



2013:20

Myndighetsanalys av Kommerskollegium





MISSIV

DATUM
2013-12-09
ERT DATUM
2013-05-16

DIAR ENR
2013/133-5
ER BETECKNING
UF2013/29709/
UD/FIM

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Kommerskollegium

Regeringen gav den 16 maj 2013 Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Kommerskollegium enligt den modell som Statskontoret tidigare tagit fram. I uppdraget ingår även att belysa behovet av att knyta ett insynsråd till myndigheten samt att beskriva balansen mellan olika uppgifter inom två av myndighetens verksamhetsområden.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Kommerskollegium* (2013:20).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Anna Eriksson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Anna Eriksson

Innehållsförteckning

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Uppdraget	11
1.2	Modell för myndighetsanalyser	11
1.3	Genomförande	12
1.4	Rapportens disposition	14
2	Kommerskollegiums uppgifter, mål och resurser	15
2.1	Kommerskollegium – en myndighet för handelsfrågor	15
2.2	Kommerskollegiums uppdrag	17
2.3	Kontinuitet och förändring i uppdraget	23
2.4	Kommerskollegiums målgrupper	25
2.5	Regeringens styrning av myndigheten	27
2.6	Kommerskollegiums ekonomiska resurser	31
2.7	Sammanfattande iakttagelser	36
3	Kommerskollegiums interna styrning och organisering	39
3.1	Organisation	39
3.2	Stödfunktionerna	43
3.3	Kompetensförsörjningen	46
3.4	Myndighetens interna styrning	51
3.5	Sammanfattande iakttagelser	56
4	Kommerskollegiums uppföljning och resultat	59
4.1	Verksamhetens kostnader	59
4.2	Uppföljning och redovisning av resultat	64
4.3	Myndighetens resultat	68
4.4	Sammanfattande iakttagelser	75

5	Viktiga förhållanden för myndighetens resultat	77
5.1	Övergripande bedömning	77
5.2	Interna förhållanden	78
5.3	Externa förhållanden	86
5.4	Särskilda frågor i uppdraget	94
	Referenser	101

Bilagor

1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	105
2	Intervjuförteckning	107

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Kommerskollegium. Det innebär att vi på ett översiktligt sätt har analyserat myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar.

Kommerskollegium – en myndighet för handelsfrågor

Kommerskollegium är en myndighet för handelsfrågor med uppgifter som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s externa handelspolitik. Det övergripande uppdraget för myndigheten är att verka för global frihandel och fri rörlighet på EU:s inre marknad. I uppdraget ingår bland annat att

- analysera handelns utveckling och förutsättningar
- bistå regeringen med expertstöd och företräda regeringen vid förhandlingar
- verka för en korrekt tillämpning av regelverket för EU:s inre marknad genom bland annat servicefunktioner för företag och privatpersoner samt informationsuppdrag
- bedriva internationellt utvecklingssamarbete och tjänsteexport, bland annat genom att erbjuda utbildningar i handelsfrågor.

År 2012 uppgick de totala kostnaderna för Kommerskollegiums verksamhet till 96 miljoner kronor. Myndigheten har omkring 90 anställda och har kontor i Stockholm.

Verksamheten fungerar i huvudsak väl

Statskontoret bedömer att Kommerskollegiums verksamhet i huvudsak fungerar väl. Våra intervjuer med företrädare för Utrikesdepartementet (UD) och andra centrala målgrupper samt myndighetens egen uppföljning visar att myndigheten i huvudsak uppnår goda resultat. Kommers-

kollegiums ledning har förbättrat verksamheten på flera sätt de senaste åren. De områden som har förbättrats är bland annat de egeninitierade utredningarna, arbetssättet för det löpande stödet till regeringen och arbetet som rör EU:s inre marknad.

Underlag och rapporter håller överlag hög kvalitet

Våra intervjupersoner ger en samstämmig bild av att Kommerskollegiums rapporter om handelsfrågor håller hög kvalitet. Inom vissa områden anses Kommerskollegium ha en framträdande position även internationellt. Sveriges position i handelspolitiken stärks av att ha en fristående myndighet som gör långsiktiga och nytänkande analyser. Statskontoret bedömer dock att Kommerskollegium skulle kunna involvera UD mer i planeringen av vilka utredningar som ska genomföras så att de i ännu högre grad blir relevanta för regeringens arbete.

De löpande underlag som Kommerskollegium förser regeringen med uppfattas generellt hålla hög kvalitet. Kvaliteten kan dock variera något på grund av skillnader i medarbetarnas kompetens och erfarenhet.

Kommerskollegiums arbete med servicefunktionerna och informationsuppdragen som rör EU:s inre marknad har förbättrats de senaste åren bland annat till följd av att regeringen har ställt sådana krav. Tjänstemän inom UD ser positivt på detta men menar att arbetet i vissa avseenden kan bli ännu bättre.

Regeringens styrning av myndigheten kan förbättras

Regeringen har under de senaste åren förbättrat sin styrning av Kommerskollegium, bland annat genom att renodla myndighetens instruktion och regleringsbrev. Även UD:s informella styrning av Kommerskollegiums löpande stöd till UD i förhandlingar har förbättrats. Det finns dock fortfarande utrymme för förbättringar. UD skulle bland annat kunna göra ännu tydligare prioriteringar och ha bättre framförhållning när underlag efterfrågas från myndigheten. UD kan även i högre grad rikta förfrågningar om underlag till chefer på Kommerskollegium för att underlätta myndighetens planering.

Myndigheten kan bli bättre på att följa upp sina resultat

I årsredovisningen redovisar Kommerskollegium sina prestationer, men gör för de flesta områden endast begränsade bedömningar av hur prestationerna svarar mot myndighetens uppdrag och förväntade resultat. När det gäller det löpande stödet till regeringen gör Kommerskollegium inte systematiska undersökningar av hur tjänstemännen uppfattar underlagens kvalitet. Statskontoret rekommenderar att Kommerskollegium gör sådana uppföljningar för att få ett bättre underlag för att utveckla verksamheten.

Statskontoret rekommenderar vidare att Kommerskollegium utvecklar analysen av hur resultaten svarar mot uppdraget i sin årsredovisning. I detta kan ingå att analysera inom vilka områden resultaten kan förbättras.

En samlad strategi för kompetensförsörjning behövs

Kommerskollegium är en expertmyndighet och är därmed beroende av att medarbetarna har rätt kompetens. Myndighetens kompetens uppfattas i allmänhet vara hög. Myndigheten har generellt sett inte svårt att rekrytera personal, utom när det gäller att rekrytera kvalificerade utredare med lång erfarenhet. Statskontoret bedömer dock att det är väsentligt att myndighetens ledning aktivt verkar för att säkerställa kompetensen, inte minst på lång sikt. Myndigheten har en hög andel visstidsanställda, framför allt på grund av tjänstledigheter, vilket enligt Statskontoret kan göra det svårare att bygga upp och bevara kompetens i myndigheten. Det här förklarar delvis den kritik som av vissa intervjupersoner riktats mot att kompetensen varierar bland medarbetarna.

Kommerskollegium har under flera år inte förbrukat sitt anslag, utan har redovisat ett anslagssparande. De senaste åren har gränsen för hur mycket medel en myndighet får föra över till följande år överskridits. Det har inneburit att en del av Kommerskollegiums medel har dragits in. En av flera anledningar till anslagssparandet är att myndigheten inte har förmått rekrytera medarbetare i en takt som kompenserar för de tjänstledigheter man har beviljat.

En relativt stor del av Kommerskollegiums intäkter består av medel från Sida för internationellt utvecklingssamarbete. Utvecklingssam-

arbetet skapar möjligheter för myndigheten att bredda och fördjupa sin kompetens, inte minst genom att kunna anställa fler experter. Det finns dock en osäkerhet om omfattningen av medel framöver, bland annat på grund av att regeringen ännu inte har beslutat om den framtida inriktningen för Sveriges utvecklingssamarbete. Statskontoret rekommenderar därför Kommerskollegium att bedöma de ekonomiska riskerna med eventuellt uteblivna intäkter från utvecklingssamarbetet och hur detta påverkar möjligheten att upprätthålla den kompetens myndigheten har byggt upp.

Statskontoret rekommenderar även myndigheten att slutföra det sedan länge pågående arbetet med att ta fram en strategi för kompetensförsörjningen. I anslutning till detta arbete bör Kommerskollegium göra en samlad bedömning av det framtida kompetensbehovet och det ekonomiska utrymmet för rekryteringar samt osäkerheten som är kopplad till detta.

Myndigheten får inte tillräcklig information om handelshinder

Kommerskollegium får inte del av den information om handelshinder som Business Sweden och utlandsmyndigheterna ska förse myndigheten med. Statskontoret rekommenderar regeringen att säkerställa att Kommerskollegium får del av denna information. Regeringen bör utreda om Business Swedens uppdrag att bistå Kommerskollegium i hanteringen av handelshinder bör förtydligas. Regeringen bör vidare utreda skälen till att utlandsmyndigheterna ännu inte har rapporterat uppmärksammade handelshinder till UD eller Kommerskollegium.

Inte tillräckliga motiv för att föreslå ett insynsråd

I regeringens uppdrag anges att Statskontoret ska belysa behovet av att knyta ett insynsråd till Kommerskollegium. Vi har inte funnit stöd för ett insynsråd i våra intervjuer med företrädare för UD och näringslivet. Sammantaget bedömer Statskontoret att karaktären på myndighetens verksamhet och målgruppernas uppfattningar inte ger tillräckliga motiv för att föreslå att regeringen inrättar ett insynsråd.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Statskontoret fick den 16 maj 2013 i uppdrag av regeringen att göra en myndighetsanalys av Kommerskollegium i enlighet med den modell som beskrivs i Statskontorets rapport *Modell för myndighetsanalyser (2008:17)*. Regeringen anger att Statskontoret, inom ramen för analysen av verksamhetsområdet EU:s inre marknad, ska beskriva balansen mellan Kommerskollegiums analysarbete och tillämpningen av EU-regelverket. I analysen av verksamhetsområdet EU:s yttre handelspolitik ska Statskontoret beskriva balansen mellan Kommerskollegiums mer långsiktiga analysarbete och stödet till Utrikesdepartementet i det löpande förhandlingsarbetet. När det gäller Kommerskollegiums organisation ska Statskontoret belysa behovet av att framöver knyta ett insynsråd till myndigheten.

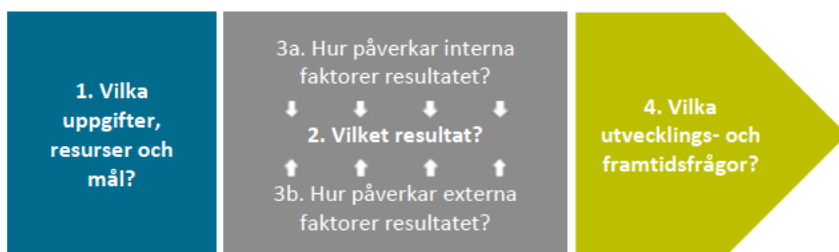
Statskontoret ska redovisa uppdraget till regeringen senast den 15 december 2013. Se bilaga 1 för uppdraget i sin helhet.

1.2 Modell för myndighetsanalyser

I en myndighetsanalys genomlyser Statskontoret myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Myndighetsanalyser utgör bland annat ett underlag i regeringens årliga myndighetsdialog med myndighetens ledning. Myndighetsanalyser genererar i regel inte förslag om genomgripande förändringar.

En myndighetsanalys är uppbyggd kring fyra analysmoment med tillhörande frågeställningar (se figur 1).

Figur 1 Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret (2008) *Modell för myndighetsanalyser*, 2008:17.

I det första momentet analyserar Statskontoret vilka mål som styr myndigheten och vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten arbetar för att fullgöra sina uppgifter och vilka resultat som uppnås. Det första och det andra momentet ger tillsammans en grund för det tredje analysmomentet, dvs. att urskilja vilka faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara både externa och interna. I det fjärde analysmomentet identifierar vi områden som myndigheten eller regeringen kan behöva utveckla för att myndigheten framöver ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

1.3 Genomförande

Skriftligt underlag

Statskontoret har studerat styrdokument i form av instruktioner och regleringsbrev för Kommerskollegium. Vi har även studerat myndighetens årsredovisningar, budgetunderlag, verksamhetsplaner, enhets-specifika handlingsplaner, samt andra interna styrdokument. De studerade dokumenten omfattar i huvudsak åren 2008 till 2013. Kommerskollegium har varit oss behjälpliga med de underlag och upplysningar vi har efterfrågat.

Intervjuer

Statskontoret har intervjuat myndighetens generaldirektör, samtliga enhetschefer och ett slumpmässigt urval av elva medarbetare. Generaldirektören har intervjuats vid två tillfällen. Intervjuerna med medarbe-

tarna genomfördes i två grupper. Vidare har Statskontoret intervjuat fyra företrädare för de fackliga organisationerna.

Regeringen är en viktig målgrupp för Kommerskollegium. Inom Utrikesdepartementet (UD) har Statskontoret intervjuat fem tjänstemän vid Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM) och fem tjänstemän vid Enheten för internationell handelspolitik (UD-IH). Utrikesrådet för handelsfrågor har också intervjuats. Vidare har vi intervjuat två tjänstemän vid Sveriges ständiga representation i Bryssel och en tjänsteman vid den ständiga representationen i Genève. Chefen för EU-kansliet inom Statsrådsberedningen har också intervjuats.

Näringslivet är en annan viktig målgrupp för Kommerskollegium. Vi har intervjuat representanter för fem större näringslivsorganisationer: Svenskt Näringsliv, Svensk Handel, Almega, Teknikföretagen och Livsmedelsföretagen. Vidare har vi intervjuat företrädare för två svenska handelskammare och inhämtat synpunkter per e-post från en tredje.

Vi har även intervjuat företrädare för Business Sweden, Tillväxtanalys, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) samt Riksrevisionen. Se bilaga 2 för en förteckning över samtliga intervjupersoner.

Avgränsningar

Statskontoret har inom ramen för uppdraget inte haft utrymme att undersöka hur andra målgrupper och aktörer än de som har nämnts ovan uppfattar Kommerskollegiums verksamhet.

Kvalitetssäkring

Delar av rapporten har faktagranskats av Kommerskollegium och tjänstemän vid UD. Business Sweden har faktagranskat ett avsnitt i rapporten. En referensgrupp inom Statskontoret har också lämnat synpunkter på ett utkast till rapporten.

Projektgrupp

Myndighetsanalysen har genomförts av utredare Anna Eriksson (projektledare) och utredare Rebecca Hort.

1.4 Rapportens disposition

Kapitel 2 inleds med en bakgrund till Kommerskollegiums roll och uppgifter. Vidare beskriver vi Kommerskollegiums nuvarande uppgifter och resurser, myndighetens målgrupper och regeringens styrning av myndigheten.

I kapitel 3 beskriver vi hur Kommerskollegium har organiserat sin verksamhet och myndighetens arbete med sin kompetensförsörjning. Vidare beskriver vi Kommerskollegiums interna styrning av verksamheten.

I kapitel 4 beskriver vi Kommerskollegiums kostnader för verksamheten. Därefter behandlar vi hur myndigheten följer upp verksamhetens resultat och slutligen de resultat som myndigheten uppnår.

I kapitel 5 analyserar vi de förhållanden som Statskontoret bedömt vara särskilt viktiga för Kommerskollegiums resultat. Vi redovisar områden där vi har bedömt att det finns behov av utveckling och förbättring och lämnar rekommendationer till regeringen och Kommerskollegium. I kapitel 5 behandlar vi även de frågeställningar som regeringen preciserat i uppdraget till Statskontoret. Först belyser vi behovet av att framöver knyta ett insynsråd till myndigheten. Sedan behandlar vi balansen mellan olika uppgifter inom två av Kommerskollegiums verksamhetsområden.

2 Kommerskollegiums uppgifter, mål och resurser

I detta kapitel ger vi först en kort bakgrund där vi beskriver Sveriges handelspolitik och Kommerskollegiums roll. Vidare beskriver vi Kommerskollegiums nuvarande uppgifter och viktigare förändringar i dessa de senaste åren samt myndighetens målgrupper. Därefter behandlar vi regeringens styrning av myndigheten och hur den har förändrats de senaste åren. Slutligen behandlar vi myndighetens finansiering och ekonomiska resurser.

2.1 Kommerskollegium – en myndighet för handelsfrågor

I detta avsnitt ger vi en kortfattad historisk bakgrund till Kommerskollegiums roll som myndighet för handelsfrågor.

2.1.1 Sveriges handelspolitik är sammanlänkad med EU:s gemensamma handelspolitik

Sedan Sverige 1995 anslöt sig till EU är landet en del av EU:s inre marknad. På den inre marknaden ska det råda fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Reglerna för den inre marknaden utvecklas kontinuerligt för att den fria rörligheten ska kunna uppnås. Målet för den inre marknaden är att bidra till en god ekonomisk utveckling i Europa.

EU har en gemensam handelspolitik gentemot resten av världen. Medlemsländerna har gemensamma tullar mot omvärlden och sluter gemensamma handelsavtal med länder utanför EU. Det innebär att Sveriges handelspolitik i stor utsträckning är inriktad på att påverka EU:s gemensamma handelspolitik.

Regeringens övergripande mål för politikområdet utrikeshandel och handels- och investeringsfrämjande är

- högsta möjliga grad av frihandel
- en effektiv inre marknad
- en öppen handelspolitik i EU gentemot omvärlden
- ett förstärkt multilateralt handelssystem inom Världshandelsorganisationen (WTO)
- ökande handelsutbyte mellan Sverige och världen
- ökade utländska investeringar i Sverige.¹

År 2010 lade handelsministern fram en vision om att Sveriges export skulle fördubblas under de kommande fem åren. Detta skulle uppnås genom ett arbete för ökad frihandel globalt, riktade handelsförbättringar mot strategiska marknader, en öppnare och bättre EU-marknad, en tydligare och mer positiv bild av Sverige i världen samt bättre tillvaratagande av expertresurser på hemmaplan. År 2012 presenterade regeringen ett program med 40 åtgärder som skulle förverkliga visionen. I vissa delar pekas Kommerskollegium ut som en aktör som kan bidra till visionens förverkligande.

2.1.2 Renodlad myndighet för utrikeshandel sedan 1993

Kommerskollegium inrättades år 1651 av Axel Oxenstierna och är därmed en av Sveriges äldsta myndigheter. Kommerskollegium har under historiens lopp haft uppgifter inom flera områden, varav utrikeshandeln genomgående har varit ett. I början av 1970-talet beslöt regeringen att Kommerskollegiums uppdrag skulle koncentreras till utrikeshandel och handelspolitik. Vissa verksamheter bröts loss från myndigheten medan andra uppgifter inom näringsrätt kvarstod.

År 1993 beslöt regeringen att renodla Kommerskollegium till en myndighet för utrikeshandel och handelspolitik. Regeringen gav Statskontoret i uppdrag att utreda en överföring av myndighetens hantering av olika näringsrättsliga ärenden till andra myndigheter eller instanser. Statskontoret föreslog att merparten av de näringsrättsliga uppgifterna skulle flyttas över till bland annat Patent- och registreringsverket. Förslagen genomfördes i huvudsak, vilket ledde till att Kommerskolle-

¹ Prop. 2013/14:1 Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 24.

gium blev den i hög grad renodlade myndighet för utrikeshandelsfrågor som den är i dag.²

2.2 Kommerskollegiums uppdrag

I detta avsnitt beskriver vi Kommerskollegiums uppdrag. Uppdraget följer i huvudsak av myndighetens instruktion men även av regleringsbrev till myndigheten.

2.2.1 Främja handel och verka för frihandel som övergripande uppdrag

Kommerskollegium är förvaltningsmyndighet för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s externa handelspolitik. Enligt Kommerskollegiums instruktion är det övergripande uppdraget för myndigheten att verka för frihandel och fri rörlighet på EU:s inre marknad. I sitt arbete ska myndigheten utgå ifrån det samlade svenska ekonomiska intresset mot bakgrund av regeringens övergripande mål för tillväxt och sysselsättning. Myndigheten ska även beakta näringslivets och konsumenternas intressen samt utvecklingsländernas perspektiv och integrering i handelssystemet.³

Regeringen anger vidare att myndigheten ska arbeta för att stärka Sveriges och EU:s konkurrenskraft och tillväxt genom ökade handelsmöjligheter. När det gäller EU:s externa handelspolitik ska Kommerskollegium verka för att denna bygger på frihandel och för att det multilaterala handelssystemet är öppet och starkt. Inom området EU:s inre marknad ska Kommerskollegium arbeta för en väl fungerande inre marknad som kännetecknas av fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital och som bidrar till tillväxt och konkurrenskraft.

I Kommerskollegiums regleringsbrev för 2013 anges att myndigheten inom sitt ansvarsområde förväntas bidra till att förverkliga visionen om att den svenska exporten ska fördubblas.⁴

² Prop. 1993/94:138 Kommerskollegium m.m.

³ Förordning (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Kommerskollegium.

2.2.2 Analysera handelns utveckling och förutsättningar

En del i Kommerskollegiums uppdrag är att på olika sätt analysera handelns utveckling och förutsättningar. Myndigheten har ett omfattande analysuppdrag och ska enligt instruktionen analysera utvecklingen av Sveriges handel med varor och tjänster inom och utom EU, världshandeln, internationella investeringar och den handelspolitiska utvecklingen. Kommerskollegium ska även följa verksamheten i europeiska och internationella organisationer på handelsområdet, inklusive Sveriges deltagande i arbetet i OECD.

