



Att verka i EU

*En studie av hur medlemsländerna deltar i
EG:s utvecklingssamarbete*



EU-enheten

MISSIV

Datum
2000-11-29
Ert datum
2000-07-26

Diariernr
2000/0397
Er beteckning
UD2000/858/IC

Regeringskansliet
Utrikesdepartementet
103 39 STOCKHOLM

Uppdrag att bistå med utredningsarbete rörande medlemsstaternas medverkan i EG:s utvecklingssamarbete

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) beslutade den 27 juli 2000 att uppdra åt Statskontoret att biträda med utredningsarbete rörande medlemsstaternas medverkan i EG:s beslutande organ på biståndsområdet. Enligt Utrikesdepartementets arbetsbeskrivning skall Statskontoret särskilt belysa vissa frågor. De medlemsstater som skall kartläggas är Frankrike, Nederländerna och Storbritannien.

Statskontoret skall löpande lämna skriftliga redovisningar till Utrikesdepartementet och en slutlig redovisning skall lämnas senast den 30 november 2000.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten "Att verka i EU – en studie av hur medlemsländer deltar i EG:s utvecklingssamarbete" (2000:48). I rapporten jämför Statskontoret hur aktuella länder har organiserat sin medverkan i EG:s utvecklingssamarbete. Statskontoret drar även slutsatser om hur iakttagelser av länderna kan återkopplas till att belysa frågor i det svenska EU-arbetet på området för utvecklingssamarbete. I enlighet med uppdraget har Statskontoret den 16 oktober 2000 överlämnat promemorior om respektive lands medverkan i EG:s utvecklingssamarbete.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för EU-enheten, och avdelningsdirektör Clas Heinegård, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Clas Heinegård

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
statskontoret@statskontoret.se

Innehållsförteckning

	Sammanfattning	7
1	Inledning	9
1.1	Statskontorets uppdrag	9
1.2	Studiens inriktning och genomförande	9
2	Reformen av EG:s utvecklingssamarbete	11
2.1	EG:s utvecklingssamarbete	11
2.2	Behov av att reformera EG:s utvecklingssamarbete	12
2.3	Förslag till EG:s framtida utvecklingspolitik	12
2.4	Administrativa åtgärder i EG:s utvecklingssamarbete	14
3	Medlemsländernas medverkan i EG:s utvecklingssamarbete	17
3.1	Hanteringen av EU-relaterade biståndsfrågor	17
3.2	Bedömning av reformen av EG:s utvecklingssamarbete	19
3.3	Ländernas påverkanskanaler	23
4	Statskontorets slutsatser	25
4.1	Flera relevanta frågor i det svenska EU-arbetet	25
4.2	Anpassningar till följd av reformen	25
4.3	Viktigt att följa utvecklingen av reformarbetet	29
4.4	Det svenska påverkansarbetet bör koncentreras	30
Bilaga 1	Storbritanniens medverkan i EG:s utvecklingssamarbete	33
Bilaga 2	Nederländernas medverkan i EG:s utvecklingssamarbete	39
Bilaga 3	Frankrikes medverkan i EG:s utvecklingssamarbete	43
Bilaga 4	Organisationsscheman	49
Bilaga 5	Ländernas principiella arbetsgång vid beredning av frågor i rådsarbetsgrupper/verkställighetskommittéer	55
Bilaga 6	Intervjulistan	57

Sammanfattning

Statskontoret har på Utrikesdepartementets uppdrag jämfört hur Frankrike, Nederländerna och Storbritannien organiserar sin medverkan i EG:s utvecklingssamarbete. I fokus står hur länderna förhåller sig till kommissionens pågående och omfattande reform av EG:s utvecklingssamarbete. Statskontoret drar även slutsatser om hur iakttagelser av dessa länder kan återföras till att belysa frågor i det svenska EU-arbetet på utvecklingssamarbetets område.

Jämförelserna av länderna visar följande:

- Länderna har organiserat sina biståndsförvaltningar på olika sätt. I både Frankrike och Nederländerna ingår biståndsförvaltningen som en organisatorisk del i utrikesministeriet. I Storbritannien finns däremot ett särskilt departement för internationellt utvecklingssamarbete. Länderna har delegerat betydande verksamhetsansvar till sina fältorganisationer.
- Länderna har liknande processer för att bereda, samordna och fastställa nationella ståndpunkter i EU-relaterade biståndsfrågor. Ländernas fältorganisationer har en relativt liten roll i EU-beredningen.
- Det finns EU-samordnande funktioner i ländernas förvaltningar som har en central roll i beredningen av EU-relaterade biståndsfrågor. De EU-samordnande funktionerna hanterar frågor på såväl övergripande policy-nivå som projektnivå. Detta underlättar att ländernas arbetsinsatser i verkställighetskommittéer kan återföras till rådsarbetet.
- Länderna välkomnar att kommissionen har lagt förslag till ny inriktning för EG:s utvecklingspolitik och förbundit sig att vidta administrativa åtgärder för att förbättra genomförandet av utvecklingspolitiken. Särskilt väsentligt är att EG ökar fokuseringen på fattigdomsbekämpning, vilket innebär att landspecifika strategier skall tas fram och användas.
- I länderna finns det emellertid olika uppfattningar om delar av reformen. I Frankrike är man t.ex. skeptisk till att biståndsreformen i alltför hög grad har kopplats samman med den övergripande reformen av kommissionen. Från brittisk och nederländsk sida är det däremot önskvärt att de båda reformerna hänger så nära samman. I de båda ländernas förvaltningar sker det också löpande avstämningar mellan utvecklingen av reformerna.
- Länderna bedömer att reformen av EG:s utvecklingssamarbete föranleder vissa anpassningar av den egna beredningsorganisationen. Bl.a. har en mer framträdande roll för kommissionens fältdelegationer i utvecklings-

samarbetet föranlett Storbritannien att se över ansvarsfördelning och samordning mellan sin centrala biståndsförvaltning och fältorganisation.

- Reformen av EG:s utvecklingsamarbete rör i första hand kommissionens organisation och arbetsformer. Länderna använder därför informella och indirekta kanaler för att påverka reformprocessen. Länderna går till väga på olika sätt i sitt påverkansarbete, mycket beroende på hur många resurser man förfogar över.

Mot denna bakgrund drar Statskontoret följande slutsatser:

- Det är en stegvis process att överge detaljgranskning av biståndsprojekt och anamma ett policyinriktat arbetssätt i verkställighetskommittéerna. I ett övergångsskede bör Sverige verka för att medlemstaterna och kommissionen vidtar nödvändiga åtgärder för att en sådan utveckling skall komma till stånd.
- Ett mer policyinriktat arbetssätt understryker också behovet av ett samstämt svenskt agerande i olika verkställighetskommittéer och mellan agerandet i verkställighetskommittéer och rådets arbetsgrupper. För att säkerställa svensk samstämmighet bör det övervägas att:
 - Se över ansvarsfördelningen i förhandlingsarbetet mellan Regeringskansliet och SIDA.
 - Skärpa formerna för samordning och instruktionsgivning.
 - Förstärka den svenska ständiga representationen i Bryssel.
 - Se över EU:s berednings- och beslutsorganisation för EG-biståndet.
- Den svenska fältorganisationen bör öka sitt samarbetet med kommissionens fältdelegationer som skall ha framträdande roll i det framtida utvecklingsamarbetet. Det bör därför närmare klargöras vilka krav ett ökat samarbete ställer på samordningen mellan den svenska fältorganisationen och Utrikesdepartementet och SIDA. Särskilt angeläget är att följa upp om tidigare insatser varit tillräckliga.
- Den svenska beredningen av den övergripande reformen och biståndsreformen kan behöva förstärkas. Det bör följas upp om inrättandet av den interdepartementala s.k. moderniseringsgruppen varit tillräckligt för att säkerställa samordning mellan alla berörda departement.
- Det pågående reformarbetet ligger i linje med svenska prioriteringar. Det svenska påverkansarbetet bör därför inriktas på instanser inom kommissionen som ansvarar för att driva reformprocessen framåt och att utveckla en arbetsfördelning med likasinnade medlemsstater.

1 Inledning

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) uppdrog den 26 juli 2000 åt Statskontoret att biträda med utredningsarbete om hur EU:s medlemsländer organiserar sin medverkan i EG:s beslutande organ på området för utvecklings-samarbete, i syfte att påverka EG-biståndets effektivitet.

I en första etapp bör följande frågor särskilt belysas:

- Vilken grundläggande struktur och organisation har medlemsstaternas biståndsförvaltningar? Vilken är ansvars- och arbetsfördelningen vad gäller politiska och verkställande uppgifter i det EU-relaterade arbetet? Hur samordnas EU-relaterade frågor?
- Hur återkopplas det arbete som bedrivs i verkställighetskommittéerna till den politiska nivån och det arbete medlemsstaterna driver i rådets arbetsgrupper?
- Hur fungerar samordningen av arbetet i den nationella biståndsförvaltningen, EU-institutionerna i Bryssel, verksamheten i fält och andra biståndsorganisationer?
- Hur bevakar medlemstaterna frågor som rör kommissionens reformprogram för utvecklingssamarbetet? Vilka kanaler använder medlemsstaterna för att påverka kommissionen i frågor om utvecklingssamarbetets effektivitet?

De länder som skall kartläggas är Frankrike, Nederländerna och Storbritannien. I enlighet med uppdraget har Statskontoret den 16 oktober 2000 överlämnat skriftliga redovisningar av respektive medlemslands medverkan i EG:s utvecklingssamarbete till Utrikesdepartementet. Föreliggande promemoria utgör en sammanfattande och slutlig redovisning av ovanstående frågor.

1.2 Studiens inriktning och genomförande

Efter samråd har Statskontoret och Utrikesdepartementet (/IC) beslutat att Statskontoret i slutredovisningen skall göra jämförande iakttagelser av medlemsländerna i ovanstående frågor. Utifrån sina iakttagelser bör Statskontoret även dra slutsatser som är relevanta för den svenska medverkan i EG:s utvecklingssamarbete.

Till grund för denna promemoria ligger i första hand kartläggningar av hur aktuella medlemsländer har organiserat sin medverkan i EG:s utvecklingssamarbete. Underlaget till kartläggningarna består i sin tur av material som tagits fram av Sveriges ambassader i aktuella länder. Statskontoret har även intervjuat företrädare för de aktuella ländernas biståndsförvaltningar och utrikesministerier.

Promemorian är disponerad på följande sätt: I kapitel 2 ges en översikt av kommissionens reform av EG:s utvecklingssamarbete. I kapitel 3 gör Statskontoret jämförande iakttagelser av hur medlemsländerna hanterar EU-relaterade biståndsfrågor, bedömer det pågående reformarbetet och använder påverkanskanaler för att driva frågor om EG-biståndets effektivitet. I kapitel 4 drar Statskontoret slutsatser om hur dessa iakttagelser kan återföras till att belysa frågor i den svenska medverkan i EG:s utvecklingssamarbete. Kartläggningar av hur respektive medlemsland organiserat sin medverkan i EG:s utvecklingssamarbete redovisas i bilaga 1-3.

2 Reformen av EG:s utvecklingssamarbete

2.1 EG:s utvecklingssamarbete

I EG-fördraget (artikel 177-181) fastslås övergripande riktlinjer för EG:s politik inom området för utvecklingssamarbete. Komplementaritet avser att EG:s utvecklingspolitik skall inriktas på att komplettera och skapa ett mer värde i förhållande till medlemsstaternas biståndsinsatser. Koordinering innebär att Gemenskapen och medlemstaterna skall samordna sin politik inom området för internationellt utvecklingssamarbete och samråda med varandra om sina biståndsprogram. Koherens tar sikte på att EU skall agera samstämmt i relationerna till omvärlden inom ramen för sin utrikes- och säkerhetspolitik, ekonomiska politik och biståndspolitik.

EG:s utvecklingssamarbete omfattar flera geografiska samarbetsområdena, bl.a. AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stillhavet), ALA-länderna (Asien och Latinamerika) och Medelhavsregionen. Utvecklingssamarbetet omfattar även katastrofbistånd, återuppbyggnad och konfliktförebyggande åtgärder samt livsmedelsbistånd/-säkerhet. EG-biståndet finansieras till tvåtredjedelar av den reguljära EG-budgeten och till resterande del av bidrag från Europeiska utvecklingsfonden och Europeiska investeringsbanken. Gemenskapen svarar tillsammans med medlemstaterna för ca 60 procent av världssamfundets offentliga bistånd.

Kommissionens biståndsförvaltning innebär att Generaldirektoratet för utveckling ansvarar för kommissionens utvecklingspolicy och metoder oavsett geografiskt område. Generaldirektoratet för externa relationer ansvarar för finansiering och programmering av bistånd till alla länder utom AVS-länderna, för vilka Generaldirektoratet för utveckling ansvarar. Generaldirektoratet för externa relationer ansvarar också för stöd till mänskliga rättigheter och demokrati i alla partnerländer. Den gemensamma tjänsten, SCR, ansvarar för projektgenomförande, finansiell uppföljning samt utvärdering av biståndsfinansierad verksamhet. Kommissionen har ett hundratal externa delegationer i fält.

