



# Modernitet, effektivitet och förvaltningsförnyelse

*En kartläggning och analys av Europeiska kommissionens  
vitbok om interna reformer*



## MISSIV

Datum	Diariernr
2000-11-20	2000/229-5
Ert datum	Er beteckning
2000-05-02	

Regeringskansliet  
Utrikesdepartementet, EU-enheten  
103 33 STOCKHOLM

### **Uppdrag att kartlägga och analysera Europeiska kommissionens reformarbete**

Utrikesdepartementets EU-enhet gav den 2 maj 2000 Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera Europeiska kommissionens reformarbete (Dnr 2000/229-5).

Uppdragets syfte är att ge en heltäckande bild av reformarbetet. Uppdraget skall resultera dels i en kartläggning av de generaldirektorat, enheter, specialiserade avdelningar och arbetsgrupper som arbetar med att driva och genomföra reformerna, dels i en tydlig och informativ sammanfattning av reformpaketet. Målet med det sistnämnda skall enligt uppdraget vara att peka på sådana åtgärdsförslag som kan få särskilt stor betydelse för Sverige och svensk statsförvaltning. En samlad redovisning skall lämnas i december 2000. Statskontoret överlämnar härmed rapporten "*Modernitet, effektivitet och förvaltningsförnyelse – en kartläggning och analys av Europeiska kommissionens vitbok om interna reformer*" (2000:49).

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för EU-enheten, byrådirektör Silva Toikka, föredragande var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Silva Toikka

---

#### STATSKONTORET

Postadress  
Box 2280  
103 17 STOCKHOLM  
Besök Norra Riddarholmshamnen 1

Telefon (växel)  
08 - 454 46 00  
Telefon (direkt)

Fax (registrator)  
08 - 791 89 72  
Fax (direkt)

Internetadresser  
[www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)  
[statskontoret@statskontoret.se](mailto:statskontoret@statskontoret.se)

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>11</b>
1.1 Bakgrund	11
1.2 Uppdraget	11
1.3 Material och genomförande	13
1.4 Disposition	14
<b>2 Tidigare reformer inom kommissionen</b>	<b>15</b>
2.1 Få reformer fram till mitten av 90-talet	15
2.2 Santer-kommissionen inleder reformprogram	15
2.3 Prodi-kommissionen intensifierar reformarbetet	16
<b>3 Vitboken om interna reformer</b>	<b>19</b>
3.1 Reformpaketets fyra hörnstenar	19
3.2 Regeringskansliets bevakning av reformarbetet inom kommissionen	22
3.2.1 Utrikesdepartementet	22
3.2.2 Finansdepartementet	23
3.2.3 Justitiedepartementet	23
<b>4 Stödfunktioner för att driva och genomföra reformerna</b>	<b>25</b>
4.1 Kollegiets arbetsgrupper	26
4.2 Permanenta instanser som arbetar med reformprocessen	29
4.3 Tillfälliga grupper knutna till reformarbetet	31
4.4 Övriga grupper som indirekt arbetar med reformerna	34
<b>5 Förstärkt serviceanda (åtgärd 1-11)</b>	<b>37</b>
5.1 Kommissionens förslag	37
5.2 Sveriges inställning	38
5.3 Andra medlemsstaters inställning	39
5.4 Statskontorets analys och bedömning	39
<b>6 Förbättrad prioritering och resursfördelning</b>	<b>41</b>
6.1 Verksamhetsbaserad styrning (åtgärd 12-16)	41
6.1.1 Kommissionens förslag	41
6.1.2 Sveriges inställning	44
6.1.3 Andra medlemsstaters inställning	45
6.1.4 Statskontorets analys och bedömning	45
6.2 Utlokalisering av verksamhet (åtgärd 17)	46
6.2.1 Kommissionens förslag	47
6.2.2 Sveriges inställning	56
6.2.3 Andra medlemsstaters inställning	57
6.2.4 Statskontorets analys och bedömning	58
6.3 Effektivare och resultatorienterade arbetsmetoder	

	(åtgärd 18, 19, 20)	62
6.3.1	Kommissionens förslag	62
6.3.2	Sveriges inställning	63
6.3.3	Andra medlemsstaters inställning	63
6.3.4	Statskontorets analys och bedömning	63
<b>7</b>	<b>Moderniserad personalpolitik (åtgärd 21- 62)</b>	<b>65</b>
7.1	Kommissionens förslag	65
7.2	Sveriges inställning	69
7.3	Andra medlemsstaters inställning	70
7.4	Statskontorets analys och bedömning	70
<b>8</b>	<b>Förbättrad ekonomisk styrning, revision och kontroll (åtgärd 63-98)</b>	<b>73</b>
8.1	Kommissionens förslag	73
8.2	Sveriges inställning	76
8.3	Andra medlemsstaters inställning	76
8.4	Statskontorets analys och bedömning	76
<b>9</b>	<b>Analys och slutsatser</b>	<b>77</b>
<b>Bilagor</b>		
1	Åtgärdsförslag 1-98	83
2	Neil Kinnocks kabinett samt den särskilda arbetsgruppen för administrativa reformer	87
3	Nätverk inom kommissionen	89
4	Medlemmar i planerings och samordningsgruppen för utlokalisering av verksamhet	91

# Sammanfattning

## Viktigt att bevaka kommissionens interna reformarbete

Europeiska kommissionen presenterade den 1 mars 2000 en vitbok innehållandes 98 åtgärdsförslag som syftar till att effektivisera och modernisera institutionens struktur, organisation och interna arbetssätt.

Statskontoret har på Utrikesdepartementets uppdrag (UD/EU) kartlagt det pågående reformarbetet samt identifierat åtgärdsförslag som kan vara särskilt viktiga ur ett svenskt perspektiv. Syftet har varit att ge en samlad bild av en omfattande och komplex förändringsprocess.

Behovet av en heltäckande kartläggning är angeläget av flera skäl. För det första har inte medlemsstaterna alltid tillgång till fullständig information från kommissionen, det gäller särskilt sådana förslag som inte behandlas i rådet. För det andra kan det konstateras att processen avancerar fort vilket gör att medlemsstaterna måste agera därefter om de vill påverka utvecklingen. Slutligen är det av intresse att känna till de nya instanser och arbetsgrupper som bildats inom kommissionen i syfte att driva och vidareutveckla åtgärdsförslagen. Det är viktigt att få en bild av denna struktur för att kunna påverka och bidra till förändringsarbetet.

## Utlokalisering och decentralisering får stor betydelse för svensk förvaltning

Vår undersökning visar att Sverige i många fall har såväl god insyn i kommissionens arbete som en väl etablerad ståndpunkt i olika frågor. Undersökningen visar dock att det finns områden där Sverige inte har en tydlig ståndpunkt och där det inte heller är klart vem som ansvarar för frågan inom Regeringskansliet. Framför allt gäller detta frågan om utlokalisering av verksamhet från kommissionen till andra aktörer, t.ex. genomförandemyndigheter i Bryssel eller nationella myndigheter i medlemsstaterna.

Utlokalisering av kommissionens verksamheter kräver bl.a. att medlemsstaterna tar ställning till eventuella merkostnader för de nationella förvaltningarna och till vilken insyn regeringarna får i den verksamhet som förs över till olika typer av gemenskapsmyndigheter. Frågan om utlokalisering av kommissionens verksamheter är sektorsövergripande och den berör – nu och i framtiden – många instanser inom Regeringskansliet. Vår bedömning är att det kommer att påverka den svenska statsförvaltningen i hög grad.

## **Den nya vitboken om "governance" kan förändra hela strukturen inom EU**

Parallellt med den interna förändringsprocessen har kommissionen inlett det nya förändringsarbete som i juli 2001 skall resultera i en ny vitbok om styrformer, "White paper on European Governance". Detta förändringsarbete omfattar inte bara kommissionen utan hela unionen. Kommissionen vill bl.a. starta en debatt om hur man kan involvera lokala, regionala men och även privata aktörer i EU:s beslutsfattande. Kopplingen mellan vitboken om interna reformer och vitboken om "governance" är tydlig – kommissionen vill renodla sin roll som policyskapande institution genom att släppa ifrån sig uppgifter av mer administrativ karaktär.

Arbetet med att ta fram en ny vitbok som kan förändra hela strukturen inom EU är mycket betydelsefull. Det samma kan sägas om de reformer som Kinnock lade fram i vitboken om interna reformer. Att kommissionen lyckas visa att den kan modernisera sin interna förvaltning kan komma att vara avgörande för hur den lyckas leda diskussionen och debatten om EU:s framtida struktur och utveckling.

### **Sverige bör bidra till det fortsatta förändringsarbetet**

Sverige har redan visat sitt stöd för kommissionens arbete med att effektivisera den interna förvaltningen. Detta stöd är viktigt för kommissionen. Nu är det viktigt att Sverige kan bidra till en bred diskussion om den nya vitboken om "governance".

Den nya vitboken om "governance" innehåller frågor som påverkar aktörer utanför Regeringskansliet. Kommissionen vill därför involvera dessa i en dialog. I första hand tycks kommissionen vilja engagera andra aktörer än regeringarna. Det är viktigt att samtliga berörda aktörer kan bidra och påverka EU:s framtida struktur när det t.ex. gäller frågor som subsidiaritetsprincipen. Men det är samtidigt viktigt att Regeringskansliet har ett grepp om vad som diskuteras och beslutas i det s.k. "multilevel governance" system som kommissionen beskriver<sup>1</sup>.

Vi föreslår därför att regeringen överväger hur, när och med vem dessa frågor bör diskuteras. Frågorna är av sektorsöverskridande karaktär och därför menar vi att den organisatoriska formen också bör vara det.

Vi har tre mer precisa förslag:

---

<sup>1</sup> Multilevel governance betyder ungefär "styrning på flera nivåer".

## Förslag

- Arbetsgrupp. En möjlighet är att inrätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Arbetsgruppen skulle kunna samla de enheter som direkt berörs av förslagen i den nya vitboken om ”governance” och ha till uppgift att bevaka frågorna men också att ta fram strategier och formulera riktlinjer.
- Referensgrupp(er). Till arbetsgruppen bör en eller två referensgrupper knytas. En referensgrupp skulle bestå av aktörer som kommer att involveras i processen, t.ex. genom direktkontakter med kommissionen. Det kan röra sig om kommuner, intresseorganisationer och myndigheter. Referensgruppen skulle t.ex. förmedla sin syn på utvecklingen och frågeställningarna som förs fram av kommissionen. Det är viktigt att föra en bred diskussion om dessa frågor. En annan referensgrupp skulle kunna bestå av svenskar som har arbetat inom institutionerna och därför kan förmedla sina erfarenheter av EU:s förvaltning.
- Generaldirektörsmöten. Att diskutera EU:s utveckling och förankra en svensk ståndpunkt hos berörda aktörer i Sverige är viktigt. Men det är också viktigt att debattera frågan på EU-nivå. För närvarande finns inget forum för detta. Sverige har tidigare föreslagit att de s.k. informella generaldirektörsmötena på det förvaltningspolitiska området utvecklas mot att bli ett reellt forum för förvaltningsfrågor. Hittills har generaldirektörsmötena framförallt fokuserat på personalpolitiska frågor och erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaternas förvaltningar. Det har inte förts en djupare diskussion om unionens gemensamma förvaltning och förnyelsen av denna.

Mot bakgrund av regeringens förslag vill vi peka på att Sverige kan föra fram frågan under det svenska ordförandeskapet. Sverige kommer leda det informella generaldirektörsmöte som äger rum i Uppsala i maj 2001. Kommissionens nya vitbok kommer att presenteras kort därefter. Om Sverige föreslår kommissionen och övriga deltagare vid mötet att inleda en öppen diskussion om vitbokens innehåll kan det bidra till en utvidgning av generaldirektörsmötenas uppgift och mandat. En konstruktiv och öppen dialog om unionens framtida struktur behövs mellan dem som förvaltar de gemensamma resurserna – kommissionen *och* medlemsstaterna.





# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Europeiska kommissionen presenterade den 1 mars 2000 en vitbok i syfte att reformera institutionens struktur, organisation och interna arbetssätt ("Reforming the Commission" – a Whitepaper). Vitboken kommer med största sannolikhet att spela en mycket central roll för såväl kommissionens framtida arbetssätt som för dess relationer med medlemsländerna. Den svenska regeringen anser att många av de 98 åtgärdsförslag som läggs fram i vitboken är nödvändiga för att åstadkomma en modernisering av institutionens interna förvaltning.

Förslagen som presenteras i vitboken kan ses som inledningen till en såväl långtgående som djupgående förändringsprocess. Kommissionens ambition är att modernisera den interna förvaltningen men också att förändra själva strukturen inom EU. Vitboken om interna reformer har lett fram till att ytterligare en vitbok, nu om styrformer inom unionen, skall arbetas fram (Whitepaper on European Governance). Arbetet med att vidareutveckla och genomföra förslagen i de två vitböckerna pågår under och efter det svenska ordförandeskapet.

För att Sverige skall vara väl förberett och för att kunna identifiera inom vilka områden kommissionen kan behöva svensk stöd har Utrikesdepartementet givit Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera kommissionens reformarbete.

## 1.2 Uppdraget

För att stärka kunskapen inom Regeringskansliet vad gäller kommissionens interna reformarbete har Utrikesdepartementets EU-enhet givit Statskontoret i uppdrag att analysera vissa konsekvenser av kommissionens reformer samt att visa hur andra medlemsländer förhåller sig till kommissionens reformpaket. Enligt direktivet gäller uppdraget att ta fram analysunderlag i syfte att hjälpa regeringen i arbetet med att stödja och bidra till moderniseringen av kommissionen.

Statskontoret har, efter samråd med Utrikesdepartementet, valt att avgränsa uppdraget. Ett övergripande syfte med rapporten skall vara att ge en informativ och överblickbar beskrivning av vitbokens reformförslag i sin helhet. Behovet av en heltäckande kartläggning är angeläget av olika skäl. I framtiden kan ett flertal instanser inom Regeringskansliet komma att beröras av förändringarna. En tydlig beskrivning av en omfattande reformprocess som till viss del kan uppfattas som "spretig" då den omfattar ett stort antal

reformförslag inom skilda områden, kan därför tjäna som stöd för de departement och enheter som kan komma att arbeta med frågorna framöver.

Av denna anledning är det också angeläget att känna till de nya instanser och arbetsgrupper som bildats inom kommissionen i syfte att driva och vidareutveckla åtgärdsförslagen. Det är viktigt att få en bild av denna struktur för att kunna påverka och bidra till förändringsarbetet.

Behovet av en heltäckande kartläggning är också angeläget då processen avancerar i snabb takt vilket gör att medlemsstaterna måste agera därefter om de vill påverka utvecklingen. Dessutom har inte medlemsstaterna alltid tillgång till fullständig information från kommissionen, det gäller särskilt sådana förslag som inte behandlas i rådet.

Rapporten kommer dock inte att behandla samtliga 98 förslag lika ingående. Vi kommer att göra ”djupdykningar” på sådana områden där det finns ett särskilt informationsbehov från svensk sida. När det exempelvis gäller öppenhet och offentlighet finns en väl etablerad svensk ståndpunkt och vi har därför bedömt det som mer eller mindre överflödigt med vidare analyser från vår sida. Däremot har vi uppfattat att det finns vissa ”framidsfrågor” som kan komma att få en stor betydelse för Regeringskansliet och där vi därför gjort en mer omfattande kartläggning och analys.

Utredningen syftar till att ge svar på följande frågeställningar:

- **Kommissionens förslag**

Innehållet i de förslag som läggs fram i kommissionens vitbok om interna reformer skall kartläggas för att ge en bild av förändringsarbetet som helhet. Dessutom skall rapporten visa hur kommissionen arbetar för att genomföra förslagen dvs. vilka nya funktioner och instanser som inrättats samt vilka arbets- och policygrupper som etablerats inom ramen för reformarbetet. Studien skall också visa när i tiden åtgärderna skall genomföras. Frågeställningarna är således:

- Vad innehåller åtgärdsförslagen?
- Hur arbetar kommissionen med åtgärdsförslagen?
- När skall förslagen genomföras?

- **Sveriges inställning till reformerna**

Studien skall redovisa den svenska inställningen vad gäller de reformförslag som förs fram i vitboken, hur Sverige arbetar med frågorna samt vilka aktörer som ansvarar för de olika reformområdena. Frågeställningarna är således:

- Vilken är den svenska inställningen till reformerna?
- Vem ansvarar för vad?
- Hur arbetar Sverige med de reformområden som berörs i vitboken?

- **Andra medlemsstaters inställning till reformerna**

För att Regeringskansliet skall kunna göra jämförelser med andra medlemsländer skall studien redovisa hur andra medlemsstater ser på åtgärdsförslagen i kommissionens vitbok. Den bör även visa om det finns länder som driver frågor som väsentligt skiljer sig eller sammanfaller med svenska ståndpunkter.

### **1.3 Material och genomförande**

Statskontoret har i samråd med Utrikesdepartementet bedömt att utredningen i första hand bör ha en kvalitativ karaktär. Som en följd av detta har vi till stor del valt att använda oss av kvalitativa metoder och då främst intervjuer. Vi har gjort ett antal intervjuer med personer verksamma inom kommissionen och Regeringskansliet.

Rapporten behandlar samtliga reformområden i syfte att ge en helhetsbild av förändringsarbetet. Dock kartläggs och analyseras inte alla frågor i lika hög utsträckning. Rapportens fokus ligger på sådana frågor där vi uppfattat, på grundval av våra intervjuer och den kartläggning som genomförts, att det finns ett särskilt behov av information och analys. Utlokalisering av verksamhet ("externalisation") är t.ex. en sektorsövergripande fråga som är så pass aktuell och ny att vi anser det viktigt att belysa dess olika aspekter och betydelse för Regeringskansliet i framtiden.

Det skriftliga materialet har främst inhämtats från kommissionens officiella dokument. Utgångspunkten har varit den vitbok med reformförslag som rör kommissionens interna förvaltning och som publicerades den 1 mars 2000<sup>2</sup>. Övrig dokumentation består bl.a. av olika målbeskrivningar, rapporter och s.k. meddelanden från kommissionen.

Statskontoret har löpande rapporterat till Utrikesdepartementet. Ett avstämningmöte har även ägt rum med Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet.

Rapporten har utarbetats av Silva Toikka, Statskontorets EU-enhet.

---

<sup>2</sup> KOM(2000)200

## 1.4 Disposition

Rapporten inleds med en kort redovisning av förvaltningspolitiska reformer som tidigare genomförts inom kommissionen. Syftet är att ge en bakgrundsbild till den aktuella reformprocessen inom kommissionen.

Därefter ges i kapitel tre en kortare presentation av vitbokens innehåll samt en redovisning av hur Regeringskansliet arbetar med dessa frågor.

I kapitel fyra beskrivs hur kommissionen organiserat arbetet med reformprocessen. Bland annat redovisas vilka uppgifter befintliga avdelningar har givits och vilka nya instanser som inrättats.

I kapitel fem till åtta diskuteras de frågeställningar som föreliggande studie syftar till att besvara, nämligen: vad innehåller förslagen? vilken inställning har Sverige till reformerna? vilken inställning har andra medlemsstater? De fyra kapitlen följer indelningen i vitboken, dvs. kapitel fem rör den förbättrade serviceandan inom kommissionen, kapitel sex handlar om en förbättrad resursfördelning, kapitel sju om personalpolitiken och kapitel åtta om ekonomistyrning. Varje kapitel avslutas med en analys. Som nämnts ovan är vissa kapitel mer omfattande än andra. Detta beror på att vi bedömt att Sverige när det gäller vissa frågor som t.ex. öppenhet och offentlighet, har en så pass stark och väl förankrad ståndpunkt att det är överflödigt med en närmare analys från vår sida. Däremot är t.ex. kapitlet om utlokalisering mer omfattande då vi bedömt att det är en så pass ny och aktuell fråga att analyser behövs.

Avslutningsvis ges i kapitel nio en sammanfattande analys i vilken vi diskuterar reformprocessens vidare betydelse för Regeringskansliet, Sveriges möjligheter att påverka utvecklingen i en önskvärd riktning samt tendenser till förändrade samarbetsformer mellan kommissionen och medlemsstaterna.

## 2 Tidigare reformer inom kommissionen

Statskontoret har i tidigare rapporter pekat på avsaknaden av mer genomgripande reformer inom kommissionen<sup>3</sup>. Kommissionen har dock under den senare hälften av 90-talet inlett ett antal initiativ som syftar till att modernisera och effektivisera den interna förvaltningen. I detta avsnitt redovisas de initiativ som torde vara mest relevanta i detta sammanhang.

### 2.1 Få reformer fram till mitten av 90-talet

Kommissionen har under den senaste tjugoårsperioden initierat ny lagstiftning och nya verksamheter. I takt med att den inre marknaden förverkligats har dock kommissionens roll kommit att förändras. När reglerna väl finns på plats har kommissionen varit den institution som skall förvalta och följa upp hur regelverket tillämpas av medlemsstaterna. Kommissionens arbete har också inriktats mot att på ett mer effektivt sätt administrera och styra de olika gemenskapsprogrammen.

Redan på 1970-talet uppmärksammade kommissionen att dess interna administration inte var anpassad till denna alltmer förändrade verklighet. Kommissionens administration var skapad för en policyskapande organisation men mindre lämpad när det gällde att förvalta och administrera program. De förvaltningspolitiska reformerna var emellertid få och det mesta arbetet på området bestod av spridda rapporter och rekommendationer utan sammanhållen strategi. Även om det skedde vissa förändringar resulterade det stora flertalet förslag inte i några åtgärder<sup>4</sup>.

### 2.2 Santer-kommissionen inleder reformprogram

När Jacques Santer tillträdde som ordförande år 1995 var problemen inom kommissionen lika aktuella som tjugo år tidigare. Skillnaden var dock att kommissionens verksamhet hade utökats drastiskt under dessa år. Institutionen hade växt så pass mycket att man sett sig nödgad att lägga ut delar av administrationen, ibland rena myndighetsfunktioner, på konsulter och s.k. tekniska kontor i Bryssel.

I takt med att arbetet med att etablera den inre marknaden slutförts, hade som nämnts också kommissionens roll förändrats. Administrationen ansågs

---

<sup>3</sup> "Morgondagens kommission – en svensk angelägenhet" (1999:29).

<sup>4</sup> Peltonen, P. *Reforming the European Commission*. Valtiovarainministeriö, Finlands Finansministerium.

dock inte vara anpassad till den nya verkligheten. Mot denna bakgrund ansågs reformbehovet mer angeläget än någonsin. Det var vid denna tidpunkt som kommissionen lanserade de förvaltningspolitiska reforminitiativen SEM 2000 (1995), MAP 2000 (1997), DECODE (1998) och "Tomorrow's Commission" (1998)<sup>5</sup>. Dessa reforminitiativ kan ses som banbrytande i en organisation som kommissionen. Kopplingen mellan reforminitiativen var dock till viss del bristfällig liksom den interna förankringen.

När Santer-kommissionen avgick efter den kritik som riktats mot såväl oegentligheter som mot att dess administration var föråldrad, förutsågs reformprocessen avstanna. Den nya kommissionen under Romano Prodi utlovade dock omgående förstärkta insatser.