Regeringen anger att Kommerskollegium särskilt ska analysera utvecklingen av EU:s inre marknad. Inom området EU:s externa handelspolitik ska myndigheten särskilt följa och analysera EU:s handelspolitik, utvecklingen i WTO samt EU:s bilaterala och regionala handels- och partnerskapsavtal och övriga handelsförbindelser. Kommerskollegium ska även följa utvecklingen av EU:s standardiseringspolitik i samarbete med svenska intressenter.

Ytterligare en uppgift för Kommerskollegium är att informera andra myndigheter, näringslivet och allmänheten om bland annat handelsutvecklingen och frihandelns betydelse för den ekonomiska utvecklingen.

2.2.3 Bistå regeringen med expertstöd och företräda regeringen vid förhandlingar

Kommerskollegium ska bistå regeringen med expertstöd i såväl långsiktigt som löpande arbete inom myndighetens verksamhetsområden. Detta gäller både för området EU:s inre marknad och för området EU:s externa handelspolitik. På uppdrag av regeringen ska myndigheten företräda Sverige i internationella förhandlingar inom sina verksamhetsområden.

2.2.4 Verka för en korrekt tillämpning av regelverket för EU:s inre marknad

I budgetpropositionen för 2014 anger regeringen att en viktig del i visionen om fördubblad export är att EU:s inre marknad ska bli mer dynamisk och integrerad. Regeringen pekar på att Kommerskollegium

har en central roll i efterlevnaden av den inre marknads regelverk i Sverige.⁵

Inom ramen för uppgiften att arbeta för en väl fungerande inre marknad ska Kommerskollegium informera andra myndigheter, näringslivet och allmänheten om EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegium ska verka för ett enhetligt genomförande och en korrekt tillämpning av EU-rätten i Sverige. Detta innebär bland annat att myndigheten har ansvar för vissa servicefunktioner gentemot företag och privatpersoner.

Vara Solvit-center

Kommerskollegium är Sveriges Solvit-center. Solvit är en servicefunktion som rör EU-rätten och som sedan 2002 finns i varje EU/EES-land. Som Solvit-center hjälper Kommerskollegium företag och privatpersoner när deras rörlighet på den inre marknaden hindrats av en myndighet. De flesta anmälningarna gäller fri rörlighet av personer och merparten av ärendena handlar om socialförsäkring, yrkeskvalifikationer och uppehållsrätt.

Vara kontaktpunkt för varor och tjänster

Kommerskollegium ansvarar sedan 2009 för de kontaktpunkter för varor respektive tjänster som ska finnas i varje EU-land. Som kontaktpunkt för varor ska myndigheten bland annat svara på frågor från myndigheter och företag i andra medlemsländer om vilka tekniska regler som gäller för en viss vara i Sverige.⁶

Kontaktpunkten för tjänster har som främsta syfte att hjälpa företag att hitta information om nationella regelverk för tjänstehandel inom EU. Kontaktpunkten är i huvudsak webbaserad (www.verksam.se) men kompletteras av en manuell servicefunktion. Kommerskollegium samordnar arbetet med kontaktpunkten och ansvarar för den manuella servicefunktionen, medan Tillväxtverket ansvarar för webbplatsen.

⁵ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 24.

⁶ Förordning (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter.

Konsumentverket tillhandahåller bland annat information till konsumenter.⁷

Vara nationell samordnare för IMI

Kommerskollegium är sedan 2009 nationell samordnare för IMI (Internal Market Information System) i Sverige. IMI är ett elektroniskt verktyg för informationsutbyte mellan EU-medlemsstaterna. Syftet är att underlätta det administrativa samarbetet mellan olika EU-länders förvaltningar. Systemet används i dag för tre direktiv, men det ska framöver användas även inom andra områden.

Svara för anmälningsprocedurer

En annan del av Kommerskollegiums uppdrag att verka för ett korrekt genomförande av EU-regelverket är de så kallade anmälningsprocedurerna. Alla medlemsländer ska till EU-kommissionen anmäla nya tekniska föreskrifter för varor om dessa kan hindra den fria rörligheten för varor på den inre marknaden. Statliga myndigheter ska remittera nya eller ändrade tekniska föreskrifter till Kommerskollegium, som bedömer om förslaget bör anmälas till kommissionen.⁸

Statliga myndigheter ska även anmäla nya föreskrifter som rör krav på tjänsteverksamhet till Kommerskollegium. Även för dessa bedömer Kommerskollegium om föreskrifterna kan hindra den fria rörligheten för tjänster på den inre marknaden och därmed ska anmälas till EU-kommissionen. Anmälningsskyldigheten omfattar enligt tjänstedirektivet även kommunerna.⁹

På uppdrag av Regeringskansliet samordnar och administrerar Kommerskollegium även lag- och förordningsförslag när dessa ska anmälas till kommissionen och övriga medlemsländer.

⁷ Lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden; förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden.

⁸ Direktiv 98/34/EG; förordning (1994:2029) om tekniska regler.

⁹ Tjänstedirektivet (2006/123/EG); förordning (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden; lag (2013:0879) om ändring av lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

2.2.5 Verka för en korrekt tillämpning av andra internationella regelverk

Även inom området EU:s externa handelspolitik ska Kommerskollegium värna om att Sverige och EU följer internationella handelspolitiska åtaganden. Kommerskollegium har i uppdrag att informera andra myndigheter, näringslivet och allmänheten om WTO:s regelverk och andra relevanta internationella regelverk. Myndigheten är kontaktpunkt för relevanta WTO-avtal och ska hjälpa företag som stöter på handels hinder globalt.¹⁰

Kommerskollegium ansvarar även för en anmälningsprocedur som rör WTO:s så kallade TBT-avtal, som syftar till att motverka tekniska handelshinder för varor i internationell handel.¹¹ I likhet med anmälningsprocedurerna för EU-regelverken ska svenska myndigheter remittera nya eller ändrade tekniska föreskrifter för varor till Kommerskollegium, som bedömer om förslagen bör anmälas till WTO:s TBT-sekretariat. Om Kommerskollegium bedömer att förslagen ska anmälas underrättas de andra myndigheterna, som formellt beslutar om anmälan ska ske.¹²

Kommerskollegium ska handlägga vissa frågor som rör EU:s externa handelspolitik. Det gäller import- och exportlicenser och andra regleringar av utrikeshandeln som följer av Sveriges deltagande i EU:s tullunion. Handläggningen omfattar också vissa ekonomiska sanktioner och andra restriktiva åtgärder som har beslutats inom EU.

2.2.6 Bedriva utvecklingssamarbete och tjänsteexport

Kommerskollegium ska enligt sin instruktion bedriva handelsrelaterat utvecklingssamarbete. Om det finansieras av svenska biståndsmedel ska myndigheten följa regeringens styrinstrument på området och överenskommelser med Sida. Utvecklingssamarbetet innebär framför allt att Kommerskollegium erbjuder samarbetsländer utbildningar om internationella och regionala handelsregler. Kommerskollegium får också bedriva tjänsteexport som är direkt kopplad till myndighetens handelsrelaterade utvecklingssamarbete.

¹⁰ Förordning (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

¹¹ WTO, Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT).

¹² Förordning (1994:2029) om tekniska regler.

Därutöver ska Kommerskollegium tillhandahålla den nationella kontaktpunkten Open Trade Gate Sweden (OTGS) med uppgift att bistå exportörer från utvecklingsländer med information om export av varor och tjänster till Sverige och EU.

2.2.7 Övriga uppgifter

Utöver de uppgifter som beskrivits ovan har Kommerskollegium en del uppgifter av annan karaktär. De flesta framgår av myndighetens instruktion.

Utöva tillsyn över handelskammare

Kommerskollegium ska handlägga frågor om auktorisation av handelskammare och utöva tillsyn över dessa. Uppgifterna regleras närmare i en särskild förordning.¹³

Verka för tvärsektoriella frågor

Kommerskollegium ska integrera frågor om hållbar utveckling i sitt arbete. Ett jämställdhetsperspektiv ska också integreras i verksamheten.

Kommerskollegium är en av de myndigheter som ansvarar för miljömålen uppfyllelse. Myndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås, vid behov föreslå utvecklingsåtgärder samt rapportera till Naturvårdsverket om miljöarbetet.

Kommerskollegium ska även bidra till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling, som beslutades av riksdagen 2003. Det övergripande målet är att Sverige ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling inom samtliga politikområden.

Svara på remisser

Som expertmyndighet för handelsfrågor svarar Kommerskollegium på remisser från statliga utredningar, departementsutredningar, myndigheter och organisationer inom framför allt området EU:s inre marknad.

¹³ Handelskammarförordningen (1990:733).

Vissa uppgifter utanför handelsområdet tillkommer

Regeringen har föreslagit att Kommerskollegium från och med mars 2014 ska fungera som förlikningsorgan för ett europeiskt system för elektroniska vägtullar.¹⁴ Uppgiften ligger utanför myndighetens kärnkompetens om utrikeshandel.

2.3 Kontinuitet och förändring i uppdraget

I detta avsnitt behandlar vi hur Kommerskollegiums uppdrag har utvecklats. Den övergripande inriktningen för Kommerskollegiums verksamhet har legat fast under en längre tid. Även om inriktningen kvarstår har Kommerskollegium fått delvis nya uppgifter, framför allt sedan EU-inträdet.

2.3.1 Övergripande uppdraget om frihandel är etablerat

Den övergripande inriktningen för Kommerskollegiums verksamhet baseras på regeringens ställningstagande om att frihandel gynnar Sveriges ekonomiska utveckling, näringsliv och konsumenter. Inriktningen har legat fast en längre tid, vilket förklaras av att det i hög grad råder politisk enighet om att Sverige ska verka för frihandel. Detta skapar en viss långsiktighet i de ramar som myndigheten verkar inom. Det löpande stödet till regeringen i förhandlingar om handelsavtal styrs på en generell nivå av att Sverige har en konsekvent hållning för ökad frihandel.

De övergripande uppdragen i instruktionen om att verka för fri rörlighet på EU:s inre marknad respektive frihandel gentemot resten av världen är abstrakta och allmänt formulerade. Samtidigt anger instruktionen i hög grad tydliga uppgifter för myndigheten som kan kopplas till de övergripande uppdragen. Inom området EU:s inre marknad ska Kommerskollegium verka för fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. De uppgifter som myndigheten har på området, till exempel servicefunktionerna och ansvaret för anmälningsprocedurerna, syftar till att EU:s regelverk för den fria rörligheten ska tillämpas. Det gäller till exempel att se till att svenska myndigheters föreskrifter inte

¹⁴ Prop. 2013/14:25 Infrastrukturavgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Riksdagen har ännu inte fattat beslut om förlikningsuppdraget. Lagrådsremiss är klar.

strider mot regelverket och att hjälpa företag eller personer som har drabbats av hinder för rörligheten.

Samtidigt som instruktionen innehåller många konkreta uppgifter och regleringsbrevet anger ytterligare ett mindre antal tidsbegränsade aktiviteter, ger analysuppdraget och expertrollen utrymme för Kommerskollegium att själv bestämma inriktningen i denna del av verksamheten.

2.3.2 En tydligare roll som inre marknadsmyndighet

Alltsedan Sverige blev medlem i EU och en del av den inre marknaden har Kommerskollegium fått uppgifter som rör den inre marknads utveckling och genomförande. Som vi tidigare nämnt är Kommerskollegium sedan 2002 nationellt Solvit-center och sedan 2009 kontaktpunkt för handel med varor och tjänster inom EU.

År 2009 lämnade den statliga Inre marknadsutredningen ett betänkande som bland annat rörde Kommerskollegiums verksamhet på området EU:s inre marknad.¹⁵ Utredningen föreslog ett förenklat regelverk för varor och tjänster som var bättre anpassat efter EU:s regelverk. Utredningen föreslog även bland annat att Kommerskollegium skulle få en tydligare roll som Sveriges myndighet för inre marknadsfrågor. Förslaget låg i linje med Statskontorets förslag från 2006 om en tydligare stödande roll för Kommerskollegium som inre marknadsmyndighet.¹⁶

Utredningen 2009 pekade på att de möjligheter som den fria rörligheten på den inre marknaden erbjuder inte var tillräckligt kända bland svenska företag. Inte heller svenska myndigheter kände till reglerna om den fria rörligheten tillräckligt väl och riskerade därmed att utfärda föreskrifter om varor och tjänster som stred mot EU-regelverket. Därför föreslogs Kommerskollegium få ett mer uttalat ansvar för att informera företag och myndigheter om den inre marknaden.

Som en följd av Inre marknadsutredningens betänkande preciserade regeringen Kommerskollegiums uppdrag att utveckla uppgifterna kring utvecklingen av den inre marknaden och tillämpningen av regelverken.

¹⁵ SOU 2009:71 EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet.

¹⁶ Statskontoret 2006:16 *Förvaltning för fri rörlighet*.

I regleringsbrevet för 2010 fick Kommerskollegium i uppdrag att genomföra särskilda informationsinsatser för att öka kunskapen och medvetenheten om EU:s inre marknad hos medborgarna, näringslivet och myndigheterna. Myndigheten skulle även utveckla kontaktpunkten för varor. Även i efterföljande regleringsbrev för 2011 och 2012 angavs att Kommerskollegium skulle fortsätta med särskilda informationsinsatser om den inre marknaden samt utveckla kontaktpunkterna för varor och tjänster.

2.3.3 Ett utökat uppdrag inom utvecklingssamarbetet

Kommerskollegium har under en lång tid haft i uppdrag att bistå samarbetsländer med kapacitetsuppbyggnad inom handelsområdet. Efter att myndigheten år 2009 fick tillgång till ökade medel från Sida har utvecklingssamarbetet utökats och fått en större betydelse för hela myndighetens verksamhet (se även avsnitt 2.6.5 och 3.1.5).

2.4 Kommerskollegiums målgrupper

I Kommerskollegiums instruktion anger regeringen flera målgrupper för myndighetens verksamhet, där regeringen och företag är två framträdande sådana.

2.4.1 Regeringen och Utrikesdepartementet

Kommerskollegium ska bistå regeringen med expertstöd i såväl det långsiktiga som det löpande arbetet samt bidra med ökad kunskap inom myndighetens verksamhetsområden. Denna uppgift framgår av instruktionen och har preciserats i regleringsbrev till myndigheten.

Kommerskollegiums verksamhet vänder sig i praktiken främst till tjänstemän inom Utrikesdepartementet, framför allt inom Enheten för främjande och EU:s inre marknad samt Enheten för internationell handelspolitik. Dessa enheter är centrala målgrupper för Kommerskollegium i rollen som expertorgan för EU:s inre marknad och EU:s externa handelspolitik. I denna roll ingår att ta fram underlag till förhandlingar och arbetsgrupper samt att i vissa fall företräda Sverige i arbetsgrupper. Även de geografiska enheterna inom UD använder sig av myndighetens underlag. Kommerskollegium bistår även UD i att ta

fram underlag till de svenska representationerna i Bryssel och Genève, som därför indirekt utgör målgrupper för myndigheten.

Arbetet med förhandlingar och deltagande i olika arbetsgrupper kräver ett nära samarbete mellan UD och Kommerskollegium. UD framställs också vid våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och Kommerskollegium som den främsta målgruppen för myndigheten.

Även om målgruppen för regeringens behov av löpande stöd i praktiken i första hand omfattar UD så är målgruppen inom Regeringskansliet vidare för den långsiktigt syftande verksamheten. Kommerskollegiums expertkunskap berör områden som även andra delar av Regeringskansliet hanterar, till exempel Näringsdepartementet, Finansdepartementet och Landsbygdsdepartementet.

2.4.2 Företag, myndigheter och andra målgrupper

Svenska företag som vill handla med varor eller tjänster på EU:s inre marknad är en annan viktig målgrupp för Kommerskollegium, eftersom myndigheten fungerar som kontaktpunkt för dessa handelsfrågor. Även företag i andra EU-länder som är intresserade av export till Sverige kan vända sig till myndigheten för information.

Svenska företag som stött på handelshinder i andra EU-länder eller utanför EU kan kontakta Kommerskollegium för hjälp. I egenskap av Sveriges Solvit-center arbetar Kommerskollegium för att lösa hinder på den inre marknaden som har orsakats av myndigheters felaktiga tillämpning av EU-rätten. Enskilda företag och individer från Sverige eller andra EU-länder kan kontakta Solvit-centret.

Svenska statliga myndigheter är en annan av Kommerskollegiums målgrupper. De är bland annat skyldiga att beakta EU-rätten i sin ärendehandläggning och i sina beslut samt att till Kommerskollegium anmäla vissa föreskrifter som berör EU-regler kring varor och tjänster. Även i Kommerskollegiums uppdrag att samordna informationssystemet IMI är svenska statliga myndigheter och kommuner en målgrupp.

De många målgrupperna avspeglas också i Kommerskollegiums breda informationsuppdrag. Myndigheten ska informera andra myndigheter, näringslivet och allmänheten om bland annat EU:s inre marknad,

handelsutvecklingen och frihandels betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Några av målgrupperna för informationsuppdraget preciseras i regleringsbrevet för 2013 i form av krav om återrapportering när det gäller informationssatsningar riktade till statliga myndigheter, kommuner och länsstyrelser.

Handelsministerierna i de samarbetsländer som omfattas av det handelsrelaterade biståndet hör också till Kommerskollegiums målgrupper.

2.5 Regeringens styrning av myndigheten

I detta avsnitt behandlar vi regeringens styrning av Kommerskollegium. Formellt styr regeringen Kommerskollegiums verksamhet genom myndighetens instruktion och regleringsbrev. Denna styrning kompletteras av andra styrformer när det gäller myndighetens löpande stöd till i första hand UD.

2.5.1 Två enheter inom UD främst berörda

Kommerskollegiums verksamhet berör som tidigare nämnts flera enheter inom UD, framför allt Enheten för främjande och EU:s inre marknad samt Enheten för internationell handelspolitik.

Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM) har huvudmannaskap för Kommerskollegium. Enheten ansvarar för de funktioner som rör tillämpningen av EU-regelverken som Kommerskollegium hanterar. UD-FIM:s inre marknadsgrupp är den direkta mottagaren av Kommerskollegiums expertstöd till regeringen inom området EU:s inre marknad.

Sveriges ständiga representation i Bryssel deltar i rådsarbetsgrupper under EU:s ministerråd för konkurrenskraft (Konkurrenskraftsrådet). Inför dessa tar UD-FIM fram underlag och efterfrågar då i vissa fall underlag från Kommerskollegium. Kommerskollegium deltar även tillsammans med UD-FIM i ett antal kommittéer och expertgrupper inom EU. I vissa sammanhang när tekniska frågor avhandlas representerar Kommerskollegium ensamt Sverige.

Enheten för internationell handelspolitik (UD-IH) ansvarar för frågor om handelspolitik, internationell handel och investeringar samt EU:s gemensamma handelspolitiska lagstiftning. Enheten svarar även för handelspolitiken i multilaterala organisationer såsom WTO och OECD. UD-IH samarbetar med UD:s geografiska enheter kring handelsavtal med olika länder. Kommerskollegium bistår UD-IH bland annat med underlag till förhandlingar av handelsavtal.

Myndigheten bistår UD-IH med att ta fram underlag till bland annat den handelspolitiska kommittén, som biträder EU-kommissionen i att förhandla fram och tillämpa handelsavtal med stater utanför EU. Kommittén sammanträder varje vecka. Sverige representeras av utrikesrådet för handelsfrågor och i vissa fall den svenska representationen i Bryssel.

Kommerskollegium bistår även UD-IH i att ta fram underlag till Sveriges ständiga representation vid internationella organisationer i Genève, bland annat inför WTO-förhandlingar.

UD-IH ansvarar för policyfrågor inom det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet, däribland det som hanteras av Kommerskollegium. Enheten samarbetar med Enheten för styrning av utvecklingssamarbetet och UD:s geografiska enheter.

2.5.2 Renodling av instruktion och regleringsbrev 2012

I december 2012 beslutade regeringen om en ny instruktion för Kommerskollegium. Den trädde i kraft i februari 2013 och ersatte den tidigare från 2009. Översynen av instruktionen gjordes dels efter önskemål från Kommerskollegium, dels som ett led i Regeringskansliets generella översyn av instruktioner och regleringsbrev. Förändringarna var främst av strukturell karaktär.

I samband med den nya instruktionen flyttades vissa återkommande uppgifter från regleringsbrevet till instruktionen, bland annat servicefunktionerna för EU-rätten. Återkommande krav på återrapportering fördes också över till instruktionen. Regleringsbrevet blev på detta sätt ett mer renodlat styrdokument för tidsbegränsade uppgifter. De återkommande uppgifterna i instruktionen strukturerades även om på ett tydligare sätt utifrån de olika verksamhetsområdena.

Kommerskollegiums uppdrag att verka inom såväl UD-FIM:s som UD-IH:s sakområde och att löpande ge stöd till de båda enheterna ställer krav på samordning mellan enheterna. Enligt UD ledde arbetet med den nya instruktionen till att samordningen mellan de båda enheterna förbättrades. Den gemensamma kunskapen om och förståelsen för de bägge enheternas behov av stöd från Kommerskollegium utvecklades också.

2.5.3 Dialogen mellan UD och myndighetsledningen

Vid den formella årliga myndighetsdialogen på våren deltar från departementets sida ansvarig statssekreterare, ledningen för UD-IH samt enhetschef, ansvarig gruppchef och myndighetshandläggare inom UD-FIM. Från Kommerskollegium deltar generaldirektören och enhetschefer.