Gemenskapen har flera beredande och beslutande organ på området för utvecklingssamarbete. På ministerrådsnivå finns Allmänna rådet och Utvecklingsrådet. För beredning av biståndsfrågor på arbetsgruppnivå finns bl.a. rådsarbetsgrupperna för utvecklingssamarbete respektive livsmedelsbistånd. Det finns även rådsarbetsgrupper på området för externa relationer som hanterar biståndsfrågor, t.ex. rådsarbetsgrupperna för AVS-länderna respektive mänskliga rättigheter. Ett stort antal verkställighetskommittéer har till uppgift att övervaka kommissionens olika biståndsprojekt, exempelvis EDF-, ALA- och MED-kommittéerna, ECHO-kommittéen, MR-kommittéen och NGO-kommittéen.

2.2 Behov av att reformera EG:s utvecklings-samarbete

Flera utvärderingar har pekat på att det finns flera allvarliga brister hanteringen av EG:s biståndsprogram. Ett problem är att EG:s system för att administrera och genomföra biståndsprojekt är alltför komplicerat och splitt-rad i fråga om mål, instrument och institutionella mekanismer. EG:s utvecklingspolitik styrs mer av instrumenten än av politiska mål och tydliga prioriteringar vilket bl.a. medför att en stor andel av EG:s bistånd inte går till de fattigaste länderna. Ett annat problem är att beredning och beslutsfattade i alltför hög grad är centraliserat till Bryssel. Kommissionens fältorganisation (externa delegationer) har få befogenheter och en svag roll i EG:s utvecklings-samarbete.

Utvecklingsrådet gav 1999 kommissionen i uppdrag att utarbeta ett åtgärdsprogram för att komma till rätta med problemen i utvecklings-samarbetet. I maj 2000 presenterade kommissionen ett reformprogram över redan vidtagna och planerade åtgärder. Reformen består av två sammanhängande delar, dels ett förslag till ny inriktning för EG:s utvecklingspolitik, dels administrativa åtgärder för att förbättra genomförandet av utvecklingspolitiken. De administrativa åtgärderna rör i första hand kommissionens interna organisation och arbetsformer och har en uttalad koppling till den övergripande reform av hela kommissionen som också lanserades under våren 2000.

2.3 Förslag till EG:s framtida utvecklingspolitik

Den 26 april 2000 fattade kommissionskollegiet beslut om förslag till framtida politik för EG:s utvecklings-samarbete.¹ Förslaget överlämnades till rådet och Europaparlamentet den 8 maj 2000. I förslaget pekar kommissionen på att EG:s utvecklingspolitik ingår i en internationell strategi där ett helhetssynsätt för närvarande håller på att utvecklas. De vägledande principerna som ligger till grund för detta synsätt är att utvecklingsländerna själva skall vara delaktiga i sin egen utvecklingsprocess och att den sociala dimensionen av tillväxt och utveckling skall ägnas större uppmärksamhet. Utvecklings-samarbetet står inför flera nya utmaningar, bl.a. ställer målet om en hållbar utveckling krav på en bättre av integrering av politiska, ekonomiska, sociala respektive miljömässiga dimensioner i utvecklingsprocessen. Dessutom har globaliseringen framhävt handelns betydelse för att skapa de resurser som krävs för en bärkraftig utveckling.

Gemenskapen har tre huvudsakliga medel genom vilka den kan fullfölja sina mål på utvecklingsområdet, nämligen politisk dialog, utvecklings-sam-

¹ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik, KOM (2000) 212 slutlig.

arbete och handel. Dessa dimensioner bör ömsesidigt förstärka varandra. Kommissionen förbinder sig att förbättra samstämmigheten mellan EG:s utvecklingspolitik och andra politikområden. En funktion skall inrättas vid Generaldirektoratet för utvecklingssamarbete med uppgift att kontrollera att framlagda förslag överensstämmer med EG:s utvecklingspolitiska mål. Kommissionen skall tillsammans med utvecklingsländerna upprätta kontrollprocedurer för att tidigt kunna identifiera att Gemenskapens politik får icke önskvärda effekter på utvecklingspolitiken. Kommissionen skall även lämna regelbundna rapporter om samstämmighet till Rådet och Europaparlamentet.

Kommissionen menar att Gemenskapens och medlemstaternas potential för inflytande och åtgärder i utvecklingsprocessen är underutnyttjad. För att utnyttja denna potential räcker det enligt kommissionen inte bara med att förbättra samordningen mellan deltagarna. Det är också nödvändigt att planera för en effektiv fördelning av arbetet. Det innebär att man måste identifiera områden inom vilka Gemenskapens åtgärder medför ett mervärde i förhållande till insatser som såväl medlemsstaterna som internationella finansiella institut och andra multilaterala organ svarar för.

Kommissionen framhåller att det allmänna målet för utvecklingssamarbetet är att främja en hållbar utveckling som leder till minskad fattigdom i utvecklingsländerna. Att bekämpa fattigdom innebär att ta itu med de ekonomiska, politiska, sociala och miljömässiga och institutionella dimensioner av problemet. Gemenskapen måste öka fokuseringen på fattigdomsbekämpning i samband med alla sina utvecklingsåtgärder. En utvecklingspolitik som främjar en minskning av fattigdomen kräver en integrerad strategi vilken bl.a. inkluderar institutionellt stöd och kapacitetsuppbyggnad, regeringarnas politiska ansvar, ett balanserat partnerskap och att makroekonomiska reformprogram integrerar sociala, ekonomiska och miljörelaterade mål. För att effektivt minska fattigdomen är det också viktigt att koppla samman frågor om fattigdom, ekonomisk tillväxt och handel, främja utvecklingen av den privata sektorn och knyta samman katastrofbistånd, återuppbyggnad och utveckling.

Enligt kommissionen skulle EU:s utvecklingssamarbete bli mera synligt och konsekvent om gemensamma integrerade ramar för utvecklingsprogram och utvecklingspolitiska åtgärder skulle antas för alla geografiska områden, dock med hänsyn till de speciella förhållanden som råder i olika länder och regioner. Dessa ramar bör användas som vägledning till landspecifika strategier och program. Dialogen om strategier för de enskilda länderna kommer att vara avgörande vid valet av den lämpliga tillämpningen av komponenterna. Dialogen bör också ligga till grund för beslut om fördelning av arbetsuppgifter mellan gemenskapen och medlemsstaterna.

2.4 Administrativa åtgärder i EG:s utvecklings-samarbete

I förslaget till EG:s framtida utvecklingspolitik uppmärksammar kommissionen även att den åtagit sig att åtgärda bristerna i EG:s utvecklingssamarbete genom administrativa reformåtgärder. Vissa brister går emellertid inte att lösa utan med hjälp av medlemsstaterna och Europaparlamentet. Kommissionen hänvisar även till att reformåtgärderna på biståndsområdet skall utarbetas utifrån de principer som fastställts i vitboken om den övergripande reformen av kommissionen.

Vitboken om reformen av kommissionen

I mars 2000 lade kommissionen fram vitboken *Reformen av kommissionen*.² I vitboken är reformen av kommissionen uppdelad i fyra områden. Varje område består av ett antal prioriterade delområden vilka i sin tur omfattar ett hundratal planerade reformåtgärder. De fyra reformområdena är följande:

- 1) Förstärka serviceandan inom kommissionen (åtgärd 1-11). För att förstärka serviceandan 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.
- 2) Stärka förmågan att prioritera och fördela resurser (åtgärd 12-20). Detta område omfattar följande delområden; att införa en verksamhetsbaserad styrning med inriktning på mål och resultat, att utveckla en strategi för att lägga ut verksamheter på olika organ eller på medlemsstaternas förvaltningar samt att ta fram effektivare och mer resultatorienterade arbetsmetoder.
- 3) Modernisera personalpolitiken (åtgärd 21-62). Det personalpolitiska området är indelat i tretton delområden inom vilka reformer anses angelägna; resultatinkriktad ledarorganisation, rekryteringspolitik, karriärstruktur inklusive personalbedömning och befordran, karriärvägledning inklusive rörlighet och motarbetande av otillräckliga prestationer, utbildning, vistsanställda, lika möjligheter och balanserad könsfördelning, arbetsmiljö och sociala förmåner, öppenhet i personalpolitiken, disciplin, regler för uppgiftslämnande, löner och pensioner samt reformens resurspåverkan.
- 4) Förbättrad revision, ekonomisk styrning och kontroll (åtgärd 63-98). Kommissionen planerar att genomföra åtgärder på följande delområden,

² Reformen av kommissionen – Handlingsplan, KOM (2000) 200 slutlig.

nämligen vad gäller befogenheter, ansvar och ansvarsskyldighet för utanordnare (tjänstemän som kan godkänna projektansökningar) 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 ekonomiska intressen. En central målsättning med reformen är att förtydliga ansvarfördelningen mellan aktörer på olika nivåer inom organisationen.

Kommissionen avser att genomföra flertalet av åtgärderna i vitboken före årskiftet 2002/2003. Kommissionens har inrättat ett antal stödfunktioner för att driva reformprocessen framåt och garantera att åtgärderna genomförs av generaldirektoraten.³ Dessa stödfunktioner har successivt lagt fram flera preciseringar av hur vitbokens mer principiella åtgärder skall genomföras i praktiken.

Åtgärder för att förbättra genomförandet av EG:s utvecklingspolitik

I maj 2000 presenterade kommissionärerna för externa relationer och för utvecklingssamarbete en gemensam kommunikation om reformåtgärder för att förbättra genomförandet av EG:s utvecklingspolitik.⁴ I kommunikationen påpekas att många av de åtgärder som presenteras i vitboken om den övergripande reformen av kommissionen tar sikte på problemen i EG:s utvecklingssamarbetet. Reformen av EG:s utvecklingssamarbete är därför ett ”flaggskepp” för det övergripande reformarbetet.

I kommunikationen redovisas följande åtgärder för att förbättra genomförandet av EG:s utvecklingspolitik:

- Översyn av programplaneringen. Ett centralt inslag i reformen av EG:s utvecklingssamarbete är att fokusera kommissionens knappa resurser på kärnaktiviteter såsom policyformulering. Det ställer krav på att förstärka den fleråriga programplaneringen för att åstadkomma den rätta tillämpningen av insatser för varje partnerland/region. Kommissionens externa delegationer bör engageras i beredningen av programplaneringen. Det är också under denna fas som medlemsstaterna bör lämna sina bidrag i verkställighetskommittéerna. I framtiden behöver arbetet i verkställig-

³ Stödfunktionerna består i huvudsak av kommissionskollegiets arbetsgrupper, permanenta instanser inom kommissionen som arbetar med reformen och tillfälliga arbets- eller samordningsgrupper knutna till (delar av) reformarbetet.

⁴ Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance, Brussels 16 May 2000.

hetskommittéer fokusera på mer övergripande policyfrågor än på "micromanagement" av specifika projekt.

För att säkerställa en hög kvalitet i programplaneringen skall det inrättas en interdepartemental "Quality Support Group" med uppgift att bl.a. se till att resultat från tidigare utvärderingar beaktas i policyformuleringen. Utvärdering av såväl enskilda projekt som regionala/sektoriella policys skall också prioriteras.

- Tydligare sammanhang mellan projektcykelns olika delar. Projektcykelns olika faser för att skapa ett tydligare sammanhang mellan programplanering, identifiering och bedömning av projekt, finansiella beslut, genomförande och utvärdering. Ansvaret för dessa faser är idag delat mellan generaldirektoraten för externa relationer och utveckling samt den gemensamma tjänsten för utvecklingssamarbete. Av kommunikationen framgår att ansvaret från identifiering av enskilda projekt till fullt genomförande bör anförtros åt ett nytt biståndsorgan.
- Inrättande av ett nytt biståndsorgan för att genomföra projekt. I ett första skede bör den gemensamma tjänsten för utvecklingssamarbete omvandlas till ett nytt organ med ett tydligt och avgränsat ansvar för att genomföra biståndsprojekt. På längre sikt kan organet lyftas ur kommissionen och under vissa förutsättningar verka som en fristående myndighet.
- Delegering av befogenheter till kommissionens externa delegationer och, där det är möjligt, till partnerländernas myndigheter. Projektadministration bör delegeras till kommissionens (i framtiden det nya biståndsorganets) externa delegationer. Detta kräver dock att det utarbetas tydliga riktlinjer för arbetet i fält och att de externa delegationerna tillförs personella och materiella resurser.
- Utveckla en gemensam administrativ kultur inom kommissionens organisation. För detta ändamål kommer kommissionen att lägga fram en vitbok i slutet av år 2000.
- Vissa brådskande åtgärder, bl.a. en minskning av antalet budgetposter och insatser (personalförstärkningar) för att komma till rätta med eftersläpningar i arbetet med utbetalningar.