### **2.3 Prodi-kommissionen intensifierar reformarbetet**

I september 1999 presenterade kommissionens nye ordförande Romano Prodi sitt förslag om den nya kommissionens sammansättning inför Europaparlamentet. En stor majoritet av parlamentets ledamöter godkände förslaget. Mot bakgrund av bl.a. de uppdagade korruptionsskandalerna inom kommissionen och de rekommendationer som sedermera fördes fram av den oberoende expertkommittén, ansåg både medlemsstaterna och parlamentet att genomgripande förändringar av kommissionens struktur och arbetsätt var nödvändiga.

Romano Prodi aviserade sina avsikter att reformera och modernisera kommissionens administration och arbetsätt på djupet. De reformer som genomfördes relativt direkt efter tillträdet var bl.a.:

- att kommissionsledamöterna numera arbetar på samma plats som "sin" generaldirektör och "sitt" generaldirektorat (tidigare satt kollegiet i en enskild byggnad).

---

<sup>5</sup> SEM 2000 (Sound and Efficient Management) syftar till att reformera den ekonomiska styrningen och kontrollen av gemenskapens medel. MAP 2000 (Modernisation of Administration and Personnel policy) syftar till att modernisera personalpolitiken och administrationen. DECODE (Dessiner la Commission de Demain) är en organisatorisk utredning av generaldirektoratets verksamhet. För att säkerställa helhetssyn, samordning och kontinuitet samlade den dåvarande kommissionen samtliga reforminitiativ under ett gemensamt paraply kallat "Tomorrow's Commission" som var en vision av hur den framtida kommissionen skulle se ut.

- att två viceordförandeposter inrättades. Neil Kinnock ansvarar för den interna reformprocessen medan Loyola de Palacio bl.a. ansvarar för kontakterna med parlamentet.
- att ingen generaldirektör får sitta mer än sju år på sin post.
- att antalet generaldirektorat och specialiserade avdelningar minskades.
- att den kommissionär och generaldirektör som ansvarar för samma verksamhetsområde inte längre kan vara av samma nationalitet.
- att generaldirektoratens olika presstjänster lades ned till förmån för en central presstjänst som svarar för hela kommissionen, placerad direkt under Prodi.

Omorganisationen av kommissionen var det första steget i en mer djupgående reformprocess som beräknas vara klar vid utgången av år 2002. Ytterligare ett steg i förändringsarbetet var den vitbok om interna reformer som kommissionären med ansvar för reformprocessen, Neil Kinnock, presenterade i mars 2000. Innehållet i vitboken beskrivs i nästa kapitel.





### **3 Vitboken om interna reformer**

I januari 2000 lade kommissionen fram ett s.k. samrådsdokument som innehöll 84 förslag om hur kommissionens arbetssätt och organisation skulle moderniseras och effektiviseras.

Förslaget presenterades för såväl medlemsstaterna och Europaparlamentet som för kommissionens fackföreningar. Dessa gavs möjlighet att lämna synpunkter på förslagen. Den slutgiltiga versionen presenterades den 1 mars 2000 i form av en s.k. vitbok, "Reforming the Commission – a Whitepaper". Kommissionen hade då tagit hänsyn till vissa av parlamentets, fackföreningarnas och medlemsstaternas synpunkter vilket medförde att vitboken kom att omfatta 98 förslag.

Vitboken om interna reformer kan ses som ett svar på den kritik som framförts av bl.a. den oberoende expertkommittén som granskade oegentligheter inom kommissionen. Men reformerna betraktas också som en nödvändighet av såväl grupper av tjänstemän inom kommissionen som av medlemsstaterna och revisionsrätten.

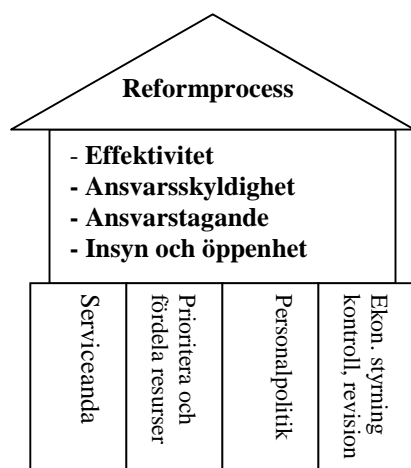
Det övergripande syftet med vitboken är att vidta åtgärder som på lång sikt kan leda fram till en modern och effektiv organisationskultur inom kommissionen. Principerna för genomförandet av reformerna skall vara effektivitet, ansvarsskyldighet (accountability), ansvarstagande (responsability) samt insyn och öppenhet. Även om det i många fall tar lång tid att förändra en organisation i grunden signalerar kommissionen sin avsikt att genomföra flertalet av förslagen före årsskiftet 2002-2003.

#### **3.1 Reformpaketets fyra hörnstenar**

I vitboken har kommissionen avdelat den övergripande reformen i fyra områden vilka syftar till att:

- förstärka serviceandan inom kommissionen
- förbättra prioritering och resursfördelning
- modernisera personalpolitiken
- förbättra revisionen, den ekonomiska styrningen och kontrollen

Dessa fyra områden är delar av en förvaltningspolitisk helhet som tillsammans formar en effektiv organisation, menar kommissionen. De fyra områdena är därför avhängiga varandra. En serviceinriktad kultur inom kommissionen är t.ex. en omöjlighet utan reformer på det personalpolitiska området.



Figur 1. Reformprocessens olika delar.

Under vart och ett av de fyra områdena har kommissionen tagit upp olika prioriterade delområden. När det gäller att förstärka serviceandan finns således elva delområden såsom att upprätta en uppförandekod för god förvaltning och att förbättra dialogen med det civila samhället osv. Varje delområde innefattar i sin tur ett antal åtgärdsförslag ("actions"). Ett exempel kan se ut som följer:

- Reformområde: förstärka serviceandan inom kommissionen.
- Delområde: en förbättrad dialog med det civila samhället
- Åtgärd 4: utveckla rekommendationer om bästa samrådspraxis.

Totalt omfattar vitboken 4 reformområden, 30 delområden och 98 åtgärdsförslag. Nedan sammanfattas de fyra hörnstenarna i reformprocessen. Dessa behandlas mer utförligt i kapitel fem till åtta.

I korthet syftar således kommissionens vitbok till att:

- **förstärka serviceandan inom kommissionen (åtgärd 1-11).**

Åtgärderna inom detta område förväntas bidra till att en service- och kundorienterad grundinställning genomsyrar hela organisationen. En sådan inställning, menar kommissionen, måste bygga på ansvarsskyldighet, personligt ansvar samt effektivitet, öppenhet och insyn. För att nå detta mål har kommissionen valt att inrikta reformerna på sju delområden, nämligen uppförandenormer för den offentliga förvaltningen, en uppförandekodex för god förvaltning, nya regler för allmänhetens tillgång till handlingar, en förbättrad dialog med det civila samhället, ramavtal med Europaparlamentet, informations- och kommunikationsteknologi inom kommissionen och slutligen snabbare utbetalningar.

- **stärka förmågan att prioritera och fördela resurser (åtgärd 12-20).**

Detta område omfattar tre delområden, nämligen:

- att införa en verksamhetsbaserad styrning med inriktning på mål och resultat (Activity Based Management, ABM). Syftet med detta är att införa en modell som fungerar som styrinstrument för hela kommissionens verksamhet. Modellen bygger på strategisk verksamhetsplanering, utvärdering och revision. Målsättningen är att sammankoppla politiska prioriteringar med det operativa arbete som sker på generaldirektoraten.
- att utveckla en strategi för att lägga ut verksamheter på olika organ och/eller på medlemsstaternas förvaltningar. Syftet är bl.a. att renodla kommissionens kärnverksamheter. Dessa kommer även i framtiden att utföras inom kommissionen medan andra verksamheter av mer operativ eller administrativ karaktär kan komma att läggas ut på andra aktörer.
- att utarbeta effektivare och mer resultatorienterade arbetsmetoder.

- **modernisera personalpolitiken (åtgärd 21-62).**

Det personalpolitiska området är indelat i tretton delområden inom vilka reformer anses angelägna: resultatutvärdering, rekryteringspolitik, karriärstruktur inklusive personalbedömning och befordran, karriärvägledning inklusive rörlighet och motarbetande av otillräckliga prestationer, utbildning, visstidsanställda, lika möjligheter och balanserad könsfördelning, arbetsmiljö och sociala förmåner, öppenhet i personalpolitiken, disciplin, regler för uppgiftslämnande, löner och pensioner samt hur reformerna påverkar de personella resurserna.

- **förbättra revisionen, den ekonomiska styrningen och kontrollen (åtgärd 63-98).**

Kommissionen avser att anpassa de ekonomiadministrativa systemen till de krav som ställs på en modern organisation. Kommissionen planerar att genomföra åtgärder inom sju områden, nämligen vad gäller befogenheter, ansvar och ansvarsskyldighet för utanordnare<sup>6</sup> (ung. ekonomichefer på generaldirektoraten) och lägre chefer, inrättandet av en centraliserad internrevisionstjänst och en central finanstjänst. Vidare berörs den ekonomiska styrningen och kontrollen inom generaldirektoraten, den s.k. övergångsperioden (dvs. från det gamla systemet till det nya), personalpolitik och utbildning samt skyddet av gemenskapens ekono-

---

<sup>6</sup> Översättningen 'utanordnare' förekommer bl.a. i artikel 21 (tidigare artikel 17) i budgetförordningen av den 21 december 1977 för Europeiska gemenskapernas allmänna budget.

miska intressen. En central målsättning med reformen är att förtydliga ansvarfördelningen mellan aktörer på olika nivåer inom organisationen.

## **3.2 Regeringskansliets bevakning av reformarbetet inom kommissionen**

Sveriges agerande inom EU sker främst i rådet, COREPER samt i rådets arbetsgrupper. Representanter från departement och myndigheter deltar även i kommissionens olika verkställighetskommittéer.

I samband med departementsreformen förändrades EU-samordningen inom Regeringskansliet. Statsrådsberedningens EU-enhet skall i fortsättningen ge departementen tydliga politiska signaler medan Utrikesdepartementets EU-enhet har ett horisontellt ansvar för EU-frågorna. EU-frågorna ska härnäst efter integreras i departementens övriga politiska arbete.

Inom Regeringskansliet är det framför allt tre departement som arbetar med de förvaltningspolitiska frågorna inom EU, nämligen Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet och Finansdepartementet.

### **3.2.1 Utrikesdepartementet**

UD:s EU-enhet har som nämnts ovan ett horisontellt ansvar för EU-frågorna inom Regeringskansliet. Utöver UD:s EU-enhet handlägger också Utrikesrådet för EU-frågor, EU-informationssektionen på UD:s press- och informationsenhet (PIK) och 2001-sekretariatet EU-frågor. Idé- och analysgruppen ansvarar för långsiktiga analyser.

Inom UD:s EU-enhet är det grupperna med ansvar för EU-samordningen, EU:s utvidgning, Agenda 2000, EU:s institutioner och frågor rörande Sveriges EU-ordförandeskap 2001 som arbetar med de förvaltningspolitiska frågor som tas upp i denna rapport.

UD sitter inte med i någon rådsarbetsgrupp eller verkställighetskommitté inom kommissionen med specifik inriktning mot de förvaltningspolitiska frågor som behandlas i denna studie. Detta kan förklaras med att det oftast är fackdepartementen som representerar Sverige när det krävs en viss sakkompetens, som det ofta gör när det gäller de förvaltningspolitiska frågorna. Däremot representerar UD Sverige när mer principiella frågor tas upp i olika fora, t.ex. i de allmänna och horisontella rådsarbetsgrupperna.

### **3.2.2 Finansdepartementet**

Finansdepartementet ansvarar för frågor som rör kontroll, utvärdering, revision, bedrägeribekämpning och ekonomisk styrning. Främst är det budgetavdelningens EU-enhet som arbetar med detta, även om andra enheter kan vara involverade när det gäller specifika frågor.

Finansdepartementet finns representerat i rådsarbetsgruppen för skydd av gemenskapens ekonomiska intressen (ad hoc), budgetkommittén samt gruppen för framtida finansiering.

Finansdepartementet representerar också Sverige i den s.k. PRG-gruppen (Personal Representatives Group), en rådgivande verkställighetskommitté på hög nivå som initierats av kommissionären Liikanen och dåvarande kommissionären Gradin.

### **3.2.3 Justitiedepartementet**

Justitiedepartementet ansvarar för frågor som rör förvaltningsutveckling, öppenhet, offentlighet och insyn, men även för delar av personalpolitiken, t.ex. lönepolitiken. När det gäller just löner, pensioner och förmåner, dvs. alla de delar av personalpolitiken som regleras av fördragen, är medlemsstaterna delaktiga i beslutsprocessen. Justitiedepartementets personalpolitiska enhet bereder således alla de frågor som berör Tjänsteföreskrifterna, t.ex. revideringen av lönesystemet. Däremot har de nationella förvaltningarna inget formellt inflytande när det gäller interna reformer.

Representanter från den personalpolitiska enheten och från svenska representationen i Bryssel deltar i rådsarbetsgruppen för tjänsteföreskrifter.

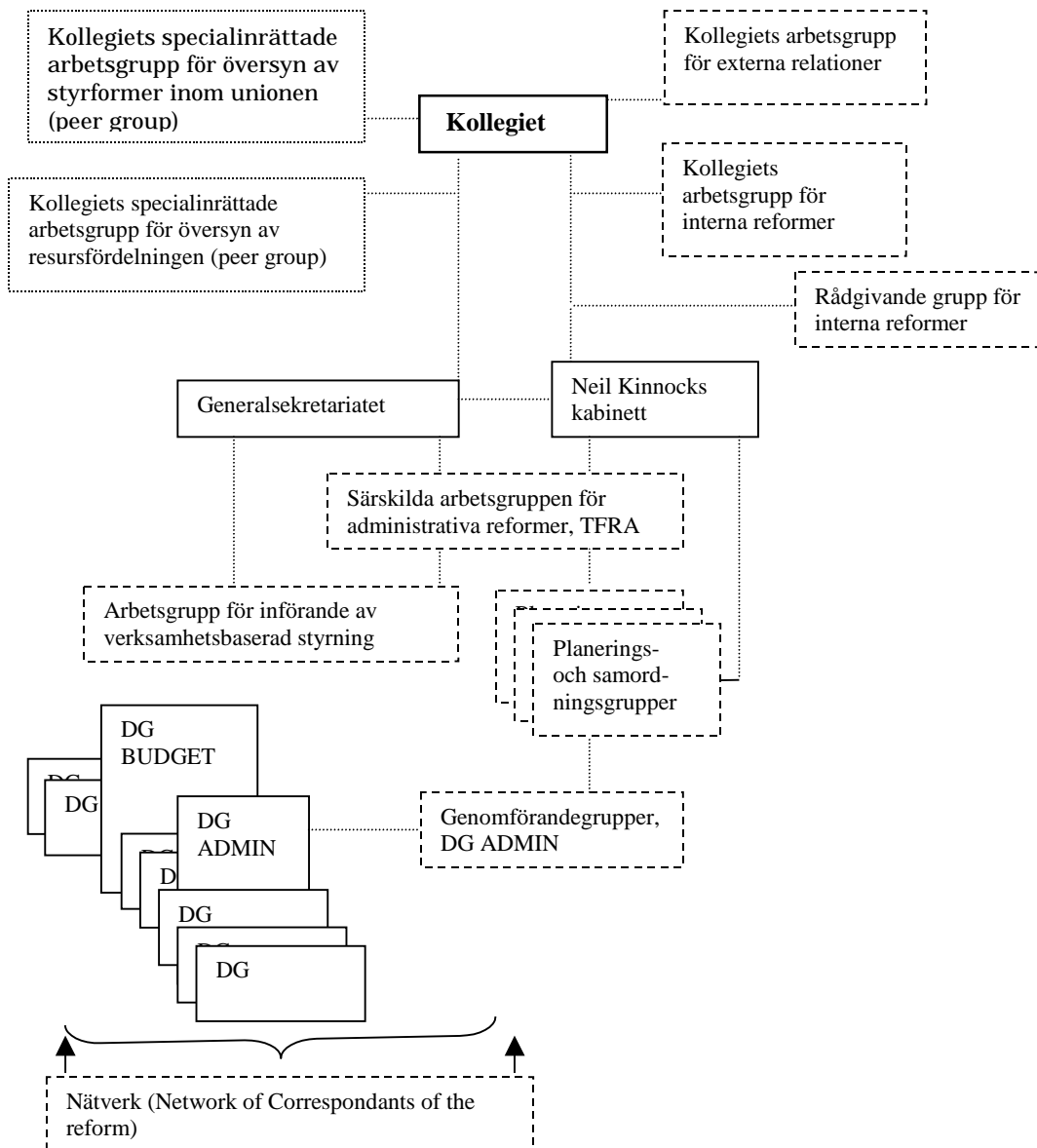
Justitiedepartementet (enheten för förvaltningsutveckling) är också Sveriges representant i det nätverk för generaldirektörer på gemenskapsnivå som diskuterar förvaltningsrelaterade frågor. Hittills har de s.k. generaldirektörsmötena främst fokuserats på personalpolitiska frågor och erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna. EU:s ministrar med ansvar för de förvaltningspolitiska frågorna har delegerat detta ansvar till respektive lands generaldirektörer. Kommissionen deltar med en representant.



## **4 Stödfunktioner för att driva och genomföra reformerna**

I detta kapitel beskrivs den ”stödkonstruktion” som kommissionen inrättat för att driva reformprocessen framåt och garantera att åtgärderna genomförs på generaldirektoraten. I första hand beskrivs de enheter, avdelningar och grupper som arbetar med själva reformarbetet. Det kan röra sig om redan etablerade enheter eller avdelningar som t.ex. generalsekretariatet men det kan också vara arbetsgrupper med tidsbegränsade uppdrag. De mer permanenta instanser som etableras som ett led i reformarbetet, t.ex. den nya internrevisionstjänsten, behandlas i kapitel fem till åtta.

Inledningsvis kan det konstateras att det finns ett flertal olika grupper som arbetar med uppgifter som är relaterade till förvaltningspolitiken. Det kan ibland vara svårt att bedöma deras betydelse för den reformprocess som behandlas i den här studien eftersom de i vissa fall funnits redan innan vitboken lades fram. Vi har dock valt att i slutet av kapitlet nämna några grupper som kanske inte är direkt involverade i det pågående förändringsarbetet men som ändå kan vara betydelsefulla i sammanhanget.



Figur 2. Hel linje: Permanenta instanser. Streckad linje: tillfälliga grupper

## 4.1 Kollegiets arbetsgrupper

Kollegiet består av de tjugo kommissionärerna och är därmed den högsta instansen inom kommissionen. Kollegiet kan inrätta särskilda arbetsgrupper, s.k. kommissionärsgrupper (Commissioners' groups) för att uppmärksamma speciellt viktiga områden<sup>7</sup>. För närvarande finns fem kommissionärsgrupper som arbetar med:

<sup>7</sup> Enligt artikel 3(2) i kommissionens arbetsordning (rules of procedure).



- jämställdhet
- tillväxt, konkurrens, arbete och hållbar utveckling
- relationer med de europeiska institutionerna
- externa relationer
- interna reformer

Dessutom kan kollegiet inrätta speciella arbetsgrupper med kortare uppdrag, s.k. peergroups. Dessa arbetar ofta med en specifik fråga, t.ex. att se över resursfördelningen inom kommissionen. Ofta kan dessa gruppers arbeten relateras till de ovan nämnda arbetsgrupperna vars mandat är lite vidare och som sträcker sig över längre tid. Nedan beskrivs först två av de s.k. kommissionärsgруппerna och därefter tar vi upp två specialinrättade arbetsgrupper (peergroups) inom kollegiet vars arbetsuppgifter relaterar till reformprocessen.

### **Kollegiets arbetsgrupp för interna reformer**

Kommissionärsgруппen för interna reformer har som mål och syfte att stödja reformprocessen och driva den framåt. Förutom ordförande Neil Kinnock består gruppen av åtta kommissionsledamöter<sup>8</sup>. Gruppen träffas regelbundet och rapporterar till kollegiet som i sin tur diskuterar reformarbetet en gång i månaden. Neil Kinnocks kabinett förbereder samtliga möten. Generalsekretariatet utgör sekretariat (se nedan).

### **Kollegiets arbetsgrupp för externa relationer**

Den s.k. Relex-gruppen<sup>9</sup> är en av de fem kommissionärsgруппer som nämns ovan<sup>10</sup>. Gruppen har som uppgift att samordna kommissionens politik med tredje land samt för den övergripande policyn vad gäller yttre förbindelser. Gruppen ansvarar för arbetet med att modernisera och effektivisera biståndshanteringen, i enlighet med principerna i vitboken. En rapport har lagts fram i maj 2000. Där föreslås bl.a. att en helt ny typ av EU-organ, en s.k. genomförandemyndighet inrättas på biståndsområdet. Att inrätta s.k. genomförandemyndigheter diskuteras även på andra områden. Relex-gruppen arbetar därför nära den s.k. planerings- och koordineringsgruppen för utlokalisering av verksamhet. Detta behandlas närmare nedan och i avsnittet om utlokalisering av verksamhet (6.2).

---

<sup>8</sup> Kommissionsledamöterna de Palacio (förbindelser med Europaparlamentet, transport och energi), Schreyer (budget), Nielson (utveckling och humanitärt bistånd), Vitorino (rättsliga och inrikesfrågor), Monti (konkurrens), Fischler (jordbruk, landsbygdsutveckling och fiske) samt Lamy (handel).

<sup>9</sup> Förkortning av franskans relations exteriueres, dvs. utrikesförbindelser.

<sup>10</sup> Relex-gruppen är sammansatt av kommissionsledamöterna för yttre förbindelser (ordförande), för handel, bistånd, humanitärt stöd (ECHO), utvidgningen samt ekonomiska och finansiella affärer.

### **Specialinrättad arbetsgrupp inom kollegiet för översyn av resursfördelningen**

Kollegiet beslutade i slutet av februari 2000 att genomföra en utvärdering av samstämmigheten mellan de personella resurserna inom organisationen och den verksamhet som bedrivs (återfinns som åtgärdsförslag 62 i vitboken om interna reformer). Samtliga kommissionsledamöter och generaldirektorat ombads att överväga vilka verksamheter som de skulle kunna undvara om deras respektive personalresurser minskade med fem, tio eller femton procent.

I april månad bildades en särskild grupp inom kollegiet, en s.k. peergroup, bestående av ordförande Prodi samt de fyra kommissionsledamöterna för administrativa reformer, budget, jordbruk och handel. Gruppens uppgift var att, mot bakgrund av resultatet av utvärderingen, lämna förslag på vad som i framtiden skall vara kommissionens kärnverksamheter (core-activities) och vad som inte skall vara det (non core-activities).