Utöver myndighetsdialogen hålls möten några gånger per år mellan ledningen för UD-FIM respektive UD-IH och Kommerskollegiums generaldirektör för att diskutera strategiska frågor för myndigheten. Utrikesrådet för handelsfrågor vid departementet träffar generaldirektören tre till fyra gånger per år.

Inför att myndighetens regleringsbrev tas fram har UD kontakt med Kommerskollegiums generaldirektör och enhetschefer. Gruppchefer på UD-FIM respektive UD-IH har en löpande dialog om sina verksamhetsområden med relevanta enhetschefer på Kommerskollegium. Även medarbetare på departementet och myndigheten har kontakt i sakfrågor.

2.5.4 Tydligare styrformer för det löpande stödet till UD

Kommerskollegiums uppdrag att löpande ge stöd till UD innebär att myndigheten och departementet har täta kontakter med varandra i sakfrågor. Särskilt stödet till UD-IH inför förhandlingar innebär nästan dagliga kontakter mellan enheten och myndigheten. UD efterfrågar både underlag som kräver större arbetsinsatser, till exempel några veckors arbete, och underlag som kan tas fram på några timmar. Ofta efterfrågas underlag med kort varsel, vilket delvis kan förklaras av att UD:s tjänstemän i sin tur får uppgifter med kort varsel. Detta medför

att Kommerskollegium behöver ha beredskap för löpande stöd och underlag som UD efterfrågar och resurser avsatta för detta.

Tidigare har handläggare på UD-IH ofta efterfrågat underlag direkt från handläggare på Kommerskollegium. Detta ledde till att myndighetens enhetschefer inte fick full överblick över UD:s behov av stöd och hur myndigheten använde sina samlade resurser. På initiativ av myndigheten har styrformerna för det löpande stödet diskuterats under de senaste åren. Ett resultat av diskussionen är att förfrågningarna i dag i högre grad går via enhetscheferna. Detta har gjort att Kommerskollegium upplever UD:s styrning som tydligare, vilket har underlättat planeringen av arbetet.

En annan fråga som diskuterats är långsiktigheten i UD:s styrning av det löpande stödet till förhandlingar. I vissa fall får UD förfrågningar med kort varsel, vilket även påverkar Kommerskollegium. Företrädare för såväl UD-IH som Kommerskollegium har dock framfört att UD generellt sett kan ha bättre framförhållning och i högre grad informera Kommerskollegium om kommande aktiviteter och förväntat behov av stöd.

2.5.5 Tydligare prioriteringar inom det löpande stödet

I samband med diskussionerna om UD:s styrning har även omfattningen och inriktningen på det löpande stödet till UD-IH diskuterats. Kommerskollegium initierade diskussionen eftersom den växande omfattningen av förhandlingarna om EU:s frihandelsavtal med tredje land krävde att arbetssättet förändrades för att bli effektivt.

Tidigare överlämnade Kommerskollegium ofta underlag löpande för enskilda överläggningar inom de förberedande förhandlingarna om ett visst avtal mellan EU och tredje land. Enligt Kommerskollegium innebär detta att myndighetens resurser inte utnyttjades på ett effektivt sätt. Efter diskussioner under 2012 har UD och Kommerskollegium enats om att myndigheten ska göra så kallade basutredningar inför förhandlingarna om ett avtal. Dessa basutredningar ersätter i viss grad de underlag som tidigare togs fram löpande under en förhandlingsprocess. Basutredningarna är mer omfattande och har mer utförliga analyser än de tidigare underlagen. Enligt Kommerskollegium är tanken att basutredningarna ska kunna användas som ett referensmaterial under hela

förhandlingens gång. Fortfarande behövs normalt kompletterande underlag efter hand. Antalet underlag som Kommerskollegium tar fram har dock minskat med det nya arbetssättet.

Tidigare var omfattningen på de underlag som Kommerskollegium tog fram inför ett avtal ungefär densamma oavsett vilket avtal det gällde. Sedan 2012 preciserar UD, i samråd med Kommerskollegium, vilka avtal som är av större vikt för Sverige och som Kommerskollegium därför bör lägga mer resurser på. För andra avtal kan myndigheten därmed göra enklare basutredningar, som i högre grad baseras på generell kunskap. För vissa avtal efterfrågar UD inget underlag.

2.6 Kommerskollegiums ekonomiska resurser

I detta avsnitt redovisar vi Kommerskollegiums ekonomiska resurser. Verksamheten finansieras till övervägande del av anslag, men bidrag svarar för en ökande andel av den totala finansieringen. Bidragen rör framför allt det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet men täcker också delvis kostnaderna för myndighetens arbete med Open Trade Gate Sweden (OTGS) och handläggningen av sanktioner. Kommerskollegiums totala intäkter beräknades hösten 2013 till drygt 103 miljoner kronor.

2.6.1 Anslaget ligger på en oförändrad nivå

Det årliga anslag som Kommerskollegium disponerar har legat på en relativt konstant nivå under de senaste tre åren. Anslaget för 2013 uppgår till drygt 81 miljoner kronor. Av anslaget avser 9 miljoner kronor de svenska kontaktpunkterna för varor och tjänster. Regleringsbrevet anger här också ett maximalt belopp för det bidrag Kommerskollegium kan lämna till Tillväxtverket och Konsumentverket för åtgärder som gäller kontaktpunkterna.

De anslagna medlen för kontaktpunkterna har sedan 2010 legat på oförändrad nivå. Den del av anslaget som Kommerskollegium kan betala ut till Tillväxtverket och Konsumentverket har däremot minskat under senare år och en allt högre del av anslaget har varit avsett för Kommerskollegiums verksamhet. År 2013 avser högst 5 050 000

kronor verksamhet som Tillväxtverket och Konsumentverket svarar för och som Kommerskollegium betalar ut till dessa myndigheter efter rekvisition. Om dessa medel transfereras till Tillväxtverket och Konsumentverket återstår knappt 76 miljoner för Kommerskollegium att disponera, vilket framgår i tabell 1.

Tabell 1 Ramanslaget till Kommerskollegium 2011–2013 (tusen kronor)

	2011	2012	2013
Ramanslag för Kommerskollegium	79 920	80 651	81 025
varav belopp som Kommerskollegium får lämna för Tillväxtverkets och Konsumentverkets åtgärder avseende kontaktpunkterna för varor och tjänster	- 6 000	- 5 450	- 5 050
Saldo efter avdrag till Tillväxtverket och Konsumentverket	73 920	75 201	75 975

Källa: Kommerskollegiums regleringsbrev för 2011–2013.

2.6.2 Särskilda medel till sanktionsverksamheten

Under senare år har internationella sanktioner generellt ökat i omfattning och regeringen har utsett Kommerskollegium till behörig myndighet för ett antal nya uppgifter inom sanktionsområdet.¹⁷ Vissa av dessa sanktionsärenden är handelsrelaterade men det förekommer även andra ärenden med mindre tydlig koppling till myndighetens ordinarie uppgifter.

I maj 2011 avsatte regeringen 250 000 kronor som stöd för Kommerskollegium att bygga upp och upprätthålla kompetens för arbetsuppgifter knutna till de då aktuella sanktionerna mot Libyen. Ett år senare beviljade regeringen myndigheten ytterligare 250 000 kronor med anledning av att myndigheten fått i uppgift att handlägga ytterligare sanktionsuppdrag. I juli 2013 beslöt regeringen återigen att ge myndigheten extra medel, den här gången 340 000 kronor, för att upprätthålla och fördjupa kompetensen på sanktionsområdet. Medlen utbetalas till Kommerskollegium efter rekvisition från Kammarkollegiet.¹⁸

¹⁷ Uppgiften regleras i myndighetens instruktion.

¹⁸ Utrikesdepartementets protokoll 2013-07-26.

2.6.3 Förslag om ny roll som förlikningsorgan

Regeringen har, som vi tidigare nämnt, föreslagit att Kommerskollegium från och med mars 2014 ska fungera som förlikningsorgan för ett europeiskt system för elektroniska vägtullar. Myndighetens kostnader för förlikningsverksamheten kommer enligt förslaget att finansieras av bidrag via rekvisition från Trafikverket. Eftersom systemet ännu inte är i drift är osäkerheten stor om vilka konsekvenser och hur mycket merarbete regelverket i praktiken kommer att föra med sig. Det gäller också de ekonomiska konsekvenserna för Kommerskollegiums del. I utredningen bakom förslaget bedömdes dock resursinsatsen till en halv årsarbetskraft.¹⁹

Kommerskollegium menar att kostnaderna för såväl sanktionsuppgifterna (se ovan) som förlikningsuppgiften hellre borde finansieras genom ett högre anslag till Kommerskollegium än genom särskilda medel.

2.6.4 Ökad andel bidragsfinansiering

En allt större del av Kommerskollegiums verksamhet har under senare år finansierats av bidrag. Sedan 2006 då myndighetens intäkter från bidrag låg på endast 3,5 miljoner kronor har bidragen kontinuerligt ökat, vilket framgår i tabell 2. För 2012 uppgick bidragen till 23,8 miljoner kronor, vilket motsvarar 22 procent av myndighetens totala finansiering. I det budgetunderlag Kommerskollegium lämnade våren 2013 beräknades bidragen uppgå till totalt 30,5 miljoner kronor för 2013, vilket i budgeten motsvarar 27 procent av den totala finansieringen. Hösten 2013 ändrade myndigheten sin prognos för bidrag år 2013 till drygt 22 miljoner kronor.

¹⁹ SOU 2012:60 *Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem*.

Tabell 2 Bidrag till Kommerskollegiums verksamhet 2011–2013 (tusen kronor) samt bidragens andel av de totala intäkterna (procent)

	Utfall 2011	Utfall 2012	Budget 2013	Prognos 2013
<i>Bidrag, totalt</i>	15 500	23 317	30 500	22 490
OTGS	2 500	2 559	5 100	5 000
Handelsrelaterat utvecklingssamarbete	12 700	19 900	25 000	17 000
Sanktioner	250	250	250	340
Övriga bidrag	300	518	150	150
<i>Ramanslag enligt regleringsbrev</i>	79 920	80 651	81 025	81 025
Totala intäkter (anslag + bidrag)	95 400	103 968	111 525	103 515
Bidragens andel av totala intäkter	16 %	22 %	27 %	22 %

Källor: Utfall åren 2011 och år 2012 enligt Kommerskollegiums årsredovisningar; budget för 2013 enligt Kommerskollegiums budgetunderlag för år 2014–2016; prognos för 2013 enligt uppgift från Kommerskollegium.

Bidragsfinansieringen rör framför allt den nationella kontaktpunkten Open Trade Gate Sweden (OTGS) och det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet. Från och med 2013 får Kommerskollegium via biståndsmedel full ersättning för verksamheten med OTGS. Ersättningen räknas ut enligt principen om full kostnadstäckning, vilket är den princip som också gäller för myndighetens övriga biståndsfinansierade verksamhet. Tidigare finansierades delar av myndighetens arbete med OTGS med anslagsmedel.

Det enskilt största projektet som Kommerskollegium driver inom det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet gäller Liberia. Projektet kommer att löpa fram till 2017 och myndighetens uppgift är att stödja Liberia i landets anslutning till WTO.²⁰

2.6.5 Biståndsmedel utgör en viktig del av finansieringen

Kommerskollegium har sedan 2009 disponerat 10 miljoner kronor per år i form av mer generella medel för utvecklingssamarbete. Utöver dessa medel har myndigheten finansierat enskilda projekt med medel från Sidas anslag för bilateralt bistånd. Omfattningen av denna verk-

²⁰ Avtalet mellan Sida och Kommerskollegium träffades den 19 mars 2013 och avtalet mellan Liberias regering och myndigheten träffades den 2 april 2013.

samhet är ännu relativt begränsad, om man bortser från det projekt som rör Liberia. Detta projekt finansierades inledningsvis av de generella medlen som myndigheten haft tillgång till. Sedan den 19 mars 2013 finansieras utvecklingssamarbetet med Liberia helt genom medel som myndigheten ansökt om från Sida.

Regeringens strategi för globala ämnesstrategiska utvecklingsinsatser 2011–2014 ligger till grund för finansieringen av myndighetens nuvarande handelsrelaterade utvecklingssamarbete. Styrdokumentet innehåller strategier för olika ämnesområden, bland annat handelsbistånd. Kommerskollegium har med stöd av denna strategi haft tillgång till 40 miljoner kronor under en fyraårsperiod. Resurserna har syftat till att ge myndigheten möjlighet att bygga upp egen kompetens för att bedriva utvecklingssamarbete. Vidare har de syftat till att ge Kommerskollegium möjlighet att undersöka intresset för insatser i fattiga länder och upprätthålla en helpdesk-funktion till Sida.²¹ Regeringens avsikt är att under det kommande året ersätta den nuvarande strategin som löper ut år 2014. Det är ännu osäkert om liknande medel kommer att avsättas för Kommerskollegium när strategin löper ut eftersom beslut ännu inte är fattat.

2.6.6 Fördelar och risker med stor andel biståndsmedel

Företrädare för såväl Kommerskollegium som UD har i intervjuerna lyft fram fördelar med att myndigheten utökar sin verksamhet inom biståndsområdet. Det gäller inte minst fördelar som består i att myndigheten har haft möjlighet att anställa fler utredare än vad förvaltningsanslaget har medgett. De utredare som är engagerade i utvecklingssamarbetet arbetar inte enbart med denna uppgift utan även med andra uppgifter inom Kommerskollegium. Ökade medel för Kommerskollegium innebär att myndigheten kan anställa utredare och får ökade möjligheter att utveckla och fördjupa medarbetarnas kompetens. Myndigheten måste dock ha en ekonomisk åtskillnad mellan biståndsmedlen och ramanslaget.

Kommerskollegiums ledning har i våra intervjuer kommenterat de risker som är förknippade med utvecklingssamarbetet. Riskerna hand-

²¹ Överenskommelse mellan Sida och Kommerskollegium om stöd till handelsrelaterade biståndsinsatser under 2011–2014.

lar framför allt om att det är osäkert hur omfattande det framtida utvecklingssamarbetet kommer att vara och vilken inriktning det kommer att ha. Kommerskollegium har däremot inte skriftligt dokumenterat hur man bedömt riskerna med utvecklingssamarbetet och dess finansiering eller hur riskerna ska hanteras.

Vid Riksrevisionens granskning 2010 av Kommerskollegiums interna styrning och kontroll av den bidragsfinansierade delen, konstaterade revisorerna att myndigheten i allt väsentligt hade goda rutiner.²² Mot bakgrund av att Kommerskollegium för närvarande driver sitt enskilt största bidragsprojekt (Liberia) planerar revisorerna att närmare sätta sig in i projektet för att kunna bedöma biståndsprojektets risker och påverkan på myndighetens årsredovisning för 2013.

2.7 Sammanfattande iakttagelser

Myndigheten har flera typer av målgrupper

Kommerskollegiums uppdrag innebär dels att myndigheten förser regeringen med löpande stöd, dels att myndigheten själv initierar utredningar om utrikeshandel och på olika sätt verkar för att EU-regelverk och andra internationella regelverk ska tillämpas. Uppgifterna innebär att Kommerskollegium har flera målgrupper. Utöver regeringen, som myndigheten definierar som sin främsta målgrupp, är företagen en viktig målgrupp. Myndigheter, kommuner och privatpersoner är andra målgrupper i Kommerskollegiums arbete att verka för att regelverk tillämpas. Genom utvecklingssamarbetet är även samarbetsländernas handelsministerier en målgrupp.

Kommerskollegium har flera typer av målgrupper, vilket påverkar förutsättningarna för bland annat extern kommunikation och uppföljning av målgruppernas bedömningar av myndighetens resultat.

Regeringens styrning har utvecklats i viss mån

Kommerskollegiums mångfacetterade uppdrag ställer höga krav på regeringens styrning av myndigheten, särskilt eftersom en viktig del i myndighetens uppdrag är att direkt stödja regeringen. Samordningen mellan de två enheter inom UD som är mottagare av stödet är viktig

²² Riksrevisionen 2010-12-06, *Löpande granskning Kommerskollegium 2010*.

för att styrningen ska bli tydlig och långsiktig. Samordningen förbättrades då de två enheterna gemensamt tog fram den nya instruktionen för Kommerskollegium 2012, vilket också ledde till en tydligare instruktion.

Även formerna för regeringens kontakter med Kommerskollegium i det löpande stödet har förbättrats efter initiativ från myndigheten. Tjänstemän inom UD efterfrågar nu underlag i högre grad via enhetschefer på Kommerskollegium, vilket har underlättat Kommerskollegiums möjlighet att planera arbetet. Tjänstemännen gör sedan en tid också tydligare prioriteringar innan de efterfrågar underlag från myndigheten, som nu i högre utsträckning kan koncentrera sina resurser på att ta fram färre underlag med mer analys. Även om UD:s löpande styrning har utvecklats visar våra intervjuer att det fortfarande finns utrymme för förbättringar.

En uppgift utanför handelsområdet tillkommer

Kommerskollegium är sedan 1990-talet en renodlad myndighet för frågor som rör utrikeshandel. Under våren 2014 kommer Kommerskollegium dock att få en uppgift som ligger utanför kärnkompetensen inom handelsområdet, nämligen att verka som förlikningsorgan för ett europeiskt system för elektroniska vägtullar.

Ökad andel bidrag medför osäkerhet kring framtida finansiering

Kommerskollegium får medel dels genom anslag, dels genom bidrag. Andelen bidrag har ökat på grund av det internationella utvecklings-samarbetet som finansieras av biståndsmedel från Sida. Den framtida omfattningen av biståndsmedlen från Sida är osäker. Utvecklingssamarbetet är en integrerad del av Kommerskollegiums verksamhet, vilket betyder att många anställda arbetar med både utvecklingssamarbete och andra uppgifter. Då biståndsmedlen finansierar en del av arbetsuppgifterna för en stor del av de anställda berör osäkerheten kring de framtida medlen hela verksamheten.

3 Kommerskollegiums interna styrning och organisering

I detta kapitel beskriver vi hur Kommerskollegium har organiserat sin verksamhet och hur myndigheten arbetar med sin kompetensförsörjning. Vidare beskriver vi hur Kommerskollegium har byggt upp sin interna styrning av verksamheten.

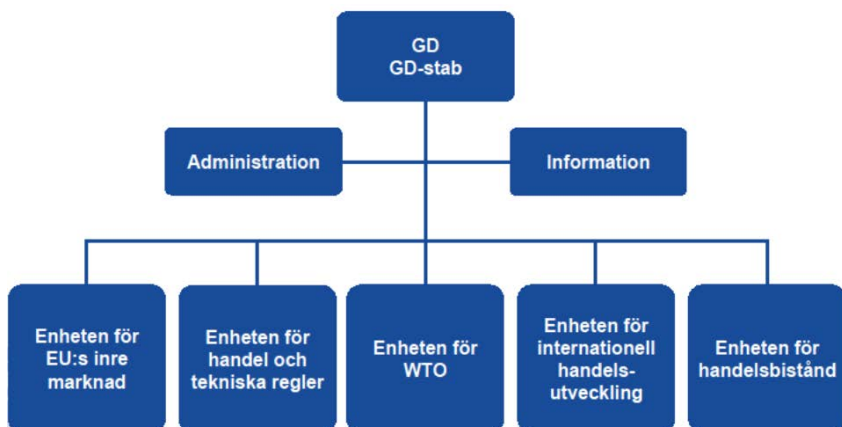
3.1 Organisation

Kommerskollegium är en så kallad enrådighetsmyndighet och leds av en generaldirektör. Myndigheten har inget insynsråd. Statskontoret ska enligt uppdraget för denna analys belysa behovet av ett insynsråd vid Kommerskollegium. Vi behandlar detta i avsnitt 5.4.1.

Kommerskollegium har ungefär 90 anställda och har kontor i Stockholm. Verksamheten organiseras sedan hösten 2010 i fem sakenheter och två stabsenheter (information och administration), utöver GD-staben. Ledningsgruppen består av myndighetens samtliga enhetschefer, generaldirektören och dennes sekreterare. Gruppen sammanträder i princip varje vecka, utom under sommarmånaderna.

I figur 2 visas hur verksamheten är organiserad.

Figur 2 Kommerskollegiums organisation



Källa: Kommerkollegium.

Sakenheternas huvudsakliga arbetsuppgifter består av följande:

- Enheten för EU:s inre marknad arbetar framför allt med inre marknadsfrågor.
- Enheten för handel och tekniska regler arbetar med hållbar utveckling, bilaterala avtal, miljöfrågor och tekniska regelfrågor.
- Enheten för WTO arbetar med det globala handelssystemet, WTO:s regelverk och med vissa sakområden såsom tullar, jordbruk och immaterialrätt.
- Enheten för internationell handelsutveckling arbetar med EU:s externa handelspolitik, handelshinder och marknadstillträde samt med handelsutveckling och statistik.
- Enheten för handelsbistånd arbetar med internationellt utvecklings-samarbete inklusive OTGS.

3.1.1 Ny organisation sedan hösten 2010

Hösten 2010 förändrade Kommerkollegium delar av organisationen. Omorganisationen motiverades framför allt med att myndighetsledningen ville synliggöra arbetet med inre marknadsfrågor och med han-

delsrelaterat utvecklingssamarbete.²³ Inre marknadsfrågorna, som tidigare var samlade på en stor enhet, fördelas nu på flera enheter. Utvecklingssamarbetet bedrevs tidigare utan stöd av en egen sakenhet och myndigheten såg behov av en sådan. Ytterligare ett motiv till omorganisationen var att föra frågor om inre marknadsområdet och EU:s externa handelspolitik närmare varandra. Myndigheten ansåg att ett ökat samarbete mellan områden som rörde samma frågor skulle leda till ökad kvalitet i analyserna och effektivisera arbetet.²⁴

Våren 2012 genomförde Kommerskollegium en medarbetarundersökning som bland annat omfattade frågor om den förändrade organisationen. Undersökningen visade att andelen medarbetare som var positiva till förändringarna var ungefär lika stor som andelen negativa.²⁵ I våra intervjuer med medarbetare och enhetschefer uppfattas organisationen i vissa fall som otydlig. Det gäller framför allt otydliga ansvarsgränser mellan enheterna. De intervjuade medarbetarna för fram att det finns risk för att enhetscheferna med den nya organisationen har sämre förutsättningar att ha ett helhetsgrepp om enskilda sakområden.