3 Medlemsländernas medverkan i EG:s utvecklingssamarbete

3.1 Hanteringen av EU-relaterade biståndsfrågor

Biståndsförvaltningarnas struktur

De berörda medlemsländerna har organiserat sina biståndsförvaltningar på olika sätt. I Frankrike och Nederländerna sorterar biståndsfrågorna i direktorat (eller motsv.) inom utrikesministerierna. Det finns visserligen särskilda ministrar med ansvar för utvecklingssamarbete men det övergripande ansvaret åvilar utrikesministrarna. I Storbritannien är situationen en annan. Labourregeringens tillträde 1997 innebar att det för första gången tillsattes en "Cabinet Minister" med ansvar för utvecklingssamarbete. Det inrättades också ett särskilt departement för internationellt utvecklingssamarbete (Departement for International Development, DFID) som är fristående från det brittiska utrikesministeriet, se bilaga 4.

Denna strukturella skillnad återfinns även i ländernas fältorganisationer. Det brittiska departementet för utvecklingssamarbetet har egna regionala kontor i de länder/regioner där man bedriver omfattande biståndsverksamhet. Den franska fältorganisationen utgörs av biståndsenheter vid franska ambassader och, för vissa tekniska biståndsprojekt, av den franska biståndsmyndighetens fältkontor. Även den nederländska fältorganisationen är integrerad i ambassaderna.

Gemensamt för medlemsländerna är att de har delegerat ansvar och befogenheter till den regionala nivån. I Nederländerna har man decentraliserat hanteringen av biståndsfrågor för att i ökad utsträckning kunna fokusera på fattigdomsbekämpning i nära samarbete med mottagarländerna. De nederländska utlandsmyndigheterna har därför fått ett större ansvar att föra dialog med mottagarländer och genomföra biståndsprojekt. Även i Storbritannien är beredningsansvaret för många biståndsfrågor delegerat till flertalet av DFID:s regionala kontor.

Liknande processer för EU-samordning

De berörda länderna är sedan lång tid medlemstater i EU och anser sig därför ha en mycket väl inarbetad berednings- och förhandlingsorganisation för EU-frågor i sina respektive förvaltningar. Medlemsländerna har liknande processer för att ta bereda, samordna och fastställa nationella ståndpunkter i frågor som skall behandlas av rådet och dess arbetsgrupper eller av verkställighetskommittéer, se bilaga 5. I samtliga länder svarar varje ministerium för att ta fram och bereda förslag till nationella ståndpunkter i EU-frågor

inom det egna området. Samordningen av EU-relaterade biståndsfrågor inom ländernas förvaltningar sköts av särskilda EU-samordnande funktioner. I Storbritannien är det EU-enheten vid departementet för internationellt utvecklingssamarbete som ansvarar för att ta fram samordna och ta fram brittiska ståndpunkter i EU-relaterade biståndsfrågor. I det nederländska utrikesministeriet är det enheten för europeisk integration och dess sektion för internationellt utvecklingssamarbetet som har motsvarande uppgift. I det franska utrikesministeriet är det direktorat för EU-samordning som svarar för att fram förslag fransk position i EU-relaterade biståndsfrågor.

Varje land har också speciella förfaranden/instanser med uppgift att säkerställa samordning och fastställa nationella ståndpunkter i EU-frågor som rör flera ministerier. I den nederländska förvaltningen finns bl.a. en tjänstemannakommitté med representanter för berörda ministerier som bereder nederländska ståndpunkter inför möten på Coreper- och ministerrådsnivå. Om enighet inte kan uppnås i kommittén lyfts frågor till en grupp av särskilt berörda ministrar och i förekommande fall till regeringen i plenum. I det franska regeringskansliet säkerställs EU-samordningen av *Sécretariat générale de la Coopération Interministerielle (SGCI)*. SGCI lyder direkt under premiärministern och har en tematisk arbetsfördelning där 25 enheter samordnar franska ståndpunkter inom olika politikområden. Inför råds-möten, ibland även inför kommittémöten, sammankallar SGCI till ett förberedande möte där berörda ministerier deltar. Mötets uppgift är att enas om en gemensam fransk instruktion och vid meningsskiljaktigheter har SGCI det avgörande ordet. Det är vanligtvis tre av SGCI:s enheter som är involverade i beredningen av EU-relaterade biståndsfrågor. I den brittiska förvaltningen hänskjuts EU-frågor till Europasekretariatet vid premiärministerns kansli om enighet inte kan uppnås mellan ministerier. Även utrikesministeriet har en viktig roll i den brittiska EU-samordningen. Alla instruktioner och återrapporteringar i anslutning till förhandlingsarbetet i rådet och dess arbetsgrupper skall gå via utrikesministeriet.

Ländernas fältorganisationer deltar regelmässigt i beredningen av EU-relaterade biståndsfrågor men deras roll är emellertid relativt begränsad. Från nederländsk sida påpekas att Nederländernas ambassader löpande håller kontakt med kommissionens externa delegationer. Men då kommissionens externa delegationer har ganska små befogenheter är det inte mycket som egentligen kan påverkas på lokal nivå.

Deltagande i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer

Gemensamt för länderna är att de EU-samordnade funktionerna har en central roll i hanteringen av EU-relaterade biståndsfrågor. Ansvar för medlemsländernas deltagande i rådsarbetsgrupper delas vanligen mellan deras respektive EU-samordnande funktion och Brysselrepresentation beroende på vilka frågor som skall behandlas av arbetsgruppen. Ansvar för deltagande

i verkställighetskommittéer är uppdelad mellan de samordnande EU-funktionerna och berörda sakenheter inom respektive biståndsförvaltning/utrikesministerium.

Medlemsländerna försöker i största möjliga utsträckning utfärda skriftliga instruktioner för förhandlingsinsatser i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer. Från särskilt fransk sida ställer man höga krav på skriftlighet eftersom man menar att det annars inte existerar något egentligt förhandlingsmandat. Från brittisk sida betonas att formen för instruktionsgivningen (skriftlig/muntlig) är av sekundär betydelse i förhållande till behovet av att beredningen resulterar i ett förhandlingsmandat som tydligt förmedlar den ståndpunkt som skall föras fram.

Återföring av arbetet i verkställighetskommittéer till rådsarbetet

Samtliga länder bedömer är att det arbete man bedriver i verkställighetskommittéer relativt smidigt kan återkopplas till det arbete man bedriver i rådet och dess arbetsgrupper. Från exempelvis brittisk sida förklaras detta med att EU-enheten vid departementet för internationellt utvecklingssamarbete fungerar som en samlingspunkt för att få till stånd en samlad brittisk syn på EU-relaterade biståndsfrågor. I Frankrike pekar man på att systemet för att samordna EU-frågor är väl inarbetat och fungerar mycket effektivt. Det innebär att frågor i rådsarbetet och arbetet i verkställighetskommittéer löpande stäms av med varandra. I den nederländska förvaltningen anser man att återkopplingen underlättas av att sektionen för internationellt utvecklingssamarbete vid utrikesdepartementets EU-enhet har en god överblick över hela biståndsområdet. Från både fransk och nederländsk sida påpekas dessutom att skriftlig instruktionsgivning och återrapportering är värdefullt för att kunna upprätthålla en sådan överblick och följa upp tidigare förhandlingsinsatser.

3.2 Bedömning av reformen av EG:s utvecklingssamarbete

Positivt att reformarbete påbörjats

De berörda länderna menar att EG:s utvecklingssamarbetet spelar en mycket viktig roll i det internationella utvecklingssamarbetet, bl.a. därför att EG tillsammans med medlemstaterna är den största biståndsgivaren i världen. Frågor om EG-biståndets inriktning och genomförande är också av stort intresse för de berörda ländernas egna insatser på området för internationellt utvecklingssamarbete.

Samtliga länder instämmer med de utvärderingar som har konstaterat att det finns betydande brister i hanteringen av EG:s biståndsprogram och att EG:s utvecklingsamarbete sammantaget kännetecknas av låg effektivitet. Från exempelvis brittisk sida menar man att kommissionen har en komplex organisation och omständiga procedurer vilket gör att EG:s biståndsprojekt inte kan utformas och genomföras på ett effektivt sätt.

Mot bakgrund av de konstaterade bristerna i EG:s utvecklingsamarbete välkomnar medlemsländerna att kommissionen lagt förslag till ny inriktning för EG:s utvecklingspolitik och börjat vidta åtgärder för att förbättra genomförandet av utvecklingspolitiken. Särskilt väsentligt är det att kommissionen framhåller att Gemenskapen måste öka fokuseringen på att bekämpa fattigdom i samband med alla sina utvecklingsinsatser. Eftersom en framgångsrik fattigdomsbekämpning kräver en effektiv integrering av insatser på flera områden så välkomnar länderna att övergripande ramverk skall tas fram och användas som vägledning till landspecifika strategier och program.

Olika uppfattningar om enskilda reformåtgärder

Det finns vissa skillnader mellan länderna i hur de bedömer enskilda delar av reformen. Nederländerna och Storbritannien har mycket likartad inställningar i fråga om i vilket syfte och på vilket sätt landstrategier bör användas. I enlighet med kommissionens avsikt menar man att landspecifika strategier och program bör ses som medel för att integrera olika slags utvecklingsinsatser med varandra. De båda länderna betonar att frågan om landstrategier också hänger nära samman med flera andra åtgärder i kommissionens reformprogram, såsom en ändrad roll för verkställighetskommittéerna och delegering av befogenheter till kommissionens externa delegationer.

Enligt brittisk och nederländsk uppfattning kommer medlemstaterna in för sent i hanteringen i EG:s biståndsprogram. I likhet med andra likasinnade länder upplever man ofta frustration över att medlemsstaternas synpunkter ytterst sällan resulterar i att kommissionen ändrar eller drar tillbaka förslag till biståndsprojekt. För att undvika detaljgranskning av enskilda biståndsprojekt – som ändå inte går att påverka – förespråkar de båda länderna en höjning av tröskelbeloppet för projekt som måste godkännas av medlemsstaterna. En sådan höjning bör dock ske i utbyte mot att verkställighetskommittéerna inriktar sitt arbete på mer övergripande och strategiska policyfrågor, t.ex. landstrategier och uppföljning/utvärdering.

Nederländerna och Storbritannien anser att medlemsstaterna bör komma in på ett tidigare stadium av beslutsprocessen när det fortfarande går att påverka utformningen av EG:s biståndsprojekt. För att detta skall kunna ske bör det bl.a. föras en tätare dialog mellan medlemsstaternas fältorganisationer och kommissionens externa delegationer. De båda länderna välkomnar därför att kommissionen planerar att förstärka sina externa delegationer med

fler resurser och ökad kompetens och ge delegationerna en mer framträdande roll i utvecklingssamarbetet.

Från fransk sida påpekas att landspecifika strategier inte bara tjänar till att få till stånd den rätta tillämpningen av olika utvecklingsinsatser. Landstrategier bör också ligga till grund för beslut om en effektiv arbetsfördelning mellan Gemenskapen och medlemsstaterna. Vid upprättande av landstrategier är det viktigt att medlemsstaternas bilaterala biståndsverksamhet beaktas. Landstrategierna bör inriktas på att kommissionens insatser skall skapa mervärde i förhållande till medlemsstaternas biståndsverksamhet och på så sätt öka komplementariteten i utvecklingssamarbetet.

Enligt fransk uppfattning är det också viktigt att identifiering, utformning och genomförande av biståndsprojekt så långt som möjligt sköts av fältpersonal på lokal nivå. Frankrike stödjer därför att kommissionens externa delegationer ges större befogenheter så att de på ett bättre sätt kan samarbeta med medlemstaternas fältorganisationer. Från fransk sida hade man gärna sett att Utvecklingsrådet i maj 2000 hade lagt fram mer långtgående rekommendationer om hur det operativa samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna borde utvecklas.

Från franskt håll är man dock tveksam till att ändra inriktningen på arbetet i verkställighetskommittéer eftersom det förutsätter att övergripande ramverk och strategier skall användas. Enligt fransk uppfattning är övergripande ramverk och strategier per definition allmänt hållna dokument och kan inte fullt ut fungera som grund för substantiella diskussioner om EG:s utvecklingspolitik och biståndsprojekt.

Kinnockreformen viktig för biståndsreformen

Både Nederländerna och Storbritannien välkomnar den övergripande reformen av hela kommissionen och menar att denna reform i hög grad är styrande för de administrativa reformåtgärder som kommissionen planerar att vidta på biståndsområdet. De åtgärder som presenteras i vitboken om reformen av kommissionen består i första hand av övergripande riktlinjer och är föremål för fortlöpande preciseringar. Från brittisk och nederländsk sida anser man att det därför är viktigt att tidigt ta del av dessa preciseringar och analysera på vilket sätt de kan påverka reformen av biståndsområdet. Inom såväl den brittiska som den nederländska förvaltningen sker det därför kontinuerliga avstämningar mellan de delar av förvaltningen som följer utvecklingen av den övergripande reformen och biståndsförvaltningarna som bevakar reformen av EG:s utvecklingssamarbete.