Gruppen lade i slutet av juli fram resultatet av sitt arbete i en rapport<sup>11</sup>. I rapporten fastslås bl.a. att de personella resurserna skulle kunna omfördelas internt inom kommissionen men att det trots detta krävs cirka 300 nyanställningar. Gruppen pekar också på vilka verksamheter som kan utlokaliseras till såväl genomförandemyndigheter som privata aktörer (outsourcing). Detta behandlas närmare i avsnittet om utlokalisering av verksamhet (6.2).

### **Specialinrättad arbetsgrupp inom kollegiet för översyn av styrformer inom unionen**

Vitboken om interna reformer berör relationerna mellan medlemsstaterna och kommissionen på ett relativt övergripande plan. Sedan vitboken presenterades har olika arbetsgrupper fortsatt att analysera frågan. Kommissionen har exempelvis tillsatt en särskild arbetsgrupp inom kollegiet som under ledning av ordförande Prodi skall arbeta fram förslag om nya styrformer inom unionen. Förslagen kommer att publiceras i form av en vitbok senast sommaren år 2001 (Whitepaper on European Governance). I oktober 2000 presenterade kommissionen en arbetsplan på hur arbetet med den nya vitboken skulle fortskrida och vilka frågor som kommer att vara i centrum för projektet.

Kommissionen anser således att det är angeläget att utreda och precisera vilka aktiviteter som bäst kan utföras på EU-nivå och vilka som bäst utförs på nationell, regional eller lokal nivå. Detta kan ses som ytterligare ett steg i reformprocessen: först ses beslutsnivåerna över internt och sedan vidgas perspektivet till att omfatta hela unionen. Gruppens arbete kommer att foku-

---

<sup>11</sup> "Matching the Commission's activities with its human resources", SEC (2000)2000.

seras på två huvudfrågor, nämligen hur ansvar skall kunna decentraliseras inom unionen och hur EU:s verksamhetsområden skall kunna moderniseras och samordnas bättre än idag.

Gruppen skall bistås av en styrkommitté där generalsekreterare David O'Sullivan och representanter från Prodis kabinett skall ingå. I maj innevarande år tillsattes också en särskild arbetsgrupp inom generalsekretariatet (Task force on governance). Gruppen är sammansatt av tre tjänstemän och skall, utföra det praktiska arbetet med att producera vitboken<sup>12</sup>. Därutöver tillsätts även en intern samrådsgrupp i vilken representanter från de mest berörda generaldirektoraten kommer att ingå.

Dessutom kommer det att inrättas tolv arbetsgrupper som skall vidareutveckla och lägga fram de konkreta förslag som skall ingå i vitboken. Arbetsgrupperna kommer att bestå av de generaldirektorat som uttryck särskilda önskemål om att delta i arbetet. Den särskilda "governance"-gruppen skall bistå samtliga tolv arbetsgrupper och de skall också se till att kontakter etableras med olika aktörer runt om i EU.

## **4.2 Permanenta instanser som arbetar med reformprocessen**

### **Neil Kinnocks kabinett**

Kollegiets ledamöter assisteras av var sitt kabinett. Kabinetten är rådgivande till "sin" kommissionär och fungerar som en länk mellan medlemsstaterna och kommissionären.

Neil Kinnocks kabinett bistår Kinnock i alla de frågor som faller inom dennes ansvarsområde. Då Kinnocks huvuduppgift är att genomföra reformen av kommissionen har kabinettet en mycket viktig roll i arbetet. Kabinettet utgör således en viktigt kontakt för medlemsstaterna. Ansvarig kabinettschef är Philip Lowe<sup>13</sup>. Förutom Lowe arbetar sex tjänstemän på kabinettet<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Gruppen skall ledas av Jérôme Vignon som tidigare var chef för analys- och prognosenheten "Forward studies unit".

<sup>13</sup> Tidigare generaldirektör för generaldirektoratet för utvecklingsfrågor.

<sup>14</sup> I oktober 2000. Gert Jan Koopman (deputy head of unit). Jan Royall, Linsey McCallum, Roser Domenech, Johannes Luchner och Olivier Dandoy. Se även bilaga 2.

## **Generalsekretariatet**

Generalsekretariatet (Secrétariat-Général, SG) har en central roll inom kommissionen. Generalsekreteraren och generalsekretariatet svarar inför kommissionens ordförande och fungerar som ett sekretariat åt kollegiet. Generalsekretariatet samordnar kommissionens interna arbete men också kommissionens kontakter med andra EU-institutioner såsom rådet och parlamentet.

Inom generalsekretariatet finns en enhet som utgör sekretariat åt kommissionärgruppen för interna reformer. ("Coordination III, Organisation and management,")<sup>15</sup>.

Generalsekretariatet har ett särskilt ansvar när det gäller att införa den verksamhetsbaserade styrningsmodellen i organisationen (se vidare kapitel 6.1). Det är också inom generalsekretariatet som den nya enhet som skall ansvara för den verksamhetsbaserade styrningen i framtiden, kommer att inrättas under hösten 2000.

Kollegiet har nyligen utsett en ny vice-generalsekreterare. Hon skall ansvara för att arbetsformerna inom kommissionen moderniseras och effektiviseras.

## **Generaldirektoraten för budgetfrågor respektive för personal och administration**

Generaldirektoratet för budgetfrågor (DG BUDGET) och generaldirektoratet för personal och administration (DG ADMIN) har en särskild roll när det gäller att driva reformprocessen framåt och att förankra den hos de anställda. De två generaldirektoraten bistår i flertalet fall linjeorganisationen med råd och expertis.

Generaldirektoratet för budgetfrågor har ett särskilt ansvar för de viktiga delar av reformprocessen som rör ekonomisk styrning och kontroll. De har även ansvar för utvärdering och kan bistå generaldirektoraten i denna fråga. Inom direktoratet kommer en ny finansiell tjänst (enhet) att inrättas. Även den kommer att ha en rådgivande funktion vad gäller ekonomistyrningsfrågor (se vidare i kapitel 8).

Generaldirektoratet för personal och administration har ett övergripande ansvar för samordningen och genomförandet av de 41 åtgärder som rymms inom det personalpolitiska området. Kommissionären med ansvar för reformprocessen, dvs. Neil Kinnock, är också ansvarig för direktoratets övergripande verksamhet. Dessutom är den särskilda arbetsgruppen för administrativa reformer, TFRA, placerad inom generaldirektoratet (se

---

<sup>15</sup> Kontaktperson är Isabelle Benoliel.

nedan). Generaldirektören Horst Reichenbach har tilldelats ett särskilt ansvar för att samordna kontakterna med Europaparlamentet, personalkommittéerna och fackföreningarna.

### **4.3 Tillfälliga grupper knutna till reformarbetet**

#### **Den särskilda arbetsgruppen för administrativa reformer (TFRA)**

I september 1999 fattade kollegiet beslut om att inrätta en temporär arbetsgrupp (Task force for administrative reform, TFRA) inom generaldirektoratet för personal och administration. Arbetsgruppen gavs ett särskilt ansvar för det operativa arbetet med att samordna och driva reformprocessen framåt. TFRA leds av Claude Chêne och består av sju handplockade tjänstemän från kommissionen som arbetar på ett tvåårigt uppdrag<sup>16</sup>. TRFA är underställd Neil Kinnock och rapporterar direkt till denne.

TRFA fungerar som en länk mellan kollegiet (särskilt kommissionärgruppen för interna reformer) och linjeorganisationen. De skall informera åt båda hållen, dvs. dels informera sina kollegor på generaldirektoraten om kollegiets riktlinjer vad gäller reformarbetet, dels föra fram generaldirektoratens synpunkter och idéer till kollegiet.

TFRA har t.ex. initierat olika arbetsgrupper och nätverk som skall bistå gruppen i arbetet med att driva reformprocessen framåt. Dessutom skall TFRA ha kontakter med medlemsstaternas regeringskanslier.

TFRA:s roll har förändrats i takt med att reformarbetet fortskrider. Tidigare handlade det till stor del om att driva processen framåt och utarbeta vitboken. Nu arbetar TFRA mer med att genomföra åtgärderna i vitboken. Till följd av detta har en del av personalstyrkan bytts ut.

Vår uppfattning är att TFRA har en mycket central roll i reformarbetet och att TFRA tillsammans med Kinnocks kabinett fungerar som ”spindel i nätet”.

#### **Planerings- och samordningsgrupper**

Kommissionens vitbok innehåller till viss del färdiga förslag. Samtidigt kan den ses som en inledning på en mer omfattande reformprocess. Många reformförslag kräver vidareutveckling och precisering. Kommissionen har

---

<sup>16</sup> TFRA leds av Claude Chêne. Personalstyrkan omfattar sju tjänstemän: Gianmarco Di Vita, Antoine Queo Mussot, Matthias Will, Teja Groemer, Emmanuelle Grange, Rony Sabah och Rob Evans (nationell expert, revision). Se även bilaga 2.

därför initierat fyra olika s.k. planerings- och samordningsgrupper med uppgift att ta fram policy-PM på särskilt uppmärksammade reformområden. Grupperna leds av en generaldirektör och består i övrigt av ca 20-30 personer på hög nivå inom organisationen. De fyra planerings- och samordningsgrupperna är:

- **Planerings- och samordningsgruppen för personalpolitik**

Planerings- och samordningsgruppen för personalpolitik (Planning and Coordination Group (PCG) on human resources) är sammansatt av framför allt personalchefer och personalansvariga från olika generaldirektorat. Gruppen har startat upp 17 s.k. genomförandegrupper (implementation teams). Dessa beskrivs nedan och även i kapitel sju.

- **Planerings- och samordningsgruppen för utlokalisering av verksamhet**

Planerings- och samordningsgruppen för utlokalisering (PCG on externalisation) arbetar med att ta fram riktlinjer för hur, vad och till vem kommissionen kan lägga ut verksamhet. Gruppen har levererat en interim-rapport som antagits av kollegiet och även överlämnats till rådet och parlamentet. Rapporten innehåller konkreta förslag på vilka områden som kan komma att utlokaliseras i framtiden. En slutlig rapport kommer att läggas fram i september år 2000. Vi tar upp detta närmare i avsnitt 6.2.2 som rör kommissionens riktlinjer för att flytta över verksamhet från den egna organisationen till andra aktörer.

- **Planerings- och samordningsgruppen för ekonomiadministrativa processer**

Planerings- och samordningsgruppen för ekonomiadministrativa processer (PCG on financial circuits) vidareutvecklar förslagen inom detta område. Gruppen har lämnat synpunkter på ett antal förslag som rör det ekonomiadministrativa systemet. De har även lämnat synpunkter på utkastet till den nya budgetförordningen. De kommer också att genomföra hearings om hur generaldirektoraten planerar att förstärka den interna ekonomiska styrningen och kontrollen inom sina respektive direktorat.

- **Planerings- och samordningsgruppen för internrevision**

Planerings- och samordningsgruppen för internrevision (PCG on internal audit) levererade en rapport redan i februari 2000. Rapporten rörde den nya revisionstjänstens uppgifter, struktur och organisation. Slutsatserna i rapporten har utgjort underlag när kommissionen inrättade revisionstjänsten i maj 2000. Den del av vitboken som rör bedrägeribekämpning (åtgärd 92-98) bedöms vara så pass viktig att kommissionen överväger att inrätta en särskild arbetsgrupp som skall arbeta med detta.

## **Arbetsgrupp för införandet av en verksamhetsbaserad styrning**

Arbetsgruppen för införandet av en verksamhetsbaserad styrning är knuten till generalsekretariatet men leds av Neil Kinnocks vice kabinettschef<sup>17</sup>. Gruppen har haft som uppgift att övervaka hur den verksamhetsbaserade styrningen genomförs i organisationen. Den har bl.a. tagit fram ett arbetsprogram för hur den verksamhetsbaserade styrningen skall genomföras och den har utvecklat ett datasystem som skall kunna stödja processen (Integrated Resource Management System, IRMS). Gruppen har också lämnat synpunkter på den nyligen framlagda rapporten om kommissionens framtida utvärderingspolicy<sup>18</sup>. Vårt intryck är att gruppen till stor del varit en form av referensgrupp. Detta kan vara en av anledningarna till att kommissionen nu överväger att ytterligare formalisera gruppens arbete. Kommissionen menar att en sådan åtgärd skulle kunna underlätta inrättandet av den nya enheten för strategisk planering- och programmering inom generalsekretariatet. Det är denna enhet som skall ansvara för den verksamhetsbaserade styrningen i framtiden. Vi beskriver detta närmare i kapitel 6.2.1.

## **Genomförandegrupper på det personalpolitiska området**

Generaldirektoratet för personal och administration har som nämns ovan en särskild roll i reformarbetet. De 41 åtgärdsförslagen är inte färdiga reformer utan bör snarare ses som förslag och idéer som skall vidareutvecklas och preciseras. Planerings- och samordningsgruppen för personalpolitik har i detta syfte inrättat 17 s.k. genomförandegrupper (implementation teams).

Genomförandegrupperna arbetar med de delar av vitboken som rör personalpolitiken och har som uppgift att bearbeta och konkretisera förslagen. Grupperna består av cirka 4-6 representanter från framför allt generaldirektoratet för personal och administration men även från andra generaldirektorat med ansvarsområden som berörs av reformerna.

Genomförandegrupperna lägger fram alla förslag samt kostnadsberäkningar till planerings- och samordningsgruppen för personalpolitik och till Kinnocks kabinett. Grupperna har också levererat diskussionsunderlag (issue notes) som bl.a. rör rekrytering, tjänstebefattningar, löner och pensioner. Vårt intryck är att planerings- och samordningsgruppen för personalpolitik har det övergripande ansvaret men att förslagen utformas i genomförandegrupperna. Det gör dem därmed till viktiga kontaktpunkter för medlemsstaterna. Vi tar upp detta närmare i kapitel sju som rör personalpolitiken.

---

<sup>17</sup> Gert Jan Koopman.

<sup>18</sup> SEC (2000) 1051 – 26/07/2000

## Nätverk

En samarbetsform som används allt oftare inom kommissionen är nätverk. Då ett övergripande syfte med reformarbetet är att få till stånd en modern och decentraliserad struktur menar kommissionen att det är mycket viktigt att samarbetsformerna och informationsflödet mellan de olika instanserna fungerar tillfredsställande. Den särskilda arbetsgruppen för administrativa reformer, TFRA, har därför inrättat ett nätverk där representanter från samtliga generaldirektorat ingår ("Network of Correspondants of the Reform"). Representanterna fungerar som kontaktpersoner och skall t.ex. underlätta att sätta samman ad-hoc arbetsgrupper om eller när det är nödvändigt. En lista över representanter återfinns i bilaga 3.

## Rådgivande grupp för interna reformer

Kollegiet kan erhålla saksakexpertis från en rådgivande grupp som inrättats för att stödja och förankra reformprocessen (Advisory Group on Administrative Reform). I gruppen ingår representanter från generalsekretariatet och generaldirektoraten för personal och administration, budget samt ekonomistyrning. Att döma av de intervjuer vi gjort inom kommissionen har denna grupp inte en betydande roll i det stadium reformprocessen befinner sig i för närvarande, nämligen genomförandefasen. Vi har också fått intrycket av att kommissionärerna ofta använder sig av bilaterala kontakter med generaldirektörer inom kommissionen när de vill få råd eller synpunkter på frågor som rör reformarbetet.

## 4.4 Övriga grupper som indirekt arbetar med reformerna

### Arbetsgrupp tar fram riktlinjer för användandet av tekniska kontor

Inom kommissionen finns en arbetsgrupp som har till uppgift att ta fram riktlinjer vad gäller användandet av s.k. tekniska kontor. Denna grupp är sammansatt av representanter från ytterligare en grupp "the Working party on Outside Staff", en intern samrådsgrupp som tillsattes redan år 1983<sup>19</sup>. "The Working party on Outside Staff" består av representanter från generalsekretariatet, rättstjänsten, generaldirektoraten för personal och administration (ordförande) och ekonomistyrning. Det är således dessa som, tillsammans med berörda generaldirektorat, ingått i den interna arbetsgruppen med uppgift att arbeta fram riktlinjer för användandet av tekniska kontor.

---

<sup>19</sup> Kommissionsbeslut 11 maj år 1983.



## **GCOM – Coordination Group on Organisation and Management**

Linjeorganisationen, dvs. kommissionens samtliga generaldirektorat och specialiserade avdelningar tar del i reformarbetet på olika sätt. Bl.a. förmedlar såväl generalsekreteraren som viceordföranden Neil Kinnock information om reformarbetets framåtskridande under de morgonmöten som äger rum varje torsdag. Dessutom diskuteras olika relevanta frågor inom ”GCOM” (Coordination group on organisation and management).

GCOM leds av generalsekreteraren David O’Sullivan. Permanenta representanter är generalsekretariatet, rättstjänsten och generaldirektörerna från direktoraten för personal och administration, budget, ekonomistyrning samt informationsområdet. Utöver dessa finns temporära medlemmar som deltar som representanter i olika temagrupper. Enligt uppgift diskuteras för närvarande främst frågor som är relaterade till reformprocessen. Vårt intryck är att denna grupp spelar en relativt liten roll i det aktuella reformarbete som bedrivs inom kommissionen. Många av de intervjuade som arbetar aktivt med reformarbetet har uttryckt osäkerhet vad gäller gruppens betydelse för reformarbetet i dagsläget.

## **PRG-gruppen**

Det dåvarande kollegiet lanserade redan år 1995 ett reformprogram som skulle förbättra den ekonomiska styrningen och kontrollen, det s.k. SEM 2000 initiativet. En betydande del av initiativet syftade till att förebygga oegentligheter och bedrägerier, ett ansvar som delas av kommissionen och medlemsstaterna. I syfte att förstärka samordningen mellan kommissionen och de nationella administrationerna, bildade dåvarande kommissionärerna Gradin och Liikanen en rådgivande grupp bestående av representanter från medlemsstaternas finans- och budgetministerier, den s.k. PRG-gruppen (Personal Representatives Group). Gruppen uppges vara ett viktigt forum för en mer informell diskussion mellan kommissionen och medlemsstaterna vad gäller ekonomisk styrning och kontroll samt bedrägeribekämpning. Den fyller också en betydande roll som informationskälla för medlemsstaterna.



## 5 Förstärkt serviceanda (åtgärd 1-11)

Kommissionen har klandrats för sin bristande öppenhet mot allmänheten. I den oberoende expertgruppens andra rapport som presenterades i september 1999 kritiserades kommissionen bl.a. för sitt hemlighetsmakeri. Även ombudsmannen Jacob Söderman lyfte fram behovet av en ökad öppenhet från kommissionens sida. Det nya kollegiet har hörsammat kritiken och lagt fram ett antal förslag som syftar till att förstärka öppenheten och serviceandan inom organisationen.

Reformerna på detta område förväntas bidra till att en service- och kundorienterad grundinställning genomsyrar hela kommissionen. Denna, menar kommissionen, måste bygga på ansvarsskyldighet, personligt ansvar samt effektivitet, öppenhet och insyn. För att åstadkomma detta har kommissionen bl.a. arbetat fram olika uppförandekoder, t.ex. för god förvaltning och man avser också förbättra dialogen med det civila samhället, utveckla informations- och kommunikationsteknologi inom kommissionen m.m.

Vår uppfattning är att Sverige har starka ståndpunkter i många av dessa frågor och att de också är väl förankrade inom Regeringskansliet. Ett exempel är frågan om öppenhet och offentlighet. Vi har därför valt att hålla detta kapitel relativt kortfattat.

### 5.1 Kommissionens förslag

Kommissionen har tagit fram en uppförandekod för kommissionsledamöter och en annan för relationerna mellan kommissionsledamöterna och generaldirektoraten. Ytterligare en uppförandekod för god förvaltning har tagits fram med riktlinjer för hur EU-tjänstemän bör uppträda i relationerna med allmänheten. Kommissionen föreslår också att en kommitté för normer i offentlig förvaltning inrättas genom en inter-institutionell överenskommelse. Kommitténs uppgift skulle vara att bistå EU:s olika institutioner med rådgivning om etiska normer. Kommissionen har också lagt fram ett förslag till förordning om tillgång för allmänheten till kommissionens, rådets och parlamentets handlingar. Frågan skall avgöras före maj månad 2001.

Kommissionen lade år 1999 fast mål för såväl kommissionen som för medlemsstaterna när det gäller att förbättra servicen till medborgarna genom informationsteknik och Internet<sup>20</sup>. Nu aviserar kommissionen att man kommer att fastställa en strategi för e-kommissionen som syftar till en förbättrad användning av IT- och kommunikationsnätverk. Detta inbegriper bl.a. att fram datoriserade informationsverktyg för sammanställning av information som underlag för strategi, formulerings- och planeringsarbete. Samma verk-

---

<sup>20</sup> "eEurope – Ett informationssamhälle för alla" KOM (1999) 687,8.12.1999.

tyg skall kunna användas vid revision och utvärdering. Denna databas kommer att vara en viktig komponent i den verksamhetsbaserade styrningsprocessen som beskrivs i nästa kapitel.

Ytterligare ett steg i arbetet med att förstärka serviceandan inom kommissionen är att förbättra kontakterna med det civila samhället. Redan i januari år 2000 lade kommissionen fram ett diskussionsunderlag i vilket man föreslog olika åtgärder i syfte att utöka samarbetet mellan olika organisationer m.m. och kommissionen<sup>21</sup>. Kommissionen har en övergripande strategi att stärka såväl regionala och lokala instanser som föreningar och organisationer deltagande i EU:s beslutsfattande, vilket framgår tydligt i bl.a. i direktiven till översynen av beslutsfattande inom unionen<sup>22</sup>. Vi kommer att behandla detta aktuella ämne närmare i kapitlet om utlokalisering av verksamhet.

## 5.2 Sveriges inställning

Regeringen har sedan Sverige blev medlem i EU 1995 drivit frågorna om större öppenhet, insyn och tillgänglighet i EU-arbetet. Den rättsakt som ska leda till ökad tillgång till EU-institutionernas handlingar är därmed en högt prioriterad fråga för Sverige och också en fråga som det svenska ordförändskapet kommer att lägga särskild vikt vid.

Öppenhetsfrågan ligger inom demokratiminister Britta Lejons ansvarsområde och hon har vid flertalet tillfällen lyft fram frågans betydelse för EU:s medborgare. Sverige har haft invändningar mot att kommissionen valde att utforma rättsakten som en EG-förordning vilket gör den direkt tillämplig i medlemsstaterna. Detta skulle kunna drabba de länder som i likhet med Sverige har en mer långtgående offentlighetsprincip än EU.

Sverige har också drivit frågan om att öka klarheten och tydligheten i de dokument som produceras inom EU:s institutioner. Att medborgarna inom EU kan förstå innehållet i sådana texter som kan få direkta konsekvenser för dem borde vara en demokratisk rättighet menar Sverige. Därför anser Sverige att en övergripande målsättning om tydlighet i EU-texter bör genomsyra reformarbetet. Exempelvis föreslår Sverige att den av kommissionen föreslagna kommittén för normer i offentlig förvaltning skulle kunna sprida kunskap till EU-tjänstemän om detta.

---

<sup>21</sup> "The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership". 18 januari 2000.

<sup>22</sup> En vitbok om styrformer kommer att publiceras i juli 2001, "A Whitepaper on European Governance".