3.1.2 Utbytet mellan enheter och medarbetare har ökat

Även om otydligheter i organisationen tas upp i våra intervjuer med medarbetare och enhetschefer framhåller flera personer att den nuvarande organisationen har fördelar. Den tvingar fram samverkan mellan enheterna. Det förekommer fler kontakter mellan enheterna och verksamheten bedrivs inte i ”stuprör” i lika hög grad som tidigare.

I våra intervjuer menar medarbetarna samtidigt att det ökade utbytet mellan utredarna och enhetscheferna inte bara ska tillskrivas omorganisationen. Nyrekryterade medarbetare och enhetschefer är en minst lika starkt bidragande orsak till att det nu råder ett öppnare klimat i myndigheten och att erfarenhetsutbytet har ökat.

3.1.3 Sakkunskapen har blivit mer splittrad

Den nuvarande arbetsfördelningen, som innebär att vissa sakfrågor delats upp mellan olika enheter, uppges i våra intervjuer med med-

²³ *Delrapport organisationsöversynen*. Dnr 900-0292-2010.

²⁴ *Arbetsplan för organisationsöversynen*. Utkast 2010-02-26.

²⁵ Zondera (2012) *Kommerskollegium – Medarbetarundersökning april 2012*.

arbetare och vissa enhetschefer skapa en del merarbete i form av att enheterna måste samråda. Kunskapen om frågor som har en naturlig koppling till varandra finns inte alltid samlad på en enhet. När det gäller till exempel kontaktpunkten för varor är ansvaret för att utveckla varuförordningen placerat på enheten för handel och tekniska regler. Ansvaret för de utåtriktade kontakterna när det gäller kontaktpunkterna är däremot placerat på inre marknadsenheten.

Det har vid intervjuerna framförts att det kan finnas skäl att flytta enskilda uppgifter mellan enheterna för att få en mer sammanhållen kompetens i enskilda sakfrågor. Samtidigt framhåller medarbetare och chefer att det är svårt att åstadkomma en optimal organisationslösning för Kommerskollegium. Oavsett organisationslösning kommer enheterna att behöva inhämta expertstöd från andra enheter för att kunna genomföra sina uppgifter. Handläggarna behöver hålla kollegor vid andra enheter underrättade i frågor som till sin karaktär skär över enhetsgränserna eller där ansvaret av andra skäl bör vara uppdelat på olika enheter. Även om det kan finnas skäl att göra mindre justeringar i organisationen och placera vissa uppgifter på en annan enhet så understryker medarbetarna vikten av att inte göra någon ny omorganisation för nära inpå den nu genomförda.

3.1.4 Löpande och utredande arbetsuppgifter ger synergieffekter

Myndigheten övervägde inför omorganisationen 2010 att inrätta en analysenhet för att hålla samman utredningsresurserna och skydda dem från det löpande operativa arbetet, men fann då att nackdelarna övervägde.²⁶ Arbetsuppgifterna är därför fördelade så att alla enheter ska ansvara för såväl mer avancerat analysarbete som löpande ärendehandläggning. Detta ska bidra till att analyserna är väl förankrade i reella problem och den faktiska handelsutvecklingen samt att analyserna kommer till användning i det operativa arbetet.

Medarbetare och chefer vid myndigheten menar i våra intervjuer att det finns fördelar med att varva arbetsuppgifter av olika karaktär. Det löpande arbetet med enskilda ärenden väcker ibland frågor som kräver en mer utredande ansats. Analysverksamheten förankras också bättre i

²⁶ *Delrapport organisationsöversynen*. Dnr 900-0292-2010.

till exempel reella handelshinder som näringslivet möter. Även externa aktörer lyfter fram värdet av att Kommerskollegiums analysarbete bedrivs i en miljö som har kontaktytor mot aktörer som bedriver handel och kan förmedla sina erfarenheter av till exempel handelshinder.

3.1.5 Biståndsverksamheten en integrerad del av verksamheten

Det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet har blivit en allt viktigare uppgift för Kommerskollegium. Sedan omorganisationen finns en särskild enhet, enheten för handelsbistånd (ICO), som har det övergripande ansvaret för denna verksamhet. Enhetens ansvar omfattar till exempel att se till att utvecklingssamarbetet bedrivs i enlighet med regeringens styrinstrument på området och de avtal myndigheten har ingått med Sida. Enheten har också ansvar för resursanvändningen när det gäller myndighetens samlade verksamhet som rör handelsbistånd. Ansvaret för enskilda insatser eller projekt ligger däremot oftast på sakenheterna och ICO-enhetens uppgift är att utifrån sin biståndspolitiska kompetens stödja sakenheterna i de enskilda projekten.

Biståndsverksamheten utförs av experter på sakenheterna. Uppskattningsvis är omkring hälften av personalen i olika omfattning involverad i verksamheten. Upplägget förutsätter framförhållning och att ICO-enheten och sakenheterna gemensamt planerar för hur och när personalen ska användas.

3.2 Stödfunktionerna

I detta avsnitt behandlar vi Kommerskollegiums åtgärder för att effektivisera det administrativa stödet till verksamheten. Vidare behandlar vi utvecklingssamarbetets behov av administrativt stöd och myndighetens behov av en samlad strategi för kommunikation.

3.2.1 Effektiviserad administration

Under de senaste åren har Kommerskollegium vidtagit flera åtgärder för att effektivisera de administrativa uppgifterna. Myndigheten har utkontrakterat sin IT-drift till en leverantör med vilken Kommerskollegium har slutit ramavtal. Myndigheten hanterar inte längre löneadministrationen utan den sköts av Statens servicecenter. Inför beslutet

i november 2011 om att överlåta IT-driften till ett företag jämförde myndigheten kostnaderna för att behålla IT-driften internt med att kontraktera ut den. Jämförelsen visade att det var ekonomiskt mer fördelaktigt med en utkontraktering. Utkontrakteringen visade sig också mer fördelaktigt genom att säkerheten ökade och sårbarheten när det gäller bemanningen minskade.

För att effektivisera de administrativa uppgifterna planerar myndigheten att införa ett system där medarbetarna bokar sina tjänsteresor. I juni 2012 införde myndigheten elektronisk egenrapportering för bland annat reseräkningar och ledighetsansökningar. Ett elektroniskt ärende- och dokumenthanteringssystem togs i bruk 2010. Bokinköp och artikelbeställningar, som tidigare hanterades av myndighetens biblioteks-funktion, svarar nu medarbetarna för i huvudsak.

Medarbetarna i våra intervjuer menar att det är tidskrävande att både skaffa sig och upprätthålla kompetens för att utföra en del av de administrativa uppgifterna. Det gäller bland annat utlandsbetalningar och reseräkningar.

3.2.2 Utvecklingssamarbetet kräver administrativ kompetens

Alla medarbetare som har kompetens som svarar mot behoven inom det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet förväntas bidra med insatser. Projektledarskapet för projekt som rör utvecklingssamarbetet ligger i linje med denna ambition oftast på utredare som är placerade på sakenheterna. Ett undantag har gjorts från detta när det gäller projektledarskapet för Liberia-projektet, som på grund av sin omfattning hanteras i särskild ordning.

Utvecklingssamarbetet ställer generellt höga krav på administrativ kompetens i handläggningen. Rutiner för handläggningen tas fram med stöd av regelverk som gäller generellt för handelsbistånd. Dessa anpassas sedan till Kommerskollegiums generella processer och riktlinjer för den administrativa hanteringen. Kunskapen om vilka krav utvecklingssamarbetet ställer ska förmedlas till alla utredare som kan bli projektledare inom utvecklingssamarbetet.

I våra intervjuer har framkommit att det är oklart i vilken omfattning projektledare kan söka stöd hos enheten för handelsbistånd eller den administrativa enheten. Detta försvårar den administrativa hanteringen av projekt inom utvecklingsarbetet.

3.2.3 Ännu ingen samlad strategi för kommunikation

Kommerskollegium har ett informationsuppdrag som riktar sig till flera målgrupper, bland annat när det gäller inremarknadsfrågor. Det har under en längre tid pågått arbete inom myndigheten med att ta fram en kommunikationsstrategi. I Kommerskollegiums verksamhetsplan för 2010 fanns denna uppgift upptagen som en prioriterad åtgärd och återkom även i verksamhetsplanen för 2013. I dagsläget finns ingen fastställd samlad kommunikationsstrategi för myndigheten. För det särskilda informationsuppdraget som rör den inre marknaden fastställer dock myndigheten årligen en kommunikationsstrategi i inremarknadsenhetens handlingsplan.

År 2011 omorganiserades informationsfunktionen.²⁷ Förändringen innebar att befattningarna på informationsenheten gjordes om samt att tre informatörer placerades ut på sakenheterna. Totalt sett ökade resurserna för information. Medarbetarna fick också ett tydligare ansvar för information och kommunikation inom sina respektive arbetsområden. I samband med förändringarna av informationsfunktionen fick alla handläggare på myndigheten en utbildning i kommunikation och information.

Medarbetarna ställer sig i våra intervjuer positiva till att det finns en informatör på inremarknadsenheten. Däremot ifrågasätter vissa medarbetare placeringen av de övriga två informatörerna, som man menar har otydliga ansvarsområden.

²⁷ När beslut togs om den nya organisationen för myndigheten infördes bedömde ledningen att denna funktion behövde analyseras ytterligare. Därför anlätade Kommerskollegium hösten 2010 en konsultfirma som fick i uppgift att stödja informationsenheten i sitt arbete med att se över enhetens funktion och organisation.

3.3 Kompetensförsörjningen

I detta avsnitt behandlar vi Kommerskollegiums kompetensförsörjning. Kommerskollegiums mål för den strategiska kompetensförsörjningen har under flera år varit oförändrat, nämligen en långsiktig och för verksamheten ändamålsenlig kompetensförsörjning. Myndigheten skriver i sin årsredovisning att man inte har några problem att rekrytera personal.²⁸ Det är också den bild som i stort kommit fram vid våra intervjuer med företrädare för myndigheten. Myndigheten har inga problem att rekrytera nyutbildade eller personer med några års arbetslivserfarenhet. Däremot har myndigheten svårare att attrahera kvalificerade utredare med längre erfarenhet. Myndighetsledningen uppfattar inte personalomsättningen som ett problem, även om ledningen menar att den ligger högt, omkring åtta procent.

3.3.1 Rekryteringsbehovet bedöms på enhetsnivå

För närvarande bereder Kommerskollegium utkast till kompetenspolicy respektive strategi för kompetensförsörjning. Av utkastet framgår att det ingår i enhetschefens uppdrag att överblicka enhetens befintliga kompetens och framtida kompetensbehov. Enheternas bedömningar ska därefter användas av ledningsgruppen i arbetet med myndighetens samlade kompetensförsörjning.

Enhetschefen har redan i dag i uppgift att se till att bemanningen på enheten och enhetens kompetensbehov följer myndighetens verksamhetsplan och budget. När Kommerskollegium beviljar tjänstledigheter är det i första hand enhetschefen som, i dialog med övriga enhetschefer, bedömer om och hur myndigheten bör kompensera för kompetensbortfall som uppstår vid en tjänstledighet.

3.3.2 Många har tidsbegränsade anställningar

En hög andel av medarbetarna har anställningar som är tidsbegränsade, dvs. vikariat och allmänna visstidsanställningar som regleras i lagen (1982:80) om anställningsskydd. I tabell 3 framgår att av totalt 89 medarbetare var 24 vikariats- eller visstidsanställda i september 2013, vilket motsvarar 27 procent av alla anställda.

²⁸ Årsredovisning för år 2012.

Tabell 3 Anställningsform och könsfördelning i september 2013

	Tillsvidareanställda	Visstidsanställda	Totalt
Kvinnor	44	14	58
Män	21	10	31
Totalt	65	24	89

Källa: Kommerskollegium.

Kommerskollegium visstidsanställer personer för att täcka upp för tillsvidareanställda medarbetare som har beviljats tjänstledighet. Myndighetens utgångspunkt är att så länge tjänstledigheten pågår tillsätts en vikarie för den person som är ledig. Dock sker en viss överanställning med tillsättningar av tillsvidaretjänster när det handlar om mycket långa ledigheter.

Tjänstledighet beviljas framför allt för personer som är föräldralediga eller vill pröva en annan statlig anställning. UD och andra delar av Regeringskansliet, som erbjuder attraktiva arbetsuppgifter för Kommerskollegiums medarbetare, visstidsanställer som regel också vid rekryteringar. Det är en förklaring till varför tjänstledigheter kan pågå under lång tid. Först när en tillsvidareanställd medarbetare säger upp sig från sin tjänst vid Kommerskollegium påbörjas en rekryteringsprocess.

Några medarbetare framhåller i våra intervjuer att den höga andelen visstidsanställningar leder till att personalomsättningen blir hög och att myndigheten därigenom förlorar kompetens. Personer som är anställda med en tidsbegränsad anställning är osäkra på om de kommer att erbjudas möjlighet att fortsätta arbeta vid myndigheten och söker sig därför till andra arbetsplatser. Erbjudanden om tillsvidareanställning kommer enligt de medarbetare vi har intervjuat inte sällan först efter en lång visstidsanställning. Detta har orsakat att myndigheten i flera fall har förlorat kompetenta medarbetare.

3.3.3 Jämförelsevis lägre lönenivå och högre löneökningar

Kommerskollegium ser lönesättningen som ett instrument för att styra och utveckla myndighetens verksamhet mot uppsatta mål och att säkra

myndighetens kompetensförsörjning.²⁹ Efter varje lönerevision upprättar myndigheten en lönekartläggning, där lönespridningen mellan män och kvinnor beskrivs.

Myndighetens ledning menar att lönenivån har legat lågt i jämförelse med andra statliga myndigheter i Stockholmsområdet. Uppgifter från Arbetsgivarverket visar att medianlönen för utredare (BESTA 105 respektive 104) ligger på 44 550 respektive 35 400 kronor i månaden vid Kommerskollegium jämfört med 49 600 respektive 40 000 kronor för myndigheter i Stockholms län.³⁰

Kommerskollegium, som under senare år tillämpat en mer individuell lönesättning, har också successivt höjt lönenivån vid myndigheten för att kunna erbjuda konkurrensförmåga löner. Löneökningstakten för de anställda vid Kommerskollegium låg mellan 2011 och 2012 på i genomsnitt 5,0 procentenheter, vilket visas i tabell 4. Ökningstakten var något högre för kvinnor än för män. Ökningen vid Kommerskollegium var större än ökningen för staten som helhet, som under motsvarande period låg på 3,8 procentenheter.

Tabell 4 Löneutvecklingen för identiska individer vid Kommerskollegium (procentuell förändring)

	Samtliga	Kvinnor	Män
2011–2012	5,0	5,1	4,7
2010–2011	4,6	4,6	4,5
2009–2010	4,4	4,6	4,3

Anmärkning: Uppgifterna avser individer som varit anställda på Kommerskollegium under två på varandra följande år.

Källa: Arbetsgivarverket.

Kommerskollegium har under senare år dragit in tjänster för att kompensera för löneökningarna. Antalet indragna tjänster har varierat beroende på storleken på pris- och löneomräkningen.

²⁹ Lönepolicy. Dnr 1.2-2011/00014-1.

³⁰ Arbetsgivarverket.

3.3.4 Långsiktig plan för kompetensförsörjning har dröjt

Kommerskollegium ser sig som en expertmyndighet och menar att kvaliteten på arbetet är helt beroende av att myndigheten har rätt kompetens. Myndighetens mål är att ha en kompetensförsörjning som är långsiktig och för verksamheten ändamålsenlig.

Frågan om att analysera myndighetens kompetensbehov och ta fram en plan för myndighetens kompetensförsörjning har tagits upp som en prioriterad åtgärd under flera år i myndighetens verksamhetsplanering, vilket framgår i tabell 5.

Tabell 5 Prioriterade åtgärder redovisade i Kommerskollegiums verksamhetsplanering åren 2008–2013

År	Planerade åtgärder
2008	Upprätta en flerårig kompetensförsörjningsplan inkl. personalplan/personalbudget som årligen ska följas upp och vid behov revideras.
2009	Inga åtgärder redovisade. Behov av kompetensförsörjningsåtgärder utifrån GD:s mål och prioriteringar ska enligt VP tas upp i en särskild process under årets första kvartal.
2010	Analysera behovet av framtida kompetens som ska ligga till grund för en mer långsiktig och strategisk kompetensförsörjningsplan. Analysera nya former för ökat samarbete mellan kompetenser och enheter.
2011	Bedriva ett kompetensförsörjningsprojekt som ska leda till en plan för myndighetens strategiska kompetensförsörjning. Se över interna utvecklingsmöjligheter och definiera individuella roller och utvecklingsvägar.
2012	Analysera behovet av framtida kompetens med syfte att under året göra en kompetensförsörjningsplan. Se över interna utvecklingsmöjligheter och definiera individuella roller och utvecklingsvägar.
2013	Fortsätta arbetet med att analysera behovet av framtida kompetens och ta fram en kompetensförsörjningsplan för myndigheten. Under årets inledning slutföra översynen av interna utvecklingsmöjligheter och definitionen av individuella roller och utvecklingsvägar. Utredda om en projektstyrningsmodell ska införas och en intern projektledarutbildning ska tas fram.

Källa: Statskontorets sammanställning av Kommerskollegiums verksamhetsplaner åren 2008–2013.

Av den inventering myndigheten gjorde av sin kompetensförsörjning för drygt tio år sedan framgick att omfattande kompetens hade försvunnit och fortsatt höll på att försvinna från myndigheten.³¹ Detta sades bland annat bero på pensionsavgångar och hög rörlighet bland yngre medarbetare. Några år senare konstaterade myndigheten att nya krav ställs på myndighetens expertkunskap om handel och handelspolitik.³² Denna bedömning gjorde myndigheten mot bakgrund av framför allt utvecklingen inom det handelspolitiska området. Med de nya krav på verksamheten som hade identifierats såg myndigheten behov av att rekrytera personer med mer utredningsvana och längre arbetslivserfarenhet.

De diskussioner som fördes inför omorganisationen 2010 gav ny skjuts åt arbetet med myndighetens kompetensförsörjning. Av myndighetens årsredovisning för 2012 framgår också att det sedan en tid tillbaka pågår ett arbete med att identifiera och analysera behovet av framtida kompetens och att se över interna utvecklingsmöjligheter.

I augusti 2013 presenterade myndighetsledningen utkast till en policy respektive en strategi för kompetensförsörjningen.³³ Utkasten diskuteras för närvarande bland medarbetarna inom ramen för samrådsförfarandet och det är, enligt myndighetsledningen, sannolikt att detta kommer att påverka det slutliga innehållet. I de utkast som Statskontoret har tagit del av framgår att så kallad nyckelkompetens, tillsammans med den kompetens som rekryteras externt, skapar den kärnkompetens som utgör grunden för Kommerskollegiums verksamhet.

I utkasten om myndighetens arbete med kompetensförsörjning behandlar Kommerskollegium innebörden i och behovet av nyckelkompetenser. Myndigheten menar att möjligheten att behålla och utveckla myndighetens nyckelkompetens är en viktig förutsättning för att skapa kontinuitet och långsiktighet i verksamheten samt för att uppnå verksamhetens mål. Nyckelkompetenser är identifierade inom tre sakterområden, nämligen internationella handelsregelverk, EU-rätt/inre marknaden och juridik samt statistik och samhällsekonomisk analys. Kom-

³¹ *Tre karriärvägar och externt stöd för karriärplanering*, 2003-04-24.

³² Årsredovisning för år 2008.

³³ Kommerskollegiums kompetenspolicy och Kommerskollegiums kompetensförsörjningsstrategi 2013–2016 inklusive bilaga. Utkast 2013-08-18.

petensen graderas i fyra nivåer. Nyckelkompetens definieras som kompetens som bara kan förvärfvas och utvecklas genom att arbeta på Kommerskollegium. Det är först med breddad och fördjupad kompetens som det är möjligt att genomföra mer omfattande systemanalyser och hantera frågor av principiell policyskapande karaktär. Kompetensen rör specifika och unika kompetenser kopplade till handel.

En utvecklingsväg för Kommerskollegiums medarbetare är utnämningen till råd. Tanken med den nya kompetenspolicy och kompetensförsörjningsstrategin med bilagor är att dokumenten ska ersätta bland annat de tidigare riktlinjerna för utnämning till ämnesråd och enhetsråd som har tillämpats sedan 2007.³⁴ Titeln ämnesråd har hittills varit kopplad till utredarnas expertroll medan titeln enhetsråd varit kopplad till generalistrollen. Generaldirektören utnämner råden på förslag av enhetscheferna. Av riktlinjerna framgår att antalet utnämningar ska vara begränsat för att behålla det erkännande och den status som förknippas med rådstiteln. För närvarande har Kommerskollegium 16 utredare anställda som har utnämnts till råd, varav 11 stycken är ämnesråd.

