaliseringsproces. Med udgangspunkt i subsidiaritetsprincippet og regionsudvalgets etablering perspektiveres arbejdet i kommunerne internationalt. Kravene til den kommunale ledelsesindsats understreges og kommunernes naturlige indsats omkring arbejdsløsheden placeres i internationalt perspektiv. Tabene realiseres, hvor denne internationalisering ikke tages alvorligt.

Indledning

Paver har det med at fortælle andre, hvordan de gerne selv vil have det og det gælder således også den katolske kirkes øverste, paven i Rom. Pave Leo den XIII's udsendte i 1891 en rundskrivelse, hvori han bl.a. bekendtgjorde følgende:

»Det er en stor og skæbnesvanger fejltagelse, hvis man tror, at staten efter eget tykke kan trænge ind og skalte og valte på familiens område. Kun hvis en familie er i så alvorlig nød, at den slet ikke kan klare sig selv, er det naturligt, at det offentlige træder hjælpende til«.

Dette pavelige udsagn har som forudsætning, at den katolske kirke opfatter sig som en substantiel del af samfundet, hvor-

for religion og samfundsanliggender går op i en højere enhed. Til yderligere forståelse af pave Leo d. XIII sociale rundskrivelse bør nævnes, at han tager udgangspunkt i den livsanskuelse, at mennesket er skabt i guds billede. Hvert enkelt menneske er enestående og uerstatteligt, det besidder sine individuelle evner, egenskaber og muligheder. Disse skal anvendes til gavn for den enkelte og for andre, som man befinder sig i gruppefællesskab med, til gavn for samfundet m.v. Det vil derfor være i strid med retfærdigheden at fratage enkeltpersoner ansvaret for de opgaver, som de selv kan løse og lægge dem over på grupper, ligesom det er forkert at fratage de mindre grupper ansvaret for de opgaver, de selv magter og lægge dem over på større grupper.

Hvorfor al denne snak om den katolske paves gøren og laden? Jo! Svaret ligger lige for. Paven definerer i sin skrivelse subsidiaritetsprincippet, et princip som Den europæiske Union har gjort til sit i Maastricht-traktatens artikel 3 B, hvori står anført, at »Fællesskabet« (Unionen) kun skal handle hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkningerne bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.

Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for nå denne traktats mål.

Respekten for menneskets individualitet bærer subsidiaritetsprincippet og EU-systemet har da også så smerteligt måttet er-

fare, at har man ikke Europas borgere med i det, man vil, så kan det gå grueligt galt, helt eller næsten, jfr. blot folkeafstemningerne i Danmark og Frankrig om Maastricht-Traktaten.

Faktisk fik resultatet af disse folkeafstemninger – og ikke mindst den første danske Maastricht-afstemning – EU til at vågne op og gnide sig i øjnene. Hvor subsidiaritetsprincippet måske snarere var taget med i Maastricht-traktaten for en god ordens skyld og som en slags stesolid til europæerne, så måtte man nu til at give begrebet et reelt indhold. Det var tilsyneladende den eneste redning for det europæiske fællesskab, hvis man ellers ville videre med udviklingen.

Resultatet kender vi alle: Princippet har fået reelt indhold og vægt, ja opfattes vel nærmest som en grundlovsparagraf i EU-fællesskabet. Princippet tolkes og analyseres og udlægges i forordninger og direktiver, i henstillinger og konklusioner fra EU-institutionerne.

Regionsudvalget

En anden betydningsfuld bestemmelse i Maastricht-traktaten er at finde i traktatens artikel 198, hvorefter der skal oprettes et rådgivende regionalt udvalg bestående af repræsentanter for lokale og regionale myndigheder. Dette udvalg skal høres af EU's Ministerråd og Kommission vedrørende lovforslag (direktiver, forordninger m.v.) af særlig interesse for disse »nære samfund«. Emnerne er nærmere beskrevet i traktaten, men det handler kort fortalt om spørgsmål som uddannelse, kultur, miljø, social- og sundhed m.v.