Från brittisk sida betonas att biståndsreformen på omvänt sätt även är betydelsefull för den övergripande reformprocessen. Om kommissionen inte lyckas genomföra reformåtgärderna på biståndsområdet riskerar även refor-

men av hela kommissionen att misslyckas. I förlängningen finns risken att kommissionen därmed inte kan stärka sin trovärdighet som en effektivt fungerande EU-institution.

I Frankrike har man en mer avvaktande hållning till att de administrativa reformåtgärderna på biståndsområdet i så hög grad har kopplats till den övergripande reformen av kommissionen. Ett skäl är att kommissionen har byggts upp och organiserats med den franska administration som förebild vilket gör att reformen av kommissionen kan upplevas som besvärande ur ett franskt perspektiv. Dessutom uppfattas den övergripande reformens principer om bl.a. decentraliserat verksamhetsansvar och resultatorienterade arbetsmetoder i viss mån vara främmande för hur kommissionen bör organisera sin administration.

Reformen kan föranleda nationella anpassningar

Inget av de berörda länderna bedömer att biståndsreformen föranleder några omfattande förändringar av hur de själva organiserat sin medverkan i EG:s utvecklingssamarbete. Länderna menar att det beror på att reformen syftar till att komma till rätta med problemen i EG:s utvecklingssamarbete och att dessa problem kan hänföras till kommissionens organisation och arbetsformer. Ett annat skäl är att biståndsreformen nyligen har inletts och att flertalet av de planerade åtgärderna ännu inte hunnit genomföras.

Storbritanniens bedömning av biståndsreformen omfattar emellertid vissa anpassningar av den brittiska beredningsorganisationen. Ett syfte med biståndsreformen är att en stor del av det praktiska utvecklingssamarbetet skall skötas på lokal nivå. Det gäller exempelvis framtagande av landstrategier och identifiering, utformning och genomförande av biståndsprojekt. Från brittisk sida förväntas att DFID:s fältorganisation aktivt skall söka ett nära samarbete med kommissionens externa delegationer. Enligt vad Statskontoret erfarit i kontakter med den brittiska biståndsförvaltningen aktualiserar detta frågor om ansvarfördelning och samordning mellan DFID:s huvudkontor och DFID:s regionala kontor samt om de regionala kontoren besitter tillräcklig EU-kompetens. Nyligen genomfördes en översyn av EU-samordningen inom DFID som resulterade i ett fortsatt centraliserat samordningsansvar men det tillstods att de regionala kontoren saknade tillräckligt EU-perspektiv. För att komma till rätta med detta skall de regionala kontoren informeras om hur DFID i fortsättningen bör lägga upp sitt samarbetet med övriga medlemstater och med kommissionen.

Både Storbritannien och Nederländerna ser också ett större behov av att styra och följa upp deltagande i verkställighetskommittéer i och med att arbetet i kommittéerna inriktas på mer övergripande och strategiska frågor. Länderna avser dock inte göra några omfattande förändringar för att tillgodose ett sådant ökad behov utan menar att det är tillräckligt med att mer

strikt tillämpa de beredningsrutiner och riktlinjer för instruktionsgivning som redan finns.

3.3 Ländernas påverkanskanaler

För att påverka reformen krävs informella kontakter

Länderna påpekar att de administrativa reformåtgärder som kommissionen planerar att genomföra i första hand rör kommissionens egen organisation och arbetsformer. Det innebär att medlemsstaterna inte är behöriga att besluta om dessa åtgärder i rådet och dess arbetsgrupper. För att aktivt kunna påverka genomförandet av åtgärderna och driva reformprocessen framåt är medlemsstaterna tvungna att använda mer informella och indirekta påverkanskanaler.

I frågor om utvecklingssamarbetets framtida utformning har länderna av naturliga skäl identifierat kommissionen som den främsta aktören att föra dialog med på både politisk nivå och tjänstemannanivå. Exempelvis har den nederländska premiärministern och biståndsministern tagit kontakt med såväl kommissionens ordförande som berörda kommissionärer angående biståndsreformens utformning och genomförande. Länderna använder också upparbetade kontakter med tjänstemän på berörda generaldirektorat för att bevaka hur reformarbetet fortlöper inom kommissionen. Det är i första hand ländernas ständiga representationer i Bryssel som svarar för kontakterna på tjänstemannanivå. Storbritannien är i färd med att förstärka sin Brysselrepresentation genom att tillsätta en tjänsteman med uppgift att uteslutande förankra den brittiska synen på EG:s utvecklingssamarbete hos kommissionens generaldirektorat, rådssekretariatet och andra medlemsstaters Brysselrepresentationer.

Länderna ser även att kontakter med andra medlemsstater är betydelsefulla för att kunna skapa allianser och driva frågor om EG-biståndet effektivitet. Ett tydligt exempel på detta är att Storbritannien och Nederländerna, tillsammans med bl.a. Sverige, ingår i en konstellation av likasinnade medlemsstater. Även Frankrike uppger sig ha löpande kontakter med medlemsstater som man i olika frågor har gemensamma intressen med.

Olika förutsättningar påverkar ländernas tillvägagångssätt

Storbritannien och Nederländerna skiljer sig åt i hur man har valt att bedriva sitt informella påverkansarbetet trots att länderna har mycket likartade uppfattningar om EG:s utvecklingssamarbete. Från nederländsk sida menar man att det visserligen är angeläget att genom olika insatser försöka påverka EG:s utvecklingssamarbete. Omfattningen och inriktningen på ett sådant påverkansarbete måste dock ställas i relation till vilka resurser man förfogar

över. Det nederländska utrikesministeriets EU-enhet och dess sektion för internationellt samarbete förfogar endast över ca 5 heltidstjänster, vilka till stor del måste avsättas för att handlägga löpande biståndsfrågor. För att kunna driva ett aktivt påverkansarbete har Nederländerna därför valt att samverka med Storbritannien, som är ett likasinnat medlemsland i synen på EG:s utvecklingssamarbete men som disponerar över betydligt fler resurser.

De knappa resurssläget påverkar även på vilket sätt Nederländerna som tar kontakter med tjänstemän vid kommissionens generaldirektorat. Från nederländsk sida väljer man ofta att först kontakta nederländska kommissionsanställda då de är naturliga kontaktlänkar med god kännedom om såväl nederländska uppfattningar som vem uppfattningarna bör föras fram till.

Storbritannien förfogar över fler resurser och kan därför ha en bredare inriktning på sitt påverkansarbete. Utöver de insatser som nämnts ovan har man från brittisk sida även arbetat för att fördjupa sina kontakter med Europaparlamentets utvecklings- och budgetkommittéer. Storbritannien har också tagit initiativ för att stärka sina kontakter med Revisionsrätten för att uppmärksamma frågor som på olika sätt påverkar EG-biståndets effektivitet.

Processer för systematiskt påverkansarbete

Storbritannien utmärker sig i förhållande till de båda andra länderna genom att man i betydande utsträckning har gjort sin bedömning av reformen av EG:s utvecklingssamarbete och utformat sitt påverkansarbete utifrån en särskild EU-strategi. Denna strategi presenterades 1998 av DFID i syfte att stärka samarbetet mellan Storbritannien och EG på området för internationellt utvecklingssamarbete. I strategin anges fyra delområden av EG:s utvecklingssamarbete som man från brittisk sida anser vara angeläget att förstärka. De prioriterade delområdena består i sin tur av ett tjugotal operativa mål som närmare anger hur Storbritannien skall agera.

Den särskilda EU-strategin ingår i en uppsättning av s.k. Institutional Strategy Papers (ISP) som DFID tar fram för att stärka Storbritanniens medverkan i olika multilaterala institutioner på området för internationellt utvecklingssamarbete. ISP tas fram ungefär vart tredje år och inkluderar en konsultativ process som inkluderar berörda institutioner, ett stort antal ideella organisationer och forskningsföreträdare.

DFID är i färd med att uppdatera sin EU-strategi, bl.a. med anledning av det reformarbete som kommissionen har påbörjat. Den uppdaterade strategin kommer enligt brittisk utsago att innehålla operativa mål som i högre grad tar sikte på att förbättra genomförandet av EG:s utvecklingspolitik. Som utgångspunkt för den uppdaterade EU-strategi kommer en vitbok om globaliseringens följder på det framtida internationella utvecklingssamarbetet att användas.

4 Statskontorets slutsatser

4.1 Flera relevanta frågor i det svenska EU-arbetet

I föregående kapitel har Statskontoret gjort jämförande iakttagelser av hur aktuella medlemsländer hanterar EU-relaterade biståndsfrågor, bedömer det pågående reformarbetet och använder påverkanskanaler för att driva frågor om EG-biståndets effektivitet. I detta kapitel drar Statskontoret slutsatser om hur dessa iakttagelser kan återföras till det svenska EU-arbetet på biståndsområdet. Nedan belyser Statskontoret följande frågor:

- Vilka anpassningar av det svenska berednings- och förhandlingsarbetet kan bli aktuella till följd av reformen av EG:s utvecklings-samarbete?
- Hur bör Sverige följa utvecklingen av det omfattande reformarbetet?
- Hur kan Sverige påverka reformarbetet och driva frågor om EG-biståndets effektivitet?

4.2 Anpassningar till följd av reformen

Likheter och skillnader i beredningen av EU-frågor

Ett första konstaterande är att de aktuella länderna har liknande processer för att bereda och samordna EU-frågor i sina förvaltningar, se bilaga 5. I samtliga länder svarar varje enskilt ministerium för att ta fram och bereda förslag till nationella ståndpunkter i EU-frågor inom sitt eget ansvarsområde. Det finns en särskild funktion med uppgift att samordna EU-frågor inom varje ministerium. Länderna även inrättat särskilda förfaranden/instanser för att säkerställa en kollektiv beredning av EU-frågor och att samordning sker mellan ministerier. Det är även inom ramen för denna interministeriella samordning som nationella ståndpunkter fastställs.

Den svenska beredningen av EU-frågor inom Regeringskansliet uppvisar relativt stora likheter med EU-beredningen i aktuella länder. Varje departement ansvarar för att EU-frågor bereds på ändamålsenligt sätt inom det egna ansvarsområdet. EU-frågor som berör flera departement skall beredas gemensamt på samma sätt som alla andra frågor inom Regeringskansliet. Som ett led i beredningen av EU-frågor finns flera interdepartementala beredningsinstanser vilka syftar till att förstärka, men inte ersätta, den gemensamma beredningen.

Den svenska statsförvaltningen skiljer sig dock från de andra ländernas förvaltningar genom uppdelningen i ett relativt litet regeringskansli med främst policyskapande uppgifter och stora fristående myndigheter som besitter expertkunskap inom olika områden. Ansvarfördelningen i det svenska EU-arbetet innebär att det oftast är myndighetstjänstemän som svarar för insatser i verkställighetskommittéer medan departementen bär huvudansvar för rådsarbetet, dock med omfattande biträde från myndigheterna. Ansvarfördelningen i EU-arbetet ställer höga krav på en nära samverkan och tätt informationsutbyte mellan departement och myndigheter.

De andra länderna behöver i frågor om ansvarsfördelning och samordning i sitt EU-arbete inte ta hänsyn till en sådan uppdelning. De EU-samordnande funktionerna i ländernas biståndsförvaltningar/utrikesministerier har en central roll i berednings- och förhandlingsarbetet i både rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer. För deltagande i rådsarbetsgrupper delas ansvaret vanligen mellan ländernas respektive EU-samordnande funktion och Brysselrepresentation. Ansvaret för deltagande i verkställighetskommittéer delas av den EU-samordnande funktionen och sakenheter i respektive biståndsförvaltning. De aktuella länderna uppger dessutom att deras respektive EU-samordnande funktion har god överblick över hela biståndsområdet, såväl för övergripande policyfrågor som i mer detaljerade frågor på projektnivå.

I likhet med de andra länderna ställer även Sverige höga krav på att förhandlingsinsatser i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer i möjligaste mån skall vila på skriftliga instruktioner. Motiven för skriftlig instruktionsgivning är också likartade i samtliga länder. I Statskontorets kartläggning har det endast varit möjligt att ta del av grova uppskattningar av i vilken utsträckning länderna faktiskt utfärdar skriftliga instruktioner. Utifrån dessa uppskattningar bedömer Statskontoret att det från svensk sida sannolikt inte utfärdas avsevärt färre skriftliga instruktioner. Tidigare utvärderingar av det svenska EU-arbetet har dock visat att den omfattande samordningen mellan departement och myndigheter till stor del är av informell karaktär.⁵ Även om de informella inslagen är nödvändiga för att undvika tröghet i EU-arbetet så kan omfattningen av de informella och muntliga kontakterna ibland vara problematisk.