3.3.5 Hög andel kvinnliga medarbetare

Två tredjedelar av Kommerskollegiums medarbetare är kvinnor, 58 kvinnor jämfört med 31 män. Könsfördelningen är mer jämn bland de visstidsanställda än bland de tillsvidareanställda. Myndigheten har interna riktlinjer, som pekar på att myndigheten vid rekrytering av nya medarbetare ska beakta enhetens personalsammansättning med avseende på bland annat kön.³⁵

3.4 Myndighetens interna styrning

I detta avsnitt redovisar vi hur Kommerskollegium har organiserat och arbetar med sin interna styrning. Vi redogör för myndighetens mål och prioriteringar samt hur myndigheten hanterar sin verksamhetsplanering. Slutligen behandlar vi två områden som myndigheten har prioriterat de senaste åren, utredningsverksamheten och arbetet med EU:s inre marknad.

³⁴ *Riktlinjer för utnämning till ämnesråd och enhetsråd*, 2006-12-21.

³⁵ *Rekryteringspolicy*, 2006-02-07.

3.4.1 Myndighetens vision och övergripande mål

Generaldirektören har fastställt en vision för Kommerskollegium som lyder:

Internationell handel bedrivs utan onödiga hinder; befogade regler är tydliga, transparenta och förutsägbara.

De övergripande målen som fastställs i myndighetens verksamhetsplan utgår från myndighetens instruktion:

- En väl fungerande inre marknad som kännetecknas av fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital
- En extern handelspolitik i EU som bygger på frihandel samt ett multilateralt handelssystem som är öppet och starkt

3.4.2 Övergripande prioriteringar och processmål fastställs i verksamhetsplanen

Den årliga verksamhetsplanen är det centrala verktyget för generaldirektörens styrning av Kommerskollegium. Inför arbetet med verksamhetsplanen fastställer generaldirektören övergripande prioriteringar för de olika verksamhetsområdena. Dessförinnan har varje enhetschef en diskussion med sina medarbetare om förslag till prioriteringar inom enhetens område. Därefter diskuterar ledningsgruppen övergripande prioriteringar, innan generaldirektören fastställer dem.

Generaldirektören fastställer även processmål för varje verksamhetsområde i verksamhetsplanen. Dessa processmål beskriver övergripande hur myndigheten ska arbeta för att fullgöra sitt uppdrag inom respektive område. De två processmål som utformats exempelvis för verksamhetsområdet ”analysera och utveckla handelssystemet” i verksamhetsplanen för 2013 formuleras på följande sätt:

- Att bistå Regeringskansliet med analyser och underlag gällande EU:s inre marknad, den yttre handelspolitiken och handelsutvecklingen, med frihandel som huvudutgångspunkt. Vi ska i våra underlag beakta företagens perspektiv i den internationella handeln, svenska intressen i de aktuella frågorna samt de processer för förslag och beslut inom EU som är aktuella för olika frågor.

- Att genom egna analyser bilda oss en uppfattning om skeenden, tendenser och utvecklingsvägar inom vårt verksamhetsområde, så att vi ständigt kan basera våra underlag på en aktuell bild av situationen i politiken på den inre marknaden, i EU:s gemensamma handelspolitik och i WTO samt i den internationella handeln.

3.4.3 Enheterna är involverade i verksamhetsplaneringen

Efter att generaldirektören har fastställt de övergripande prioriteringarna och processmålen för det följande året planerar enheterna kommande aktiviteter. Varje enhet tar fram en enhetsspecifik handlingsplan och lämnar även underlag till myndighetens gemensamma verksamhetsplan. Enheternas handlingsplaner diskuteras av medarbetarna på flera enhetsmöten. I samband med att planerna tas fram hålls ett möte med samtliga enhetschefer och generaldirektören för att stämma av att föreslagna aktiviteter ligger i linje med de övergripande prioriteringarna. Parallellt med processen för verksamhetsplaneringen har generaldirektören och enhetscheferna en dialog med UD om det kommande regleringsbrevet.

När enheterna har tagit fram utkast till handlingsplaner görs dessa tillgängliga för alla enhetschefer. Därefter tar ledningen fram ett utkast till myndighetens verksamhetsplan. I den gemensamma verksamhetsplanen specificeras också vilken enhet som är ansvarig för varje aktivitet. Utkastet till verksamhetsplanen diskuteras i ledningsgruppen för att därefter utgöra underlag för samverkan med de fackliga organisationerna. När generaldirektören har fastställt verksamhetsplanen stäms enhetsplanerna återigen av med generaldirektören och fastställs därefter av respektive enhetschef.

3.4.4 Planeringsprocessen uppfattas fungera väl

Våra intervjuer med enhetschefer visar att de upplever att processen för verksamhetsplaneringen och framtagandet av enheternas handlingsplaner fungerar väl. De medarbetare vi har intervjuat upplever sig vara delaktiga i planeringen och ser positivt på detta.

Såväl enhetschefer som de medarbetare vi har intervjuat upplever att enheternas handlingsplaner ger ett bra stöd i arbetet under året. Det händer dock att planerade aktiviteter måste strykas eller revideras,

bland annat eftersom omfattningen av det löpande stödet till UD inte kan förutsägas i full utsträckning.

3.4.5 Tydligare prioriteringar i enheternas planer

Den myndighetsgemensamma verksamhetsplanen för 2013 är kortfattad när det gäller de övergripande prioriteringarna för verksamheten. Det förs i liten utsträckning resonemang om grunden för prioriteringarna. I verksamhetsplanen för 2013 anges att Kommerskollegiums grunduppgifter ska prioriteras under året och dessa beskrivs sedan. Utöver detta pekas några särskilda områden ut som ska analyseras. För verksamhetsområdena kommunikation, internt arbete och utvecklings-samarbetet anges några övergripande prioriteringar. I tidigare verksamhetsplaner är de övergripande prioriteringarna för myndigheten mer tydligt utpekade och motiverade.

Bland de prioriteringar och aktiviteter som specificeras i verksamhetsplanen för 2013 framgår inte vilka som följer av regleringsbrevet. I enheternas handlingsplaner anges dock vilka aktiviteter som har sitt ursprung i regleringsbrevet. Handlingsplanerna har olika struktur och använder delvis olika begrepp, men de har vissa gemensamma drag. I handlingsplanerna tydliggörs i större utsträckning syftet med valda aktiviteter och varför de har valts än vad som görs i den gemensamma verksamhetsplanen. Ofta anges också hur arbetet inom ett visst område relaterar till myndighetens övergripande mål. I enhetsplanen för WTO-enheten anges till exempel följande övergripande mål för området handelsprocedursförenkling:

Att undanröja onödiga förfaranden och förenkla efterlevnaden av regler för gränspassage för gods, i syfte att ge svenska företag snabba processer för handel och öka utvecklingsländernas möjligheter att delta i globala värdekedjor.

När det gäller planerade utredningar framgår det varken i den gemensamma verksamhetsplanen eller i enhetsplanerna vilka som direkt följer av uppdrag i instruktion eller regleringsbrev och vilka utredningar som myndigheten själv har initierat. Enligt Kommerskollegiums handledning för utredningar ska målgrupper identifieras.³⁶ I verksam-

³⁶ *Handledning för utredningar*. Dnr 1.9-2012-01357-3.

hetsplanen framgår det dock inte vilka de huvudsakliga målgrupperna för varje utredning är, till exempel om det är regeringen eller andra målgrupper.

Trots att vissa resonemang och förtydliganden saknas uppfattar Statskontoret att de aktiviteter som anges i den gemensamma verksamhetsplanen och enhetsplanerna täcker in uppdragen i instruktionen och regleringsbrevet och håller sig inom ramen för dessa.

3.4.6 Utredningsverksamheten har stärkts

Den nuvarande generaldirektören har sedan 2006 haft en uttalad ambition att höja kvaliteten i de utredningar som Kommerskollegium själv initierar och publicerar i rapportform. Ledningen framhåller vikten av att göra egna analyser av tendenser inom handelsområdet för att kunna bistå regeringen med relevant underlag av hög kvalitet. Ett av de ovan nämnda processmålen för området analys och utveckling av handelssystemet uttrycker detta synsätt:

- Att genom egna analyser bilda oss en uppfattning om skeenden, tendenser och utvecklingsvägar inom vårt verksamhetsområde, så att vi ständigt kan basera våra underlag på en aktuell bild av situationen i politiken på den inre marknaden, i EU:s gemensamma handelspolitik och i WTO samt i den internationella handeln.

I verksamhetsplanerna för 2006 till 2008 angav ledningen att myndigheten skulle initiera fler egna utredningar samt öka samarbetet med andra organisationer om utredningsinsatser och seminarier. I verksamhetsplanen för 2008 angav ledningen även att myndigheten skulle lägga ökad vikt vid utrikeshandeln bland annat genom att prioritera analyser av handelsmönster och förutsättningar för handel.

Ett sätt att utveckla arbetet med utredningar har varit att ge medarbetarna utbildning i utredningsmetodik. Myndigheten har även rekryterat exempelvis ekonomer med kompetens inom utredningsmetodik. Som tidigare framgått var ett av syftena med omorganiseringen 2010 att öka utbytet mellan områdena EU:s inre marknad och EU:s externa handelspolitik. Genom en sådan lösning förväntades medarbetarna kunna använda båda perspektiven i sitt arbete med underlag och utredningar. Ett annat syfte med omorganiseringen var att enskilda medarbetare i

större utsträckning skulle ansvara för såväl operativa uppgifter som analysuppgifter. Detta skulle öka synergierna mellan myndighetens ansvarsområden och på så sätt höja kvaliteten i analyserna.

Flera av de utredningar Kommerskollegium publicerar i dag beskrivs av våra intervjupersoner som framstående och har i flera fall fått internationell spridning. Detta beskriver vi närmare i avsnitt 4.3 om myndighetens resultat.

3.4.7 Ökad tonvikt har lagts vid EU:s inre marknad

Efter att Inre marknadsutredningen kom med sitt betänkande 2009 har regeringen gett Kommerskollegium i uppdrag att lägga större tonvikt vid uppgifterna kring utvecklingen av den inre marknaden och tillämpningen av regelverken. Detta har vi beskrivit i avsnitt 2.3.2.

Till följd av det särskilda informationsuppdraget anställde Kommerskollegium 2010 en informatör för inre marknadsfrågor. Myndigheten kartlade andra aktörers kommunikationsinsatser om den inre marknaden och tog fram en egen plan för sin kommunikation. År 2011 gjorde Kommerskollegium en omfattande intervjuundersökning med svenska företag och privatpersoner som visade på bristande kunskaper om rättigheterna på den inre marknaden.³⁷

Kommerskollegium genomför årligen informationsinsatser riktade till företag och privatpersoner. Myndigheten har även publicerat faktablad och rapporter om regelverken för den inre marknaden riktade till statliga myndigheter och kommuner samt ordnat utbildningar för dessa målgrupper. Myndigheten har sedan 2012 även en telefonupplysning om den inre marknaden som vänder sig till kommunala tjänstemän.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Omorganiseringen har ökat samverkan men splittrat sakkunskaper

Den omorganisering som Kommerskollegium genomförde 2010 innebär bland annat att uppgifter som rör EU:s inre marknad fördelades på

³⁷ Kommerskollegium (2011) *Företag och enskildas kunskap om den inre marknaden. Resultatet av en intervjuundersökning med 500 företag och 500 privatpersoner.*

flera enheter. Syftet var att åstadkomma ett ökat utbyte mellan verksamhetsområdena den inre marknaden och EU:s externa handelspolitik, vilket förväntades bidra till ökad kvalitet i myndighetens analyser. Enligt de intervjuade medarbetarna har omorganiseringen å ena sidan inneburit ökad samverkan mellan enheterna och ett ökat utbyte mellan verksamhetsområden. Å andra sidan har den lett till att kunskapen kring specifika sakfrågor i vissa fall har splittrats, vilket skapar visst merarbete.

I dagens organisation är ansvaret för löpande ärenden och ansvaret för längre utredningar fördelat på flera enheter. Ledningens syfte med denna fördelning är att förankra analyserna i reella problem och den faktiska handelsutvecklingen samt se till att analyserna kommer till användning i det operativa arbetet. Även externa aktörer har lyft fram fördelarna med kombinationen av myndighetens uppgifter.

Arbete för att effektivisera administrativa uppgifter är genomfört

Kommerskollegium har under de senaste åren genomfört flera förändringar för att effektivisera administrativa uppgifter. Myndigheten har bland annat utkontrakterat sin IT-drift, slutit avtal med Statens servicecenter om löneadministrationen och infört ett elektroniskt ärende- och dokumenthanteringssystem. Kommerskollegium bedömer att förändringarna leder till minskade kostnader, men har ännu inte följt upp de samlade konsekvenserna.

Samlad strategi för kommunikation saknas

Kommerskollegium har ett informationsuppdrag som rör flera verksamhetsområden och riktar sig till flera målgrupper. De intervjuade medarbetarna upplever i dag att ansvarsområdena för vissa av myndighetens informatörer är oklara. Myndigheten har under en längre tid arbetat med att ta fram en kommunikationsstrategi, men det har ännu inte resulterat i en gemensam strategi för myndigheten. För det särskilda informationsuppdraget för den inre marknaden fastställs dock årligen en kommunikationsstrategi i ansvarig enhets handlingsplan.

Ännu ingen samlad strategi för kompetensförsörjning

Kommerskollegium är en expertmyndighet och är beroende av att medarbetarna har rätt kompetens. Myndigheten har generellt sett inte svårt att rekrytera, men har vissa svårigheter att rekrytera kvalificerade

utredare med lång erfarenhet. Kommerskollegium har en hög andel tjänstlediga och har framför allt hanterat detta genom att visstidsanställa personer. Enligt Statskontoret kan en hög andel visstidsanställda göra det svårare att bygga upp och bevara kompetens i myndigheten.

Myndigheten har under flera år arbetat med att ta fram en samlad strategi för kompetensförsörjning. För närvarande diskuteras ett utkast till en strategi men det är ännu inte klart när ett beslut kan förväntas.

Medarbetarna deltar i planeringen men verksamhetsplanen kan utvecklas

I planeringen för verksamheten tas dels en gemensam verksamhetsplan fram, dels enhetsspecifika handlingsplaner. Medarbetarna är delaktiga i planeringsarbetet. De intervjuade cheferna och medarbetarna uppfattar att verksamhetsplaneringen fungerar väl och att planerna utgör ett bra stöd för arbetet under året.

I verksamhetsplanen för 2013 för ledningen endast begränsade resonemang om grunden för övergripande prioriteringar. Tidigare verksamhetsplaner har innehållit tydligare motiveringar. I verksamhetsplanen specificeras inte vilka aktiviteter som följer av årets regleringsbrev. När det gäller planerade utredningar framgår det inte vilka som direkt följer av uppdrag i regleringsbrev och vilka som myndigheten själv initierat. Det är inte heller tydligt vilka de huvudsakliga målgrupperna för varje utredning är.

Trots att vissa resonemang och förtydliganden saknas uppfattar Statskontoret att de aktiviteter som anges i den gemensamma verksamhetsplanen och handlingsplanerna täcker in uppdragen i instruktion och regleringsbrev och håller sig inom ramen för dessa.

Utredningsverksamheten har förbättrats

Den nuvarande generaldirektören har sedan hon tillträdde arbetat för att höja kvaliteten i de utredningar som myndigheten själv initierar och publicerar i rapportform. Kommerskollegiums ledning framhåller vikten av att göra egna analyser av handelsutvecklingen för att kunna bistå regeringen med relevant underlag av hög kvalitet. En del av de utredningar som Kommerskollegium tar fram i dag har fått internationell spridning och beskrivs som framstående av externa aktörer.

4 Kommerskollegiums uppföljning och resultat

I detta kapitel beskriver vi Kommerskollegiums kostnader för verksamheten och hur dessa har utvecklats. Vi behandlar även hur myndigheten följer upp verksamhetens resultat och vilka resultat som myndigheten har uppnått.

4.1 Verksamhetens kostnader

I detta avsnitt beskriver vi inledningsvis vilka förutsättningar Kommerskollegium har att följa upp kostnaderna. Därefter redogör vi för hur kostnaderna fördelats på olika verksamheter och hur kostnaderna utvecklats över tid. Vidare beskriver vi i vilken utsträckning myndigheten förbrukat de medel som regeringen tilldelat den.

4.1.1 Bättre möjligheter att följa upp kostnaderna

Kommerskollegium följer upp hur personalen använder sin arbetstid genom tidredovisning på olika verksamheter och projekt. Tidredovisningssystemet är en modul i ekonomisystemet Agresso. Koderna i modulen är kopplade till diarieföringssystemet via en gemensam kodstruktur.

Sedan 2011 har myndigheten större möjligheter att följa upp olika typer av kostnader. Kostnaderna kan följas upp för enskilda processer och sakområden. Det är till exempel möjligt att följa kostnaderna för handläggningen av ärenden som rör handelshinder. Det är också möjligt att ur ekonomisystemet ta fram uppgifter om kostnaderna för enskilda utredningar eller ärenden, till exempel inom området EU:s inre marknad.

4.1.2 Personal utgör en stor del av kostnaderna

Kostnaderna för Kommerskollegiums verksamhet uppgick 2012 till knappt 96 miljoner kronor. Det är en ökning i förhållande till de två föregående åren, då kostnaderna uppgick till cirka 89 miljoner kronor. Kostnaderna består framför allt av personalkostnader. Enligt resultaträkningen uppgick kostnaderna för personal 2012 till 69 miljoner kronor. Enligt Kommerskollegiums senaste budgetunderlag planerar myndigheten att de kommande åren möta ett i princip oförändrat anslag genom att minska antalet anställda, för att på detta sätt skapa utrymme för att finansiera ett högre löneläge vid myndigheten.³⁸

Av myndighetens andra kostnader uppgick kostnaderna för lokaler till knappt 9 miljoner och övriga driftskostnader till knappt 17 miljoner kronor. Till övriga driftskostnader räknas bland annat IT-kostnader.

4.1.3 Kostnadernas fördelning på verksamhetsområden

Tre områden svarar tillsammans för merparten av myndighetens kostnader. I tabell 6 redovisas kostnadernas fördelning på olika verksamhetsområden under de senaste åren. Verksamheterna som rör den externa handelspolitiken och den inre marknaden svarar var för sig för omkring en tredjedel av myndighetens totala kostnader. Det internationella utvecklingsarbetet svarar för drygt 20 procent av de totala kostnaderna.

³⁸ *Budgetunderlag för perioden 2014–2016*. Dnr 1.1-2013/00358-1.

Tabell 6 Kostnader fördelade per verksamhet 2010–2012 (miljoner kronor respektive procent)

	2010		2011		2012	
	Mkr	Procent	Mkr	Procent	Mkr	Procent
EU:s inre marknad	23,1	26 %	28,6	32 %	29,5	31 %
Externa handelspolitiken	36,0	40 %	33,6	38 %	31,7	33 %
Handelsutvecklingen	8,0	9 %	8,2	9 %	8,6	9 %
Open Trade Gate Sweden	4,7	5 %	4,9	6 %	5,1	5 %
Det internationella utvecklingssamarbetet	17,5	20 %	12,8	14 %	19,9	21 %
Internationella sanktioner	-	-	0,7	1 %	1,1	1 %
Summa kostnader	89,3	100 %	88,8	100 %	95,9	100 %

Anmärkning: Procentandelarna har avrundats.

Källa: Kommerskollegiums årsredovisning för 2012.

Kostnadernas fördelning mellan myndighetens verksamhetsområden har förändrats under senare år. Tabell 6 visar att kostnaderna för verksamheten inom inre marknadsområdet har ökat mellan 2010 och 2012, i såväl absoluta som relativa tal. 2012 uppgick kostnaderna för denna verksamhet till 29,5 miljoner kronor. Kostnaderna för verksamheten som rör den externa handelspolitiken har under motsvarande period minskat och uppgick 2012 till 31,7 miljoner kronor. Kostnaderna för det internationella utvecklingssamarbetet uppgick 2012 till 19,9 miljoner kronor.

4.1.4 Myndigheten har inte förbrukat tillgängliga medel

Kommerskollegium har flera år i rad inte förbrukat det anslag som regeringen har tilldelat myndigheten. Myndigheten har från 2009 redovisat ett ingående anslagssparande och medel från myndighetens årliga anslagssparande har dragits in under den studerade perioden.

De senaste åren har de oförbrukade medlen överskridit 3 procent av myndighetens ramanslag. Myndigheten har därför inte kunnat föra över outnyttjade medel i sin helhet till följande budgetår, vilket framgår av uppgifterna i tabell 7. År 2012 uppgick det så kallade ingående överföringsbeloppet till drygt 3 miljoner kronor, de indragna medlen till 724 000 kronor och årets anslagssparande till knappt 5 miljoner kronor.

Tabell 7 **Kommerskollegiums anslagssparande respektive indragna medel 2009–2013(tusen kronor)**

	2009	2010	2011	2012	2013
Ingående anslagssparande	5 136	5 966	4 966	3 122	4 983
Indragna medel	- 486	- 3 606	- 2 585	- 724	- 2 563

Källa: Kommerskollegiums årsredovisningar 2009–2013.

I intervju med Statskontoret förklarar myndighetsledningen anslagssparandet med att myndigheten vissa år inte har genomfört alla planerade aktiviteter. Vidare beskriver ledningen att man har haft ett relativt försiktigt sätt att budgetera. Kommerskollegiums ledning menar att det i första hand är lägre omkostnader som förklarar varför anslaget inte helt förbrukats. Vissa år har även lönekostnaderna blivit lägre än beräknat. Myndighetsledningen menar att detta beror på att myndigheten inte alltid har hunnit rekrytera ersättare i tid för medarbetare som slutar sin anställning.