I dette udvalg sidder 9 danske medlemmer, deriblandt 4 udpeget af primærkommunerne, 4 af amtskommunerne samt Københavns overborgmester. Endvidere er udpeget 9 suppleanter, heriblandt Frederiksbergs borgmester som suppleant for overborgmesteren.

Regionsudvalget har indtil nu afholdt 6 møder. På det første møde, som fandt sted i Bruxelles i marts 1994, kom såvel Europa-Parlamentets tidligere formand Egon Klepsch som EU-Kommissionens daværende, Jacques Delors, ind på spørgsmålet om, hvorvidt man via dette udvalg kan sikre en reel borgerindflydelse på beslutningsprocessen i Bruxelles. Den første talte om subsidiaritetsprincippet og slog på, at man kun kan bringe Den europæiske Union tættere til borgerne via netop de regionale og lokale myndigheder, der har den direkte og daglige borgerkontakt. Jacques Delors talte om behovet for større decentralisering og nævnte, at Regionsudvalget har en dobbelt rolle. Det kan signalere fra græsrodder og borgere (der må være en forskel) til Unionen og kan modsat informere befolkningen om Unionens »policy«, hensigter og planer.

Det er måske mange ord for at nå frem til en konstatering af den betydning, som Den europæiske Union belært af erfaringerne og netop i lyset af subsidiaritetsprincippet tillægger samarbejdet med kommunerne som de offentlige myndigheder, der er nærmest på borgerne. Det kan bekræftes af én, der jævnligt færdes i korridorerne i Kommissionens institutioner, at der blandt de chefer og sagsbehandlere, der forbereder lovforslag, er stor beredvillig-

hed til »snakke« med repræsentanter for lokale myndigheder. Disse repræsentanter kan nemlig frem for andre fortælle om, hvor skoen trykker, om de mulige reaktioner og konsekvenser for borgernes dagligdag af dette eller hint forslag, som er til overvejelse i Kommissionen. Og kommunerne har en modsvarende interesse i en dialog tidligst muligt i en skabelsesproces vedrørende ny lovgivning af interesse for kommunerne, idet al erfaring beretter om, hvor vanskeligt det er at udvirke ændringer i færdigt udarbejdede forslag, der efter at disse har været endevendt i så mange sammenhænge, er sendt til afsluttende høring i medlemslandene.

Kommunal internationalisering

Vi står formentlig her kun ved begyndelsen af en udvikling, hvor den lokale hensyntagen i offentlig forvaltning for at være effektiv og dermed nyttig med den største selvfølgelighed må forde virke hen over landegrænser, det være sig i relation til Unionens hovedsæde i Bruxelles, det være sig med partnerskaber i andre regionale områder eller i konkurrencespørgsmål om udbud og licitation vedrørende anlægs- og driftsopgaver i privat eller i offentlig virksomhed, herhjemme eller i udlandet.

Med dette perspektiv er det selvfølgelig – eller bør være det – at tænke frem, men ganske forbavsende er det også at tænke tilbage.

Næppe mange forestillede sig i årene umiddelbart efter den 2. verdenskrig, at man som kommunalt ansat skulle internationalisere sig arbejdsmæssigt på denne måde. Ja, fra tid til anden at skulle gribe telefonen for at ringe til en sagsbehandler i

DG V i EU-kommissionen i Bruxelles og dertil jævnlige sende brev til Rue de la Loi 200, Kommissionens hovedsæde og centrale adresse – og det vedrørende problemer i hjemlige arbejdsforhold.

Ingen kunne i sin vildeste fantasi forestille sig dagens internationale afhængighed og et indre marked i EU med fri bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital.

Men nu er vi alligevel kommet i den situation og der er næppe nogen vej tilbage. Her er det så af stor betydning, at vi danske forstår at frigøre os af jantelovens nationale traume og i stedet styrker os med grundtvigianske selvbevidsthed for derved at kvalificere os til at varetage vore interesser bedst muligt i den internationale konkurrence.