Arbetet i verkställighetskommittéerna blir viktigare

Statskontoret bedömer att det finns åtgärder i reformen av EG:s utvecklings-samarbete som kommer att få återverkningar för hur EU-relaterade biståndsfrågor hanteras inom svensk statsförvaltning. En sådan åtgärd är att kommissionen planerar att ändra inriktningen på arbetet i de verkställighetskommittéer som finns på biståndsområdet. Enligt kommissionen bör medlems-

⁵ Statskontoret 1996:7 och 2000:20

staterna bidra med sina insatser i kommittéerna i en tidigare fas av utvecklingssamarbetet. I framtiden behöver arbetet i verkställighetskommittéerna därför fokusera mer på övergripande policyfrågor än på detaljgranskning av enskilda projekt.

Från brittisk och nederländsk sida har man välkomnat denna åtgärd och varit pådrivande för att andra medlemstater skall anamma det nya arbetssättet i verkställighetskommittéerna. De båda länderna förutser ett ökat behov av att styra och följa upp sitt eget deltagande i verkställighetskommittéerna när ett mer policyinriktat arbetssätt också genomförts fullt ut. Man avser dock inte förändra sitt eget berednings- och förhandlingsarbete mer än att mer strikt tillämpa de beredningsrutiner och riktlinjer för instruktionsgivning som redan finns.

Deltagandet i verkställighetskommittéer bör ses över

Även Sverige har ställt sig positiv till att arbetet i verkställighetskommittéerna skall fokusera på policyfrågor. Statskontoret bedömer att det sannolikt är en stegvis process att gå från ett projektgranskande till ett policyinriktat arbetssätt. I en övergångsperiod bör Sverige tillsammans med andra medlemstater och kommissionen därför ta ställning till vilka insatser och avvägningar i kommittéarbetet som är nödvändiga för att denna utveckling skall kunna komma till stånd.

Ett mer policyinriktat arbetssätt i verkställighetskommittéer understryker också behovet av att säkerställa samstämmigheten i det svenska agerandet i olika verkställighetskommittéer samt mellan agerandet i verkställighetskommittéerna och rådets arbetsgrupper. Enligt Statskontoret är ett konsekvent och väl samordnat svenskt agerande beroende av flera omständigheter.

Tjänstemän från SIDA svarar antingen på egen hand eller tillsammans med UD-tjänstemän för svenska förhandlingsinsatser i verkställighetskommittéer. Det framtida arbetet i verkställighetskommittéer kommer förutom biståndsfrågor också att omfatta en ökad integrering av frågor inom bl.a. de miljö-, handels- och utrikespolitiska områdena. Enligt Statskontoret bör det närmare övervägas om detta ställer krav på att ändra ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och SIDA för deltagande i verkställighetskommittéer.

I det svenska EU-arbetet förekommer en omfattande samordning mellan departement och myndigheter som inte sällan är av informell karaktär. En muntlig och informell beredning är ofta ändamålsenlig för att svenska förhandlingspositioner snabbt och smidigt kan tas fram i olika EU-frågor. Enligt Statskontoret finns det dock motiv för att instruktioner och återrapporteringar bör vara skriftliga och väl dokumenterade. Det ger möjlighet till

insyn i förhandlingsarbetet och att resultatet av förhandlingsinsatser kan spridas till en vidare krets av berörda.

Sverige har inte som de andra länderna någon EU-samordnande funktion med en central roll i hanteringen av EU-relaterade biståndsfrågor vilken underlättar att arbetet i verkställighetskommittéer smidigt kan återföras till rådsarbetet. För svenskt vidkommande måste en dylik återföring beakta att arbetet i verkställighetskommittéerna till stor del ligger på SIDA-tjänstemän och att rådsarbetet åvilar utrikesdepartementet. Statskontoret uppmärksammar därför att man på andra politikområden har placerat personal vid den svenska Bryssel-representationen för att förbättra informationsflödet mellan kommissions- och rådsarbetet.

Inom utvecklingssamarbetets område finns flera rådsarbetsgrupper och ett stort antal verkställighetskommittéer med uppgift att bereda och besluta om olika frågor. Enligt vad Statskontoret erfarit är EU:s beredningsorganisationen inte helt ändamålsenligt utformad vilket bidrar till att öka samordningsbehoven i medlemsstaternas hantering av EU-relaterade biståndsfrågor. I samband med att verkställighetskommittéerna ges en ändrad arbetsinriktning föreslår Statskontoret att Sverige tar initiativ till att se över fördelningen av frågor som rör EG-biståndet mellan EU:s olika arbetsgrupper och kommittéer.

Fältorganisationen får en mer framträdande roll

För att förbättra genomförandet av EG:s utvecklingspolitik avser kommissionen att ge sina externa delegationer en mer framträdande roll i beredningen av den fleråriga programplaneringen för EG-biståndet. De externa delegationerna bör också ges större ansvar för att administrera och genomföra biståndsprojekt. Detta förutsätter dock att det utarbetas tydliga riktlinjer för arbetet i fält och att delegationerna tillförs personella och materiella resurser.

En delegering av ansvar och befogenheter till kommissionens externa delegationer ligger i linje med de aktuella ländernas uppfattningar. I den brittiska bedömningen ingår att se över det egna beredningsarbetet. Den brittiska fältorganisationen (DFID:s regionala kontor) förväntas aktivt söka ett närmare samarbete med kommissionens externa delegationer. Inom den brittiska biståndsförvaltningen har man därför initierat en översyn för närmare ta ställning till frågor om bl.a. arbetsfördelning och samordning mellan huvudkontoret i London och de regionala kontoren i fältorganisationen.

Enligt Statskontoret har den svenska fältorganisationen förutsättningar för att utöka sitt samarbete med kommissionens externa delegationer. Den svenska fältorganisationen har sedan flera år ett betydande verksamhetsansvar för att bl.a. utarbeta förslag till landstrategier, identifiera och bedöma

biståndsprojekt samt föra en dialog med partnerländer. I studien *Hur kan Sveriges möjligheter att påverka EG:s utvecklingssamarbete förbättras* (1999:52) konstaterade Statskontoret att det är angeläget att mer ingående kartlägga i vilken mån EG:s och medlemsländernas biståndprojekt överlappar varandra och hur kanaler för informationsutbyte kan utvecklas. Statskontoret anser även att det närmare bör utredas vilka krav som ett utökat samarbete med kommissionens externa delegationer ställer på samordningen mellan den svenska fältorganisation och SIDA respektive UD. Det är särskilt angeläget att följa upp om tidigare insatser i detta avseende har varit tillräckliga, exempelvis SIDA:s instruktion om samordning med EG-biståndet i fält.⁶

4.3 Viktig att följa utvecklingen av reformarbetet

En omfattande och föränderlig reformprocess

Reformen av EG:s utvecklingssamarbete är en omfattande och pågående reformprocess. Kommissionen har klart uttalat att denna reform i mycket utgår från de åtgärder som presenterats i vitboken om den övergripande reformen av hela kommissionen. Flertalet av vitbokens åtgärder är emellertid av principiell karaktär och skall ses som riktlinjer för de efterföljande preciseringar som kommissionen successivt lägger fram. Exempelvis har kommissionen utvecklat vitbokens principer om att utlokalisera verksamhet genom att lägga fram förslag om att på sikt inrätta ett antal fristående genomförandemyndigheter (s.k. "Implementing Agencies").

Från brittisk och nederländsk sida instämmer man med att den övergripande reformen är styrande för de reformåtgärder som kommissionen planerar att genomföra på biståndsområdet. I både brittisk och nederländsk förvaltning sker det också fortlöpande avstämningar mellan tjänstemän som bevakar utvecklingen av vitbokens åtgärder och tjänstemän som följer reformen av EG:s utvecklingssamarbete.

Utrikesdepartementets enhet för internationellt utvecklingssamarbete (UD-IC) bedriver ett internt projekt för att från svensk sida främja kommissionens effektivisering på området för utvecklingssamarbete. Enligt Statskontoret finns det behov av att de departement som berörs av åtgärderna i det övergripande reformarbetet informeras och stämmer av med UD-IC om det successiva genomförandet av dessa åtgärder. Eftersom biståndsreformen har en framskjuten plats i det övergripande reformarbetet finns också behov av att man från UD-IC kommunicerar till andra departement om utvecklingen av biståndsreformen.

⁶ Instruktion om samordning med EU-bistånd i fält (Beslut: RELA 158/99); EU:s bistånd – behov av samordning och av tidig information om projekt (PM 1999-08 27).

Den svenska beredningen kan behöva förstärkas

Statskontoret bedömer att det kan finnas skäl att förstärka beredningen av reformåtgärderna inom Regeringskansliet. Den övergripande reformen av kommissionen och reformen av EG:s utvecklingssamarbete består av ett stort antal åtgärder vilka vilar på en gemensam grund och hänger nära samman. Vissa reformåtgärder kan inte heller genomföras fullt ut av kommissionen utan stöd av medlemsstaterna (rådet) och Europaparlamentet. Det gäller exempelvis att inrätta fristående genomförandemyndigheter och de åtgärder som är beroende av en omarbetning av EU:s budgetförordning. Det är därför viktigt att berörda departement tar fram samstämmiga ståndpunkter för olika reformåtgärder. Enligt Statskontoret bör det följas upp om inrättandet av den interdepartementala s.k. moderniseringsgruppen varit tillräckligt för att säkerställa erforderlig samordning mellan alla berörda departement. Detta är inte minst viktigt då Statskontoret inom ramen för uppdraget att analysera den övergripande reformen av kommissionen⁷ kunnat konstatera att reformarbetet kommer att vidgas i och med kommissionens kommande ”White Paper on European Governance”.

4.4 Det svenska påverkansarbetet bör koncentreras

Ett gynnsamt utgångsläge

Regeringen har uttalat att Sverige är en ivrig förespråkare för en reformering av EG:s utvecklingssamarbete.⁸ En jämförelse av Utrikesdepartementets strategi för EG:s utvecklingssamarbete från 1996 och de åtgärder som kommissionen planerar att vidta visar att det påbörjade reformarbetet ligger i linje med många svenska mål och prioriteringar. Statskontoret bedömer att Sverige har ett gynnsamt utgångsläge för att i fortsättningen bedriva ett framgångsrikt påverkansarbete. Det påbörjade reformarbetet innebär att det svenska påverkansarbetet i första hand inte behöver inriktas på att initiera förändringsprocesser. Enligt Statskontoret kan arbetet istället koncentreras på att driva reformprocessen framåt och stödja kommissionen i att genomföra planerade åtgärder.

Ordförandeskapet kan förstärka det svenska påverkansarbetet

Under det närmaste halvåret kommer det svenska ordförandeskapet i EU att inverka på vilket sätt och i vilken omfattning Sverige kan bedriva ett aktivt påverkansarbete. Ordförandeskapet i EU är till stora delar en neutral och

⁷ UD 2000-05-02; Överenskommelse om uppdrag mellan Regeringskansliet och Statskontoret – Analysunderlag rörandes Europeiska kommissionens vitbok om interna reformer.

⁸ Se bl.a proposition 2000/01:01.

opartisk uppgift vilket ställer krav på att ordförandelandet i EU:s kollektiva intresse hittar optimala lösningar och för fram frågor till beslut. Parallellt med denna uppgift har ordförandelandet också möjlighet att med bl.a. arbetsprogram och dagordningar sätta sin egen prägel på ordförandeskapsperioden. Statskontoret bedömer att Sverige på biståndsområdet har goda möjligheter att förena dessa olika uppgifter då det finns en bred uppslutning bland EU:s medlemsstater kring kommissionens reformpaket, även om länderna till viss grad har olika uppfattningar om enskilda reformåtgärder.

Ordförandeskapet i EU förutsätter dessutom att ordförandelandet har mycket täta kontakter med rådssekretariatet, kommissionen, Europaparlamentet och övriga medlemsstater. Det innebär att svenska tjänstemän kommer att etablera och fördjupa kontakter med företrädare för EU-institutioner och medlemsstater. Statskontoret anser att sådana kontakter är värdefulla att utnyttja på längre sikt i det informella påverkansarbetet.

Det svenska påverkansarbetet bör inriktas mot nyckelaktörer

Statskontorets kartläggningar visar att de aktuella länderna har identifierat kommissionen som den främsta aktören att föra en dialog med i frågor om utvecklingssamarbetets effektivitet. Länderna för denna dialog på både politisk nivå och i kontakter med tjänstemän vid kommissionens generaldirektorat. Det är i första hand ländernas ständiga representationer i Bryssel som svarar för kontakterna på tjänstemannanivån. Storbritannien avser att placera en tjänsteman på sin Brysselrepresentation med uppgift att uteslutande förankra brittisk policy hos kommissionen, rådssekretariatet och andra medlemsstater. Statskontoret anser att Sverige i sitt påverkansarbete bör lägga särskilt tonvikt vid att etablera och fördjupa kontakter med de stödfunktioner som har inrättats inom kommissionen för att driva och genomföra reformprocessen. Enligt Statskontoret är dessa stödfunktioner strategiska aktörer att föra fram svenska synpunkter till eftersom det är funktionerna som lägger fram preciseringar av vitbokens olika åtgärder.