### **5.3 Andra medlemsstaters inställning**

Det kan konstateras att det är svårt att finna invändningar från medlemsstaterna mot att kommissionens administration skall bli mer serviceinriktad och effektiv. Det var inte heller väntat. Dock har olika medlemsstater olika uppfattningar om vilken grad av öppenhet som gagnar effektiviteten i organisationen. Vissa sydligare länder har en annan tradition än Sverige vad gäller öppenhet mot allmänheten och tillgång till dokument. Den danska ståndpunkten vad gäller öppenhet och tillgång till dokument liknar till stor del den svenska. Sverige och Danmark har lämnat över en gemensam promemoria om just detta till de övriga medlemsstaterna i rådet<sup>23</sup>.

### **5.4 Statskontorets analys och bedömning**

Kommissionens administration har av många ansetts vara såväl stängd som stelbent. Om kommissionen genomför de förändringar som aviseras kan den ta ett betydelsefullt steg mot att bli mer modern, öppen och effektiv. I allmänhetens ögon kan den första kontakten med tjänstemännen inom kommissionen få en avgörande betydelse för vilket förtroende man tillmäter organisationen. Att få tillgång till dokument är också en viktigt faktor precis som kommissionens ansats att involvera och samarbeta med medborgarna.

Vår bedömning är att Sverige lyckats väl med att profilera sig som ett land med en öppen och ”transparent” förvaltning. Att Sverige satsar extra mycket på denna fråga under det svenska ordförandeskapet var troligtvis väntat av många. Vårt intryck är också att dessa frågor är väl förankrade inom Regeringskansliet. Vi har därför inga särskilda förslag eller rekommendationer att lägga fram.

---

<sup>23</sup> December 1999.



## **6 Förbättrad prioritering och resursfördelning**

Kommissionen har kritiserats för att initiera nya program och projekt utan att i tillräckligt stor utsträckning tänka på kostnaderna. Kritiker har bl.a. gjort gällande att kommissionen i allt för hög grad betonar sin policy-skapande funktion på bekostnad av de förvaltande uppgifterna. Den nya kommissionen har hörsammat kritiken och gjort förbättringar inom detta område till en prioriterad fråga. I vitboken syftar ett av de fyra reformområdena till att förbättra kommissionens förmåga att fördela resurser och prioritera mellan verksamheter.

För att åstadkomma förändringar föreslår kommissionen att:

- en verksamhetsbaserad styrningsprocess införs genom att metoderna för planering, budgetering, förvaltning och rapportering förändras
- en ny strategi för att lägga ut verksamhet på olika organ och på medlemsstaternas förvaltningar utvecklas
- moderna och effektivare arbetsmetoder utvecklas inom organisationen

Dessa tre komponenter skall tillsammans förbättra kommissionens förmåga att fördela resurser dit de bäst behövs och förbättra förmågan att prioritera mellan olika verksamheter. De tre delområdena beskrivs nedan.

### **6.1 Verksamhetsbaserad styrning (åtgärd 12-16)**

#### **6.1.1 Kommissionens förslag**

Bakgrunden till förslaget om att införa en s.k. verksamhetsbaserad styrningsprocess (Activity Based Management, ABM) inom kommissionen är det pågående arbetet med att revidera EU:s budgetförordning (financial regulation). Kommissionen har tagit fram ett förslag till ny budgetförordning som skall behandlas av parlamentet och rådet. Kommissionen föreslår att den nya budgeten skall baseras på anslag till ändamål istället för på utgiftsposter, som idag. Man har därför kallat förslaget till den nya budgeten för verksamhetsbaserad budget (Activity Based Budgeting, ABB).

I samband med detta ville kommissionen vidga konceptet till att omfatta mer än moderniseringen av budgeten. Den verksamhetsbaserade styrningen är tänkt att fungera som en styrningsmodell för hela kommissionens verksamhet. Mål och politiska prioriteringar skall vävas samman med det operativa arbete som sker på generaldirektoraten.

## Verksamheten skall baseras på mål och resultat

Med verksamhetsbaserad styrning avser kommissionen att förändra sina metoder för planering, budgetering, förvaltning och rapportering. Verksamhetsbaserad styrning är ett samlande begrepp för den nya verksamhetsplaneringsprocess som kommissionen avser att införa. Den verksamhetsinriktade styrningen syftar till att i ökad utsträckning sammankoppla politiska mål och prioriteringar med resurstilldelning, delegering av ansvar och enhetlig redovisning samt utvärdering.

Förslaget beskriver en process som i högre grad än tidigare baseras på mål och resultat istället för att fokusera på kontroll och detaljstyrning. Kommissionen arbetar med att införa en tretton månader lång s.k. strategisk planeringsprocess (Strategic planning and programming, SPP) som planeras löpa parallellt med den nya budgetprocessen. Den verksamhetsbaserade styrningsprocessen inleds med att kollegiet, fattar beslut om riktlinjer för verksamhetsåret som sedan delges samtliga generaldirektorat. Dessa gör kostnadsberäkningar samt prioriteringar inom sina respektive ansvarsområden. Efter beredning fattar kollegiet beslut om en årlig verksamhetsplan (Annual Policy Strategy, APS).

I den årliga verksamhetsplanen skall kommissionen redovisa dels vilka områden som kommer att ges hög prioritet under året, dels de verksamheter som kommer att ha en lägre prioritet. Verksamhetsplanen skall sedan vara utgångspunkt för budgetdebatten med rådet och parlamentet och gör den därmed till det viktigaste underlaget i budgetförhandlingarna.

Verksamhetsplanen kommer också vara det viktigaste underlaget när kommissionen arbetar fram det övergripande arbetsprogram som skall gälla under året och de individuella arbetsbeskrivningar som skall gälla för de enskilda tjänstemännen. Tanken är således att de politiska riktlinjerna skall genomsyra hela förvaltningen, från högsta ledningsnivå ned till handläggarnivå. För att sprida kunskap om vad verksamhetsbaserad styrning innebär planerar ledningen att inleda olika utbildningsprogram för personalen.

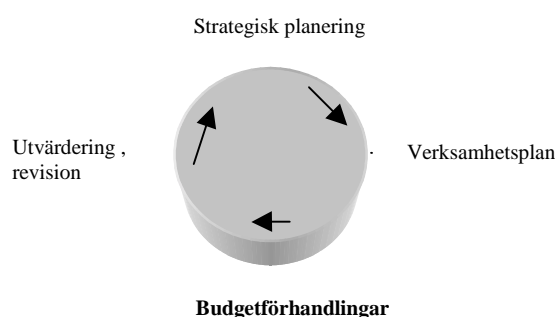
För att få underlag och ”input” för kommande verksamhetsår och kommande behov av prioriteringar har kommissionen beslutat att förstärka utvärderingens betydelse och kvalitet<sup>24</sup>. Dessutom skall metoderna för insamling av resultatinformation vad gäller övervakning, uppföljning och utvärdering bli mer enhetliga. Kommissionen har i detta syfte tagit fram en prototypdatabas som skall kunna hantera stora mängder data, kallad IRMS (Integrated Resource Management System). IRMS är ett resursplaneringssystem som

---

<sup>24</sup> Kommissionen publicerade i juli 2000 ett meddelande om att stärka utvärderingarnas roll: ”Strengthening evaluation of Commission activities” SEC(2000)-26/07/2000.



skall kunna lagra uppgifter om budget, uppföljning och utvärdering. Därutöver skall generaldirektoraten arbeta fram en årlig verksamhetsrapport. Verksamhetsrapporten skall innehålla en beskrivning av de uppnådda resultaten och en redovisning av hur resurserna använts. Årsredovisningen skall ingå som bilaga i verksamhetsrapporten. Den samlade informationen kommer således att utgöra ytterligare underlag i planeringsprocessen och hjälpa kollegiet att arbeta fram nya strategier för kommande år.



---

Figur 3. Verksamhetsbaserad styrning

### Organisatoriska förändringar

Förslaget om verksamhetsbaserad styrning får som följd att en ny enhet med övergripande ansvar för den årliga verksamhetsplaneringen inrättas. Enheten för strategisk planering och programplanering (Strategic planning and programming function) kommer att ha ett samlande ansvar för hela processen och inrättas därför inom generalsekretariatet. En av enhetens huvuduppgifter skall vara att tillsammans med budgetdirektoratet arbeta fram underlag så att kollegiet kan fatta beslut om de politiska riktlinjer som skall gälla för verksamhetsåret. Efter att ha inhämtat generaldirektoratets kostnadsberäkningar och förslag på prioriteringar inom de olika verksamhetsområdena skall enheten för strategisk planering och programplanering, återigen i samråd med budgetdirektoratet, utarbeta ett utkast till den årliga verksamhetsplanen som sedan läggs fram inför kollegiet för beslut.

En arbetsgrupp har inrättats i syfte att underlätta införandet av den aktivitetsbaserade styrningen (se kapitel fyra). Arbetsgruppen för införandet av en aktivitetsbaserad styrning har enligt uppgift en mer rådgivande roll. Den leds av Neil Kinnocks vice kabinettschef, Gert Jan Koopman och rapporterar till generalsekretariatet och Kinnocks kabinett.

Gruppen för införandet av en verksamhetsbaserad styrning ansvarar för att övervaka utvecklingen och genomförandet av den verksamhetsbaserade

styrningen. De har också ansvar för att utveckla den nya resursplaneringsdatabasen (Integrated Resource Management System). Arbetet har enligt kommissionen fungerat tillfredsställande. Nu vill kommissionen formalisera gruppens arbete så att den kan driva på utvecklingen av den försenade strategiska planerings- och programmeringsprocessen.

Den strategiska planeringsprocessen är försenad med ca 2-3 månader.

Kommissionen tillstår att detta även kan försena införandet av den verksamhetsbaserade styrningsmodellen eftersom en överenskommelse med rådet och parlamentet krävs. Enligt vissa av de intervjuade kan förseningarna bero på bl.a. diskussioner på kabinetsnivå om maktfördelningen mellan budgetdirektoratet och den nya enheten för strategisk planering och programplanering inom generalsekretariatet.

Den nya enheten för strategisk planering och programplanering ansvarar för att hjälpa kollegiet med förberedelserna inför beslut om prioriteringar och resursfördelning. De skall dock samarbeta med budgetdirektoratet och andra berörda generaldirektorat i denna fråga. Budgetdirektoratet å sin sida ansvarar för att förbereda det preliminära budgetförslaget och den faktiska resursfördelningen. Om dessa två instanser i samråd, skall ta fram förslag för verksamhetsplaneringen gäller det naturligtvis att det existerar ett starkt samförstånd mellan vad som är politiskt prioriterat och vilka resurser som finns för att genomföra detta. Så vitt vi erfarit är det inte riktigt klart hur ansvarsfördelningen skall fungera i praktiken.

Dec. 2000	Cirkulär om strategisk planering och programmering
Jan 2001	Direktoratets första verksamhetsrapport
2002-2003	Verksamhetsbaserad styrning skall fungera inom kommissionen

### **6.1.2 Sveriges inställning**

Att modernisera EU:s förvaltning är ett prioriterat mål från svensk sida. Det framgår bl.a. av regeringsförklaringen år 1999 och i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet som lades fram under hösten 2000. Sverige anser att kommissionens förslag är ett steg mot att effektivisera och modernisera förvaltningen.

Inom Regeringskansliet ansvarar budgetavdelningens EU-enhet för Sveriges arbete med revideringen av EU:s budgetförordning. Enheten ansvarar också för den svenska ståndpunkten vad gäller de delar av reformpaketet som rör ekonomisk styrning och kontroll samt revision, dvs. de delar där medlemsstaterna avgör frågan i rådet. De har även lämnat synpunkter på förslaget om att införa en verksamhetsbaserad styrningsmodell inom kommissionen. Sverige välkomnade förslaget men påpekade att budgetdirektoratet borde få

en starkare ställning gentemot övriga generaldirektorat vad gäller att avgöra vilka resurser som är tillgängliga.

Enligt uppgift får Regeringskansliet god information om utvecklingen i reformarbetet genom den särskilda referensgruppen med personliga representanter för medlemsstaternas finansministerier, den s.k. PRG-gruppen (Personal Representatives Group) som etablerats på initiativ av kommissionen. Likaså har de svenska tjänstemännen enligt uppgift ad-hoc kontakter med handläggare inom kommissionen.

### **6.1.3 Andra medlemsstaters inställning**

Många medlemsländer, särskilt de nordiska och anglosaxiska, ställer sig positiva till kommissionens förslag. Öppenhet mot rådet och parlamentet betonas av bl.a. Holland och Danmark. Danmark påpekar dessutom att det är viktigt att de administrativa kostnaderna inte ökar utan att man istället omfördelar resurser. Holland å sin sida pekar på nödvändigheten av att förstärka utvärderingarnas roll i den verksamhetsbaserade styrningsprocessen. Storbritannien lägger fram förslag på andra hjälpmedel som kommissionen kan använda vid sidan av utvärderingar. Exempelvis föreslås att kommissionen använder benchmarking, och att man innan förslag läggs fram studerar vilka effekter de kan få för olika sektorer samt att man i ökad utsträckning arbetar över enhetsgränser i t.ex. tvärsektoriella arbetsgrupper m.m. Vissa länder har ställt sig tveksamma till att kommissionen, om resurserna saknas, skulle kunna neka att ta på sig ytterligare uppgifter. Österrike är ett av dem.

### **6.1.4 Statskontorets analys och bedömning**

#### **Den verksamhetsbaserade styrningen innebär en övergång från detaljstyrning till mål- och resultatstyrning**

Den nya verksamhetsbaserade styrningen innebär att kommissionen inför en styrmodell som baseras på mål och resultat. Vår uppfattning är att den verksamhetsbaserade styrningen är tänkt att fungera som en "stomme" för hur den nya och modernare kommissionen skall fungera i framtiden. Samtliga delar av kommissionens verksamhet omfattas och inordnas i den verksamhetsbaserade styrningsprocessen. Den inbegriper såväl planering, budgetering, och genomförande som uppföljning, utvärdering och revision.

Övergången till en styrning baserad på mål och resultat istället för detaljstyrning ligger i linje med de reformer som genomförts i många medlems-

stater. I flera avseenden liknar också den nya styrningsmodellen inom kommissionen den mål och resultatstyrning vi har i Sverige.

En mer mål och resultatorienterad styrning torde borga för en mer effektiv verksamhet än den i många stycken långtgående detaljstyrning som präglat kommissionen tidigare. Av särskilt intresse är att kommissionen fullföljer sina planer på att förbättra sin förmåga att genomföra prioriteringar i verksamheten. En framgång i detta avseende torde öka insikten om kostnaderna för olika verksamheter samt förbättra tydligheten i planering och genomförande.

### **Genomförande och stöd är viktigt**

Än så länge finns den verksamhetsbaserade styrningsprocessen bara på pappret. Det är svårt att veta om den kommer att bli mer än så. Det finns dock skäl att tro att kommissionen har för avsikt att satsa på denna reform. Reformens framgång hänger på hur väl den genomförs inom kommissionen. Tidigare sågs ofta kommissionen som trög och förändringsobenägen medan institutionen idag har visat större prov på såväl modernt managementtänkande som reformvilja.

Om processen försenas eller om det visar sig att kommissionen inte har förmåga att genomföra förändringarna kan det nyvunna förtroendet för kommissionen naggas i kanten. Vår bedömning är att ett misslyckande vad gäller införandet av den verksamhetsbaserade styrningen kan medföra att kommissionen får det mycket svårt att vinna förtroende för den fortsatta reformprocessen.

Sverige har uttryckt sitt stöd för att kommissionen inför en styrningsmodell som baseras på mål och resultat. Den svenska statsförvaltningen har erfarenheter av vilka svårigheter som kan uppstå vid en övergång från ett system till ett annat. En sådan kunskap är viktig att förmedla till kommissionen.

## **6.2 Utlokalisering av verksamhet (åtgärd 17)**

Frågan om utlokalisering av verksamhet behandlas på en relativt övergripande nivå i vitboken om interna reformer. Däremot påpekas att det pågår ett arbete vad gäller att ta fram riktlinjer för hur, när och till vem verksamhet kan läggas ut. Resultatet av detta arbete visar sig bl.a. i ett antal rapporter som lagts fram av kommissionen sedan vitboken presenterades i mars 2000.

Kommissionen strävar efter att ytterligare decentralisera sin verksamhet och utarbeta nya arbetsformer. I detta kapitel redovisas dels vilka olika former av utlokalisering som diskuteras och dels vilka konkreta förslag som lagts fram, t.ex. vad gäller inrättandet av en ny typ av myndighet.

Inledningsvis finns skäl att påpeka att utlokalisering av verksamhet inte är ett nytt fenomen inom kommissionen. Exempelvis delar kommissionen och medlemsstaterna på förvaltningen av gemenskapsprogram, t.ex. inom strukturfonderna. Kommissionen har därmed utlokaliserat en del av sin verksamhet till de nationella förvaltningarna.

En annan form av utlokalisering har gjorts till s.k. tekniska kontor<sup>25</sup>. De tekniska kontoren är privata företag och inte offentliga instanser. Det kan t.ex. röra sig om aktiebolag eller konsultbyråer. Gemensamt är att deras uppdrag är av administrativ karaktär, exempelvis kan det handla om att bistå kommissionen i hanteringen av projektansökningar<sup>26</sup>.

Ett annat sätt att lägga ut verksamhet är s.k. outsourcing av olika stödfunktioner såsom tryckeri, restaurangverksamhet m.m. Ytterligare en form av utlokalisering har gjorts till s.k. fristående EU-myndigheter. De fristående EU-myndigheternas uppgifter kan variera från t.ex. teknisk rådgivning till forskning m.m. De fristående EU-myndigheterna är dock inte helt och hållet separata från kommissionen utan är en form av gemenskapsinstitution. De leds av en styrelse där såväl kommissionen som medlemsstaterna finns representerade<sup>27</sup>.

## 6.2.1 Kommissionens förslag

Kommissionen strävar efter att decentralisera och effektivisera sin verksamhet. Detta betyder med kommissionens egna ord ”doing less but doing it better”. I vitboken förtydligar kommissionen vad som avses med detta. Kommissionen delar för det första in sin verksamhet i två delar: kärnverksamhet (core activities) och icke-kärnverksamhet (non-core activities). Denna indelning spelar en stor roll för vilken typ av verksamhet som kan läggas ut och hur den skall organiseras.

Kärnverksamhet inbegriper sådana områden som kommissionen har skyldighet att ansvara för enligt fördragen. Dessa verksamheter måste alltid utföras av kommissionen även om vissa administrativa stödfunktioner kan utlokaliseras. Kärnverksamheter kan vara politiskt känsliga t.ex. krishantering och internationella förhandlingar eller sådana verksamheter där endast kommissionen har oinskränkta befogenheter såsom att lägga fram förslag till ny lagstiftning. Det kan också handla om kommissionens myndighetsutövning t.ex. när man tillser att konkurrensreglerna efterlevs.

---

<sup>25</sup> BAT – Bureau d'Assistance Technique, TAO – Technical Assistance Office

<sup>26</sup> Fall av ren myndighetsutövning har dock förekommit och fusk har uppdragats av t.ex. den oberoende expertkommittén.

<sup>27</sup> Se vidare Statskontorets rapport ”Fristående EU-myndigheter”, 1997:21.

Uppgifter som inte räknas till kommissionens kärnverksamhet kan antingen vara av sådan karaktär att kommissionen kan dela förvaltningen med medlemsstaterna. Detta sker redan, t.ex. när det gäller olika former av programverksamhet såsom strukturfondernas olika målprogram. Det kan också handla om rent administrativa uppgifter som kan läggas ut på t.ex. privata företag.

Kommissionen använder sig av tre olika definitioner av utlokalisering:

- Överföring. Kommissionen avser med detta att verksamhet överförs till framför allt olika offentliga gemenskapsinstanser. Det kan röra sig om sådana instanser som redan finns, t.ex. fristående EU-myndigheter eller sådana som kan komma att inrättas, t.ex. de nya genomförandemyndigheterna (se nedan).
- Decentralisering. När kommissionen decentraliserar sin verksamhet kan det ske till nationella förvaltningsmyndigheter som då fungerar som en länk i genomförandet av t.ex. olika strukturfondsprogram. Verksamheten genomförs i samarbete med kommissionen.
- Outsourcing. Outsourcing kan, till skillnad från de två andra formerna av utlokalisering, ske till den privata sektorn. Oftast rör det sig om stödfunktioner eller sådan verksamhet som kräver sakexpertis som inte finns tillgänglig inom kommissionen, t.ex. utvärderingsexpertis.

### **Förslag om verksamheter som kan utlokaliseras**

Som ett led i reformprocessen har kommissionen sett över sin verksamhet i syfte att undersöka hur de personella resurserna kunde omfördelas samt om man eventuellt kan avveckla tjänster. Uppdraget att genomföra undersökningen gavs till en specialinrättad arbetsgrupp inom kollegiet (se kapitel 4).

Samtliga kommissionärer och generaldirektörer ombads se över den egna verksamheten och svara på vilka tjänster som kunde avvaras om verksamheten minskades med 5, 10 eller 15 procent. Den 20 juli 2000 presenterades resultatet av undersökningen i form av en rapport "Matching the Commission's activities with its human resources – the means to match its ambition"<sup>28</sup>.

Ett syfte med rapporten var således att diskutera vilka tjänster som kan avvecklas (icke-kärnverksamhet) och vilka tjänstemän som då lösgörs och kan flyttas över till sådana områden där det behövs förstärkningar (kärnverksamhet). Ett annat mål med undersökningen var att klara ut vilka verksamheter

---

<sup>28</sup> SEC(2000)2000

som är lämpliga att lägga ut på andra instanser än kommissionen. En rad olika verksamheter anges som lämpliga för utlokalisering.

Med anledning av detta har berörda generaldirektorat givits i uppdrag att göra cost-benefit och genomförandeanalyser av de verksamheter som listats som möjliga för utlokalisering. Generaldirektoratet för budgetfrågor kommer att bistå arbetet med råd om metod m.m. Generaldirektoraten skall avlägga en tidrapport senast i slutet av september som visar när genomförandestudierna och cost-benefit-analyserna beräknas vara klara. I september kommer kommissionen också att redovisa de juridiska aspekterna för rådet samt föreslå en rättslig ram. Varje kommissionär som berörs av reformerna skall senast i mars månad 2001 lägga fram ett rapportutkast inför kollegiet. Planerings- och koordineringsgruppen för utlokalisering av verksamhet har fått sitt uppdrag förlängt för att stödja generaldirektoraten i detta arbete.