Internationaliseringens krav til kommunal administrativ ledelse

Dagens kommunale leder må for at fungere fyldestgørende besidde sådanne kvaliteter, at han/hun kan råde fagpolitisk, bistå med at formulere fagpolitiske mål og dernæst – selvfølgelig – loyalt administrere i overensstemmelse med de opstillede fagpolitiske mål. For at kunne dette må chefen være fagligt kyndig og vidende. Opgaven er overfor den politiske ledelse at kunne redegøre for de faglige hensyn, der må tilgodeses, for at de ønskede mål kan opstilles og forfølges i legal form.

Efter min bedste vurdering er det en nødvendighed, at netop chefen besidder den fornødne »know how« inden for forvaltningsområdet, uden at han dog af den grund

skal forfalde til petitesserytteri. Men skal den fornødne tillid og loyalitet mellem politisk og administrativ chef være til stede, må sådan faglighed hos chefen forudsættes. Det nytter ikke – og slet ikke i preskede situationer – at være henvist til alene at hente fagligheden fra lavere niveauer i hierarkiet. Chefen skal være sig opgaven bevidst og her og nu kunne råde fagpolitisk.

Den formulerede politik – det være sig lokalt, regionalt eller centralt og internationalt – vil sædvanligvis være at opfatte som en ydre manifestation, som resultatet af de af politikerne tilkendegivne ønsker for udviklingen og embedsværkets påpejninger af legale hensyn og muligheder.

Kommunerne og »managementkulturen«

Jeg lægger vægt på at fremhæve disse forhold, fordi de må være med til at præge debatten om, hvilke krav vi må stille til cheferne, hvilke kvalifikationer der ved en udvælgelse af disse bør lægges vægt på. Her mener jeg, at vi længe i den offentlige sektor har været inde i en betænkelig udvikling.

Ved forholdsvis ukritisk at overtage lederprofilen fra den private sektor og »managementkulturen«, har den offentlige sektor givet sig selv nogle problemer. For at erkende eller forstå dette, må man klargøre, at målformuleringen i privat erhvervs-mæssig virksomhed almindeligvis er rimelig enkel, nemlig via produktionen at skabe indtjening. Det er måske lidt for enkelt sagt, men dog begribeligt, når man samtidig må indse, at målet med offentlig virksomhed almindeligvis har ganske anderledes bredt definerede hensyn. De politiske

mål og ønsker for fremtiden kræver ofte en afbalancering af mange hensyn, som forvaltningsapparatet så må geares efter. Det kan være en ganske kompliceret proces, der ikke mindst vil stille betydelige krav til ledelse og til øverste chef. Netop denne må i det daglige holde sig de opstillede politiske mål for øje og afstemme de forhåndenværende administrative midler herefter.

Traditionelle midler er økonomi, struktur eller organisation og personalepolitik og det er vigtigt i al virksomhed, det være sig privat eller offentlig, at have greb om disse ting, men netop transformeringen af managementkulturen så ureflekteret, som det er sket til den offentlige sektor, har medført, at disse midler i al for høj grad er blevet mål i sig selv for den offentlige virksomhed. Dette har ikke sjældent vist sig at være reelt uforeneligt med de opstillede og politisk bestemte mål.

Det er altid godt at have en dygtig planlægningschef, en dygtig økonomichef og en dygtig personalechef. Men i offentlig virksomhed er det væsentligt at have en fagligt funderet og fagpolitisk bevidst øverste chef. Og man må aldrig være i tvivl om, hvad der er mål og hvad der er midler og hvorledes disse begreber prioriteres i forhold til hinanden.

Kommunerne og arbejdsløsheden i EU-perspektiv

Det vel nok største problem i Europa i øjeblikket, hvor en periode med økonomisk vækst synes at være under udvikling, er beskæftigelsesproblemet. Vi har i EU's medlemslande henved 18 mill. arbejdsløse og intet tyder netop nu på, at den påregnede

vækst væsentlig vil løse op for dette problem.

På det 3. møde i Regionsudvalget i maj 1994 sagde Jacques Delors blandt andet, at Europa er »mere sundt end nogensinde, men at det lider af visse sygdomme«. Han sammenlignede Europa med den gamle dame og slottet. Én gang om måneden tager den gamle dame den pæne kjole på og går rundt i huset, men der sker ikke så forfærdeligt meget mere. Europa er et kontinent med en demografisk alderdom!