Myndigheten har inte heller fullt ut utnyttjat de bidrag som ges i överenskommelsen med Sida när det gäller det internationella utvecklingsarbetet. Av de 10 miljoner kronor som de två senaste åren har avsatts för verksamheten använde Kommerskollegium 8,7 miljoner kronor under 2011 och 8,9 miljoner kronor under 2012. Däremot har volymen när det gäller enskilda projekt där Kommerskollegium har sökt särskild Sida-finansiering ökat från 4,4 miljoner till 10,6 miljoner kronor. Myndigheten menar att det internationella utvecklingsarbetet totalt sett nådde en lämplig nivå 2012 då det uppgick till sammanlagt 20 miljoner kronor. Myndighetens avsikt är också att under de närmaste åren hålla verksamheten på denna nivå.³⁹

4.1.5 Resurserna till området inre marknaden har ökat

De senaste åren har Kommerskollegium ökat resurserna till området EU:s inre marknad. Detta beror bland annat på att myndigheten har fått i uppdrag att utveckla servicefunktionerna inom inre marknadsområdet.

³⁹ Redovisning av Kommerskollegiums handelsrelaterade utvecklingsarbete 2012. Dnr 1.10-2013/00099-3.

De totala kostnaderna inom området den inre marknaden uppgick till mellan 20 och 22 miljoner kronor under åren 2004 till 2008. År 2009 fick Kommerskollegium medel i sitt anslag som var särskilt avsedda för uppbyggnaden av den svenska kontaktpunkten för varor och tjänster. Kostnaderna för kontaktpunkterna för varor och tjänster ökade från 1,7 miljoner kronor 2008 till 10,7 miljoner kronor året därpå. Detta avspeglas i de totala kostnaderna för inre marknadsområdet, som uppgick till 30 miljoner kronor 2009. Åren 2010 till 2012 har Kommerskollegium förbrukat omkring 3 miljoner kronor per år för kontaktpunkterna.

UD har under tidigare år i sin dialog med Kommerskollegium ifrågasatt myndighetens fördelning av resurser mellan områdena EU:s inre marknad och EU:s externa handelspolitik. Önskemålet har dock inte uttryckts i den formella styrningen av myndigheten, t.ex. i regleringsbrevet. Kommerskollegiums ledning har i linje med hur myndigheten uppfattat UD:s syn på relationen mellan de två områdena fördelat om resurserna de senaste åren så att mer resurser tilldelats området EU:s inre marknad, medan resurserna till området EU:s externa handelspolitik har minskat. Under det senaste året har UD heller inte ifrågasatt fördelningen.

Tabell 8 Kostnaderna för områdena EU:s inre marknad och EU:s externa handelspolitik 2010–2012 (miljoner kronor).

	2010	2011	2012
Inre marknaden, totalt	23,1	28,6	29,5
varav analyser, remisser m.m.	5,2	9,4	12,9
Externa handelspolitiken, totalt	36	33,6	31,7
varav analyser och stöd till regeringen	24,1	19,9	18,6

Källa: Kommerskollegiums årsredovisningar 2010–2012.

I tabell 8 redovisas hur kostnaderna har utvecklats för områdena inre marknaden och externa handelspolitiken under de senaste åren. Mellan åren 2010 och 2012 har Kommerskollegiums totala kostnader för området den inre marknaden ökat från 23,1 miljoner till 29,5 miljoner kronor. Ökningen gäller framför allt resurserna till analyser och utredningar, både löpande stöd och större utredningsinsatser, samt remissvar. Kostnaderna för denna verksamhet varierade mellan åren 2004

och 2008 från 5 till 9 miljoner kronor. År 2009 och 2010 låg kostnaderna på drygt 5 miljoner kronor och ökade stegvis till 12,9 miljoner kronor 2012.

Kostnaderna för området EU:s externa handelspolitik uppgick under åren 2004–2009 till mellan 39 och 43 miljoner kronor. Åren 2010–2012 har kostnaderna successivt minskat från 36 miljoner till 31,7 miljoner kronor.⁴⁰ Denna minskning förklaras bland annat av att kostnaderna minskat för det löpande stödet till UD, ett stöd som myndigheten strävat efter att finna bättre och mindre resurskrävande arbetsformer för. Mellan 2010 och 2012 minskade kostnaderna för analys och utredningar av den externa handelspolitiken, inklusive stödet till UD, från 24,1 till 18,6 miljoner kronor. Under åren 2004 till 2009 uppgick dessa kostnader till mellan 29 och 34 miljoner kronor.

4.2 Uppföljning och redovisning av resultat

I detta avsnitt redogör vi för hur myndigheten följer upp verksamhetens resultat. Vi inleder med att redogöra för de särskilda krav som regeringen ställer på Kommerskollegiums återrapportering till regeringen.

4.2.1 Regeringens särskilda krav på resultatredovisning

I instruktionen för Kommerskollegium har regeringen angett särskilda krav på återrapportering, utöver de krav som gäller alla myndigheters årsredovisning.⁴¹

Kommerskollegium ska varje år lämna en rapport till regeringen med en analys av vissa utpekade funktioner inom området EU:s inre marknad. Dessa funktioner är kontaktpunkterna för varor och tjänster, Solvit-funktionen och procedurerna för svenska myndigheters anmälan av tekniska föreskrifter som berör EU-regler för tjänster eller varor.

Myndigheten ska också årligen göra en sammanfattande bedömning av uppdraget att informera andra myndigheter, näringslivet och allmän-

⁴⁰ Kostnader för utrikeshandelsstatistik, utvecklingsamarbete och OTGS har exkluderats, eftersom dessa poster under senare år redovisats under andra verksamhetsområden.

⁴¹ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

heten om myndighetens verksamhetsområden. Därutöver ska Kommerskollegium varje år rapportera hur myndigheten har bidragit till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling inom ramen för den egna verksamheten och i samarbete med andra aktörer. När det gäller det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet ska Kommerskollegium årligen lämna en rapport till regeringen med redovisning av inriktning, omfattning, resultat, kostnader och en bedömning av effekterna av myndighetens handelsrelaterade utvecklingssamarbete.

4.2.2 Verksamhetsplanen följs upp två gånger per år

I september följer enheterna upp sina handlingsplaner för perioden januari–augusti. Enhetscheferna gör dessa uppföljningar tillsammans med sina medarbetare. Utöver de samlade uppföljningarna diskuteras verksamheten utifrån handlingsplanerna löpande under året vid de veckovisa enhetsmötena. Enheternas internbudgetar följs upp månadsvis.

I september gör även Kommerskollegiums ledningsgrupp en uppföljning av den övergripande verksamhetsplanen med bland annat budgetprognoser och enheternas uppföljningar som underlag. Samma process för uppföljning upprepas vid årsskiftet inför att årsredovisningen ska tas fram.

4.2.3 Verksamhetsområden följs upp på olika sätt

Kommerskollegium tillämpar olika typer av uppföljning för olika delar av verksamheten beroende på verksamhetens karaktär. De prestationer som redovisas i årsredovisningen är därför av olika slag. För exempelvis hantering av ärenden redovisas utvecklingen av ärendemängd och typer av ärenden samt i vissa fall tidsåtgång per ärende. För utredningar redovisas hur rapporterna sprids genom olika kanaler. Kommerskollegiums samlade kommunikationsinsatser redovisas fördelat på publikationer, seminarier, mässor med mera. Inom det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet redovisas genomförda aktiviteter, exempelvis workshops, inom respektive projekt.

4.2.4 Detaljerad årsredovisning men begränsad analys

I årsredovisningen för 2012 ger Kommerskollegium inledningsvis en samlad bedömning av vilka resultat myndigheten har uppnått inom de

övergripande verksamhetsområdena. Ibland är det dock inte tydligt vilket underlag myndigheten har baserat sina bedömningar på. Det anges exempelvis att myndighetens intryck är att analyserna av den inre marknaden har varit relevanta och användbara i regeringens arbete.

Bortsett från de inledande bedömningarna är Kommerskollegiums årsredovisning i hög grad beskrivande. Myndigheten redovisar prestationer för samtliga verksamhetsområden, ofta på en detaljerad nivå. I redovisningen av enskilda verksamhetsområden för myndigheten mycket begränsade resonemang om i vilken mån prestationerna motsvarar myndighetens förväntningar på resultat. Myndigheten pekar inte ut några områden för vilka resultaten borde förbättras och för inte heller resonemang om hur verksamheten kan förbättras.

4.2.5 Vissa områden följs upp mer systematiskt

För vissa verksamhetsområden följer Kommerskollegium upp resultaten mer systematiskt än för andra områden. Detta gäller bland annat det internationella utvecklingssamarbetet. Deltagare i de utbildningsprogram som hålls får efter avslutad utbildning svara på en enkät. Resultaten av utvecklingssamarbetet redovisas även mer utförligt till Sida än i årsredovisningen.

Kommerskollegium redovisar varje år i en särskild rapport till regeringen hur myndigheten i sin verksamhet har bidragit till regeringens politik för global utveckling. Detta arbete beskrivs därför inte i årsredovisningen.

EU-kommissionen följer systematiskt upp Kommerskollegiums arbete med kontaktpunkterna och Solvit-funktionen samt informationssystemet för myndigheter (IMI). Kommerskollegium redovisar resultaten från dessa uppföljningar i sin årsredovisning. Myndigheten lämnar dessutom en särskild redovisning till regeringen av arbetet med servicefunktionerna och informationsuppdragen inom området den inre marknaden.

4.2.6 Målgrupper för utredningar anges inte tydligt

När det gäller de rapporter som Kommerskollegium publicerar redovisar myndigheten hur rapporterna sprids. Informationen visar vilka aktiviteter, till exempel seminarier, som myndigheten har anordnat

eller deltagit i för att sprida rapporten. Det förekommer även att Kommerskollegium redovisar hur många gånger en rapport har laddats ned från myndighetens webbplats. Detta redovisas dock inte för alla rapporter.

I förekommande fall kommenterar Kommerskollegium vilka aktörer som i egna utredningar eller underlag har använt sig av slutsatser ur en rapport från myndigheten. Eventuell uppmärksamhet i massmedia kommenteras också. Kommerskollegium följer inte upp utredningarnas påverkan på aktörer systematiskt. Ledningen motiverar detta med att det är svårt att utläsa hur en utrednings resultat har påverkat aktörers uppfattningar och kunskaper, eftersom många andra faktorer spelar in.

Liksom i Kommerskollegiums verksamhetsplan är det i årsredovisningen inte tydligt vilka utredningar som myndigheten har gjort enligt uppdrag i regleringsbrevet och vilka som har gjorts på eget initiativ. Ofta framgår det inte vilka målgrupper som är primära mottagare av olika utredningar och därmed är det svårt att utläsa om spridningen har nått de målgrupper myndigheten har förväntat sig. Årsredovisningen ger inte heller någon samlad bild av omfattningen av och resultaten för den egeninitierade analysverksamheten.

4.2.7 Stödet till regeringen följs inte upp systematiskt

Tidigare genomförde Kommerskollegium undersökningar av hur de huvudsakliga avnämarna uppfattade myndighetens tjänster. En årlig intervjuundersökning gjordes med tjänstemän inom UD, Näringsdepartementet och övriga Regeringskansliet. I verksamhetsplanen för 2005 beslutade Kommerskollegiums nytilträdde generaldirektör att sådana samlade undersökningar inte längre skulle göras. I stället avsåg ledningen att stämna av hur uppdragsgivaren hade uppfattat myndighetens insats i direkt anslutning till enskilda uppdrag. Detta ansågs vara ett enkelt och effektivt sätt att få Regeringskansliets bedömning av Kommerskollegiums insatser.

Enligt generaldirektören har enhetscheferna tät dialog med gruppchefer och medarbetare på UD, vilket gör att de löpande får återkoppling på enskilda insatser. Denna återkoppling dokumenteras dock inte. Generaldirektören ser inget behov av att återinföra den tidigare formen av samlade intervjuundersökningar, som hon menar inte gav en tillräckligt

nyanserad bild av hur Regeringskansliet bedömer Kommerskollegiums insatser.

4.2.8 Riksrevisionen efterfrågar bättre resultatanalys

Riksrevisionen lämnade 2013 vissa synpunkter på hur Kommerskollegium hade utformat sin årsredovisning för 2012.⁴² Det handlade inte om några väsentliga fel som föranledde uttalanden i revisionsberättelsen. Riksrevisionen bedömde att årsredovisningen i allt väsentligt uppfyllde gällande krav⁴³ och att redovisningen delvis hade förbättrats jämfört med föregående år.

Riksrevisionen ansåg dock att analysen av den bedrivna verksamheten kunde varit mer utförlig. Kommerskollegium borde ha jämfört omfattningen av olika prestationer med de två föregående åren, i relation till kostnaderna, för att kunna analysera utvecklingen över tid. Riksrevisionen pekade också på att ett sätt att utveckla analysen vore att redovisa måluppfyllelse, vilket dock skulle kräva att myndigheten operationaliserar regeringens mål och fastställer kriterier för måluppfyllelse.

4.3 Myndighetens resultat

I detta avsnitt redovisar vi vilka resultat Kommerskollegium uppnår på en övergripande nivå. Vi inleder med att beskriva hur vi behandlar myndighetens resultat.

4.3.1 Statskontorets genomgång av myndighetens resultat

Redovisningen av resultat fokuserar på de huvudsakliga uppdragen inom myndighetens kärnverksamhet. Ett sådant område är utredningsverksamheten som rör handelsutvecklingen, EU:s externa handelspolitik och EU:s inre marknad. För detta område har vi undersökt UD:s och näringslivets uppfattningar om kvalitet och policyrelevans hos publicerade rapporter.

⁴² Riksrevisionen, *Sammanställning över funna fel i årsredovisningen 2012*. Dnr 32-2012-0619.

⁴³ Se förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Ett annat område är det löpande stödet till regeringen inför förhandlingar om EU:s handelsavtal med tredje land. Här har vi undersökt UD:s uppfattningar om kvaliteten och användbarheten hos underlagen.

Ett tredje område som vi redovisar resultat för är de löpande uppgifterna som rör EU:s inre marknad, dvs. kontaktpunkterna för varor och tjänster, Solvit-funktionen, informationssystemet för myndigheter (IMI), arbetet med anmälningsprocedurerna för varor och tjänster samt övriga informationsuppdrag. För detta område redovisar vi EU-kommissionens uppföljningar av ärendehantering och UD:s bedömningar av informationsinsatserna.

Ytterligare ett område som vi behandlar är det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet. Här har vi utgått från myndighetens egna uppföljningar och UD:s och Sidas uppfattningar om kvaliteten i myndighetens insatser på området.

Vi redovisar först myndighetens egen bedömning av resultaten och därefter synpunkter på resultaten som har framkommit i våra intervjuer med företrädare för två centrala målgrupper, regeringen och näringslivet. Även målgruppernas mer allmänna omdömen och synpunkter om Kommerskollegiums verksamhet redovisas. Som nämnts i avsnitt 1.3 har vi inom ramen för denna myndighetsanalys inte haft möjlighet att undersöka uppfattningar hos Kommerskollegiums övriga målgrupper, dvs. myndigheter, kommuner, privatpersoner eller samarbetsländer inom det internationella utvecklingssamarbetet.

4.3.2 Kommerskollegium bedömer att myndigheten uppnår goda resultat

Enligt den samlade bedömning som Kommerskollegium inledningsvis gör i årsredovisningen för 2012 har de underlag som myndigheten har lämnat till regeringen och andra utredningar kommit till stor användning. Det gäller såväl områdena handelsutvecklingen och EU:s externa handelspolitik, som den inre marknaden. Myndigheten bedömer att analyserna inom flera områden ligger i framkant och därmed har haft en påverkan på den handelspolitiska diskussionen. Det ges också exempel på hur analyser har fått internationell uppmärksamhet. Som tidigare beskrivits är det dock inte alltid tydligt hur myndigheten har kommit fram till bedömningarna om resultat, exempelvis när det gäller

analysernas relevans för regeringens arbete. Årsredovisningen innehåller i begränsad utsträckning bedömningar av resultaten för mer specifika områden.

Utifrån EU-kommissionens uppföljningar av kontaktpunkterna, Solvit-funktionen och informationssystemet för myndigheter (IMI) presenterar Kommerskollegium vissa resultat. Resultaten för kontaktpunkterna och IMI för 2012 och 2013 uppges vara markant bättre jämfört med andra medlemsländer. När det gäller Solvit pekar kommissionen på att andelen olösta fall är för stor. Detta beror framför allt på Skatteverkets föreskrifter för personnummer, som Kommerskollegium och Skatteverket för närvarande för en dialog om.

När det gäller Kommerskollegiums handelsrelaterade utvecklingssamarbete redovisas positiva resultat från de enkäter som myndigheten regelmässigt skickar ut efter avslutade utbildningsprogram. I Kommerskollegiums särskilda redovisning av myndighetens bidrag till Sveriges politik för global utveckling anges hur myndigheten har bidragit till målen genom insatser inom utredningsverksamheten och utvecklingssamarbetet.

4.3.3 UD:s och utrikesrepresentationens synpunkter

Kommerskollegium följer, som tidigare nämnts, inte systematiskt upp hur UD bedömer kvaliteten på och användbarheten av de underlag myndigheten förser UD med eller hur UD bedömer andra delar av myndighetens verksamhet. Vi har därför i våra intervjuer med representanter för UD och den ständiga representationen i Bryssel respektive Genève ställt frågor om Kommerskollegiums resultat.

Kommerskollegiums rapporter anses hålla hög kvalitet

Våra intervjuer visar att berörda tjänstemän inom UD och vid de ständiga representationerna generellt sett anser att de rapporter som Kommerskollegium publicerar är av hög kvalitet. Intervjupersonerna ger på denna punkt en samstämmig bild. Inom vissa områden bedöms Kommerskollegium ha en framträdande position även internationellt. Flera intervjupersoner berättar att vissa rapporter har rönt stort intresse inom EU-kommissionen, OECD, WTO samt vissa länders ministerier. I förlängningen har detta förstärkt Sveriges position inom EU vid förberedelserna inför förhandlingar om handelsavtal och vid utveck-

lingen av regelverken för den inre marknaden. Flera intervjupersoner har framhållit fördelen med att Sverige har en fristående myndighet som analyserar handelsutvecklingen och handelspolitiken. Detta gör att analyserna ofta är mer långsiktiga och av högre kvalitet än de analyser som andra länder tar fram i sina ministerier. Intervjupersonerna framhåller att Kommerskollegium i sina långsiktiga analyser är mer nytänkande än vad UD och även andra länders ministerier generellt sett är.

De intervjuade tjänstemännen inom UD anser dock att Kommerskollegiums rapporter i större utsträckning skulle kunna beröra frågor som är aktuella för regeringens arbete. Såväl UD-FIM som UD-IH har uttryckt ett behov av större insyn i Kommerskollegiums planering av kommande rapporter. UD kan också bättre förberedas på mottagande av de utredningar som Kommerskollegium initierat. Särskilt tjänstemännen vid UD-FIM anser att myndighetens rapporter skulle kunna vara mer policyrelevanta för att därmed kunna komma till mer direkt användning i regeringens arbete. Enligt UD-FIM skulle enheten kunna ha ännu större nytta av den kompetens om den inre marknaden som Kommerskollegium besitter än vad enheten har i dag. Samtidigt pekar vissa intervjupersoner på att UD tydligare skulle kunna uttrycka sina behov till Kommerskollegium.

Kvaliteten på löpande underlag är oftast hög men kan bli jämnare

När det gäller de underlag som Kommerskollegium löpande förser UD med är de intervjuade tjänstemännen generellt sett nöjda. Sveriges möjlighet att använda underlag från en myndighet som är fristående från regeringen skapar trovärdighet i förhandlingar med andra EU-länder.

Företrädare för UD-IH är generellt sett nöjda med Kommerskollegiums nya arbetssätt för att ta fram underlag till förberedande förhandlingar inför handelsavtal mellan EU och tredje land. Tjänstemännen uppskattar att myndigheten numera tar fram en basutredning inför en förhandling, som innehåller mer analys och till viss del ersätter löpande underlag under förhandlingens gång (se även avsnitt 2.5.5). Samtidigt menar tjänstemännen att Kommerskollegium ännu inte har förmått anpassa verksamheten fullt ut till att mängden bilaterala avtal mellan EU och tredje land som förhandlas har ökat kraftigt efter det att WTO-förhand-

lingarna strandade. Detta leder enligt intervjupersonerna till att UD-IH inte fullt ut får det stöd enheten har behov av.

Vissa tjänstemän ser även att kvaliteten i de löpande underlagen till förhandlingar skulle kunna förbättras i vissa avseenden. Kommerskollegiums medarbetare anses generellt ha hög kompetens, men personalomsättningen har gjort att kompetensen inte är lika god inom alla områden. Vissa tjänstemän framhåller även vikten av att fler medarbetare närvarar vid kommittéer och arbetsgrupper i Bryssel för att få situationskunskap och kunna ta fram bättre underlag.

Tjänstemän inom UD har pekat på att Kommerskollegium inte får tillgång till näringslivets synpunkter i tillräcklig omfattning när myndigheten tar fram underlag. Detta beror enligt intervjupersonerna dock inte på Kommerskollegiums arbetssätt, utan på att företag generellt inte prioriterar att ta fram den typ av underlag som myndigheten efterfrågar i sina enkäter.