Totalt rör det sig om 24 olika verksamheter som är aktuella för utlokalisering:

A. Uppgifter som rör kommissionens interna förvaltning

- Management of infrastructure and assets (buildings, IT etc.) and provision technical services (part of the transport service, printshop etc.)
- Social services
- Administrative tasks relating to Staff regulations (salaries etc)
- Third-party files management of Budget DG
- Audiovisual productions and studios
- Translation
- Interpreting
- Legal proceedings of the Legal Service

B. Verksamhet som kan bedrivas gemensamt av institutionerna (Inter-institutional activities)

- Inter-institutional recruitment office
- Inter-institutional accounts office

C. Kontroll/övervakning av att gemenskapsregler och bestämmelser efterlevs i medlemsstaterna

- Nuclear safety monitoring office
- Food and veterinary office of health and consumer protection DG
- Inspection and monitoring of fisheries

(Totally or partly new activities)

- European food safety policy authority (partly new)
- Rail safety monitoring agency (new)
- Management agency for the single European air space (new)
- Maritime safety monitoring agency (new)
- Air safety agency (new)

#### D. Aktiviteter som rör gemenskapsprogram

- Technical assistance information office (TAIEX) of enlargement DG
- Human rights promotion
- Aid programmes to third countries of Common Service for External Relations (SCR)
- Public safety programmes of health and consumer protection DG
- Information channels of press and communication service – Information and publications of Education and culture DG
- Information and publications of Employment and social affairs DG.

När det gäller den första gruppen av verksamheter (A) kan det konstateras att det till stor del rör sig om uppgifter som kan läggas ut på privata aktörer (outsourcing). Vad gäller kommissionens uppgift att övervaka att medlemsstaterna efterlever gemenskapens regler och bestämmelser rör det sig däremot om överföring. Här handlar det om att inrätta s.k. fristående EU-myndigheter. Den närmast förestående torde vara den s.k. Luftsäkerhetsmyndigheten (Air safety agency). Det har dock funnits oenigheter om hur pass oberoende myndigheten skall vara i förhållande till kommissionen.

När det gäller de uppgifter som hör samman med genomförande av olika gemenskapsprogram finns det två möjligheter. Dels kan kommissionen decentralisera verksamheten genom att dela förvaltningen med medlemsstaternas förvaltningar såsom redan görs i fallet med strukturfonderna. Dels kan kommissionen inrätta s.k. genomförandemyndigheter som tar hand om delar av programcykeln. Det rör sig då om överföring av verksamhet. Detta beskriver vi närmare nedan.

#### **Förslag om att inrätta genomförandemyndigheter**

Den s.k. planerings- och koordineringsgruppen för utlokalisering av verksamhet har lagt fram förslag om att etablera ett antal nya myndigheter, s.k. *genomförandemyndigheter* (implementing agencies)<sup>29</sup>. Detta ligger i linje med de förslag som lades fram av såväl den oberoende expertkommittén som av parlamentet.

Som nämnts i inledningen finns det redan ett antal s.k. fristående EU-myndigheter. Av den information som finns i dagsläget framgår att myndigheterna skiljer sig från varandra framför allt i graden av självständighet och till viss del i vilka uppgifter som erläggs dem. Genomförandemyndigheterna kommer att arbeta med framför allt implementering av gemenskapsprogram och initiativ. De kommer också att vara kontrollerade av kommissionen i större utsträckning än de fristående EU-myndigheterna.

---

<sup>29</sup> "Externalisation of the management of Community programmes". 12 maj år 2000. För beskrivning av planerings- och koordineringsgruppen för utlokalisering av verksamhet, se kapitel fyra.



Syftet med att inrätta genomförandemyndigheter är att effektivisera kommissionens arbetssätt genom att skilja på policyutformning (som skall utföras av kommissionens generaldirektorat) och operativ verksamhet (som skall utföras av genomförandemyndigheterna). En sådan reform skulle förhindra otydlighet i ansvarsfördelningen mellan olika instanser, menar kommissionen. Dessutom skulle reformen svara mot den kritik som framförts av den oberoende expertkommittén vad gäller kommissionens bristande förmåga att kontrollera de s.k. tekniska kontorens verksamhet. Tanken är att genomförandemyndigheterna skulle utföra administrativa uppgifter istället för de tekniska kontoren.

Enligt de intervjuer Statskontoret genomfört med representanter inom kommissionen kommer det att finnas minst sex eller fler genomförandemyndigheter vid årsskiftet 2005/2006.

### **Förslaget innebär att kommissionen bibehåller kontrollen över genomförandemyndigheterna**

Kommissionen anser att de nya genomförandemyndigheterna bör vara nära knutna till den egna institutionen. Kommissionen menar att problemen med de två genomförandemyndigheter som funnits tidigare (the Kosovo Agency och the Training Agency) har haft sin grund i att kommissionen inte haft tillräckligt med kontroll över verksamheten<sup>30</sup>.

Dessa två myndigheter har verkat under en direktör som tillsattes av en styrelse bestående av medlemsstaterna. Detta medförde enligt kommissionen att politiska avvägningar kom att spela en betydande roll. Enligt uppgift har det dessutom varit ett problem för kommissionen att vissa medlemsstater involveras i myndigheternas verksamhet på två nivåer. Den första är således i styrelsen medan den andra är representationen i en s.k. verkställighetskommitté (management committee). Vissa länder representeras av sitt finansministerium i styrelsen men av ett annat ministerium (med sakansvar) i verkställighetskommittén. Enligt uppgift har detta inneburit förseningar då ministerierna i vissa fall har röstat emot den nationella ståndpunkten.

Den nya genomförandemyndigheten skall därför knytas närmare kommissionen. Förslaget ger kommissionen stark kontroll över myndigheten. Exempelvis skall genomförandemyndigheten ledas av en styrelse varav majoriteten ledamöter skall komma från kommissionen, inklusive ordföranden. De ledamöter som inte är kommissionstjänstemän kan vara anställda inom en annan institution. Direktören samt 25 % av personalstyrkan skall vara kommissionstjänstemän och myndigheten skall, åtminstone inledningsvis, vara förlagd till Bryssel. Styrelsen skall ha i uppdrag att anta arbetsordning, interna finansiella regleringar, arbetsprogram samt administrativ

---

<sup>30</sup> "Externalisation of the management of Community programmes". 12 maj år 2000.

budget. Medlemsländerna skall konsulteras innan detta sker (consultative committée).

### **Förslaget om genomförandemyndigheter innebär ett nytt rättsligt ramverk och flexiblare anställningsformer**

Anställningsvillkoren för personal inom institutionerna regleras i dagsläget genom tjänsteföreskrifterna. Kommissionen föreslår att flexiblare rekryteringsförfaranden och anställningsformer skall gälla för de nya genomförandemyndigheterna. Planerings- och koordineringsgruppen för utlokalisering av verksamhet föreslår exempelvis att en ny typ av tjänstekategori inrättas. Kategorin skulle påminna om de tillfälliga tjänster som finns i dagsläget (s.k. "auxiliaire – tjänst"). Skillnaden skulle dock vara att de som anställs som tillfällig personal skulle kunna få kontrakt som motsvarar ett projekt/programs längd. Detta har tidigare inte varit möjligt då tillfällig personal enligt tjänsteföreskrifterna endast kan erhålla ettårskontrakt.

Att inrätta genomförandemyndigheter kräver såväl ett nytt rättsligt ramverk som ändringar i tjänsteföreskrifterna. Kommissionen diskuterar för närvarande huruvida de nya genomförandemyndigheterna bör ha en samlad förordning (ungefär som vår verksförordning) som man sedan kan anpassa till myndigheters särskilda behov (ungefär som instruktioner/regleringsbrev). Den andra lösningen kan vara att man gör en specifik förordning för varje myndighet. Enligt kommissionen kan förhandlingarna med rådet och parlamentet i detta ärende komma att ta lång tid. Kommissionen räknar t.ex. med att det kan komma att ta upp till 18 månader att processa frågan om en ny genomförandemyndighet på biståndsområdet med rådet och parlamentet. Därför föreslår kommissionen i detta fall en temporär lösning. Vi kommer att behandla detta närmare i följande avsnitt.

### **Förslag om en genomförandemyndighet på biståndsområdet – Europaid**

En av kollegiets arbetsgrupper, den s.k. Relexgruppen<sup>31</sup> har utarbetat ett förslag på hur kommissionens biståndsverksamhet kan effektiviseras och moderniseras. Förslaget antogs av de övriga kommissionärerna den 16 maj år 2000<sup>32</sup>. Förslaget innebär att den gemensamma tjänsten för yttre förbindelser (Common Service for External Relations, SCR) avvecklas och på sikt omorganiseras till en genomförandemyndighet.

---

<sup>31</sup> Förkortning för franskans "relations extérieures" dvs. yttre förbindelser. Relexgruppen är sammansatt av kommissionsledamöterna för yttre förbindelser (ordförande), för handel, bistånd, humanitärt stöd (ECHO), utvidgningen samt ekonomiska och finansiella affärer.

<sup>32</sup> "Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance". 16 maj år 2000.

Den gemensamma tjänsten för yttre förbindelser är idag ansvarigt för såväl tekniska och operationella frågor vad gäller bistånd till tredje land som finansiering, bokföring och ingående av avtal. De ansvarar även för revision och utvärdering av biståndet. Uppgifterna är av administrativ karaktär till skillnad från det arbete som bedrivs på de olika generaldirektoraten med ansvar för relationer med tredje land. Dock har rollfördelningen mellan de olika instanserna i vissa fall varit oklar. Relexgruppen förslag syftar därför till att förtydliga gränsdragningen vilket man menar skulle förbättra effektiviteten i biståndshanteringen.

Enligt förslaget skall de sakansvariga generaldirektoraten arbeta fram riktlinjer för programverksamheten. Den nya biståndsmyndigheten, ”Europaid” kommer att ansvara för resten av programcykeln, dvs. den operativa delen av arbetet. Kommissionens olika delegationer i mottagarländerna kommer att tilldelas en större roll än tidigare vad gäller genomförandet av programmen. Programcykeln initieras således av kommissionen och det kan röra sig om att utarbeta riktlinjer eller landspecifika strategier men det kan även handla om att bestämma hur mycket pengar som skall ges till en särskild region. Därefter ansvarar genomförandemyndigheten för att projektet genomförs i tredje land, dvs. de kommer att ha nära kontakt med kommissionens delegation i landet. Delegationen ansvarar i sin tur för kontakterna med och kontrollen av de nationella myndigheter eller privata företag som utför arbetet.

När det gäller medlemsstaternas deltagande i biståndshanteringen kan det konstateras att de nationella förvaltningarna idag deltar i ca femtio verkställighetskommittéer (management committees). Kommissionens förslår att kommittéerna i framtiden skall fokusera på policy- och strategifrågor istället för att gå in på enskilda projekt. Medlemsstaterna skulle således komma in i projektcykelns inledning, dvs. i den fas som kallas programmering och som ryms inom generaldirektoratets ansvarsområde. Så vitt vi erfarit är det otydligt hur medlemsstaterna skall få insyn i Europaid's verksamhet.

Kommissionen påpekar att det är viktigt att övervakning, kontroll och utvärdering förstärks i takt med att en verksamhet decentraliseras. Därför kommer insatserna på utvärderingsområdet att intensifieras vad gäller den nya genomförandemyndighetens verksamhet. Diskussioner pågår angående var utvärderingsfunktionen skall placeras. Antingen kan den förläggas till biståndsmyndigheten och så att säga inkorporeras i projektcykeln eller så kan den etableras inom kommissionen och på så vis finnas närmare det strategiska beslutsfattandet.

Det föreslås också att en särskild interdepartemental kvalitetsgrupp inrättas (Quality Support group, QSG). Representanter till kvalitetsgruppen skall väljas ut från berörda generaldirektorat av Relexkommissionärerna och

också svara direkt inför dessa. Gruppens uppgift kommer att vara att se till kvalitén i själva programmeringen, dvs. den del av en projektcykel som handlar om strategiska val och framtagande av policyriktlinjer. Ett sekretariat till gruppen kommer att inrättas inom generaldirektoratet för utvecklingsfrågor.

Relexgruppen pekar på att den föreslagna reformen på biståndsområdet helt och hållet ligger i linje med den förändringsprocess som kommissionen skisserar i vitboken. Att skilja ut den gemensamma tjänsten för yttre förbindelser från kommissionen och göra den till en genomförandemyndighet överensstämmer med kommissionens ambition att fokusera på kärnverksamheter. Kommissionen behåller direkt kontroll över policyformulering och strategiutformning medan rent administrativa och operationella uppgifter utlokaliseras.

### **En temporär lösning på biståndsområdet: implementeringskontoret**

Kommissionen bedömer att det är ytterst angeläget att omgående modernisera och effektivisera administrationen på biståndsområdet. I väntan på att förhandlingarna med rådet och parlamentet vad gäller såväl ändringarna i tjänsteföreskrifterna som inrättandet av ett nytt rättsligt ramverk för myndigheten skall bli klara, har kommissionen föreslagit en temporär lösning för att processen skall kunna starta omgående. Den temporära lösningen skulle vara att inrätta ett implementeringskontor inom kommissionen. Kontoret skulle vara verksamt fram till dess att den rättsliga ramen för myndigheten fastställts.

Kontoret skulle således inrättas inom kommissionen. I praktiken innebär detta att kontoret kommer att fungera ungefär som ett generaldirektorat. Kontoret skulle ledas av en styrelse bestående av kommissionsledamöterna i Relexgrupp<sup>33</sup>. Personalen skulle dels komma från den gemensamma tjänsten för yttre förbindelser men också från medlemsstaterna (nationella experter med 3-års kontrakt) och tillfällig personal ("auxiliärer" med 1-års kontrakt). Verksamheten beräknas sätta igång vid årsskiftet 2000/2001.

### **Förslag om ökat samarbete med medlemsstaterna och de nationella myndigheterna**

Kommissionen har länge delat förvaltningen av gemenskapsaktiviteter inom jordbruks- och utbildningssektorn med medlemsstaterna och nationella myndigheter. Samarbetet gäller även de olika programmen som ryms inom ramen för strukturfonderna. Kommissionen anser att den delade förvaltningen bör förstärkas och utvecklas även på andra områden.

---

<sup>33</sup> Patten (ordförande), Nielson (verkställande chef), Lamy, Verheugen, Solbes.

En delad förvaltning ställer krav på medlemsstaterna vad gäller redovisning, uppföljning och utvärdering. I ett sådant decentraliserat system blir det också allt viktigare för kommissionen att följa upp, kontrollera och utvärdera de nationella förvaltningarnas verksamhet. En decentralisering kan således komma att kräva omfattande insatser från båda parter. Det är därför inte säkert att en utökad delad förvaltning mellan kommissionen och medlemsstaterna är kostnadseffektiv. Kommissionen menar dock att en ökad decentralisering till de nationella förvaltningarna är önskvärd eftersom en sådan utveckling skulle medföra att verksamheten fördes närmare medborgarna, dvs. den skulle ligga i linje med subsidiaritetsprincipen. En tydlig ansvarsfördelning är dock viktig. Inom utbildningsområdet har kommissionen och medlemsstaterna tagit fram tydliga riktlinjer i form av ett ramverk som reglerar ansvarsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna<sup>34</sup>.

En annan modell för att förstärka samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna är att sekundera kommissionstjänstemän till de nationella förvaltningarna<sup>35</sup>. Detta kan bl.a. möjliggöra att de nationella myndigheternas ges mer omfattande befogenheter än vad som är fallet med t.ex. utbildningsprogrammen.

Kommissionens arbete med att finna mer strukturerade samarbetsformer med medlemsstaterna pågår för närvarande. För tillfället finns det dock inte något konkret förslag på hur ett förstärkt samarbete formellt skall konstrueras.

### **Förslag om att se över styrformerna inom unionen – en ny vitbok om Governance**

Att decentralisera och överföra uppgifter från kommissionen är en mycket aktuell fråga. Som nämntes i kapitel fyra har kommissionen nyligen tillsatt en arbetsgrupp inom generalsekretariatet som skall ta fram en ny vitbok om styrformer inom unionen (Task force on Governance). Gruppen skall presentera resultatet av sitt arbete senast vid halvårsskiftet 2001.

Syftet med den nya vitboken är för det första att diskutera hur man kan decentralisera den verksamhet som idag styrs från Bryssel till nationella, regionala och lokala instanser samt foga samman dessa aktörer i olika nätverk. För det andra vill kommissionen se över unionens olika politikområden för att analysera hur man kan modernisera styrformerna och identifiera beröringspunkter mellan de olika områdena.

---

<sup>34</sup> Beslut i februari år 2000.

<sup>35</sup> Externalisation of the management of Community programmes. 12 maj år 2000.

Hittills har gruppen presenterat en internpromemoria som cirkulerat på remiss inom kommissionen. Enligt uppgift innehöll promemorian få konkreta förslag. Gruppen har också lagt fram en arbetspromemoria/arbetsplan i mitten av oktober 2000, ”Enhancing democracy in the European Union”. Promemorian berör bl.a. att nationella och regionala myndigheter skall få en större möjlighet att anpassa gemenskapslagstiftningen till de nationella systemen. Kommissionen föreslår dessutom att regionala myndigheter, dvs. framfört allt kommuner i Sveriges fall, och även det civila samhället skall få större inflytande över beslutsfattandet inom unionen. Men även privata företag skall kunna involveras mer, t.ex. när det gäller att ta fram ny lagstiftning inom vissa tekniska områden.

Promemorian berör även hur arbetet med att ta fram vitboken skall fortskrida. Bl.a. delas det övergripande syftet upp i sex undernivåer. Troligtvis kommer det att startas upp sex webbsidor där i första hand kommissionens tjänstemän kan debattera:

- hur öka kvalitén i den offentliga diskussionen kring EU-frågor
- hur arbeta fram och genomföra gemenskapslagstiftning
- hur förbättra EU:s verkställighetsansvar genom decentralisering
- hur verka för samstämmighet och samarbete genom ett ”nätverkande” EU
- hur förstärka EU:s deltagande på den globala arenan
- hur förstärka samstämmigheten mellan politikområdena och förbättra dess strategiska roll inom EU

Som vi nämnde i kapitel fyra kommer det också att inrättas tolv arbetsgrupper som skall vidareutveckla och lägga fram de konkreta förslag som skall ingå i vitboken. Arbetsgrupperna kommer att bestå av de generaldirektorat som uttryck särskilda önskemål om att delta i arbetet. Den särskilda ”governance”-gruppen skall bistå samtliga tolv arbetsgrupper och de skall också se till att kontakter etableras med olika aktörer runt om i EU.

Sep 2000	Slutgiltigt förslag om biståndsmyndighet. Rättslig ram för biståndsmyndighet. Tidplan för cost-benefit- och genomförandeanalyse
Jan 2000	Biståndskontor inrätta
Mars 2000	Resultatet av cost-benefit- och genomförandeanalyserna. Utkast till kollegie
Sommaren 2000	Kommissionens presenterar en vitbok om styrformer, ”A Whitepaper on European” Governance
Juni 2000	Utvärdering av biståndskontorets verksamhet

## 6.2.2 Sveriges inställning

Sverige har ännu inte formellt någon samlad inställning till kommissionens förslag beträffande utlokalisering av verksamhet. Kommissionens ansats att

utlokalisera verksamhet kan som visats i föregående avsnitt innebära en rad olika saker. Det kan t.ex. innebära ren outsourcing men det kan lika väl handla om en gemensam förvaltning av olika program. Utlokalisering kan också diskuteras på ett mer övergripande plan, dvs. vem som skall ansvara för vad i framtiden. Denna fråga, bland andra, är föremål för det arbete som nu pågår inom kommissionen och som kommer att resultera i den ovan nämnda vitboken om ”governance”.

Till stor del är frågan om utlokalisering relativt nyväckt inom kommissionen och arbetet är än så länge i ett inledningsskede. Man kan säga att det pågår parallella processer inom kommissionen där man arbetar med olika typer av utlokalisering. Det finns således inget heltäckande förslag om utlokalisering som medlemsstaterna kan ta ställning till. Detta kan vara skälet att det inte finns någon samlad ståndpunkt från svensk sida vad gäller utlokalisering av kommissionens verksamhet

För närvarande är det mest konkreta förslaget det som rör utlokalisering av verksamhet till den nya genomförandemyndigheten (kontoret) på biståndsområdet som med största sannolikhet kommer att inrättas vid årsskiftet. Från svensk sida är det Utrikesdepartementet (UD-IC) som följer frågan. En särskild arbetsgrupp har tillsatts i syfte att möta förändringarna samt ta fram en svensk ståndpunkt vad gäller biståndskontoret. Sverige understryker att det är viktigt att kommissionen samarbetar med förvaltningar och privata aktörer i tredje land och att det i detta syfte är viktigt att utveckla tydliga mål och resultatindikatorer (performance indicators). Detta ligger i linje med vad kommissionen föreslår.

I framtiden kommer sannolikt flera departement att behöva ta ställning till att nya myndigheter etableras inom deras ansvarsområden. Det är för oss oklart om de departement som kan komma att beröras av detta redan inlett ett förberedelsearbete. Det är inte heller helt tydligt om det finns en samordnande funktion i denna fråga. Vad gäller den sektorsövergripande frågan om ”governance” tror vi att den kan komma att påverka Regeringskansliet som helhet.

### **6.2.3 Andra medlemsstaters inställning**

Reformförslagen som rör utlokalisering av verksamhet är relativt nya och förslaget till den rättsliga ramen för genomförandemyndigheter är inte framlagd ännu. Det har därför varit svårt för oss att utröna vad medlemsstaterna anser om inrättandet av genomförandemyndigheter.

Många länder ställer sig positiva till reformer som påminner om den modell som finns i hemlandet, detta gäller i princip samtliga förslag. Danmark menar t.ex. att outsourcing av olika stödverksamheter visat sig mycket pas-

sande i Danmark medan Belgien som är värdland för många av EU-institutionerna vill att frågan om utlokalisering bereds i samarbete med de belgiska myndigheterna. Belgien anser dessutom att syftet med utlokalisering av verksamhet måste vara att det är kostnadseffektivt, dvs. att kostnaden för att övervaka den verksamhet som flyttas ut från kommissionen inte är högre än den kostnad som finns i dagsläget. Storbritannien uttrycker ett starkt stöd för att riktlinjer om utlokalisering utarbetas. Holland har å sin sida framfört önskemål om att den instans som inrättas för utvärdering av bistånd skall vara oberoende av genomförandemyndigheten och att den således bör rapportera direkt till kollegiet.

#### **6.2.4 Statskontorets analys och bedömning**

##### **Utlokalisering av verksamhet får betydande konsekvenser för kommissionens organisation och funktion**

Kommissionens nya riktlinjer för utlokalisering kommer med största sannolikhet att få stor betydelse för institutionen och dess personal. Om reformen blir framgångsrik kommer kommissionens generaldirektorat i framtiden att arbeta mer med policyutformning och i mindre utsträckning ägna sig åt operativ och administrativ verksamhet. Det kommer att inrättas ett antal genomförandemyndigheter i Bryssel med personal som visserligen är anställda av kommissionen men har flexibla villkor än övriga tjänstemän. Det är troligt att detta blir en framtida knäckfråga för kommissionen och fackföreningarna.

Kommissionens planer på att utlokalisera verksamhet är än så länge i sin linda. Många frågor måste först behandlas av rådet och parlamentet. Inte minst måste kommissionen förhandla med fackföreningarna inom organisationen. Kommissionen kommer således att arbeta med dessa frågor under överskådlig framtid.