För svenskt vidkommande bör också uppmärksammas att likasinnade länder har valt olika tillvägagångssätt i sitt informella påverkansarbete. Utöver kontakter med kommissionen och andra medlemsstater inkluderar Storbritanniens påverkansarbete även insatser för att fördjupa kontakterna med såväl Europaparlamentets ledamöter som revisionsrätten. Nederländerna förfogar över färre resurser för att bedriva ett informellt påverkansarbete. Man har därför valt att samverka med Storbritannien som är ett likasinnat medlemsland men som har betydligt fler resurser till sitt förfogande. Även Sverige är som en relativt liten medlemsstat beroende av att skapa allianser och agera gemensamt med andra medlemsstater för att få inflytande i EU:s beslutsprocess. Enligt Statskontoret finns det skäl att från svensk sida närmare överväga för- och nackdelar med att utveckla en arbetsfördelning med likasinnade medlemsstater i det informella påverkansarbetet. Det kan

exempelvis ske genom att Sverige överlåter till andra länder att driva vissa frågor, medan Sverige tillvaratar andra länders intressen i andra frågor.

Storbritanniens medverkan i EG:s utvecklings-samarbete

1 Den brittiska biståndsförvaltningen

Labourregeringens tillträde 1997 innebar en påtaglig förändring och prioritering av det brittiska utvecklingssamarbetet. För första gången tillsattes en särskild "Cabinet Minister" med ansvar för utvecklingssamarbetet. Därtill bildades ett särskilt departement för internationellt utvecklingssamarbete (Department for International Development; DFID) som är organisatoriskt fristående från det brittiska utrikesministeriet.⁹ Förändringen markerade att det fanns en vilja att en mer självständig utvecklingspolitik skulle utformas som var mindre beroende av (kortsiktiga) utrikespolitiska intressen och handelspolitiska mål.

DFID ansvarar för att genomföra den brittiska regeringens internationella utvecklingspolitik och administrera det operativa utvecklingssamarbetet. DFID:s fältorganisation består av ett antal regionala kontor i länder/regioner där man bedriver omfattande biståndsverksamhet. Beredningsansvaret för biståndsfrågor är till stor del delegerat till de regionala kontoren. I länder där det råder en instabil politisk situation har dock beredningsansvaret i mindre utsträckning delegerats från DFID:s huvudkontor i London till berörda regionkontor.

2 Hanteringen av EU-relaterade biståndsfrågor

2.1 Allmän EU-samordning

Samordningen av EU-frågor i den brittiska förvaltningen innebär att varje ministerium ansvarar för att bereda och ta fram den brittiska ståndpunkter inom det egna sakområdet. Om enighet inte kan uppnås mellan ministerier tas frågan upp av Europasekretariatet vid premiärministerns kansli. Även utrikesministeriet har en viktig koordinerande roll i den brittiska EU-samordningen. Samtliga instruktioner och all återrapportering i anslutning till förhandlingsarbetet i rådet och dess arbetsgrupper skall gå via utrikesministeriet. I utrikesministeriet finns en avdelning för interna frågor inom EU och en avdelning för EU:s externa relationer. Arbetet vid den brittiska ständiga representationen i Bryssel styrs i hög grad av instruktioner från respektive

⁹ Tidigare hade det internationella utvecklingssamarbetet administrerats av myndigheten Overseas Development Agency.

sakansvarigt ministerium, men representationen deltar aktivt i med att lämna synpunkter under beredningen av dessa instruktioner. Ambassadören vid Brysselrepresentationen reser regelbundet till London för att delta i utformningen av ståndpunkter och förhandlingsupplägg i frågor på Coreper- och ministerrådsnivå.

2.2 EU-samordning i biståndsförvaltningen

Inom DFID finns en särskild EU-enhet (ca 15 personer) som ansvarar för att samordna och ta fram brittiska ståndpunkter i EU-relaterade biståndsfrågor. Beredningen av dessa frågor går vanligen till så att EU-enheten inhämtar synpunkter från DFID:s regionkontor och sakenheter. Även utrikesministeriets avdelning för EU:s externa relationer ombeds ofta att lämna synpunkter på olika frågor. I beredningen har DFID:s fältorganisation i varierande grad kontakter med kommissionens externa delegationer. EU-enhetens uppgift är att de övergripande brittiska utvecklingspolitiska målen skall tillgodoses i beredningen av EU-relaterade ärenden och inte att försöka påverka innehållet i projekt som redan anses färdiga för beslut eller genomförande.

EU-enheten svarar för brittiskt deltagande i drygt hälften av de verkställighetskommittéer som finns på biståndsområdet, medan DFID:s sakenheter svarar för deltagande i övriga verkställighetskommittéer. Styrande för vilken av DFID:s enheter som ska delta på verkställighetskommittéernas sammanträden är vilka frågor som står på dagordningen. För deltagande i rådets arbetsgrupper inom biståndsområdet svarar i första hand den brittiska ständiga representationen i Bryssel, men det förekommer att även representanter från DFID:s EU-enhet deltar på arbetsgruppernas sammanträden.

EU-enheten försöker i möjligaste mån att utfärda skriftliga förhandlingsmandat inför brittiskt deltagande i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer, beroende på hur stora tidsramarna är. För EU-enheten är dock frågan om skriftlig/muntlig instruktionsgivning mindre viktig än behovet av att få fram förhandlingsmandat som tydligt förmedlar den ståndpunkt som skall föras fram.

Nyligen genomfördes en översyn inom DFID för att utröna om ansvaret för EU-samordning bör tillskrivas en särskild EU-enhet, eller respektive sakenhet. Resultatet av denna översyn gav stöd för en fortsatt centraliserad organisation och en särskild EU-enhet, även om det tillstods att de regionala kontoren i fältorganisationen och sakenheterna ibland saknade EU-perspektiv. För att komma till rätta med detta kommer medarbetare från EU-enheten att besöka DFID:s regionala kontor för att informera om hur DFID i fortsättningen bör lägga upp sitt samarbete med övriga medlemsstater och kommissionen.

Den allmänna erfarenheten inom DFID är dock att EU-enheten är en väl fungerande instans för att få till stånd en samlad brittisk syn på EU-relaterade biståndsfrågor. EU-enheten anses fungera som en samlingspunkt för att hanteringen av biståndsprojekt i verkställighetskommittéerna på ett smidigt sätt kan återkopplas till det mer policyövergripande arbete som bedrivs i rådets arbetsgrupper.

Vid det utrikesministeriets avdelning för EU:s externa relationer är erfarenheterna delvis annorlunda. Utrikesministeriet tillstår visserligen att det löpande sker avstämningar mellan brittiska arbetsinsatser i verkställighetskommittéer respektive rådsarbetet. Ibland kan det dock vara arbets- och tidskrävande att säkerställa att brittiska ståndpunkter i internationella frågor, som anknyter till internationellt utvecklingssamarbete, beaktas i den mer snäva hanteringen av biståndsprojekt. Företrädare för utrikesministeriet upplever att arbetet med att få till stånd en koherent brittisk uppfattning i biståndsfrågor och angränsande internationella frågor har ökat sedan biståndsfrågorna lyftes ur utrikesministeriet och placerades under en särskild minister.

3 Storbritannien och reformen av EG:s utvecklingssamarbetet

3.1 Inställning till EG:s utvecklingssamarbete

EG:s utvecklingssamarbete har rönt stor uppmärksamhet i Storbritannien. Den ansvariga ministern för internationellt utvecklingssamarbete (Clare Short) har i olika fora riktat stark kritik mot den bristande effektiviteten i EG:s utvecklingssamarbete. Även det brittiska parlamentet har tagit upp problemen i EG:s utvecklingssamarbete och i allt väsentligt gett den brittiska regeringen rätt i sin kritik.¹⁰

Enligt brittisk uppfattning spelar EG:s utvecklingssamarbetet en nyckelroll i det internationella utvecklingssamarbetet då man betraktar EU som en av de största multilaterala biståndsgivarna i världen. DFID presenterade 1998 en strategi för att stärka samarbetet mellan Storbritannien och EG.¹¹ I strategin slås det fast att det finns vissa starka sidor i EG:s utvecklingssamarbete, bl.a. i form av betydande finansiella resurser, inriktning på neutralitet och ett omfattande nätverk av externa delegationer. Det dominerande intrycket är dock en bristande effektivitet som har sin grund i ett flertal problem, t.ex. att en stor andel av EG:s resurser inte går till de fattigaste länderna och att kom-

¹⁰ Select Committee on International Development, Ninth Report: The Effectiveness of EC Development Assistance

¹¹ The UK's International Development Partnership with the European Community: Institutional Strategy Paper, DFID, December 1998

missionen har en komplex organisation och omständiga procedurer vilket gör att utvecklingssamarbetet inte kan genomföras på ett effektivt sätt. Dessa problem förstärks av en dåligt anpassad personalpolitik som leder till att befogenheter centraliseras till Bryssel.

För att komma till rätta med dessa brister har DFID prioriterat att verka för att öka fokuseringen på fattigdomsbekämpning i EG:s program, förbättra strukturer och procedurer i genomförandet av EG:s program, stödja kommissionen i att rationalisera sin organisation och förstärka sin personalpolitik samt förbättra samordningen mellan kommissionen, medlemsstaterna och andra biståndsgivare inom ramen för en nära samverkan med mottagarländerna.

DFID avser senare under hösten 2000 att uppdatera sin EU-strategi bl.a. med anledning av det reformarbete som kommissionen har påbörjat. Den uppdaterade strategin kommer enligt brittisk utsago att innehålla operativa mål som – i högre grad än 1998-års strategi – tar sikte på att förbättra genomförandet av EG:s utvecklingspolitik. Som utgångspunkt för DFID:s uppdaterade EU-strategi kommer en kommande brittisk vitbok om globaliseringens följder på det framtida utvecklingssamarbetet att användas. Ett relativt omfattande avsnitt om EU-samarbetet kommer att ingå i detta regeringsdokument.

3.2 Bedömning av reformen som helhet

Den brittiska regeringen har i huvudsak välkomnat kommissionens förslag till ny inriktning för EG:s utvecklingspolitik och att kommissionen förbundit sig att vidta administrativa reformer för att förbättra genomförandet av utvecklingspolitiken. Enligt brittisk uppfattning kan det inledda reformarbetet potentiellt leda till ett mer effektivt utvecklingssamarbete och det är därför viktigt att ord följs av handling. Företrädare för DFID betonar vikten av att ökad fattigdomsbekämpning – som är ett överordnat mål för Storbritanniens nationella utvecklingspolitik – även bör vara ett överordnat mål för EG:s utvecklingssamarbete.

Från det brittiska utrikesministeriets sida betraktar man förslaget till EG:s utvecklingspolitik som ett steg mot att uppnå bättre koherens mellan området för utvecklingssamarbete och andra politikområden. Utrikesministeriet har inte några starka synpunkter på de administrativa reformåtgärderna i detalj då dessa främst rör kommissionens interna organisation och arbetsätt. Det är ändå av stor betydelse att kommissionen genomför åtgärderna eftersom reformen av biståndsområdet har framskjuten plats i den övergripande reformen av hela kommission. Enligt brittisk uppfattning är den övergripande reformen nödvändig för att kommissionen skall kunna stärka sin trovärdighet som en effektivt fungerande EU-institution.

3.3 Bedömning av enskilda delar av reformen

Företrädarna för DFID menar att en effektiv fattigdomsbekämpning kräver en rad åtgärder av olika slag. Dessa åtgärder behöver anpassas i form av landstrategier utifrån den specifika situationen som råder i varje land region/mottagarland. Även om det ännu är oklart hur en sådan anpassning skall ske för olika regioner och sektorer är det klart att kommissionens externa delegationer kommer att få en viktig roll i framtagandet av landstrategier. Storbritannien har prioriterat att kommissionens externa delegationer bör förstärkas såväl administrativt som kompetensmässigt för att de externa delegationerna skall kunna ges större ansvar och ökade befogenheter.

Storbritannien vill även se en ökad givarsamordning i fält mellan kommissionen och medlemsstaterna. Ett sådant samarbete bör omfatta bl.a. fler samfinansierade projekt, ökat informationsutbyte och personrörlighet mellan kommissionen och medlemsstaterna. Från brittisk sida poängteras också vikten av att rådets riktlinjer från 1998 om operativt samarbete mellan gemenskapen och medlemsstaterna omsätts i praktiska åtgärder.