De operativa uppgifterna som rör EU:s inre marknad kan utvecklas ännu mer

Företrädare för UD-FIM anser att Kommerskollegium efter uppdrag i regleringsbrevet de senaste åren har utvecklat arbetet med de operativa uppgifterna som rör EU:s inre marknad. Dessa uppgifter omfattar kontaktpunkterna och Solvit, dit företag och privatpersoner kan vända sig med frågor om regelverk eller om hinder för den fria rörligheten, samt anmälningsproceduren för varor och tjänster.

Vissa av våra intervjupersoner anser dock att Kommerskollegium i ännu högre grad kan utveckla sina operativa uppgifter som rör den inre marknaden. De anser till exempel att myndigheten skulle kunna arbeta ännu mer aktivt och strategiskt för att nå ut med information om regelverken för den inre marknaden. Dessa tjänstemän anser också att Kommerskollegium skulle kunna arbeta mer aktivt för att öka användningen av till exempel kontaktpunkterna för varor och tjänster, som i dag hanterar relativt få ärenden. Detta skulle bidra till att företag och individer i högre grad utnyttjar den fria rörligheten samt att myndigheter vet hur EU-rätten påverkar de områden som de utformar regler inom.

Insatser inom utvecklingssamarbetet utförs överlag på ett bra sätt

De intervjuade tjänstemännen inom UD med erfarenhet av Kommerskollegiums internationella utvecklingssamarbete är överlag nöjda med myndighetens insatser inom detta. Företrädare för Sida delar denna bedömning. Intervjupersonerna menar dessutom att resurserna som följer med handelsbiståndet ger Kommerskollegium ökad flexibilitet i form av mer resurser som myndigheten har använt för att anställa fler experter. Medarbetarnas erfarenheter av uppgifter knutna till handelsbiståndet har lett till att Kommerskollegium har en bättre förståelse för vilken roll handelspolitik kan spela i samarbetsländer. Utvecklingssamarbetet har på så sätt gett myndigheten kompetens som är användbar för hela verksamheten.

Samtidigt har vissa utvecklingsbehov som rör medarbetarnas kompetens förts fram vid våra intervjuer. Kommerskollegiums kompetens anses i enskilda sakfrågor ojämn. Även om medarbetarna har hög utbildningsnivå och mycket goda teoretiska kunskaper så saknas ibland arbetslivserfarenhet. En annan synpunkt som kommit fram i våra intervjuer är att Kommerskollegiums medarbetare inte i tillräcklig utsträckning ser på enskilda handelsfrågor utifrån samarbetsländernas specifika behov och förutsättningar.

4.3.4 Näringslivets synpunkter

Statskontoret har intervjuat företrädare för sju näringslivs- och arbetsgivarorganisationer och inhämtat synpunkter per e-post från ytterligare en aktör. De synpunkter som lämnats rör i första hand Kommerskollegiums uppdrag att analysera handelsområdet. I den mån intervjupersonerna har haft inblick i eller erfarenhet av enskilda funktioner som Kommerskollegium ansvarar för, har vi också inhämtat synpunkter om detta.

Näringslivsorganisationerna är generellt nöjda med Kommerskollegiums insatser

Överlag anser näringslivets företrädare att Kommerskollegium har ett gott anseende, inte bara i Sverige utan även internationellt. Medarbetarna anses behärska sina sakområden väl och vara allmänt kompetenta. Kommerskollegium bearbetar handelsstatistiken på ett professionellt sätt och den fyller en viktig funktion. Vidare sköter myndig-

heten Solvit-funktionen på ett bra sätt. De brister som finns med denna funktion kan Kommerskollegium inte direkt påverka, eftersom det är medlemsländernas samlade ansvar att komma till rätta med dessa problem.

Kommerskollegiums rapporter anses hålla hög kvalitet. Rapporterna är väl samordnade med de politiska besluten och lagstiftningsprocessen. Myndigheten bedöms ha förmåga att uppmärksamma aktuella frågor, att ta initiativ till att analysera relevanta frågeställningar och att anordna intressanta seminarier.

De företrädare vi har intervjuat anser att Kommerskollegium mår om sina kontakter med näringslivet. Myndigheten arrangerar till exempel årliga möten med företrädare för näringslivet där de beskriver det kommande årets verksamhet. Myndigheten anses vara väl orienterad i vilka behov företagen och näringslivet har och är mottaglig för synpunkter.

Vidare anser intervjupersonerna att det är lätt att komma i kontakt med myndigheten, bland annat genom att medarbetarnas kontaktuppgifter publiceras på webbplatsen. Webbplatsen anses i övrigt innehålla användbar information.

Samtidigt ser organisationerna vissa förbättringsområden

Även om företrädarna för näringslivs- och arbetsgivarorganisationerna överlag anser att Kommerskollegium håller hög kvalitet i verksamheten pekar de också på vissa brister. I ett par av intervjuerna har företrädarna fört fram att medarbetarna inte på alla områden har expertkunskaper.

En av företrädarna saknade formaliserade vägar för näringslivet att kunna lämna förslag till frågeställningar eller problem för Kommerskollegium att utreda. Myndigheten anses hantera förslagen på olika sätt beroende på vem inom myndigheten som tar emot förslagen. Kommerskollegium borde därför skapa ett mer formaliserat och mindre personberoende system för att ta emot förslag.

Ytterligare en synpunkt som har förts fram vid våra intervjuer är att Kommerskollegium inte har ett perspektiv som tar fasta på svenska företagens intressen. Även om Kommerskollegiums uppgift är att

förespråka frihandel bedöms det vara värdefullt om myndigheten även belyser vilka eventuella negativa konsekvenser enskilda förslag får för svenska företag.

Ett annat förbättringsområde rör standardisering. I intervjuerna har synpunkter förts fram om att Kommerskollegium borde ägna mer uppmärksamhet åt standardiseringsarbetet.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Möjligheten att följa kostnaderna har förbättrats

Kommerskollegium har ett tidredovisningssystem som gör det möjligt att följa kostnader för enskilda processer och sakområden. Sedan 2011 är det även möjligt att följa kostnader för exempelvis enskilda ärenden och utredningar.

Myndigheten har inte förbrukat anslagna medel

Kommerskollegium har under flera år inte förbrukat det anslag regeringen har tilldelat myndigheten, utan har redovisat ett anslagssparande. De senaste åren har gränsen för hur mycket myndigheten får föra över till följande år överskridits och medel har därmed dragits in. Kommerskollegium förklarar anslagssparandet bland annat med att vissa aktiviteter har senarelagts, men bedömer att det inte påverkat verksamheten nämnvärt. En annan anledning till anslagssparandet är att myndigheten inte har lyckats rekrytera medarbetare i en takt som kompenserar för de tjänstledigheter man beviljat.

Resultat följs systematiskt upp endast för vissa områden

I årsredovisningen redovisar Kommerskollegium prestationer, ofta på en detaljerad nivå, men gör för de flesta områden endast begränsade bedömningar av hur prestationerna svarar mot myndighetens förväntningar på resultat. För vissa delar av verksamheten följer myndigheten upp resultaten systematiskt. Detta gäller främst utvecklingssamarbetet samt servicefunktionerna och informationsuppdragen inom området EU:s inre marknad.

När det gäller det löpande stödet till regeringen gör Kommerskollegium inte längre systematiska undersökningar av tjänstemännens uppfattningar om kvaliteten i underlagen. Myndigheten redovisar hur

publicerade utredningar sprids, men oftast inte hur de påverkar aktörer. Myndigheten motiverar detta med att det är svårt att särskilja hur en utrednings slutsatser har påverkat aktörers uppfattningar och kunskaper från andra faktorer som spelar in. Det framgår ofta inte vilka målgrupper som är primära mottagare av olika utredningar och därmed är det svårt att utläsa om spridningen har uppnått myndighetens förväntningar.

Rapporter och underlag håller hög kvalitet men vissa områden kan utvecklas

Statskontorets intervjupersoner ger en samstämmig bild av att Kommerskollegiums rapporter håller hög kvalitet. Inom vissa områden har Kommerskollegium en framträdande position även internationellt. Sveriges position i handelspolitiken stärks av att ha en fristående myndighet som har möjlighet att göra långsiktiga och nytänkande utredningar. Kommerskollegiums rapporter skulle dock i större utsträckning kunna beröra frågor som är aktuella i regeringens arbete.

De löpande underlag som Kommerskollegium förser UD med håller enligt intervjupersonerna generellt sett hög kvalitet. Kvaliteten kan dock variera något bland annat på grund av varierande kompetens bland de anställda. Kommerskollegium får inte heller tillgång till företagens synpunkter i tillräcklig omfattning när myndigheten gör enkäter som används för underlagen till regeringen.

Ökad tyngd för EU:s inre marknad men arbetet kan utvecklas

Kommerskollegium har utvecklat arbetet med servicefunktionerna och informationsuppdragen som rör EU:s inre marknad de senaste åren efter uppdrag i regleringsbrevet. Även de totala resurserna till området den inre marknaden har ökat de senaste åren. Tjänstemän inom UD ser positivt på denna utveckling, men menar dock att myndigheten kan arbeta ännu mer aktivt med de löpande uppgifterna i vissa avseenden. Våra intervjuer visar också att tjänstemännen inom UD skulle kunna utnyttja Kommerskollegiums kompetens om inremarknadsfrågor i högre grad och att de samtidigt skulle kunna uttrycka sina behov på ett tydligare sätt.

5 Viktiga förhållanden för myndighetens resultat

I detta kapitel analyserar Statskontoret de förhållanden som bedömts vara särskilt viktiga för Kommerskollegiums resultat och för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag även framöver. Med utgångspunkt i dessa förhållanden har Statskontoret identifierat områden där det finns behov av förbättringar och lämnar i vissa fall rekommendationer till regeringen eller Kommerskollegium.

I kapitlet behandlar vi även ett par preciserade frågeställningar som regeringen lämnat i uppdraget till Statskontoret. Först belyser vi behovet av att framöver knyta ett insynsråd till myndigheten. Sedan behandlar vi balansen mellan olika uppgifter inom två av Kommerskollegiums verksamhetsområden.

5.1 Övergripande bedömning

Utifrån det underlag som har använts för denna myndighetsanalys bedömer Statskontoret att Kommerskollegiums verksamhet i huvudsak fungerar väl. Våra intervjuer och de uppföljningar myndigheten själv gör visar att myndigheten når goda resultat. Kommerskollegiums ledning har förbättrat verksamheten på flera sätt. De områden som har förbättrats är bland annat arbetet med egeninitierade utredningar, arbetet som rör EU:s inre marknad och arbetssättet för det löpande stödet till regeringen. Myndigheten har också utökat sina insatser inom det internationella utvecklingssamarbetet.

Statskontoret har också identifierat vissa områden som Kommerskollegium kan utveckla. Det gäller bland annat det strategiska arbetet med kompetensförsörjning och uppföljningen av verksamhetens resultat.

Regeringen har de senaste två åren utvecklat sin styrning av Kommerskollegium, men det finns fortfarande utrymme för förbättringar. Myn-

dighetens tillgång till information från näringslivet är ett annat område för förbättring.

5.2 Interna förhållanden

I detta avsnitt analyseras interna förhållanden för Kommerskollegium som är av betydelse för myndighetens möjligheter att fullfölja sitt uppdrag.

5.2.1 Väsentligt att framtida kompetensbehov säkerställs

En myndighets kompetensförsörjning är i många fall central för möjligheten att fullgöra uppdraget och uppnå verksamhetsmålen. Inte minst för en expertorganisation av Kommerskollegiums slag är kompetensförsörjningen en avgörande faktor. En grundläggande förutsättning för att Kommerskollegium ska kunna fungera väl i rollen som expertmyndighet för handelsfrågor är att myndigheten ser till att medarbetarna har hög kompetens inom relevanta områden. Kommerskollegium menar också att bristande kompetensförsörjning är ett av de allvarligaste hoten som organisationen skulle kunna drabbas av.⁴⁴

Det är därför väsentligt att myndighetens ledning säkerställer att kompetensen upprätthålls och även utvecklas på sikt. I detta sammanhang vill Statskontoret uppmärksamma förhållanden som vi menar är väsentliga för myndighetens kompetensförsörjning och som myndigheten behöver ta ställning till. Vi syftar främst på myndighetens höga andel visstidsanställningar och det ekonomiska utrymmet för att tillgodose kompetensbehovet. Det senare påverkas bland annat av myndighetens framtida engagemang i det internationella utvecklingsarbetet.

Behov av att bedöma riskerna med nuvarande anställningsstrategi

Den bild som har förmedlats till Statskontoret i utredningen är att Kommerskollegium generellt har hög kompetens och att myndighetens prestationer håller hög kvalitet. I intervjuerna med Kommerskollegiums målgrupper tillmätts myndigheten hög trovärdighet, vilket anses ha sin grund i medarbetarnas goda kompetens. Vissa intervjupersoner

⁴⁴ Kommerskollegium 2011, *Risk- och säkerhetsanalys*.

har dock pekat på att kompetensen kan vara ojämn och att myndigheten inom vissa områden behöver utveckla sin expertkompetens.

Kommerskollegium lägger stor vikt vid den kompetens som medarbetarna successivt förvärvar genom sitt arbete på myndigheten, något som också betecknas som nyckelkompetens. I det utkast till kompetenspolicy som för närvarande diskuteras på myndigheten definieras nyckelkompetensen som kompetens inom strategiska områden som förvärvats vid Kommerskollegium. Nyckelkompetensen utgör tillsammans med den kompetens som myndigheten rekryterar externt den kärnkompetens som utgör grunden för Kommerskollegiums verksamhet. Det anses dock ta flera år för en enskild medarbetare att förvärva och utveckla nyckelkompetens. Den stora vikt Kommerskollegium lägger vid kompetens förvärvad vid myndigheten gör enligt Statskontoret att myndigheten borde vara särskilt angelägen om att behålla personal.

Enligt vår bedömning bör Kommerskollegium analysera riskerna med att myndigheten har en hög andel visstidsanställda. Drygt en fjärdedel av de anställda var hösten 2013 visstidsanställda. En hög andel visstidsanställda försvårar myndighetens möjligheter att bygga upp de kompetenser som verksamheten har behov av, inte minst på längre sikt.

Det ekonomiska utrymmet för tillsvidareanställningar är osäkert

I våra intervjuer har det framkommit att det inte har varit Kommerskollegiums uttalade strategi att ha en hög andel visstidsanställda. Det har snarast blivit en konsekvens av att myndigheten beviljar många tjänstledigheter. Det ekonomiska utrymmet som skapas vid en tjänstledighet har ansetts för osäkert för att binda upp sig för kostnader i form av en ny tillsvidareanställning. Därför har myndigheten valt att visstidsanställa.

Samtidigt som Kommerskollegium av ekonomiska skäl har varit restriktiv med att tillsvidareanställa personal har myndigheten flera år i rad inte förbrukat de anslag regeringen tilldelat myndigheten. Det anslags-sparande myndigheten under senare år har redovisat förklaras delvis av att lönekostnaderna har blivit lägre än beräknat. Myndighetsledningen menar att detta beror på att personalomsättningen periodvis har varit

hög och på att myndigheten inte har förmått att rekrytera ersättare för medarbetare som slutar sin anställning.

En faktor som försvårar myndighetens möjligheter att bedöma det framtida ekonomiska utrymmet för att rekrytera och tillsvidareanställa personal är osäkerheten om den framtida omfattningen och finansieringen av det internationella utvecklingssamarbetet. Myndighetens åtagande för utvecklingssamarbetet skapar möjligheter för myndigheten att säkerställa och fördjupa kompetensen. Det finns dock även risker kopplade till osäkerheten om Kommerskollegiums framtida insatser i utvecklingssamarbetet. Minskade insatser innebär att myndighetens intäkter minskar och därmed möjligheten att upprätthålla den kompetens myndigheten har byggt upp. Vi behandlar denna fråga även i avsnitt 5.3.2.

Gör en samlad bedömning av kompetensbehovet

Kommerskollegiums enhetschefer har en viktig roll för att överblicka befintlig kompetens och framtida kompetensbehov. I deras uppdrag ingår till exempel att i dialog med andra enhetschefer bedöma hur kompetensbortfall vid tjänstledigheter bäst ska kompenseras. Statskontoret vill peka på värdet av att myndighetens behov av kompetens bedöms på en nivå som gör det möjligt att tillgodose myndighetens samlade kompetensbehov.

Statskontoret noterar att Kommerskollegium ännu inte har någon fastställd policy eller strategi för sin kompetensförsörjning, trots att myndigheten under flera år har strävat efter att fastställa en långsiktig sådan plan. En expertmyndighet som Kommerskollegium med uppdrag inom ett politikområde som är under ständig utveckling behöver kontinuerligt stämma av att myndighetens kompetens och expertkunnande svarar mot aktuella krav och behov. Myndigheten behöver även ha beredskap att möta framtida kompetensbehov. En oförutsägbar framtid är enligt Statskontorets bedömning ett av flera skäl för myndigheten att bedriva ett strategiskt arbete med kompetensförsörjning.

Under hösten 2013 har utkast till både en policy och en strategi för kompetensförsörjningen presenterats och diskuterats inom myndigheten. Statskontoret menar att det är väsentligt att de dokument om kompetensförsörjning som myndigheten har för avsikt att fastställa är

förankrade bland medarbetare och chefer. De planer och strategier som myndigheten tar fram bör grunda sig på bedömningar av om myndighetens kompetens svarar mot verksamhetens behov. Vidare bör dessa dokument behandla myndighetens beredskap att tillgodose förändrade eller nya behov. Som vi ser det har Kommerskollegium härmed ett bra tillfälle att också tydliggöra motiven för och analysera konsekvenserna av att ha en hög andel tidsbegränsade anställningar. I analysen kan också ingå att undersöka värdet av att tillsvidareanställa personal och vilket ekonomiskt utrymme det finns för att göra det i högre grad än i dag.

Statskontorets rekommendation till Kommerskollegium

Sammantaget drar Statskontoret slutsatsen att Kommerskollegium har hög kompetens men att det är väsentligt att myndighetens ledning aktivt verkar för att säkerställa kompetensen, inte minst på lång sikt.

Myndighetens bedömning bör omfatta hela myndighetens rekryteringsbehov och inte enskilda enheter var för sig. Under förutsättning att verksamheten bedrivs effektivt skulle ett större utnyttjande av anslagna medel bidra till att utveckla verksamheten.

Bedömningen av myndighetens ekonomiska utrymme för kompetensförsörjning kompliceras av att en väsentlig del av myndighetens intäkter kommer av myndighetens åtaganden för det internationella utvecklingssamarbetet.

5.2.2 Uppföljningen av resultat kan utvecklas

Begränsade bedömningar av resultat i årsredovisningen

I sin årsredovisning för 2012 ger Kommerskollegium en samlad bedömning av vilka resultat myndigheten har uppnått inom de olika verksamhetsområdena (se även avsnitt 4.2.4). Ibland är det dock inte tydligt hur myndigheten har kommit fram till bedömningen. I övrigt innehåller årsredovisningen främst beskrivningar av prestationer och endast i begränsad utsträckning resonemang om hur prestationerna motsvarar myndighetens förväntade resultat inom verksamhetsområdena. Myndigheten diskuterar inte heller inom vilka områden verksamheten kan utvecklas och resultaten förbättras. Detta avspeglas även i verksam-

hetsplanen för 2013, där Kommerskollegium endast för begränsade resonemang om grunden för de övergripande prioriteringarna för året.

Kommerskollegium specificerar varken i verksamhetsplanen eller i årsredovisningen vilka aktiviteter som följer av regleringsbrevet och därmed är specifika för året. När det gäller publicerade utredningar specificerar myndigheten inte vilka som har gjorts enligt uppdrag i regleringsbrevet och vilka som har initierats av myndigheten. När Kommerskollegium redovisar spridningen av publicerade utredningar i sin årsredovisning går det sällan att utläsa om myndigheten på förväntat sätt har nått fram till de primära målgrupperna.

Kommerskollegium följer inte systematiskt upp hur berörda tjänstemän inom UD eller de ständiga representationerna uppfattar det löpande stöd och de utredningar som myndigheten förser regeringen med. Kommerskollegium följer i stället upp sina insatser när myndigheten har kontakter med UD i andra ärenden. Dessa uppföljningar blir då personberoende och säkerställer inte att informationen förs vidare så att Kommerskollegiums hela ledningsgrupp ges möjlighet att ta del av den. Myndigheten får inte heller något samlat underlag för att utveckla verksamheten.

För vissa områden följer Kommerskollegium upp resultaten på ett mer systematiskt sätt. Detta gäller främst utvecklingsarbetet och servicefunktionerna som rör den inre marknaden.

Resultatuppföljningen kan utvecklas

Sedan 2009 innehåller förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag inte längre krav på att myndigheter ska redovisa kvalitetsaspekter i sin verksamhet. I förordningen anger regeringen att myndigheternas resultatredovisning främst ska avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Samtidigt pekar regeringen i 2010 års förvaltningspolitiska proposition på vikten av att myndigheter även redovisar kvalitet.⁴⁵

Enligt Statskontoret kan Kommerskollegium utveckla resonemangen i årsredovisningen om hur resultaten svarar mot myndighetens uppdrag.

⁴⁵ Prop. 2009/10:175, s. 98.

Enheternas handlingsplaner anger konkreta aktiviteter och gör det därmed möjligt att följa upp i vilken grad aktiviteterna har genomförts. Analysen i årsredovisningen skulle även stärkas om det fördes resonemang om utmaningar och områden inom vilka resultaten kan förbättras.