##### **Utlokaliseringen kommer att ta tid att genomföra**

Kommissionens planer på att lägga ut verksamheter är omfattande och ambitiösa. De inbegriper såväl inrättandet av nya genomförandemyndigheter som att se över hur man kan decentralisera beslutsfattande inom unionen. Det är tydligt att resultatet av kommissionens utlokaliseringsstrategi kommer att visa sig först om flera år.

Vi konstaterar dock att kommissionen tydligt markerar att förändringar *kommer* att äga rum även om det inte i alla avseenden är klart hur de konkret skall genomföras. Etableringen av genomförandemyndigheter är en mycket



långt framskriden idé medan arbetet med att se över styrformerna inom unionen är ännu på idéstadiet.

### **Många grupper arbetar med frågorna inom kommissionen**

Det finns många olika former av utlokalisering. Det handlar om utlokalisering av delar av programverksamhet till nya genomförandemyndigheter, det rör outsourcing till privata aktörer och det handlar om gemensam förvaltning med nationella förvaltningar vad gäller genomförandet av olika gemenskapsprogram. Detta medför att många aktörer inom kommissionen arbetar med att ta fram riktlinjer för utlokalisering av verksamhet. Exempelvis arbetar planerings- och koordineringsgruppen med att ta fram riktlinjer som täcker in hela begreppet utlokalisering medan en av kollegiets arbetsgrupper (Relexgruppen) presenterat förslag som rör utlokalisering av biståndshanteringen.

Kommissionen har ambitionen att samordna arbetet och även om det är många aktörer som involveras och berörs av arbetet med att arbeta fram riktlinjer för utlokalisering av verksamhet går det att identifiera ett antal nyckelfunktioner inom kommissionen. En sådan är planerings- och koordineringsgruppen för utlokalisering av verksamhet som nu fått sitt uppdrag förlängt. En annan viktig funktion är den särskilda arbetsgruppen för administrativa reformer, TFRA som vi beskrev i kapitel 4. Gruppen har en samordnande roll för såväl reformpaketet som sådant som rör frågan om utlokalisering. Ytterligare en viktig kontaktpunkt torde vara den nya arbetsgrupp som ska se över styrformerna inom unionen (Task force on governance).

Statskontorets intryck är att det torde finnas goda möjligheter att bedriva en konstruktiv diskussion med dessa centrala samordningsfunktioner vad gäller den övergripande förändringen av unionen.

### **Medlemsstaterna berörs av reformerna**

Kommissionens planer att utlokalisera verksamhet berör inte bara den egna organisationen utan även medlemsstaterna. Kommissionen har en förhoppning om att medlemsstaterna skall delta i olika nätverk som kan stödja kommissionen och genomförandemyndigheterna med informations- och tjänsteutbyte m.m.

De nationella förvaltningarna kommer, enligt kommissionens förslag, troligtvis att spela en större roll än tidigare vad gäller implementeringen av gemenskapspolitiken. Utvecklingen kommer att ställa större krav på kommissionens förmåga att följa upp, kontrollera och utvärdera hur såväl genomförandemyndigheter som medlemsstaternas förvaltningar bedriver den verksamhet som är beslutad på gemenskapsnivå. Kraven på medlems-

staternas förvaltningar vad gäller rutiner för programverksamhet och uppföljning, redovisning och utvärdering kommer också att öka.

### **En förändrad struktur inom EU**

Dessa förändringar ger på sikt en ny och mer decentraliserad struktur med fler kopplingar mellan olika aktörer inom EU. Att kommissionen arbetar med att ta fram en vitbok om såväl styrformer inom unionen som samstämmigheten mellan dess politikområden tyder på att kommissionen vill se till helheten. I förlängningen tycks det inte handla om att inrätta en eller två genomförandemyndigheter utan snarare om att helt förändra strukturen inom EU.

### **I Sverige berörs många aktörer**

Många aktörer i Sverige berörs och kommer att beröras av såväl kommissionens förslag om utlokalisering av verksamhet som av förslagen i den kommande vitboken om "governance". Inom Regeringskansliet torde det vara ett antal departement som direkt kommer att beröras av kommissionens förslag. Exempelvis kommer kommissionens förslag om att inrätta genomförandemyndigheter innan årsskiftet 2005-06 att kräva ett ställningstagande från de departement som direkt ansvarar för området i fråga.

Även myndigheter, kommuner m.fl. berörs av kommissionens förslag t.ex. vad gäller delad förvaltning av gemenskapsprogram och ökade kontakter med kommissionens via nätverk. Dessa, tillsammans med såväl föreningar som företag, kan beröras av förslagen om ökad decentralisering och ökat deltagande i EU:s beslutsprocess, dvs. de frågor som kommissionen vill ta upp i den kommande vitboken om "governance".

### **Många frågor att ta ställning till**

Många frågor är än så länge oklara vad gäller utlokalisering av verksamhet. Det finns således mycket som Regeringskansliet behöver ta ställning till. Exempelvis är inte genomförandemyndigheternas status helt klarlagd. Enligt vår mening gäller det särskilt medlemsstaternas insyn i genomförandemyndigheternas arbete. En annan fråga är hur de andra planerade genomförandemyndigheterna skall utformas (uppdrag, insyn, organisation etc.).

Kommissionen vill öka den s.k. delade förvaltningen med medlemsstaternas myndigheter vad gäller genomförandet av olika gemenskapsprogram. I detta sammanhang är det viktigt att uppmärksamma och granska de ökade kostnader som detta sannolikt kommer att innebära för svenska myndigheter. Ytterligare en fråga som behöver diskuteras är hur regeringen får insyn i de nätverk som kommissionen vill starta upp med myndigheter, kommuner och

även med det civila samhället som en följd av arbetet med den nya vitboken om ”governance”.

Den nya vitboken om ”governance” innehåller frågor som påverkar aktörer utanför Regeringskansliet. Kommissionen vill därför involvera dessa i en dialog och i nätverk. I första hand tycks kommissionen vilja engagera andra aktörer än regeringarna. Det är viktigt att samtliga berörda aktörer kan bidra och påverka EU:s framtida struktur när det t.ex. gäller frågor som subsidiaritetsprincipen. Men det är samtidigt viktigt att Regeringskansliet har ett grepp om vad som diskuteras och beslutas i det s.k. ”multilevel governance” system som kommissionen beskriver<sup>36</sup>.

### **Kan Sverige påverka?**

Det finns enligt vår uppfattning goda möjligheter för medlemsstaterna att bidra till processen med att utlokalisera verksamhet. Det finns som redan nämnts ett antal grupper och aktörer inom kommissionen som aktivt arbetar med dessa frågor. Många frågor är öppna och möjligheterna att bidra till utformandet av de färdiga förslagen torde vara goda. Dessutom pekar kommissionen tydligt på nödvändigheten av att engagera de aktörer som kommer att beröras av förslagen i den kommande vitboken om ”governance”, dvs. nationella, regionala och lokala aktörer.

### **Det är viktigt att Regeringskansliet tar ett helhetsgrepp**

Det är viktigt att Regeringskansliet tar ett helhetsgrepp när det gäller frågorna som rör utlokalisering av verksamhet. Vår uppfattning är att samtliga reformförslag som rör utlokalisering bör ses som en helhet snarare än avgränsade förslag inom vissa sakområden. Utlokalisering och decentralisering är sektorsövergripande och vi tror därför att Sverige bör diskutera dessa frågor brett och med många aktörer.

Statskontoret föreslår att det inleds en diskussion inom Regeringskansliet.

Syftet bör bl.a. vara att ta ställning till huruvida Sverige kan eller bör ha en samlad ståndpunkt i frågan samt se vilka lärdomar som kan tas av erfarenheterna vad gäller utlokaliseringen av biståndshanteringen.

Vi tror också att det kan vara viktigt att bedriva ett parallellt arbete till det som idag bedrivs inom kommissionen vad gäller unionens framtida styrformer. En möjlighet är att inrätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Arbetsgruppen skulle kunna samla de enheter som direkt berörs av frågan om utlokalisering av verksamhet och av förslagen i den nya vitboken om ”governance”.

---

<sup>36</sup> Multilevel governance betyder ungefär ”styrning på flera nivåer”.

Gruppen skulle ha till uppgift att bevaka frågorna men också att ta fram strategier och formulera riktlinjer. Till arbetsgruppen skulle en eller två referensgrupper kunna knytas. En referensgrupp skulle bestå av aktörer som kommer att involveras i processen, t.ex. genom direktkontakter med kommissionen. Det kan röra sig om kommuner, intresseorganisationer och myndigheter. Referensgruppen skulle t.ex. förmedla sin syn på utvecklingen och frågeställningarna som förs fram av kommissionen. Det är viktigt att föra en bred diskussion om dessa frågor. En annan referensgrupp skulle kunna bestå av svenskar som har arbetat inom institutionerna och därför kan förmedla sina erfarenheter av EU:s förvaltning.

Vi bedömer vidare att det är viktigt att förmedla den svenska synen till kommissionen. Att Sverige tar kommissionens förslag på allvar och dessutom aktivt arbetar med frågan om unionens framtida beslutfattande genom att involvera såväl myndigheter, kommuner som det civila samhället torde ge oss stora möjligheter att påverka utvecklingen av unionens framtida struktur.

### **6.3 Effektivare och resultatorienterade arbetsmetoder (åtgärd 18, 19, 20)**

Ett uttalat syfte med reformarbetet är att införa en mer decentraliserad förvaltningsstruktur inom kommissionen. Detta arbete påbörjades redan under Santer-kommissionen i och med lanseringen av reforminitiativ som SEM 2000 och MAP 2000. Förslagen i vitboken tar upp frågor om decentraliserat beslutfattande, ansvarstagande och projektarbete. Förslagen är således starkt förknippade med det personalpolitiska reformpaket som vi tar upp i nästa kapitel. I detta avsnitt tas dock endast upp de förslag som kommissionen samlat i ett handlingsprogram för förbättrade arbetsmetoder.

#### **6.3.1 Kommissionens förslag**

##### **Ett handlingsprogram för att förbättra arbetsmetoderna**

Kommissionen tillsatte i juni 2000 en vice generalsekreterare. Vice generalsekreteraren har givits i uppdrag att se över kommissionens arbetsmetoder och lyfta fram särskilt goda exempel (best practices). Det övergripande målet med översynen är att förenkla och effektivisera arbetsmetoderna inom kommissionen. Mer exakt eftersträvas ytterligare decentraliseringar inom organisationen. Syftet är även att införa moderna managementmetoder såsom kvalitetssäkring, projektarbete över enhetsgränserna och en idébank för personalens förslag till förbättringar. Dessutom vill kommissionen att kompetens skall ligga till grund för vilka uppgifter de anställda tilldelas och inte antalet arbetsår inom kommissionen som fallet är idag.

I oktober 2000 presenteras en rapport om hur rutinerna ser ut i dagsläget. Rapporten behandlar även i vilken utsträckning den nuvarande decentraliseringen har varit kostnadseffektiv (dvs. den som genomförts inom ramen för t.ex. SEM 2000 och MAP 2000 samt sedan den nya kommissionen tillträtt). Därefter skall arbetet under vice generalsekreterarens ledning fortsätta fram till utgången av innevarande år då en handlingsplan för förbättrade arbetsmetoder skall läggas fram. Generalsekretariatet och vice generalsekreteraren har ett övergripande ansvar för att ta fram handlingsplanen. Generaldirektoratet för personal och administration (med stöd av generalsekretariatet) arbetar med de personalrelaterade åtgärderna.

Instanser som arbetar med genomförandet av åtgärd 18, 19 och 20 är framför allt generaldirektoratet för personal och administration, generalsekretariatet och till viss del den nya internrevisionstjänsten.

### **6.3.2 Sveriges inställning**

Sverige ser överlag positivt på reformerna. Vi har dock inte kunnat slå fast huruvida Sverige engagerat sig aktivt i frågan eller om vi inlett det bilaterala erfarenhetsutbyte som efterfrågas i vitboken.

### **6.3.3 Andra medlemsstaters inställning**

Flertaget medlemsländer ser positivt på de reformer som föreslås. De flesta medlemsländer har genomfört liknande reformer inom sina respektive förvaltningar. Vår uppfattning är dock att andra medlemsländer i första hand lämnat synpunkter på de personalpolitiska reformer som redovisas i kapitel sju.

### **6.3.4 Statskontorets analys och bedömning**

Att förbättra arbetsmetoderna inom kommissionen är främst en intern angelägenhet för kommissionen och kommer framför allt att ha betydelse för kommissionens personal. Att cheferna i framtiden förväntas se till personalens kompetens vid tillsättningar och att personalen i högre grad skall kunna arbeta i enhetsöverskridande projektgrupper torde bidra till att modernisera administrationen. Vissa av dem som Statskontoret intervjuat ställer sig dock tveksamma till förutsättningarna för att förslaget skall lyckas. De menar t.ex. att det kan uppstå problem när cheferna plötsligt s.a.s. skall stöpas om till moderna "management-coacher".

Det är naturligtvis svårt att förutspå utvecklingen på detta område eftersom det i stor utsträckning kommer att handla om människors attityder. Det kan

dock konstateras att kommissionen påbörjat ett ambitiöst arbete och om resultatet blir gott kan det sannolikt gynna även medlemsstaterna.

Kommissionen signalerar dessutom tydligt att de har behov av stöd från externa aktörer för att kunna åstadkomma en modern förvaltning.

Statskontoret menar att Sverige skulle kunna engagera sig i denna fråga. Detta då vi har erfarenhet av liknande reformer inom förvaltningen. Det pågår också kvalitetssäkringsprojekt inom många myndigheter. Utbyte och ökade kontakter med kommissionen skulle dessutom ligga helt i linje med det förvaltningspolitiska handlingsprogram som regeringen lade fram under hösten 2000 och som är en prioriterad fråga i budgetpropositionen för år 2001.

## **7 Moderniserad personalpolitik (åtgärd 21- 62)**

Kommissionens personalpolitik har länge ansetts vara både förlegad och ineffektiv. Rapporter från bl.a. den oberoende expertkommittén har pekat på att kommissionen behöver modernisera och effektivisera sin interna administration. De förslag som läggs fram i vitboken bör ses mot bakgrund av att mycket få reformer genomförts på det personalpolitiska området inom kommissionen. Mycket av det som tas för givet i ett medlemsland som Sverige kan av en del anställda inom kommissionen upplevas som revolutionärt.

De personalpolitiska reformerna är av betydelse för medlemsstaterna. Många av förslagen skall avgöras i rådet såsom frågan om löner- och pensioner, översynen av tjänsteföreskrifterna och förändringar av rekryteringsförfarandena. Även de reformförslag som faller inom kommissionens eget ansvarsområde kan få stor betydelse för medlemsstaterna och särskilt för Sverige som kommer att hålla i ordförandeklubban under det halvår då många känsliga frågor skall avgöras. Tidigare har försök att modernisera arbetsvillkoren orsakat strejker inom organisationen.

I vitboken presenterar kommissionen 41 åtgärdsförslag som delas in i tretton delområden. Vi har nedan försökt sammanfatta några viktiga drag i det personalpolitiska reformpaketet. Det bör påpekas att många av förslagen är av en fortgående karaktär. Med det menar vi att kommissionen i vitboken pekar på att åtgärder är önskvärda och att det skall inledas ett arbete med att ta fram förslag på området. Arbetet med att vidareutveckla förslagen och genomföra dem sker nu inom kommissionen. Det har inrättats s.k. genomförandegrupper för detta ändamål. Dessa beskrivs direkt efter genomgången av de reformer som aviseras i vitboken.

### **7.1 Kommissionens förslag**

#### **Chefsutbildning på EU-nivå**

Kommissionens förslag beskriver en modern organisation där var och en tar ansvar för sitt eget arbete och där rätt person rekryteras till rätt tjänst. För att lyckas genomföra en sådan modernisering och effektivisering av arbetssätt och det som ofta kallas ”kultur” på arbetsplatsen, avser kommissionen bl.a. att satsa på ledarskapsutbildning av chefer på mellan- och högre nivå. Att cheferna har rätt inställning till sin personal är vitalt för att reformerna skall bli framgångsrika menar kommissionen. Dessutom vill kommissionen satsa på karriärvägledning, bl.a. genom att inrätta en central tjänst med uppgift att erbjuda rådgivning till enskilda tjänstemän.

För att åstadkomma synergieffekter vad gäller utbildningsinsatser föreslår kommissionen att det inrättas ett särskilt utbildningscentrum för EU:s offentliga förvaltning. Detta centrum skall utbilda de chefer på mellannivå och på högre nivå som är verksamma inom EU:s olika institutioner.

### **Nya karriärmöjligheter och nya regler för befordran**

Kommissionen vill förändra reglerna för befordran. En karriär inom kommissionen har tidigare varit avhängig antal tjänsteår inom organisationen. Kommissionen tillstår att detta skapar frustration hos de anställda. Frustrationen förstärks av de skarpa linjerna mellan olika tjänstekategorier och att det i princip är omöjligt att gå från en tjänstekategori till en annan<sup>37</sup>. Nu vill således kommissionen modernisera detta system. Duglighet skall ligga till grund för befordran från en tjänstekategori till en annan medan det fortfarande är antal år i organisationen som skall gälla vid befordran inom en lönegrad.

Kommissionen avser dessutom avskaffa det gamla betygssystemet som baseras på poäng. Tidigare har som sagt anställningstid men också betyg (poäng) legat som grund för befordran. Många har varit kritiska till detta inom organisationen då man menar att det är omöjligt att sätta rättvisa poäng på anställdas prestationer. Ett sådant system bygger på subjektiva uppfattningar, menar kritikerna. Istället för poängbetygssystemet vill kommissionen således införa årliga prestationsbedömningar, t.ex. genom arbetsbeskrivningar, moderna metoder för feedback m.m.

Vissa har dock pekat på att även detta kommer att bli en subjektiv bedömning av chefen. Än så länge finns inga fullgoda kvantitativa prestationsbedömningar att tillgå. En del påpekar att detta även gäller de nya arbetsbeskrivningarna, vilka också de saknar mätbara indikatorer. Dessutom skall de skickas till central instans istället för till den närmaste chefen. Kritiker menar att det inte är möjligt att den centrala instansen skall kunna gå igenom alla arbetsbeskrivningar och att det vore mer lämpligt att arbetsbeskrivningarna stannade hos den närmsta chefen, för att kunna användas i utvecklingssamtal.

### **Behovsanpassad rekrytering**

Kommissionen har haft problem med att rekrytera personal till vissa tjänster som erfordrar specifik, ofta teknisk, kompetens och erfarenhet. En starkt bidragande orsak anses vara att de obligatoriska inträdesproven missgynnar specialister. Kommissionen avser därför förbättra organisationen kring ut-

---

<sup>37</sup> Inom kommissionen finns tjänstekategori A (handläggare), B (biträdande handläggare), C (t.ex. sekreterare) och D (t.ex. vaktmästare). Inom A, B, C och D finns ytterligare graderingar efter lön. De högsta tjänsterna inom A-kategorin (direktör, enhetschef m.m.) tillsätts ibland på politisk nivå.



tagningsproven. I vitboken föreslås att kommissionen, tillsammans med andra EU-institutioner, inrättar ett rekryteringskontor som kan ansvara för lämpliga uttagningsprov.

Många av dem vi talat med har lyft fram ett annat problem, nämligen det som kan uppstå efter rekryteringen. En del vittnar om att tjänstemännens tidigare erfarenheter från sina hemländer inte har någon som helst betydelse vid tillsättningar. Vårt intryck är att detta är en allmän uppfattning inom kommissionen men att många hyser förhoppningar om att de personalpolitiska reformerna skall kunna mildra problemet, även om det inte löses helt och hållet.

### **Löner och pensioner**

EU-tjänstemännens löner och pensioner regleras av de s.k. tjänsteföreskrifterna (se nedan). Detta innebär att förändringar vad gäller löne- och pensionssystemet skall förhandlas i rådet. Många medlemsstater, däribland Sverige, har framfört krav på att lönerna och förmånerna måste sänkas. I en studie som genomförts av en konsultfirma framgår dock att lönerna inte skiljer sig nämnvärt från dem som betalas ut inom internationella organisationer eller av vissa nationella förvaltningar.

Det kan konstateras att synen på vad som är en skälig och rimlig lön för en EU-tjänsteman skiljer sig åt dels mellan medlemsstaterna och dels mellan kommissionen och vissa medlemsstater. Kommissionen föreslår att såväl löner som pensioner men också översynen av tjänsteföreskrifterna som helhet skall förhandlas gemensamt i rådet. Kommissionen föreslår också att förhandlingarna senareläggs till år 2002. Detta förslag har ännu inte accepterats av samtliga medlemsstater.

### **Tjänsteföreskrifterna ses över**

Tjänsteföreskrifterna som reglerar anställningsvillkoren inom institutionerna skall moderniseras. Från kommissionens sida kommer en översyn av hur dessa regler används inom organisationen att läggas fram. Syftet är att ta fram förslag på hur man kan förenkla förfarandena. Ett utkast skall presenteras i december 2000 medan det slutliga förslaget skall lämnas till rådet i december året därpå.

Andra förslag som kommer att kräva ändringar i tjänsteföreskrifterna – och således ett godkännande i rådet – är t.ex. förslaget om att inrätta en interinstitutionell disciplinnämnd, regler för uppgiftslämnande och de nya lönerna respektive pensionerna. En del nya funktioner föreslås såsom en central medlingsenhet som skall kunna bistå vid fall av uppgiftslämnande, den ovan nämnda disciplinnämnden och, knuten till denna, en juridisk utredningsenhet som skall kunna förbereda de eventuella ärendena.

Reformerna på det personalpolitiska området är omfattande. Kommissionen arbetar för närvarande med att ta fram mer detaljerade förslag och att stimulera debatt. En stor del av arbetet bedrivs i de s.k. genomförandegrupperna som vi beskriver i nästa stycke.

### **Organisatoriska aspekter**

Generaldirektoratet för personal och administration (DG ADMIN) har ett övergripande ansvar för genomförandet av de 41 åtgärder som ryms inom det personalpolitiska området. Planerings- och samordningsgruppen för personalpolitik har därför inrättat 17 s.k. genomförandegrupper (implementation teams). Dessa består av cirka 4-6 representanter från framför allt generaldirektoratet för personal och administration men även från andra generaldirektorat med ansvarsområden som berörs av reformerna.

Genomförandegrupperna lägger fram alla förslag samt kostnadsberäkningar till planerings- och samordningsgruppen för personalpolitik och till Kinnocks kabinett. Planerings- och samordningsgruppen för personalpolitik har således det övergripande ansvaret men förslagen utformas igenomförandegrupperna.

Genomförandegrupperna är:

1. Working environment and equal opportunities
2. Social policy and infrastructure
3. Discipline, whistleblowing and incompetence
4. Pay and pensions
5. Flexible retirements
6. Linear career system
7. Management mobility, job descriptions, appraisal and promotion
8. Non permanent staff, grading
9. Training
10. Recrutement
11. Simplicity and transparency
12. Externalisation
13. Horizontal services (t.ex. daghem m.m.)
14. Information service
15. Europa+ (dvs. kommissionens intranät), Internal communication and transparency
16. Resource implications
17. Information technology

Genomförandegrupperna arbetar således med att ta fram och vidareutveckla förslag inom sina respektive områden. De har också producerat s.k. issue notes som är informationspromemorior till personalen. De är således inte

färdiga förslag men ger ändå en bild av vad som diskuteras inom de olika grupperna.