Storbritannien välkomnar att verkställighetskommittéerna föreslås få en mer policyformulerande roll och att de inte bör syssla med ”micromanagement of projects”. Från brittisk sida har man ofta upplevt det vara frustrerande att medlemsländerna i verkställighetskommittéerna har mycket begränsat inflytande att påverka utformningen av EG:s biståndsprojekt. I utbyte mot förbättrade arbetsprocedurer och att beslut om biståndsprojekt skall fattas utifrån landsstrategier i verkställighetskommittéer har DFID försökt att inta en flexibel inställning till nivån på de tröskelbelopp för att medlemsländerna måste godkänna biståndsprojekt. I vissa verkställighetskommittéer har detta arbetssätt inte gått att införa då andra medlemsländer varit ovilliga att släppa kontrollen av biståndsprojekt.

DFID har även noterat att förstärkt utvärdering är en av de reformåtgärder som kommissionen presenterat. Detta ligger i linje med brittiska prioriteringar för EG:s utvecklingssamarbete, t.ex. har Storbritannien föreslagit att bör kommissionen bör publicera en årlig rapport rörande utvecklingssamarbetets resultat. Man konstaterar dock att ännu så länge är oklart hur kommissionen avser att dra gränsen organisatoriskt mellan utvärdering på övergripande policynivå och utvärdering på projektnivå.

4 Storbritanniens påverkanskanaler i utvecklingssamarbetet

Enligt de brittiska företrädare är ett väl samordnat och konsekvent nationellt agerande i rådet, dess arbetsgrupper och kommittologin grundläggande för att ett medlemsland skall uppnå inflytande. Reformen av EG:s utvecklings-

samarbete rör emellertid till stor del kommissionens egen organisation och arbetssätt. Det innebär att medlemsstaterna (rådet) inte formellt är behöriga att ta ställning till reformåtgärderna. Det är ändå Storbritanniens ambition att genom olika kanaler aktivt stödja och driva reformprocessen framåt.

DFID använder därför aktivt ett nätverk av påverkanskanaler för att driva frågor om utvecklingssamarbetets effektivitet. Ett tydligt exempel utgör de kontakter som sker inom konstellationen av likasinnade medlemsländer. På politisk nivå har den brittiska ministern för internationellt utvecklingssamarbete – på egen hand och tillsammans med andra medlemsländers ansvariga ministrar – tagit flera initiativ för att framföra synpunkter till kommissionen. För att bevaka hur reformarbetet fortlöper har DFID regelbundet kontakter på tjänstemannanivå med de generaldirektorat som handhar frågor om utvecklingssamarbetet. Storbritanniens avsikt är också att bistå kommissionen och dess delegationer i fält med teknisk kunnig personal i olika biståndsfrågor. DFID har aktivt arbetat för att fördjupa sina kontakter med Europaparlamentets utvecklings- och budgetkommittéer. För att uppmärksamma frågor som på olika sätt påverkar EG-biståndets effektivitet har man från brittisk sida även för avsikt att stärka kontakterna med revisionsrätten.

DFID är för närvarande i färd med att förstärka sin närvaro vid representationen i Bryssel. Förutom en tjänsteman på motsvarande ambassadsekretärnivå som har till huvudsakliga uppgift att delta i och följa arbetet i berörda arbetsgrupper, tillsätts en tjänsteman på motsvarande rådsnivå. Avsikten är att denna person inte ska behöva ägna sin tid åt deltagande vid arbetsgruppsmöten, utan uteslutande företräda och förankra DFID:s policy hos rådssekretariatet, kommissionen, andra medlemsländers representationer i Bryssel.

Nederländernas medverkan i EG:s utvecklings-samarbete

1 Den nederländska biståndsförvaltningen

I Nederländerna är den ansvariga ministern för internationellt utvecklings-samarbete placerad i utrikesministeriet. En generaldirektör står till ministerns förfogande i biståndsfrågor. Generaldirektören bistås av ett mindre sekretariat som bl.a. handhar övergripande biståndsfrågor. Flera enheter i utrikesministeriet deltar i hanteringen av biståndsfrågor; enheten för FN och internationella finansiella institutioner, enheten för mänskliga rättigheter och fredsuppbyggnad, enheten för europeisk integration och ett flertal regionala enheter. I det bilaterala biståndet har de senaste åren skett en betydande delegering av befogenheter till nederländska utlandsmyndigheter.

Den rådande hanteringen av biståndsfrågor är ett resultat av att utrikesministeriet 1995 omorganiserades i geografiska och tematiska enheter. Ett syfte var att decentralisera hanteringen av biståndsfrågor för att i ökad utsträckning kunna fokusera på fattigdomsbekämpning i nära samarbete med mottagarländerna. Det innebar att nederländska ambassader och konsulat fick ett större ansvar att föra dialog med mottagarländer och genomföra biståndsprojekt.

2 Hantering av EU-relaterade biståndsfrågor

2.1 Allmän EU-samordning

I Nederländerna samordnas EU-politiken av utrikesministeriet. Högsta samordningsansvar har statssekreteraren för EU-frågor i utrikesministeriet. Enheten för europeisk integration (EU-enheten) svarar för det praktiska arbetet med att samordna ståndpunkter i olika EU-frågor. Inför möten på Coreper- och ministerrådsnivå sammanträder en tjänstemannakommitté under ledning av EU-statssekreteraren och med representanter för berörda ministerier. Därefter lyfts frågorna till en grupp av särskilt berörda ministrar och i förekommande fall till regeringen i plenum.

2.2 EU-samordning på biståndsområdet

Det är således EU-enheten och dess sektion för internationellt samarbete som ansvarar för att bereda EU-relaterade biståndsfrågor. Inför minister-rådsmöten följer beredningen den strukturerade arbetsgång som beskrivits ovan. Inför möten i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer är be-

redningen mer flexibel och selektiv. EU-enheten har en dubbel uppgift att både samordna ministeriernas olika ståndpunkter och samtidigt argumentera för biståndsministerns uppfattning. Det har dock ytterst sällan framförts kritik mot att EU-enheten inte kan hantera dessa olika roller i det praktiska arbetet.

De nederländska ambassaderna har en relativt liten roll i beredningen av EU-relaterade biståndsfrågor. Ambassaderna håller visserligen löpande kontakt med kommissionens externa delegationer, men då de senare har små befogenheter är det inte mycket som egentligen kan påverkas på lokal nivå. Däremot anses de nederländska utlandsmyndigheter behöva bli bättre informerade om frågor som rör EG:s utvecklingssamarbete.

Ansvar för att delta i verkställighetskommittéerna som hanterar biståndsfrågor är uppdelat mellan EU-enhetens olika sektioner och andra avdelningar i utrikesministeriet. Deltagande i rådsarbetsgrupper styrs av vilka frågor som står på dagordningen för arbetsgruppen och delas av EU-enheten och den nederländska ständiga representationen i Bryssel.

EU-enheten försöker så långt som möjligt att utfärda skriftliga instruktioner för nederländska förhandlingsinsatser i verkställighetskommittéer och rådsarbetsgrupper. Uppskattningsvis utfärdar man skriftliga instruktioner i drygt hälften av fallen för verkställighetskommittéer. Denna andel är betydligt högre för deltagande i rådsarbetsgrupper eftersom arbetsgrupperna i högre grad behandlar övergripande policyfrågor. Det sker i mycket hög grad en skriftlig återrapportering från nederländska förhandlingsinsatser i verkställighetskommittéer och rådsarbetsgrupper till berörda instanser i den nederländska förvaltningen.

Genom EU-enhetens försorg sker det en kontinuerlig återkoppling av nederländska förhandlingsinsatser i verkställighetskommittéer till det arbete som Nederländerna bedriver i rådet och dess arbetsgrupper. Erfarenheten är att denna återkoppling underlättas av att EU-enheten ansvarar för att ta fram och samordna ståndpunkter i EU-relaterade biståndsfrågor. EU-enheten har därmed en god överblick över biståndsområdet och kan identifiera frågor som faller mellan stolarna. Skriftlig instruktionsgivning och återrapportering anses bidra till att EU-enheten kan upprätthålla denna överblick.

3 Nederländerna och reformen av EG:s utvecklingssamarbete

3.1 Inställning till EG:s utvecklingssamarbete

Den nederländska biståndsministern har i olika offentliga sammanhang mycket starkt kritiserat EG:s utvecklingssamarbete. Från Nederländernas

sida konstaterar man att medlemsstaternas roll i EG-biståndet är relativt liten. Det är därför hos kommissionen man får söka problemen till utvecklingssamarbetets bristande effektivitet. Den nederländska biståndministern har vid vissa tillfällen t.o.m. ställt den retoriska frågan om EU inte borde åternationalisera EG-biståndet.

En allmän synpunkt är också att det inte alltid är meningsfullt att formulera en särskild EU-policy för en fråga där det redan finns en FN-politik. Ett exempel på detta är bekämpning av aids. Enligt Nederländernas uppfattning bör kommissionen med stöd av medlemsstaterna i stället satsa på att öka effektiviteten i genomförandet av EG:s utvecklingspolitik.

3.2 Bedömning av reformen och dess enskilda delar

Nederländerna anser att reformen av EG:s utvecklingssamarbete måste stödjas. Även om reformen till stora delar rör kommissionens interna administration så bör medlemsstaterna vara öppna för åtgärder som endast kan genomföras med deras stöd, t.ex. inrättandet av ett europeiskt biståndskontor som är fristående från kommissionen. De nederländska företrädarna ser även en uppenbar koppling mellan de administrativa reformåtgärderna och den övergripande reformen av kommissionen. Inom det nederländska utrikesministeriet sker det en löpande avstämning av vad utvecklingen av den övergripande reformprocessen innebär för reformarbetet på området för utvecklingssamarbete.

I likhet med likasinnade medlemsländer anser Nederländerna att arbetet i verkställighetskommittéer bör komma in på ett tidigare stadium i beslutsprocessen och fokusera mer på övergripande policyfrågor. Från nederländsk sida påpekas att verkställighetskommittéernas roll har diskuterats ingående bland likasinnade medlemsländer. Erfarenheten är att verkställighetskommittéernas arbete sällan resulterar i att kommissionen ändrar eller drar tillbaka projektförslag. Om ett projekt kritiserats, kommer det i allmänhet upp igen på dagordningen ett par månader senare och utan större ändringar.

De nederländska företrädarna menar att kommissionen själv uppfattar verkställighetskommittéerna som ett hinder i arbetet. Kommissionen vill därför höja tröskelbeloppet för de projekt som måste godkännas av verkställighetskommittéerna. Till skillnad från vissa andra medlemsländer är Nederländerna berett att stödja en höjning av tröskelbeloppet eftersom det ändå är svårt att göra något åt projektens innehåll. Det förutsätter dock att genomförandet av projekt följs upp enligt fastställda procedurer.

För att kunna öka effektiviteten i EG:s utvecklingssamarbete anser Nederländerna att kommissionens externa delegationer bör ges större befogenheter. En delegering av befogenheter måste dock avvägas mot att de externa

delegationerna också behöver förstärkas med ökade resurser och kompetent personal.

4 Nederländernas påverkanskanaler i utvecklingssamarbetet

De nederländska företrädarna menar att det är angeläget att genom olika kanaler driva frågor om effektiviteten i EG:s utvecklingssamarbete. Ett sådant behov måste även ställas i relation till vilka resurser man förfogar över. EU-enhetens sektion för internationellt samarbete har ytterst begränsade resurser (ca 5 tjänster) som till stor del ägnas åt att handlägga löpande biståndsfrågor. För att även kunna driva ett aktivt påverkansarbete har Nederländerna därför valt att samverka med Storbritannien, som är ett likasinnat medlemsland i synen på EG:s utvecklingssamarbete men som disponerar över betydligt fler resurser.

Sina egna resurser använder Nederländerna till att i första hand föra dialog med kommissionen på olika nivåer. Vad gäller kontakter på politisk nivå har den nederländska biståndsministern sänt flera brev till kommissionärerna för utvecklingssamarbete respektive externa relationer. På biståndsministerns inrådan har den nederländska premiärministern tillskrivit kommissionens ordförande om behovet av bättre samstämmighet mellan de generaldirektorat inom kommissionen som är involverade i EG:s utvecklingssamarbete. Ett skäl till brevet var att kommissionären för utvecklingssamarbetet föreföll ha svårt att få genomslag för sin syn inom kommissionen.

Nederländernas ständiga representation i Bryssel svarar i huvudsak för kontakter med kommissionen på tjänstemannanivå, även om företrädare för EU-enheten också har vissa kontakter med kommissionstjänstemän. Från nederländsk sida väljer man ofta att kontakta nederländska kommissionsanställda då de är naturliga kontaktlänkar. Nederländerna har även ambitionen att sådana kontaktlänkar (nederländska kommissionsanställda) bör finnas på så många avdelningar inom kommissionen som möjligt.