Den europæiske konstruktion bygger på 3 begreber, nemlig konkurrence, samarbejde og solidaritet og spørgsmålet er, hvordan kommer vi videre med disse begreber in mente.

Blandt andet kan vi spørge os selv: Hvordan øger vi beskæftigelsen? Vi har faktisk de bedste uddannelser i verden, men vi må også kontastere, at vi skaber færre arbejdspladser end f.eks. USA og Japan. Hvordan kan det være? Det næste spørgsmål er: Hvordan kan vi være konkurrence-dygtige og samtidig skabe flere arbejdspladser? Hvordan kan vi med flere mennesker og færre maskiner kvalificere os i denne sammenhæng? Ja, det er faktisk problemet i en nøddeskal. Der mangler reelt ikke arbejde, men vi har prioriteret galt efter min opfattelse, sagde Jacques Delors. Vi har prioriteret den tekniske udvikling uden hensyntagen til, at den kan koste arbejdspladser og dermed beskæftigelse for mennesker. Derfor står vi over for et valg. Tør vi vove at sikre produktion og afsætning via en manuel arbejdsindsats i stedet for en teknologisk?

Har kommunerne ikke en rolle her? Hvad fortæller såkaldte »cost benefit« analyser os om forholdet mellem på den ene side dagpenge, bistandshjælp, førtidspension, dagcentervirksomhed og beskæftigelsesprojekter. Og på den anden side et gedigent lønarbejde og kvalitativ vedligeholdelse af samfundets institutioner og servicetilbud? Er der på noget tidspunkt lavet en kvalitativ beregning heraf frigjort for politiske hensyn eller diktater?

Har vi ikke i de senere år herhjemme i ganske vist velmenende forsøg på at skaffe folk i arbejde bevæget os den forkerte vej ved at etablere et såkaldt 3. arbejdsmarked, indeholdende beskæftigelsestilbud, hvis samfundsnyttige værdi i mange tilfælde har kunnet diskuteres og som ingen rigtigt har troet på.

EU har som en erklæret målsætning at bekæmpe arbejdsløshed og den sociale exclusion, der betegnes som en lænke om benet på Europa. Jacques Delors har engang sagt, at tidligere var situationen den, at en medborger i perioder af sit liv kunne være »up and down« i spørgsmålet om beskæftigelse. I dag er spørgsmålet først og fremmest, om man er »in or out«.

Kommunerne har en reel rolle at påtage sig i denne sammenhæng. Kommunerne har som offentlig myndighed, tættest på borgere i langt højere grad end tidligere og i et aktivt samarbejde med privat og offentlig virksomhed i nærområderne, at virke for tilvejebringelse af reelle arbejdspladser, som der samtidigt er reelle behov for. Kommunerne har mulighed for at an-

svarliggøre alle i nærområdet i en sådan proces, også med hensyntagen til dennes sociale konsekvenser.

I en sådan udvikling vil kommunerne som tidligere nævnt kunne spille også på de af internationale sammenhænge skabte muligheder, eksempelvis via EU's forholdsvis nye bestemmelser om pligt til offentlige licitationer og udbud af alle større anlægs- og driftsopgaver i medlemslandene, eksempelvis via bilaterale samarbejdsaftaler hen over landegrænser, eksempelvis via EU-støtte til byudvikling og interregionalt samarbejde, eksempelvis via støtte fra EU's strukturfonde m.m.

Det er vigtigt, at kommunale medarbejdere og ledere er sig sådanne muligheder bevidst og går efter dem. Man skal gøre sig klart, at andre gør det og at det kan komme til at koste, hvis man ikke selv spiller med. Og i disse forhold er det godt at vide, at kommunerne er velkomne partnere i Bruxelles.

Summary

The aim of this article is to review the threats and potentials as they appear in the internationalisation process of local authorities. With point of departure in the subsidiarity principle and the establishment of the Committee of the Regions, the tasks of the local authorities are seen in an international perspective. The demands to local authority government are emphasised, and the natural initiatives to combat unemployment are placed in an international perspective. Losses will be sustained if this internationalisation process is not taken seriously.