Fram till den 14 juli 2000 har följande informationspromemorior lagts fram:

1. Recrutement. 2000-07-14
2. Training and mobility. 2000-07-14
3. Career, promotion and appraisal. 2000-07-14
4. Non-premanent staff. 2000-07-14
5. Management. 2000-07-14
6. Social policy. 2000-07-14
7. Working environment. 2000-07-14
8. Equal opportunities. 2000-07-14
9. Simplification and transparency. 2000-07-14
10. New objectives for the recruitment and promotion of woman officials. 2000-06-13
11. Job descriptions and task assignment. 2000-05-24
12. Pay and pensions. 2000-05-18

Ett flertal kommunikationer skall läggas fram av kommissionen under oktober, november och december år 2000.

Reformförslagen vidareutvecklas under 2001 och preciserade åtgärdsförslag skall presenteras under samma år.

Förändringarna skall till stor del genomföras under 2002.

## 7.2 Sveriges inställning

De reformer som förslås på det personalpolitiska området är av olika karaktär. Dels omfattar reformförslagen sådana frågor som avgörs i rådet såsom löne- och pensionsfrågan och rekryteringsförfaranden, dels rent interna åtgärder. De frågor som avgörs i rådet är relaterade till tjänsteföreskrifterna, dvs. de lagtexter som reglerar anställningsvillkor, löner och pensioner för alla EU:s institutioner. De förslag som enbart rör den egna förvaltningen är en intern angelägenhet för kommissionen. Kommissionen har dock med vitboken visat sin vilja att i högre grad än tidigare diskutera detta med medlemsstaterna och de nationella förvaltningarna.

I Sverige har Justitiedepartementets personalpolitiska enhet ansvar för frågor som rör EU:s personalpolitik. Enheten för Sveriges talan i rådet vad gäller tjänsteföreskrifterna. En stor del av arbetet bedrivs i rådsarbetsgruppen för tjänsteföreskrifter (Groupe Statut). Enheten har också ansvar för att bevaka den del av vitboken som rör interna personalpolitiska frågor. I samband med att vitboken presenterades förde Sverige fram synpunkter på

ett flertal områden. Regeringen lämnade synpunkter på de flesta av kommissionens reformförslag. I princip ställde sig Sverige positivt till förslagen.

### **7.3 Andra medlemsstaters inställning**

De nordiska och anglosaxiska länderna uttrycker över lag sitt stöd för reformerna. Vissa länder, exempelvis Danmark för fram synpunkter på att kommissionen bör öka flexibiliteten i anställningsförhållandena, t.ex. genom att införa tidsbegränsade anställningar på topposter medan Tyskland menar att tidsbegränsade kontrakt skulle ge även privata aktörer möjlighet att jobba med kärnverksamheter inom kommissionen. Många andra länder betonar precis som Sverige mobiliteten mellan institutionerna och medlemsländerna. Detta skulle leda till en större insikt i hur kommissionen arbetar och vice versa. Likaså anser ett flertal länder att kommissionens framtida personalpolitik bör dra nytta av de erfarenheter som gjorts i medlemsländerna vad gäller förändringar inom det personalpolitiska området. De flesta länder har ju genomfört någon form av modernisering under senare år och har således möjlighet att dela med sig av framgångar och eventuella problem som de stött på. Vad gäller rekrytering är många länder positiva till en mer flexibel rekrytering under förutsättning att den geografiska balansen bevaras. Vissa anser också att rekryteringen måste bli hårdare än i dagsläget, särskilt för högre tjänstemän medan andra fokuserar mer på att kommissionen bör rekrytera seniora tjänstemän utifrån.

### **7.4 Statskontorets analys och bedömning**

#### **Personalen upplever att reformarbetet till viss del stannat av ...**

Vårt intryck är att många anställda inom kommissionen är positiva till reformerna men att det till viss del upplevs som att de ”stannat av”. I reformarbetets inledande fas inbjöds personalen att komma med synpunkter på hur förslagen skulle utformas. Till skillnad från de tidigare reforminitiativen på det personalpolitiska området (t.ex. MAP 2000) fanns ett relativt omfattande informationsutbyte mellan den centrala ledningen och de operativa instanserna.

#### **... vilket enligt ledningen beror på att arbetet gått in i en ny fas**

I den fas reformarbetet nu befinner sig i handlar det om att genomföra de förslag som lades fram i vitboken. Det rör sig om att precisera förslagen och skapa debatt vilket bl.a. sker inom de olika genomförandegrupperna. Detta är en av anledningarna till att personalen delvis upplever att reformprocessen är mindre dynamisk än tidigare, menar kommissionens ledning. Reformerna inom det personalpolitiska området är inte heller lika omedelbara

som de reformer som rör den ekonomiska styrningen och kontrollen där nya enheter inrättas samtidigt som ett helt generaldirektorat försvinner. De personalpolitiska reformerna syftar visserligen till rent konkreta förändringar men till stor del handlar det också om attitydförändringar.

### **Facken är till viss del negativa till reformerna ...**

Kommissionen vidareutvecklar de åtgärdsförslag som lagts fram i vitboken. Detta sker till stor del under senare delen av år 2000 och under nästföljande år samtidigt som stora omflyttningar av personal skall äga rum. Det är möjligt att detta kan bli en hektisk och turbulent period inom kommissionen. Vissa av de sex fackföreningar som finns inom kommissionen är negativt inställda till delar av det personalpolitiska reformpaketet. Det gäller bl.a. frågan om att lägga ut verksamhet. En stor del av de fackligt anslutna tillhör tjänstekategorierna C och D vilka båda omfattas av de förslag som rör outsourcing (t.ex. restaurangpersonal m.m.). Kinnock har också gjort inskränkningar i den fackliga representationen vid de förhandlingsmöten som äger rum med arbetsgivare<sup>38</sup>.

### **... men det finns ändå en förståelse för att förändringar är nödvändiga**

Trots att facken uttryckt sitt missnöje i hårda ordalag vad gäller delar av reformpaketet menar en del av de intervjuade att facken inte är lika negativa till förändringar som tidigare. Det är möjligt att den föreslagna senareläggningen av löne- och pensionsrevideringen kan bidra till detta. Många menar att det nu finns ett utbrett stöd för principerna i reformpaketet och en förståelse för att administrationen bör moderniseras. Dessutom ifrågasätter en del om tjänstemän i högre tjänstekategorier skulle gå ut i strejk för sina medarbetare i tjänstekategorierna C och D, dvs. anställda som riskerar att deras jobb läggs ut på privata företag.

### **En modern förvaltning inom kommissionen är önskvärd för medlemsstaterna**

De personalpolitiska reformerna kommer som tidigare nämnts att vara mycket viktiga för att reformpaketet som helhet skall nå framgång. Om reformerna genomförs framgångsrikt kan kommissionens interna administration komma att ta ett stort steg mot att bli en mer effektiv och modern förvaltning.

Personalpolitiken inom kommissionen är speciell till sin karaktär då den dels är en intern fråga samtidigt som viktiga delar (löner, pensioner, karriärsystemet, rekrytering m.m.) avgörs i rådet. De interna personalpolitiska reformerna är viktiga för medlemsstaterna på flera sätt. Det är det naturligt-

---

<sup>38</sup> Enligt uppgift kunde det tidigare finnas över femtio representanter för kommissionens ca 5-10 fackföreningar närvarande vid förhandlingsmöten.

vis önskvärt att kommissionen har en modern och väl fungerande förvaltning istället för det motsatta. Men en framgång för de interna personalpolitiska reformerna inom kommissionen kan också påverka t.ex. förhandlingarna vad gäller löne- och pensionsrevideringen som är en känslig fråga som kan komma upp under det svenska ordförandeskapet.

### **Sverige bör bidra med erfarenheter**

Statskontoret menar att Sverige, som har en lång erfarenhet av mål- och resultatstyrning samt kvalitetstänkande inom administrationen, borde ha mycket goda förutsättningar att förmedla våra lärdomar till kommissionen.

Informations- och erfarenhetsutbyte med tjänstemän inom kommissionen kan dessutom ge goda relationer som gynnar Sverige i ett längre perspektiv. Statskontorets intryck är att kommissionens handläggare är mycket öppna för sådana kontakter. Vårt intryck är också att tjänstemännen är mycket intresserade av de svenska erfarenheterna på området.

### **Kontakter kan tas på olika nivåer inom kommissionen**

Det finns olika kontaktnivåer varav de naturligaste för Regeringskansliet torde vara Kinnocks kabinett, rådsarbetsgruppen för tjänsteföreskrifter samt den särskilda arbetsgruppen för administrativa reformer TFRA. Vi vill dock peka på att det är genomförandegrupper som vidareutvecklar och konkretiserar förslagen i vitboken. Vid kontakter med dessa kan Sverige föra fram synpunkter och påverka utvecklingen på ett tidigt stadium.

## **8 Förbättrad ekonomisk styrning, revision och kontroll (åtgärd 63-98)**

Kommissionens kontrollrutiner har under en lång tid kritiserats för att inte vara anpassade till den komplexa och omfattande verksamhet som institutionen bedriver idag. Till stor del har kommissionens kontroller riktats in på medlemsstaternas verksamheter och inte den egna verksamheten inom organisationen. Det interna kontrollsystemet har till stor del byggt på den centrala kontroll som utförs av generaldirektoratet för ekonomistyrning (DG AUDIT).

Kontrollen sker i förhand (s.k. ex-ante kontroll eller ex ante visa). De förslag som presenteras i vitboken syftar bl.a. till att decentralisera förhandskontrollen från generaldirektoratet för ekonomistyrning till de övriga generaldirektoraten och samtidigt inrätta en ny internrevision. Internrevisionen skall utföra efterhandskontroller men även övervaka kvalitén i generaldirektoratets kontroller. Kommissionen föreslår förändringar på ett antal områden som vi försöker beskriva närmare nedan.

### **8.1 Kommissionens förslag**

#### **Beslutsfattande, kontroll och revision**

Kommissionen kommer att decentralisera ansvaret för att godkänna utbetalningar till generaldirektoraten. Idag ansvarar kommissionens styrekonom på generaldirektoratet för ekonomistyrning för såväl åtaganden och attestering av samtliga utgifter som för fastställandet och mottagandet av samtliga inkomster<sup>39</sup>. Detta system kallas ex-ante eller ex-ante visa och innebär att en handläggare på ett generaldirektorat först måste få ett godkännande av direktoratets s.k. utanordnare (ekonomichefen). Därefter måste generaldirektoratet i fråga få ett godkännande av kommissionens styrekonom.

Detta system kommer successivt att försvinna när förhandskontrollen åläggs generaldirektoraten vilket också medför att generaldirektoratet för ekonomistyrning avvecklas. Generaldirektörerna kommer att ansvara för att besluten om utbetalningar är korrekta. Generaldirektören kan dock delegera ansvaret att fatta beslut till den s.k. utanordnaren men förblir ytterst ansvarig för att beslutet är korrekt fattat.

Generaldirektoraten kan själva bestämma vilket kontrollsystem de anser vara lämpligt för just deras verksamhet. Dock skall det finnas vissa minimikrav för hur internkontrollen skall gå till. Dessutom inrättas en ny intern-

---

<sup>39</sup> Enligt EU:s budgetförordning, artikel 24.

revisionstjänst (Internal Audit Service, IAS). Den nya internrevisionstjänsten ersätter styrekonomen. Internrevisionstjänstens skall bevaka samtliga ekonomiska aktiviteter inom kommissionen. Särskild fokus kommer att ligga på att bevaka kvalitén i generaldirektoratets interna kontrollsystem.

Internrevisionstjänsten inrättades i maj 2000 men har haft svårt att rekrytera personal. Enligt uppgift beror det bl.a. på att det finns relativt få kvalificerade revisorer inom kommissionen. Dessutom har det funnits en del oklarheter i hur enheten skall arbeta, bl.a. har det inte funnits någon chef. Chefsposten skall tillsättas externt<sup>40</sup>. När personalstyrkan är fullskalig skall den bestå av ca 80 revisorer. Kommissionen har rekryterat revisorer från medlemsstaterna. Dessutom eftersträvar kommissionen ett utbyte i utbildningssyfte med medlemsstaternas revisionsorgan.

Som redan nämnts kommer varje generaldirektorat att ansvara för internkontrollen inom direktoratet. De kommer att ansvara för s.k. efterhandskontroller i medlemsstaterna och de skall även genomföra översyner av de internkontrollsystem som används inom direktoratet. Varje generaldirektorat kommer således att ha en revisionsenhet ("audit capability") som ansvarar för dessa uppgifter. Detta är i och för sig inte nytt inom kommissionen men tidigare fokuserade man enbart på kontroll av medlemsstaterna och inte på internkontroll. Storleken på revisionsenheterna kan variera beroende på vilken verksamhet generaldirektoratet ansvarar för. Det skall dock inte vara färre än tre – fyra revisorer. I vissa fall kommer revisionsenheterna att delas mellan flera direktorat eller med den utvärderingsenhet som också skall finnas på varje generaldirektorat.

Internrevisionstjänsten kommer som redan nämnts att ansvara för att kontrollera och utvärdera generaldirektoratets aktiviteter, bl.a. genom att göra undersökningar i medlemsländerna i syfte att granska generaldirektoratets kontrollrutiner. Dessutom kommer en rådgivande kommitté för revisionsuppföljning att inrättas under ledning av kommissionären för budgetfrågor (Audit Progress Committee). Därutöver kommer kommittén att bestå av ytterligare fyra kommissionärer samt en extern ledamot. Sekretariat utgörs av fyra tjänstemän inom generaldirektoratet för budgetfrågor. Kommittén skall bevaka genomförandet av de rekommendationer som läggs fram av såväl internrevisionstjänsten som Revisionsrätten. De skall också övervaka kommissionens kontrollsystem på grundval av internrevisionens rapporter samt kvalitén vad gäller revisionen inom organisationen.

Kommissionen kommer också att inrätta en central finanstjänst (Central Financial Service, CFS) som bl.a. skall bistå och rådge generaldirektoraten vad gäller budget- och ekonomistyrningsfrågor. Även den inrättas inom

---

<sup>40</sup> I slutet av sommaren år 2000 rekryterades Tony Wright till deputy posten.



generaldirektoratet för budgetfrågor och skall ha en personalstyrka om cirka 80 tjänstemän.

### Oegentligheter och bedrägerier

Kommissionen skiljer på oegentligheter och bedrägerier. Oegentligheter kan ske av misstag till skillnad från bedrägerier. Bedrägeribekämpning inom såväl kommissionen som unionen som helhet faller inom den oberoende bedrägeribekämpningsenheten OLAF:s ansvarsområde. Vad gäller oegentligheter avser kommissionen inrätta en särskild panel som enbart arbetar med eventuella oegentligheter inom den egna organisationen (Financial Irregularities Panel). Panelen skall fungera som en rådgivande instans med rätt att göra kvalificerade bedömningar i fall av misstänkta oegentligheter.

Kommissionen har för avsikt att förbättra skyddet av gemenskapens ekonomiska resurser genom ett antal åtgärder. Bland annat skall det införas tydliga riktlinjer för handläggningen och förvaltningen av de olika gemenskapsprogrammen. Genom dessa riktlinjer skall det bli lättare för den enskilde handläggaren att upptäcka oegentligheter eller oavsiktliga fel. Ytterligare ett sätt att effektivisera förvaltningen av unionens ekonomiska intressen är att förbättra samordningen mellan de instanser som ansvarar för den. Således skall samverkan förstärkas mellan OLAF, den nya internrevisionstjänsten, generaldirektoraten för budget, personal och administration samt i vissa fall även panelen om eventuella oegentligheter.

Enligt vitbokens förslag skulle samtliga generaldirektorat och specialiserade avdelningar inom kommissionen från och med maj 2000 överlämna de lagstiftningsförslag som kan påverka gemenskapsbudgeten till OLAF för att en riskbedömning skall kunna genomföras. Detta förslag har inte genomförts ännu men oberoende av detta har OLAF antagit förslaget som en del i sin övergripande strategi. Ansvarsfördelningen vad gäller uppföljning av felaktigt utbetalda medel skall ses över. I juli 2000 skulle en ny central tjänst inrättats med uppgift att ansvara för frågor om uppbörd och felaktiga utbetalningar. Denna åtgärd har emellertid inte genomförts i tid. Likaså är inte utformningen av generaldirektoratens årliga verksamhetsrapporter klara.

Maj 2000	Internrevisionstjänst inrätta
Innan mars 2000	Årlig verksamhetsrapport för varje DG samt årlig revisionsrapport läggs fram för rådet och parlamentet samt revisionsrätten (förseningar)
Innan årsskiftet 2002/2003	Revideringen av budgetförordningen klar och ex-antekontrollen helt avvecklad. Internrevisionstjänsten skall ha genomfört djupgående analys av kontrollsystemen i samtliga DG:n. Utvärdering av det nya systemet klar

## 8.2 Sveriges inställning

EU-enheten på Finansdepartementets budgetavdelning ansvarar för bevakning av detta område. Sverige har i princip välkomnat förslagen i vitboken. Sverige har bl.a. framfört att internrevisionstjänsten skall arbeta efter internationella revisionsnormer, något som också tagits upp i den rapport som lades fram av planerings- och koordineringsgruppen för revision<sup>41</sup>. Dessutom betonas vikten av att revisionstjänsten är oberoende. Sverige anser inte att internrevisorn och internrevisionstjänsten bör rapportera till Neil Kinnock utan att det vore mer lämpligt att rapportera till ansvarig kommissionär eller till ordförande Prodi. Vid de intervjuer vi gjort inom kommissionen har några påpekat att den senare lösningen varit att föredra och att anledningen till att det inte blev så var politisk.

## 8.3 Andra medlemsstaters inställning

I likhet med reaktionerna på vitboken överlag, anser de nordiska och anglosaxiska länderna att reformerna vad gäller ekonomiska styrning, kontroll och revision till stor del är ett steg mot en mer effektiv förvaltning inom kommissionen.

Vissa av de sydligare länderna har dock ställt sig tveksamma till att den centrala förhandskontrollen avvecklas. Länderna fruktar att detta skulle medföra en försämrad kontroll och ökad risk för fusk. Vi noterar dock att förhandskontrollen inte försvinner i sig, den kommer att utföras på generaldirektoraten istället för av styrekonomen på generaldirektoratet för ekonomistyrning.

## 8.4 Statskontorets analys och bedömning

Reformerna på detta område innebär stora förändringar för kommissionen vad gäller uppföljning, kontroll och revision. Framför allt kan det konstateras att kommissionen anammar ett nytt synsätt vad gäller revision. Det handlar inte längre enbart om att kontrollera medlemsstaternas förvaltningar utan om att även kontrollera och utvärdera den egna verksamheten. Fokus ligger således inte heller endast på kontroll av ekonomiska transaktioner utan också på effektiviteten i själva systemet.

Modellen som kommissionen kommer införa påminner i högre grad än tidigare om den vi har i Sverige.

---

<sup>41</sup> "A new framework for resource management and internal auditing in the Commission".

## 9 Analys och slutsatser

### En ambitiös och långtgående reformprocess

Kommissionen har under den senare delen av nittioalet inlett en rad reformer som syftar till att effektivisera den interna administrationen. Reformprogram som MAP 2000 och SEM 2000 påbörjade arbetet med att modernisera personalpolitiken och den ekonomiska styrningen och kontrollen inom kommissionen. Av olika anledningar fick dessa reformer inte den genomslagskraft som kommissionen hoppades på. Bland annat var den interna förankringen och samordningen bristfällig.

Det reformarbete som pågår i dag är bättre samordnat och mer djupgående än tidigare. Kommissionen har byggt vidare på erfarenheterna av föregående reformprogram men även andra faktorer bidrog till att förändringsarbetet intensifierades under år 1999. En faktor var den interna kris som utlöstes av den uppdagade fuskskandalen inom kommissionen samma år och som ledde fram till kollegiets avgång. Trycket på förändringar från såväl medlemsstaterna som parlamentet var också starkt.

Det nya kollegiet gjorde reformarbetet till en högt prioriterad fråga och efter en relativt kort tid vid rodret presenterade den ansvariga kommissionären Neil Kinnock ett digert reformpaket i form av den s.k. vitboken om interna reformer. Vitboken bör ses som starten på en förändringsprocess som kommer att pågå under många år framöver.

### Många instanser och grupper inom kommissionen är knutna till förändringsarbetet

En svaghet i de förändringsarbeten som genomförts tidigare inom kommissionen har varit en bristande samordning mellan såväl olika reformprogram som mellan ansvariga aktörer. I och med vitbokens reformpaket har kommissionens ansats varit att ta ett helhetsgrepp på förändringsarbetet. Ett flertal grupper har inrättats för att driva och genomföra förändringarna. Kommissionens ansats är dock att samordna arbetet centralt. I centrum finns Neil Kinnocks kabinett, generalsekretariatet och den särskilda arbetsgruppen för interna reformer, TFRA. Andra viktiga instanser är de s.k. planerings- och samordningsgrupperna samt, på det personalpolitiska området, de s.k. genomförandegrupperna. I övrigt är det generaldirektoraten för budgetfrågor samt för personal och administration som är särskilt involverade i reformprocessen. Dessa torde vara de viktigaste instanser för de medlemsstater som vill föra fram sina synpunkter och påverka utvecklingen.

## **Reformerna förankras hos personalen**

Kommissionen har försökt förankra förändringsarbetet internt på ett mer uttalat sätt än vid tidigare reforminitiativ. Information om vad som händer och möjlighet att kommentera och lämna förslag är viktiga inslag i reformarbetet. Kommissionen har etablerat ett internt ”reformnätverk” som omfattar samtliga generaldirektorat och specialiserade avdelningar. Till viss del tycks personalens stöd för facket, som är kritiska till delar av reformpaketet, inte lika starkt som vid tidigare tillfällen. Den förbättrade kommunikationen mellan ledning och personal kan ha bidragit till detta. En annan bidragande orsak kan naturligtvis också vara att Kinnock aviserat att han vill senarelägga alla diskussioner om löne- och pensionsrevidering till år 2002.

## **Kommissionen vill involvera medlemsstaterna i förändringsarbetet**

Kommissionen har också visat en tydlig vilja att involvera medlemsstaterna i reformarbetet. Kommissionen har kontaktat medlemsstaterna innan och direkt efter att vitboken presenterades. En orsak har sannolikt varit att vinna stöd för de delar som avgörs i rådet. Men kommissionen har även visat att den vill ha fortlöpande kontakter med medlemsstaterna för att bl.a. ta del av deras erfarenheter av arbete som rör förvaltningsförnyelse.

I Sverige är det framförallt Utrikesdepartementet, Finansdepartementet och Justitiedepartementet som har ett direkt ansvar för de frågor som behandlas i vitboken. Vår uppfattning är dock att fler departement kan komma att beröras direkt av t.ex. förslagen om utlokalisering och decentralisering. Ett helhetsgrepp från svensk sida kan vara nödvändigt i framtiden.