Frankrikes medverkan i EG:s utvecklingssamarbete

1 Den franska biståndsförvaltningen

Den franska biståndsförvaltningen reformerades 1998 i syfte att öka koherensen i det franska utvecklingssamarbetet och göra biståndsförvaltningen mer effektiv och transparent. Det tidigare biståndsministeriet infogades i utrikesministeriet och ett stort gemensamt direktorat (The Directorate-General for responsibility for Co-operation and Francophonie, DGCID) med ansvar för utvecklingssamarbetet bildades. DGCID har såväl en tematisk som en geografisk indelning och lyder under både utrikesministern och utvecklingsministern. Det är dock utrikesministern som har det övergripande ansvaret. Finansministeriet är med i beredningen av de ärenden som har ekonomiska aspekter. DGCID:s fältorganisation utgörs av biståndsenheter på franska ambassader.

L'Agence française de développement (AFD) ansvarar för att samordna det operativa genomförandet av främst ekonomiska och tekniska biståndsprojekt. AFD lyder gemensamt under utrikesministeriet och finansministeriet men åtnjuter en viss självständighet. AFD har ett antal regionala kontor i de länder man bedriver biståndsverksamhet.

För att säkra samordningen mellan de ministerier som berörs av utvecklingssamarbetet finns en interministeriell kommitté för internationellt samarbete och utveckling (Le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et pour le Développement, CICID). CICID:s huvudsakliga uppgift är att varje år definiera övergripande mål och prioriterade regioner för det franska utvecklingssamarbetet. Ett råd för internationellt samarbete (Le Haut Conseil de la Coopération Internationale; HCCI) har till uppgift att samla aktörer i det civila samhället som har någon koppling till det franska utvecklingssamarbetet. HCCI kan framföra rekommendationer och föreslå åtgärder direkt till CICID eller till berörda ministerier. För samarbetet med länderna i Öst- och Centraleuropa finns en särskild projektkommitté (Comité d'orientation et de Coordination des Projets, COCOP) som samlar de ministerier som har en roll i östbiståndet.

I juli 2000 initierades en översyn av DGCID:s interna ansvarsfördelning och organisation i syfte att integrera det bilaterala utvecklingssamarbetet med det multilaterala utvecklingssamarbetet där även frågor om EG:s bistånd ingår.

2 Hanteringen av EU-relaterade biståndsfrågor

2.1 Allmän EU-samordning

Den övergripande EU-samordningen i det franska regeringskansliet säkerställs av *Sécretariat générale de la Coordination Interministerielle (SGCI)*. SGCI lyder direkt under premiärministern och har en tematisk arbetsfördelning där ca 25 enheter samordnar franska ståndpunkter inom olika politikområden. Inför rådsmöten, ibland även inför möten i verkställighetskommittéer, sammankallar SGCI till ett förberedande möte där berörda ministerier deltar. Mötets uppgift är att enas om en gemensam fransk instruktion och vid meningskiljaktigheter har SGCI det avgörande ordet. Frågor kan i sista hand komma att avgöras av premiärministern. Personalen vid SGCI kommer ursprungligen från de olika fackdepartementen vilket bidrar till att tjänstemännen besitter en gedigen kunskap om de olika frågorna.

2.2 EU-samordning på biståndsområdet

Det är främst tre av SGCI:s enheter som ansvarar för att fastställa Frankrikes ståndpunkter i EU-relaterade biståndsfrågor (*Coopération au développement, Relations extérieures* samt *Programmes communautaires de coopération*). Utrikesministeriets direktorat för EU-samordning bär huvudansvaret för att ta fram förslag till fransk ståndpunkt i EU-relaterade biståndsfrågor. I beredningen av sådana frågor deltar DGCID regelmässigt, men även andra berörda ministerier – vanligen finansministeriet och jordbruksministeriet – involveras inte sällan i beredningen. Även biståndsavdelningarna vid de franska ambassaderna deltar i beredningen av EU-relaterade biståndsfrågor.

För franskt deltagande i verkställighetskommittéerna på biståndsområdet svarar utrikesministeriets direktorat för EU-samordning, ofta med biträde från DGCID. Den franska ständiga representationen i Bryssel svarar tillsammans med utrikesministeriets direktorat för EU-frågor eller SGCI för franskt deltagande i rådsarbetsgrupper.

SGCI ställer höga krav på att franska förhandlingsinsatser i rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer skall vila på skriftlig instruktionsgivning. Även återrapportering från franska förhandlingsinsatser är ett absolut krav och går direkt till både SGCI och berörda ministerier. Från SGCI:s sida betonar man att det utan skriftlig instruktionsgivning inte existerar något egentligt förhandlingsmandat. Dessutom anser man att den skriftliga formen ofta bidrar till kvalitativt sett bättre förhandlingsmandat. En ytterligare fördel är att skriftligheten bidrar till ett bättre organisatorisk minne genom att den gör det möjligt att gå tillbaka och följa upp tidigare förhandlingsinsatser.

De franska företrädarna anser att det franska systemet för att samordna EU-frågor – som har funnits sedan 1957 – är väl inarbetat och fungerar mycket effektivt. På biståndsområdet märks det genom att frågor på projektnivå och mer övergripande policyfrågor löpande stäms av med varandra. Erfarenheten är därför att återkopplingen av arbetet i verkställighetskommittéer relativt smidigt återkopplas till arbetet i rådet och dess arbetsgrupper. Vid vissa tillfällen kan det uppstå samordningsproblem mellan de enheter vid SGCI som hanterar olika aspekter av EG:s utvecklingssamarbete. Frankrike anses i hög grad tala med en röst i frågor som rör EG:s utvecklingssamarbetet jämfört med många andra medlemsstater vilka inte sällan framför en ståndpunkt i rådsarbetet och en annan ståndpunkt – i samma fråga – i en verkställighetskommitté.

3 Frankrike och reformen av utvecklingssamarbete

3.1 Frankrikes syn på EG:s utvecklingssamarbete

Frankrikes medverkan i EG:s utvecklingssamarbete utgör en betydande del av Frankrikes samlade internationella utvecklingssamarbete. Frågan om EG-biståndets effektivitet är därför av stort intresse för Frankrike. Fransmännen förespråkar att subsidiaritetsprincipen bör tillämpas i EG:s utvecklingssamarbete. Det betyder att kommissionens insatser i högre grad bör inriktas på att skapa mervärde i förhållande till medlemsstaternas insatser. Frankrike efterlyser konkreta åtgärder för att öka komplementariteten i utvecklingssamarbetet och få till stånd en effektiv arbetsfördelning mellan kommissionens och medlemsländerna.

Från fransk sida har man vid olika tillfällen noterat att vissa EU-medlemsländer tenderar att betrakta EG:s utvecklingssamarbete som ett ”sedvanligt” internationellt samarbete och som i många avseenden likställs med andra multilaterala samarbetsorganisationer. De franska företrädarna menar att detta är olyckligt av flera skäl. Gemenskapen är tillsammans med medlemsstaterna de största biståndsgivarna i världen, vilket i sig är en anledning till att särskild tonvikt bör läggas på EG:s utvecklingssamarbete. Dessutom innebär EG:s utvecklingssamarbete fördragsmässiga förpliktelser för såväl gemenskapen som medlemstaterna att samordna sin politik och samråda sina biståndsprogram med varandra, även inom internationella organisationer.

3.2 Bedömning av reformen och dess enskilda delar

Frankrike ser på positivt på att kommissionen har påbörjat en reform av EG:s utvecklingssamarbete. Målet om en ökad fokusering på fattigdomsbe-

kämpning ställer önskvärda krav på ökad komplementaritet mellan kommissionens och medlemsstaternas biståndsverksamheter och ökad koherens mellan utvecklingspolitiken och andra politikområden.

Från fransk sida är det välkommet att kommissionen avser att börja arbeta med övergripande ramverk och strategier för olika mottagarländer. I utformningen av sådana landsstrategier är det viktigt att beakta medlemsländernas bilaterala biståndsverksamhet i berörda länder. Det primära för Frankrike är att det nya arbetssättet resulterar i en tydlig arbetsfördelning mellan kommissionen och medlemsstaterna för varje land och sektor.

Enligt fransk uppfattning bör biståndsprojekt så långt som möjligt hanteras på plats av fältpersonal för att en ökad komplementaritet skall kunna uppnås. I det perspektivet är det angeläget att ge kommissionens externa delegationer större befogenheter för att de på ett bättre sätt skall kunna samarbeta med medlemsländernas fältorganisationer. De franska företrädarna hade gärna sett att utvecklingsrådet i maj 2000 hade lagt fram mer långtgående rekommendationer om hur det operativa samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna borde utvecklas.

I Frankrike har man kunnat konstatera att det finns en bred uppslutning bland medlemsländerna om att verkställighetskommittéerna bör ges förändrad roll. De franska företrädarna är skeptiska till att denna roll kommer att vara ändamålsenlig då den förutsätter att övergripande ramverk och strategier skall tas fram och användas. Från franskt håll verkar vissa medlemsländer ha en smått teologisk tilltro till den ökade nytta som kan erhållas genom verkställighetskommittéernas nya roll. Övergripande ramverk och strategier är per definition allmänt hållna dokument och kan inte fullt fungera som grund för att substantiella diskussioner om konkreta inslag i EG:s utvecklingspolitik och biståndsprojekt. Risken är att det istället för policydiskussioner förs politiska diskussioner i verkställighetskommittéerna. Enligt fransk uppfattning bör politiska diskussioner föras i rådet och dess arbetsgrupper.

I Frankrike har man även en avvaktande hållning till att de administrativa reformåtgärderna på biståndsområdet i så hög grad har kopplats till den övergripande reformen av kommissionen. Ur ett franskt perspektiv är den övergripande reformen känslig då kommissionen byggdes upp med den franska administrationen som förebild. Även om fransk statsförvaltning har utvecklats i sitt arbetsätt under de senaste årtiondena är de resultatorienterade tankarna i den övergripande reformen i viss grad fortfarande främmande i franska ögon. Därtill bör kommissionen konsultera hur dess personal upplever och ställer sig till de genomgripande förändringar som nu har påbörjats. De franska företrädarna menar att en motiverad och delaktig personal är väl så viktig för att förbättra verksamheten inom kommission som att vidta strukturella och organisatoriska åtgärder.

4 Frankrikes påverkanskanaler i utvecklings-samarbetet

De franska företrädarna pekar på att kommissionen lagt fram ett brett reformprogram vilket omfattar såväl förslag till ny utvecklingspolitik som åtgärder för att förbättra genomförandet av utvecklingspolitiken. Eftersom de administrativa reformåtgärderna till stor del rör kommissionens eget kompetensområde kan inte dessa betraktas som ordinarie EU-relaterade biståndsfrågor som skall behandlas av rådets arbetsgrupper. I stället är de föremål för mer informella kontakter mellan Frankrike, andra medlemsländer och kommissionen.

Den franska administrationen – särskilt den franska ständiga representationen i Bryssel – använder regelbundet upparbetade kontakter med tjänstemän på generaldirektoraten för externa relationer och utvecklingssamarbete för att föra fram franska uppfattningar i frågor som rör EG:s utvecklingssamarbete. Frankrike för även dialog med medlemsländer som man i olika frågor har gemensamma intressen med.

Vad gäller initiativ på politisk nivå så uppmärksammar de franska företrädarna att det under september hölls ett informellt ministermöte som kommer att resultera i att det franska ordförandeskapet lägger fram en ”skrivelse” om genomförda och planerade reformåtgärder rörande EG:s bistånd.

Organisationsscheman

Den brittiska biståndsförvaltningen

Det nederländska utrikesministeriet

Det franska utrikesministeriet

Bilaga 5

Ländernas principiella arbetsgång vid beredning av frågor i rådsarbetsgrupper/verkställighetskommittéer

<p>Kommissionen lämnar förslag.</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>Förhandling i arbetsgrupp/ kommitté.</p>	<p>Beredning av nationell ståndpunkt inom ansvarigt ministerium/motsv. En EU-samordnande funktion leder arbetet.</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>Vid behov beredning med andra berörda ministerier.</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>Interministeriell samordning och fastställelse av nationell ståndpunkt i särskilda förfaranden/instanser.</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>Förhandlingsinstruktion (skriftlig) tillställs nationell representant.</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>Skriftlig rapport sammanställs och distribueras till berörda ministerier.</p>
--	--

Bilaga 6

Intervjulistia

Frankrike:

Evelyne DeCorps
David Julliard
Laurent Pic

Chef du bureau de la coopération européenne, DGCID
Chef du secteur coopération au développement, SGCI
Direction de la coopération européenne, Ministère des affaires étrangères

Nederländerna:

André Haspels

Willemijn van Haaften

Head of Section, European Integration Department,
Ministry of Foreign Affairs
Desk Officer, European Integration Department,
Ministry of Foreign Affairs

Storbritannien:

David Frost

Jack Jones
Anthony Smith

Deputy Head of European Union Department (External),
Foreign and Commonwealth Office
European Union Department, DFID
Head of European Union Department, DFID