## **Goda möjligheter för medlemsstaterna att bidra till reformprocessen**

Det går att stödja och bidra till reformarbetet på olika sätt. Sverige har i ett tidigt skede uttryckt sitt stöd för en modernisering och effektivisering av kommissionen. Detta stöd är viktigt för kommissionen. Sverige kan också bidra till förändringsarbetet på ett konstruktivt sätt genom att aktivt förmedla våra erfarenheter av förvaltningsförnyelse. Diskussioner förs i regel med den centrala ledningen inom kommissionen men det kan också vara av värde att förstärka direktkontakten med handläggarnivån.

Vi har, mot bakgrund av de intervjuer som gjorts, fått intrycket att en del tjänstemän inom den svenska förvaltningen finner kommissionens administration svårgenomtränglig. Man saknar ibland tillgång till information och även till kanaler inom kommissionen.

Vår uppfattning är att detta även gäller i omvänd ordning. En del svenska tjänstemän inom kommissionen anser att de har ett informationsunderskott gentemot sina kollegor. De menar att det inom kommissionen förutsätts att

svenska kommissionstjänstemän känner till den svenska ståndpunkten i olika frågor. Det är emellertid inte alltid fallet, enligt de intervjuade. Statskontoret har ingen uppfattning om huruvida det behövs insatser på detta område men vill ändå uppmärksamma Regeringskansliet på frågan.

### **Intern reformer påverkar medlemsstaterna**

Kommissionens vitbok om interna reformer syftar i första hand till att modernisera kommissionens egen förvaltning. Till stor del är förslagen således en intern angelägenhet för kommissionen. Medlemsstaternas formella inblandning i reformerna begränsas ofta till sådana frågor som behandlas i rådet. Det kan gälla delar av personalpolitiken eller frågor som rör den delade förvaltningen av olika gemenskapsprogram t.ex. vad gäller strukturfonderna.

Men även sådana reformförslag som inte tas upp i rådet kan påverka medlemsstaterna. Samtliga förslag syftar ju till att effektivisera administrationen och arbets sättet inom kommissionen som är den institution som förvaltar en stor del av EU:s gemensamma kassa. Att kommissionen fungerar effektivt kan ses som ett legitimt krav från medlemsstaterna och parlamentets sida.

### **Förändringar på kort och lång sikt**

Kommissionen förändringsarbete har delvis redan visat resultat. När det exempelvis gäller förbättringar av den ekonomiska styrningen, kontrollen och revisionen har flera organisatoriska reformer genomförts. Till exempel har en ny internrevisionsenhet inrättats och den centrala förhandskontrollen skall avvecklas. Detta kommer att få betydelse för kommissionens arbete och effektivitet i framtiden.

Förändringar inom det personalpolitiska området har också genomförts, exempelvis har kommissionen infört arbetsbeskrivningar som ett led i processen att modernisera och effektivisera arbets sättet och "arbetskulturen" inom organisationen. Kommissionen aviserar att många förslag skall vara genomförda innan årsskiftet 2002/2003 men förändringsarbetet är en långtgående process och resultatet av åtgärderna kan antas visa sig långt senare. Tydligast är kanske det långsiktiga perspektivet när det gäller frågor som utlokalisering och decentralisering. Kommissionen kopplar detta till en vidare diskussion om demokrati och deltagande inom unionen. Processen har precis börjat och den berör samtliga inom gemenskapen, såväl kommissionen och regeringarna som den regionala och lokala nivån i medlemsstaterna.

## **Det interna reformarbetet utvidgas till att omfatta hela unionen**

Kommissionen har inlett ett ambitiöst arbete med att modernisera den interna administrationen. Vissa delar av reformpaketet sträcker sig dock utanför den interna sfären och kan sägas omfatta hela unionen. Detta gäller kanske i synnerhet kommissionens nya strategi för utlokalisering av verksamhet till genomförandemyndigheter och fristående EU myndigheter men också en decentralisering av ansvar och uppgifter till medlemsstaternas förvaltningar.

Dessa två former av utlokalisering kan knytas till kommissionens arbete med att ta fram en ny vitbok om "governance" inom unionen. Även här är ett övergripande syfte att överföra och decentralisera verksamhet till bl.a. medlemsländerna men också till lokala och regionala aktörer<sup>42</sup>. Den nya vitboken syftar till att se över bl.a. beslutsfattande inom hela unionen vilket för med sig att kommuner, föreningar och privata företag kan komma att involveras i högre grad i EU:s lagstiftande. Om vitboken om interna reformer till stor del kan sägas vara (åtminstone formellt) en intern angelägenhet för kommissionen anser vi att det rakt motsatta kan sägas om den nya vitboken om styrformer.

## **Den nya vitboken om "governance" kan komma att få en mycket stor betydelse för hela unionen**

Enligt vår uppfattning är den kommande vitboken om "governance" inom EU en angelägenhet för såväl medlemsstaterna som för lokala, regionala och privata aktörer. Redan nu kan det konstateras att det finns många viktiga frågor för Regeringskansliet att bevaka. Exempelvis avser kommissionen utöka den delade förvaltningen av gemenskapsprogram. Kostnaderna kan bli betydande för de nationella myndigheterna, särskilt om kommissionen främst tänker sig en decentralisering av administrativa uppgifter. Det är viktigt att kommissionen preciserar sina förslag.

En annan förändring som troligtvis är viktig att bevaka är kommissionens planer på att starta olika nätverk. Dessa tycks i första hand omfatta kommissionen samt regionala, lokala och privata aktörer. En betydelsefull fråga är vilken insyn medlemsstaternas regeringar får i dessa nätverk. Det är naturligtvis också viktigt att studera på vilket sätt kommuner, myndigheter men också föreningar och privata aktörer skall kunna delta i EU:s beslutsfattande och hur det påverkar relationen till regeringen.

## **Det är nödvändigt med en bred diskussion om reformen av EU**

Kommissionens reformförslag kommer med största sannolikhet att få långtgående konsekvenser för såväl kommissionen som för medlemsstaterna. Även den regionala och lokala nivån kommer att beröras, t.ex. av förslagen

---

<sup>42</sup> Whitepaper on European Governance

om att decentralisera och överföra verksamhet. Det går därför inte att se vitboken som ett dokument som enbart rör den interna förvaltningen inom kommissionen.

Kommissionen arbetar för närvarande med att ta fram diskussionsunderlag och förslag om hur den nya strukturen inom EU kan byggas och hur lokala och regionala aktörer skall involveras mer i beslutsfattandet inom unionen. När kommissionen lägger fram förslag är det inte ovanligt att de redan testats på medlemsstaterna. Anledningen är ofta att kommissionen vill försäkra sig om medlemsstaternas stöd. Vi tror därför att det är viktigt att Sverige har en tidig uppfattning i denna fråga och att den förankras hos de aktörer som kan komma att beröras av kommissionens förslag.

En möjlighet är att inrätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Arbetsgruppen skulle kunna samla de enheter som direkt berörs av frågan om utlokalisering av verksamhet och av förslagen i den nya vitboken om "governance". Gruppen skulle ha till uppgift att bevaka frågorna men också att ta fram strategier och formulera riktlinjer. Till arbetsgruppen skulle en eller två referensgrupper kunna knytas. En referensgrupp skulle bestå av aktörer som kommer att involveras i processen, t.ex. genom direktkontakter med kommissionen. Det kan röra sig om kommuner, intresseorganisationer och myndigheter. Referensgruppen skulle t.ex. förmedla sin syn på utvecklingen och frågeställningarna som förs fram av kommissionen. Det är viktigt att föra en bred diskussion om dessa frågor. En annan referensgrupp skulle kunna bestå av svenskar som har arbetat inom institutionerna och därför kan förmedla sina erfarenheter av EU:s förvaltning.

### **Det är också viktigt med en debatt på EU-nivå**

Att diskutera EU:s utveckling och förankra en svensk ståndpunkt hos berörda aktörer i Sverige är viktigt. Men det är också viktigt att debattera frågan på EU-nivå. För närvarande finns inget forum för detta. Det finns visserligen ett väl fungerande forum i den s.k. PRG-gruppen<sup>43</sup> vad gäller frågor som rör ekonomisk styrning, kontroll och bedrägeribekämpning. PRG-gruppen, som samlar representanter för medlemsstaternas finans- och budgetministerier, sammanträder informellt under ledning av kommissionen.

Sverige har tidigare föreslagit att de s.k. informella generaldirektörmötena på det förvaltningspolitiska området utvecklas mot att bli ett liknande forum för övriga förvaltningsfrågor. Hittills har emellertid generaldirektörmötena framförallt fokuserat på personalpolitiska frågor och erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaternas förvaltningar. Det har inte förts en djupare diskussion om unionens gemensamma förvaltning och förnyelsen av denna.

---

<sup>43</sup> Personal Representatives Group, se vidare kapitel fyra.

Mot bakgrund av regeringens förslag vill vi peka på att Sverige skulle kunna föra fram frågan under det svenska ordförandeskapet. Sverige kommer leda det informella generaldirektörmöte som skall äga rum i Uppsala i maj 2000. Kommissionens vitbok om styrformer kommer troligtvis att presenteras kort därefter (juli). Om Sverige föreslår kommissionen och övriga deltagare vid mötet att en öppen diskussion om vitbokens innehåll inleds skulle det kunna vara en början på en utvidgning av generaldirektörmötenas uppgift. En konstruktiv och öppen dialog om unionens framtida struktur behövs mellan dem som förvaltar de gemensamma resurserna – kommissionen *och* medlemsstaterna.



## Åtgärdsförslag 1-98

### Förstärka serviceandan inom kommissionen

- Åtgärd 1 **Uppförandenormer för den offentliga förvaltningen**  
Kommitté för normer i offentlig förvaltning
- Åtgärd 2 **Uppförandekodex för god förvaltning**  
Uppförandekodex för god förvaltning
- Åtgärd 3 **Nya regler för allmänhetens tillgång till handlingar**  
Förslag till förordning om tillgång för allmänheten till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.
- Åtgärd 4 **En förbättrad dialog med det civila samhället**  
Utveckla en rad rekommendationer om bästa samrådspraxis
- Åtgärd 5 Upprätta en förteckning över kommittéer och arbetsgrupper som ingår i etablerade eller reguljära samrådsförfaranden, även om vilka organisationer som tillhör dem.
- Åtgärd 6 **Ramavtal med Europaparlamentet**  
Att förhandla fram ett nytt ramavtal som skall överensstämma med parlamentets resolution av den 15 september 1999
- Åtgärd 7 **Informations- och kommunikationsteknologi inom kommissionen**  
Fastställandet av en strategi för e-kommissionen: förbättrad användning av IT och kommunikationsnätverk
- Åtgärd 8 Användarnas behov: internt och externt
- Åtgärd 9 Datorbaserad offentlig upphandling och transaktioner via dator
- Åtgärd 10 **Snabbare utbetalningar**  
Rapportering om hur enskilda DG respekterar betalningsfrister
- Åtgärd 11 Centralt fakturaregister

### Stärka förmågan att prioritera och fördela resurser

- Åtgärd 12 **Verksamhetsbaserad styrning med inriktning på mål och resultat**  
En ny period av strategisk planering och programplanering (SPP)
- Åtgärd 13 Inrättande av en enhet för strategisk planering och programplanering
- Åtgärd 14 Utveckling av ett IT-baserat instrument som stöd för den verksamhetsbaserade förvaltningen
- Åtgärd 15 Spridande av den verksamhetsbaserade förvaltningsmetoden
- Åtgärd 16 Förstärkning av utvärderingssystemet
- Åtgärd 17 **Utveckla en strategi för att utlokalisera verksamheter**  
En ram för utlokalisering av verksamhet
- Åtgärd 18 **Effektivare och mer resultatorienterade arbetsmetoder**  
Decentraliserat beslutsfattande och förenkling av administrativa förfaranden

- Åtgärd 19 Främjande av personligt ansvar och initiativ och en mer slimmad organisationsstruktur
- Åtgärd 20 Korsbefruktning, lagarbete och tjänstekvalitet

## Modernisera personalpolitiken

### Resultatinriktad ledarorganisation

- Åtgärd 21 Urval av högre chefer
- Åtgärd 22 Att säkerställa kontinuerlig utvärdering av ledningsorganisationens resultat
- Åtgärd 23 Chefsutbildning

### Rekryteringspolitik

- Åtgärd 24 Bättre identifiering av kommissionens behov
- Åtgärd 25 Förbättring av organisationen av uttagningsproven
- Åtgärd 26 Geografisk balans
- Åtgärd 27 Icke-diskriminering och lika möjligheter
- Åtgärd 28 Förbättring av urvalsnämnderna
- Åtgärd 29 Säkerställande av öppenhet för sökande

### Karriärstruktur, personalbedömning och befördran

- Åtgärd 30 Införande av ett nytt och mer linjärt karriärsystem
- Åtgärd 31 Förenkling av förfarandet för inplacering i lönegrad
- Åtgärd 32 Upprättande av ett nytt system för årlig bedömning
- Åtgärd 33 Duglighetsbaserade befördringar
- Åtgärd 34 Flexibel pensionering

### Karriärvägledning inklusive rörlighet och motarbetande av otillräckliga prestationer

- Åtgärd 35 Tillgång till karriärvägledning
- Åtgärd 36 Ökad rörlighet
- Åtgärd 37 Motarbetande av otillräckliga resurser

### Utbildning

- Åtgärd 38 Främjande av en fortbildningskultur
- Åtgärd 39 Stöd av reformprocessen
- Åtgärd 40 Integrera utbildningen i andra områden av personalförvaltningen
- Åtgärd 41 Reformering av språkutbildningen
- Åtgärd 42 Inrättandet av ett utbildningsprogram för nya tjänstemän
- Åtgärd 43 Ökad utbildningsbudget

### Visstidsanställda

- Åtgärd 44 Utförande av kärnverksamhet
- Åtgärd 45 Effektivare användning av tidsbegränsat anställd personal för annat än kärnverksamhet
- Åtgärd 46 bedömning av behovet att ändra tjänsteföreskrifterna

### Lika möjligheter och balanserad könsfördelning

- Åtgärd 47 Balanserad könsfördelning
- Åtgärd 48 Funktionshinder
- Åtgärd 49 Etnisk mångfald
- Åtgärd 50 Ålder
- Åtgärd 51 Sexuell läggning

	<b>Arbetsmiljö och sociala förmåner</b>
Åtgärd 52	Ett mer serviceinriktat generaldirektorat för personal och administration
Åtgärd 53	Att kombinera yrkes- och privatliv
Åtgärd 54	Sociala förmåner
	<b>Öppenhet i personalpolitiken</b>
Åtgärd 55	Tydliga regler med tydlig tillämpning
Åtgärd 56	Tjänsteföreskrifterna
	<b>Disciplin</b>
Åtgärd 57	Förbättringar av de administrativa metoderna
Åtgärd 58	Förbättringar av tjänsteföreskrifterna
	<b>Regler för uppgiftslämnande</b>
Åtgärd 59	Rättigheter och skyldigheter som skall införas i tjänsteföreskrifterna beträffande rapport om oegentligheter
Åtgärd 60	En central medlingsenhet inrättas
	<b>Löner och pensioner</b>
Åtgärd 61	Föreslaget angreppssätt när det gäller löner och pensioner
	<b>Reformens resurspåverkan</b>
Åtgärd 62	Översyn över reformens resurspåverkan och åtgärder för att handskas med detta

## Förbättra revisionen, den ekonomiska styrningen och kontrollen

	<b>Befogenheter, ansvar och ansvarsskyldighet för utanordnare och lägre chefer</b>
Åtgärd 63	Precisering av ansvarsskyldigheten för enskilda tjänstemän med ekonomiskt ansvar
Åtgärd 64	Delegering av befogenheter
Åtgärd 65	Avskaffande av centraliserat förhandsgodkännande av utgifter
Åtgärd 66	Panel för frågor kring ekonomiska oegentligheter
Åtgärd 67	Ekonomiskt ansvar som endast regleras genom tjänsteföreskrifterna
	<b>Inrättandet av en centraliserad internrevisionstjänst</b>
Åtgärd 68	Inrättande av en oberoende internrevision i maj 2000
Åtgärd 69	Internrevisionens rapportering och planering
Åtgärd 70	Åtskillnad mellan internrevision och finanskontroll
Åtgärd 71	En arbetsgrupp för revisionsuppföljning
	<b>Inrättandet av en central finanstjänst</b>
Åtgärd 72	Inrättande av en central finanstjänst
Åtgärd 73	Kontraktsrådgivning
Åtgärd 74	Kontraktsdatabas
Åtgärd 75	Handledningar för ekonomisk förvaltning
Åtgärd 76	Kontrakt och bidrag
Åtgärd 77	Användarnätverk
	<b>Ekonomisk förvaltning och kontroll inom generaldirektoraten</b>
Åtgärd 78	Mininormer för intern kontroll
Åtgärd 79	Ansvarsfördelning och ekonomihanteringsprocessen
Åtgärd 80	Utveckling av generaldirektoratens finansenheters roll

- Åtgärd 81 Förstärkt roll för generaldirektoratens finansenheter
- Åtgärd 82 Generaldirektörens förklaring i en årliga verksamhetsrapporten
- Åtgärd 83 Tillräcklig personal

### **Övergångsperioden**

- Åtgärd 84 Granskning och utvärdering av befintliga system för internkontroll och finansiella förfaranden
- Åtgärd 85 Utarbetande av lämpliga system för internkontroll och finansiella förfaranden
- Åtgärd 86 Decentralisering
- Åtgärd 87 Kartläggning av de framsteg som kommissionens enheter har gjort i förändringsprocessen
- Åtgärd 88 Generaldirektoratet för ekonomistyrning och Allmänna tjänsteinspektionen
- Åtgärd 89 Hänvändelse till Rådgivande kommittén för upphandling och kontrakt

### **Personalpolitik och utbildning**

- Åtgärd 90 Bedömning av personalbehov för ekonomisk förvaltning och kontroll
- Åtgärd 91 Utbildning

### **Skydd av gemenskapens ekonomiska intressen**

- Åtgärd 92 Riktlinjer för en sund projektförvaltning
- Åtgärd 93 Bättre samverkan mellan OLAF och andra avdelningar
- Åtgärd 94 ”Bedrägerisäker” lagstiftning och handläggning av kontrakt
- Åtgärd 95 Bättre varningssystem
- Åtgärd 96 Effektivare uppbörd av felaktigt utbetalda medel
- Åtgärd 97 Bättre övervakning av strukturfonderna
- Åtgärd 98 Förbättrat räkenskapsavslut inom EUGFJ

**Neil Kinnocks kabinett samt den särskilda arbetsgruppen  
för administrativa reformer**

**Neil Kinnocks kabinett**

Philip Lowe, kabinettschef

Gert Jan Koopman, bitädande kabinettschef

Jan Royall

Linsey Mccallum

Roser Domenech

Johannes Luchner

Olivier Dandoy

**Den särskilda arbetsgruppen för administrativa reformer**

**”Task force for administrative reform, TFRA”**

Claude Chêne, chef

Gianmarco Di Vita

Antoine Queo Mussot

Matthias Will

Teja Groemer

Emmanuelle Grange

Rony Sabah

Rob Evans (nationell expert, revision)



### Nätverk inom kommissionen

#### ”Correspondents of the Reform”

Generalsekretariatet	Isabelle Benoliel
Rättstjänsten	Hendrik van Lier
Press och informationstjänsten	Alberto Hasson
Generaldirektoratet för ekonomi och finans	Johan Verhaeven, Sylvain Simonetti
Generaldirektoratet för ekonomistyrning	José Carlos Pirao
Generaldirektoratet för budgetfrågor	Valère Moutarlier
Generaldirektoratet för personal och administration	Xavier Puig Saques, Jean Luc Sion, Roger Fry, Martin Terberger
Generaldirektoratet för näringsliv	Fabrizia de Rosa
Generaldirektoratet för konkurrens	Irene Souka
Generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik	René Guth, Heike Buss
Generaldirektoratet för jordbruk	J.L Demarty, Jörgen Holmquist
Generaldirektoratet för energi och transport	Georgette Lalis
Generaldirektoratet för miljö	Emer Daly
Generaldirektoratet för forskning	Benoit Liger
Generaldirektoratet för informationssamhället	Franco Bigi
Generaldirektoratet för fiske	Gilbert Gascard
Generaldirektoratet för inre marknaden	Pascal Leardini, Maurice Maxwell
Generaldirektoratet för regionalpolitik	Eddy Hartog, Agnes Lindemans (personalpolitik)
Generaldirektoratet för skatter och tullar	Thierry Vinois

Generaldirektoratet för utbildning och kultur	Pascal Lejeune, Morten Espelund
Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd	Theodinis Lennon
Generaldirektoratet för rättsliga och inrikesfrågor	Carel Edwards, Michel Hocken
Generaldirektoratet för yttre förbindelser	Pontus Järborg, Constantin Stathopoulos
Generaldirektoratet för handel	Pierre Amilhat
Generaldirektoratet för bistånd	Gary Quince
Generaldirektoratet för utvidgning	Giorgio Bonafacci, Colin Wolfe
(Allmänna tjänsteinspektionen, IGS	Marc Mouligneau)
Gemensamma tjänsten för yttre förbindelser	Aristoteles Bouratsis
Kontoret för humanitärt bistånd, ECHO	Nicolas Bellomo, Donatienne Claes Bouuaert
Eurostat	Alexandre Makarondis, Roger Cubitt
Gemensamma tjänsten för tolkning och översättning	Georgia Drossou
Gemensamma forskningscentret	Hugh Richardson
Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, OLAF	Alain Scriban
Gemensamma tjänsten för tolkning och konferenser	Marleen Harford
Publikationsbyrån	Bernard Reynolds, Lucia Ceccarelli



## Bilaga 4

### Medlemmar i planerings och samordningsgruppen för utlokalisering av verksamhet

Generaldirektoratet för budgetfrågor:	Mr Mingasson (ordf.) Mr Mosselmans Mr Romero Requena Mr Presa Mr Gilchrist
Generalsekretariatet	Mr Fetelien (Skr.) Mr Ebermann
Rättstjänsten	Ms Durand Mr Stancanelli
Generaldirektoratet för näringsliv	Mr Wright
Generaldirektoratet för forskning Generaldirektoratet för fiske (?)	Mr Tent Mr Gascard (FISC)
Generaldirektoratet för utbildning och kultur	Mr Lejeune
Gemensamma tjänsten för yttre förbindelser	Mr Weber
Generaldirektoratet för bistånd	Mr Arrion
Generaldirektoratet för yttre förbindelser	Mr Legras
Kontoret för humanitärt bistånd	Mr Claeys Bouuaert
Generaldirektoratet för personal och administration	Mr Taverne
Den särskilda arbetsgruppen för administrativa reformer, TFRA	Mr Quero-Mussot
(Allmänna tjänsteinspektionen)	Mr Dewaleyne)
Generaldirektoratet för ekonomistyrning	Mr Pearson