Enligt Statskontoret kan Kommerskollegium utveckla sin uppföljning av resultat. Det kan dock vara svårt att formulera mätbara mål för vilka effekter det löpande stödet till regeringen bör ha. Däremot skulle myndigheten kunna återuppta och utveckla sina systematiska undersökningar av hur tjänstemän inom Regeringskansliet uppfattar kvaliteten i de underlag som tas fram på uppdrag av regeringen. Dessa undersökningar kan exempelvis ske i intervjuform, liksom de gjorde före 2005. En systematisk uppföljning av uppdragsgivarnas uppfattning underlättar en samlad bedömning av verksamhetens resultat och gör det även möjligt att följa utvecklingen över tid. Även transparensen skulle öka med en systematisk uppföljning.

Det är enligt Statskontoret ofta inte heller möjligt att mäta vilken påverkan en utredning har haft på olika aktörers inställning och kunskaper eller vilket genomslag utredningen har haft i politiska beslut. Däremot är det möjligt att definiera primära och sekundära målgrupper för en utredning. Enligt Statskontoret skulle Kommerskollegium kunna redogöra för de primära och sekundära målgrupperna för viktigare utredningar i såväl verksamhetsplan som årsredovisning. Spridningen av en utredning skulle därefter kunna värderas utifrån i vilken grad de identifierade målgrupperna har nåtts.

Statskontorets rekommendation till Kommerskollegium

Statskontoret bedömer att Kommerskollegium systematiskt bör undersöka hur UD uppfattar kvaliteten i de underlag som tas fram på uppdrag av regeringen.

Statskontoret bedömer vidare att Kommerskollegium bör utveckla resonemangen i årsredovisningen om hur resultaten svarar mot myndighetens uppdrag. Myndigheten bör lyfta utmaningar och områden där resultaten kan förbättras. Kommerskollegium bör också ange vilka utredningar som har gjorts enligt uppdrag i regleringsbrevet och vilka som initierats av myndigheten. Myndigheten kan som nästa steg även

redovisa omfattningen av den egeninitierade utredningsverksamheten och försöka bedöma resultaten av den.

5.2.3 Värna egna utredningar men öka policyrelevansen

Kommerskollegiums ledning har under flera år arbetat för att höja kvaliteten i myndighetens egeninitierade utredningar och tidigare även för att utvidga verksamheten (se även avsnitt 3.4.6). De intervjuade målgrupperna anser att de publicerade rapporterna håller hög kvalitet. I flera fall har de också fått internationell spridning. Samtidigt upplever tjänstemän inom UD att Kommerskollegiums rapporter kan bli mer policyrelevanta (se även avsnitt 4.3.3).

Enligt Statskontoret skulle Kommerskollegium kunna involvera UD mer i planeringen av kommande utredningar. Detta kan bidra till att Kommerskollegium får en bättre inblick i vilka frågor som står på den politiska dagordningen, samtidigt som UD kan få användning för fler utredningar i det konkreta arbetet. UD skulle kunna välja att ge fler formella utredningsuppdrag till Kommerskollegium. Ett annat sätt är att Kommerskollegium en eller två gånger per år presenterar en utredningsplan för UD, som UD kan lämna synpunkter på och eventuellt komplettera med nya förslag. Kommerskollegium skulle i detta fall besluta om planen efter att ha beaktat UD:s synpunkter och eventuella tillkommande förslag. Ett sådant arbetssätt kan formaliseras genom att regeringen ger Kommerskollegium i uppdrag i instruktionen eller regleringsbrevet att presentera en utredningsplan för regeringen en eller två gånger per år.

Samtidigt som Kommerskollegiums utredningar till viss del kan bli mer policyrelevanta och eventuellt uppdragsstyrda är det enligt Statskontoret viktigt att myndigheten även fortsättningsvis har ett utrymme att initiera egna utredningar. Om Kommerskollegium ska initiera egna utredningar och identifiera relevanta utredningsfrågor förutsätter det en utvecklad omvärldsbevakning och analyser av den långsiktiga utvecklingen inom handelsområdet. Detta främjar kompetensen och analyskapaciteten hos myndigheten. Regeringskansliet har ofta inte samma utrymme att analysera tendenser och därmed inte samma möjlighet att identifiera vilka frågor som kan komma att bli intressanta framöver. Det är en fördel för såväl Regeringskansliet som Kommerskollegium

om myndigheten kan förutse vilka frågor som kan hamna på den politiska dagordningen i framtiden och på så sätt rusta regeringen för att bättre hantera dessa.

Statskontorets rekommendation till regeringen och Kommerskollegium

Statskontoret anser att regeringen bör överväga att i samråd med Kommerskollegium skapa former för att regeringen ska få ökad insyn i myndighetens planering av utredningar och möjligheter att lämna synpunkter på denna. Detta kan bidra till att utredningarna i högre grad tillgodoser regeringens behov. Samtidigt vill Statskontoret peka på vikten av att Kommerskollegium ges ett utrymme för egeninitierade utredningar, eftersom vi bedömer att det gynnar myndighetens samlade kompetens.

5.2.4 Samlad strategi för kommunikation saknas

Kommerskollegium har ett omfattande informationsuppdrag som regeringen på olika sätt har angett inriktningen för. Informationsuppdraget riktar sig till flera målgrupper. Kommerskollegium ska informera myndigheter, näringsliv och allmänhet om bland annat handelsutvecklingen, frihandelns betydelse för den ekonomiska utvecklingen, EU:s inre marknad och handelspolitiken.

Kommerskollegium har under flera år haft som ambition att ta fram en kommunikationsstrategi för myndigheten. En sådan strategi har ännu inte fastställts. Avsaknaden av en sådan innebär dock inte att myndigheten inte har arbetat aktivt med sin externa kommunikation. Kommerskollegium har utvecklat sina verktyg för att nå ut med information och även ökat sina informationsaktiviteter. Många rapporter översätts till engelska. Kommerskollegium har aktivt arbetat med att sprida och presentera sina rapporter, såväl i Sverige som utomlands. Myndigheten har själv tillsammans med andra aktörer arrangerat seminarier, där myndighetens rapporter har behandlats.

Kommerskollegium har också förändrat ansvaret för informationsuppgifterna och hur dessa är organiserade. Myndigheten har minskat stödfunktionen för myndighetens kommunikation och i dag har de enskilda sakenheterna ett större ansvar än tidigare för att utåt kommunicera

Kommerskollegiums verksamhet. Vissa informatörstjänster är i dag placerade på sakenheterna. I vår undersökning framkommer att ansvarsområdena för ett par av dessa informatörer uppfattas som otydligt definierade. Vi har inte kunnat se att oklarheterna i den interna organisationen av kommunikationsfunktionen har haft negativa konsekvenser för vilket genomslag myndighetens externa kommunikation får. Där emot kan det innebära att informatörernas kompetens inte används på bästa sätt.

Statskontorets rekommendation till Kommerskollegium

Kommerskollegium genomför en rad insatser för att sprida information inom myndighetens olika verksamhetsområden, förmedla kunskap om handelsutvecklingen och föra dialog med olika aktörer i frågor som är handelspolitiskt relevanta. En stor del av myndighetens medarbetare deltar i detta arbete. Statskontoret menar att ett gemensamt förhållningssätt och en samlad strategi skulle underlätta för myndigheten i arbetet med informationsuppdraget. Kommerskollegium bör därför slutföra och förankra arbetet med en kommunikationsstrategi för myndigheten.

5.3 Externa förhållanden

I detta avsnitt analyseras externa förhållanden för Kommerskollegium som är viktiga för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

5.3.1 Regeringens styrning bör vara samordnad och långsiktig

Kommerskollegiums uppdrag omfattar såväl löpande stöd till regeringen och ärendehantering som ett mer allmänt analys- och informationsuppdrag. Samtidigt är två enheter inom UD involverade i styrningen av verksamheten och beroende av myndighetens tjänster. Detta ställer höga krav på regeringens styrning av myndigheten och på samordningen mellan UD:s två enheter.

Samordningen av den formella styrningen har utvecklats

Tjänstemän från såväl UD som Kommerskollegium menar att det tidigare fanns brister i samordningen mellan de båda enheterna inom UD (se även avsnitt 2.5.2). Detta återspeglades i instruktionen som inte var

sammanhållen eller tydligt strukturerad. UD hade tidigare inte heller en gemensam uppfattning om hur omfattande Kommerskollegiums verksamhet borde vara inom olika områden, vilket gav motstridiga signaler till myndigheten.

Regeringens formella styrning genom UD är i dag mer samordnad än tidigare. Detta är framför allt ett resultat av enheternas gemensamma arbete med den instruktion som trädde ikraft i början av 2013. Den ömsesidiga förståelsen mellan enheterna på UD för behoven av Kommerskollegiums stöd uppges ha ökat. Den formella styrningen av Kommerskollegium är i dag också mer i linje med regeringens generella riktlinjer för styrning. Permanenta uppdrag och åiterrapporteringskrav har flyttats till instruktionen medan regleringsbrevet innehåller tidsbegränsade uppdrag.

Den informella styrningen kan förbättras ytterligare

Formerna för UD:s informella styrning av det löpande stödet har diskuterats de senaste åren, vilket även beskrivits i avsnitt 2.5.4. Tidigare efterfrågade handläggare på Enheten för internationell handelspolitik (UD-IH) underlag direkt från enskilda handläggare på Kommerskollegium, vilket ledde till att myndighetens enhetschefer inte fick överblick över omfattningen av det löpande stödet. I dag riktas förfrågningar i högre grad till enhetschefer och i andra fall stämmer medarbetare oftare av med sina chefer innan de tar fram efterfrågat underlag. Fortfarande görs dock förfrågningar direkt till medarbetare på Kommerskollegium med kort varsel. Enligt Statskontoret finns det anledning att UD ser till att berörda enhetschefer har tillräcklig information om de förfrågningar UD ställer.

Det finns även utrymme för ökad långsiktighet i UD:s styrning av det löpande stödet till förhandlingar. UD efterfrågar ofta underlag med kort varsel, vilket försvårar Kommerskollegiums planering. Även om UD i sin tur får uppdrag med kort varsel i vissa fall, skulle UD oftare kunna delge myndigheten information om kommande aktiviteter och förväntat behov av stöd med längre framförhållning än i dag.

UD anger i dag tydligare vilka avtal Kommerskollegium bör prioritera när myndigheten tar fram underlag för förhandlingar. Tjänstemän på såväl UD som Kommerskollegium menar dock att UD skulle kunna bli

ännu mer strategiskt i sina efterfrågningar. Kommerskollegium skulle då i ännu högre grad kunna fokusera resurserna på de avtal som är mest betydelsefulla för Sverige och de förhandlingar där Sverige har störst möjlighet till inflytande.

Riktlinjer för representation i arbetsgrupper kan förtydligas

Våra intervjuer med tjänstemän på Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM) och Kommerskollegium visar att det ibland råder olika uppfattningar om vilken roll UD respektive Kommerskollegium har vid möten i arbetsgrupper eller kommittéer inom EU. Detta gäller främst vid möten då tjänstemän från både UD och Kommerskollegium deltar. Ibland är det även oklart i vilka situationer Kommerskollegium behöver en instruktion från UD när myndigheten representerar Sverige. I vissa fall är det även otydligt vem som har ansvar för att skriva rapport efter mötena och i vilka situationer UD behöver en rapport från möten där endast Kommerskollegium har deltagit. Statskontoret ser därför ett behov av att riktlinjerna förtydligas och att samtliga berörda medarbetare får kännedom om dem.

Statskontorets rekommendation till regeringen

Enligt Statskontoret bör UD fortsätta att utveckla styrningen av det löpande stödet till regeringen. UD bör göra tydligare prioriteringar när underlag efterfrågas och ha bättre framförhållning än i dag. UD bör även se till att berörda enhetschefer på myndigheten har tillräcklig information om de förfrågningar UD ställer. När det gäller deltagande i arbetsgrupper och kommittéer kan regeringen förtydliga riktlinjerna om ansvarsfördelningen mellan UD och Kommerskollegium.

Statskontorets rekommendation till Kommerskollegium

Kommerskollegium bör se till att alla berörda medarbetare känner till UD:s riktlinjer om ansvarsfördelningen mellan UD och Kommerskollegium vid deltagande i arbetsgrupper och kommittéer.

5.3.2 Finansieringen av biståndet är osäker

Regeringens ramanslag till Kommerskollegium har under senare år legat på relativt oförändrad nivå. Det har skapat förutsättningar för Kommerskollegium att långsiktigt bedriva och planera för verksamheten. Medel som tillförts myndigheten i form av ekonomiska bidrag

har svarat för en mindre del av den totala finansieringen av myndighetens verksamhet. I och med Kommerskollegiums utökade mandat i biståndet har bidragsdelen ökat och svarar i dag för en dryg femtedel av den totala finansieringen.

Finansieringen av Kommerskollegiums nuvarande utvecklingssamarbete vilar på en strategi som regeringen har beslutat om och som löper ut 2014. Regeringens avsikt är att under innevarande år ersätta den nuvarande strategin. Det är inte klart vilken inriktning utvecklingsinsatserna kommer att ha och hur insatserna kommer att finansieras. Det betyder att det ännu är oklart om Kommerskollegium kommer att få tillgång till liknande medel som myndigheten har haft under senare år.

Kommerskollegiums engagemang i det internationella utvecklingssamarbetet påverkar myndighetens förutsättningar att genomföra andra åtaganden. Kommerskollegium för framför allt fram utvecklingssamarbetets positiva aspekt, som består i att det har stärkt den samlade kompetensen vid Kommerskollegium. Till viss del stärks kompetensen genom de enskilda medarbetarnas erfarenhet av utvecklingssamarbetet. Inte minst stärks emellertid kompetensen genom att myndigheten med medlen från Sida har anställt experter som man annars inte hade haft ekonomiskt utrymme för att anställa. En stor del av personalen arbetar med uppgifter knutna till utvecklingssamarbetet medan endast ett fåtal medarbetare arbetar enbart med detta. Denna arbetsfördelning gör att utvecklingssamarbetet har lett till att antalet medarbetare totalt är fler vid myndigheten än vad enbart ramanslaget hade medgett, även om den totala arbetstiden för uppgifter utanför utvecklingssamarbetet inte har ökat.

Inriktningen och omfattningen av det svenska utvecklingssamarbetet ligger utanför Kommerskollegiums mandat att påverka, men kan göra myndighetens framtida kompetensförsörjning sårbar. Den ekonomiska osäkerheten påverkar utrymmet för att bibehålla och utveckla myndighetens kompetens, till exempel genom att i högre grad tillsvidareanställa personal. Därför måste myndigheten kunna hantera osäkerheten i det långsiktiga uppdraget för myndigheten. Vi har även tagit upp denna fråga i avsnitt 5.2.1.

Statskontorets rekommendation till Kommerskollegium

Statskontoret menar att utvecklingssamarbetet inte bara skapar möjligheter för Kommerskollegium utan att det också för med sig vissa ekonomiska risker. Osäkerheten rör finansieringen av motsvarande cirka 10 årsarbetskrafter.

Statskontoret menar att Kommerskollegium därför bör analysera och bedöma de ekonomiska och kompetensmässiga risker som följer av myndighetens engagemang i utvecklingssamarbetet. Mot bakgrund av den bedömning myndigheten gör av riskerna bör myndigheten även ta fram förslag på hur Kommerskollegium bäst kan hantera de allvarligaste riskerna.

5.3.3 Kommerskollegium behöver mer information om företagens erfarenheter

Kommerskollegium är beroende av information från näringslivet om hur regelverk påverkar företagens möjligheter att bedriva handel. När Kommerskollegium tar fram underlag till UD inför förhandlingar om handelsavtal eller utvecklingen av regelverket för den inre marknaden behöver myndigheten företagens erfarenheter och synpunkter. Dessa kan handla om hur företagen påverkas av regelverken och vilka eventuella handelshinder de upplever.

Ett problem för Kommerskollegium är att förmå företagen att besvara myndighetens enkäter i en utsträckning som gör resultaten tillförlitliga. Tjänstemän på UD upplever det också som ett problem att de förhandlingsunderlag Kommerskollegium överlämnar inte innehåller tillräckligt med exempel på hur företag drabbas av handelshinder i praktiken. Kommerskollegium och de företrädare för UD och näringslivsorganisationer som vi har intervjuat delar åsikten att det är ett generellt problem att företag inte avsätter resurser för att ta fram den typ av underlag som Kommerskollegium efterfrågar. Även näringslivsorganisationerna upplever att deras medlemsföretag inte besvarar enkäter i tillräcklig utsträckning. Enligt våra intervjuer ser ofta enskilda företag inte den direkta nyttan av att bidra med underlag för att lösa handelshinder på lång sikt och prioriterar därför inte detta.

Business Sweden ska bistå Kommerskollegium med information

I regeringens riktlinjer för Business Swedens exportfrämjande under 2013 anges att Business Sweden ska bistå Kommerskollegium i hanteringen av handelshinder som uppmärksammas på de marknader som Business Sweden är aktivt.⁴⁶ Syftet med Business Swedens arbete med handelshinder är enligt riktlinjerna bland annat att bidra till utvecklingen av regelverk som är gynnsamma för svensk handel.

Uppdraget i riktlinjerna är en följd av att Kommerskollegium under en längre tid har framfört till Business Sweden och UD att myndigheten skulle ha stor nytta av mer omfattande information från Business Sweden om handelshinder. Redan före uppdraget har Kommerskollegium stämt av frågor om handelshinder med Business Swedens huvudkontor i Stockholm, till exempel inför möten i kommittéer inom EU. Kommerskollegium menar dock att Business Sweden borde ha tillgång till mer information om handelshinder. Business Sweden har kontor i 57 länder, många av dem utanför EU, som erbjuder hjälp till svenska företag som vill exportera eller etablera sig i dessa länder. Vissa av de företag som vänder sig till Business Swedens utlandskontor har stött på handelshinder i landet, vilket gör att kontoren får information om hur handelshinder drabbar svenska företag i praktiken.

Våren 2013 kontaktade Business Sweden Kommerskollegium med anledning av uppdraget i riktlinjerna. Former för ett fortsatt samarbete togs fram. Kommerskollegium tog fram ett underlag till utlandskontoren om vad som utgör handelshinder och vilken information myndigheten har behov av. Underlagen skulle avhjälpa det problem som tidigare framförts av Business Sweden, nämligen att utlandskontoren inte har kunskap om vilka problem för företagen som kan definieras som handelshinder.

Enligt de former för samarbete som Kommerskollegium och Business Sweden kom överens om ska utlandskontoren förmedla information om handelshinder till Business Swedens huvudkontor i Stockholm.

⁴⁶ Business Sweden är ingen myndighet, utan ägs till hälften av staten och till hälften av Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening som representerar näringslivet. Regeringen styr Business Swedens statliga åtaganden genom årliga riktlinjer för exportrespektive investeringsfrämjandet.

Huvudkontoret ska därefter sammanställa informationen och regelbundet, till exempel en eller två gånger per år, låta Kommerskollegium få ta del av den.

Enligt Business Swedens huvudkontor har utlandskontoren ännu inte börjat förmedla information om handelshinder på det sätt som hade planerats.

Utlandsmyndigheterna ska bistå Kommerskollegium

UD har tagit fram en intern vägledning för hantering av handelshinder inom utrikesförvaltningen.⁴⁷ I vägledningen anges bland annat att utlandsmyndigheterna om möjligt löpande ska rapportera om uppmärksammade handelshinder till UD. En kopia ska skickas till Kommerskollegium. Vidare anges att utlandsmyndigheterna i de fall löpande rapportering inte är möjlig åtminstone årligen ska skicka en rapport, lämpligen i anslutning till utlandsmyndighetens främjandeplan.

UD tog fram vägledningen i augusti 2012. Enligt Kommerskollegium har myndigheten ännu inte fått någon rapport om uppmärksammade handelshinder från utlandsmyndigheterna.

Statskontorets rekommendation till regeringen

Kommerskollegium får inte del av den information om handelshinder som myndigheten har behov av och som Business Sweden och utlandsmyndigheterna ska förse myndigheten med. Regeringen bör enligt Statskontoret säkerställa att Kommerskollegium får del av denna information. Som en del i detta bör regeringen utreda om uppdraget att bistå Kommerskollegium i hanteringen av handelshinder, som anges i riktlinjerna för Business Swedens exportfrämjande år 2013, bör förtydligas.

Statskontoret anser vidare att regeringen bör utreda skälen till att utlandsmyndigheterna ännu inte har rapporterat uppmärksammade handelshinder till UD eller Kommerskollegium.

⁴⁷ Utrikesdepartementet, *Vägledning för hantering av handelshinder inom Utrikesförvaltningen*, 2012-08-20, Bilaga till beslut UF2012/49618/FIM.

5.3.4 Undersök konsekvenser av nya uppgifter utanför kärnverksamheten

Kommerskollegiums uppdrag har skiftat genom åren och myndigheten har haft uppgifter inom flera områden. Sedan 1994 har Kommerskollegium ett mer renodlat uppdrag som myndighet för utrikeshandel. Kommerskollegium har sedan EU-medlemskapet också fått en allt tydligare roll som inre marknadsmyndighet och även vissa operativa uppgifter knutna till Sveriges EU-medlemskap. Hit hör till exempel att vara kontaktpunkt för varor och tjänster och Solvit-center.

Kommerskollegium har alltså karaktären av en renodlad handelsmyndighet. Kommerskollegium kommer inom kort att få ett uppdrag att fungera som förlikningsorgan för ett europeiskt system för elektroniska vägtullar. Detta uppdrag ligger utanför myndighetens kärnkompetens. Bortsett från denna förlikningsuppgift ligger dock myndighetens uppgifter inom områden som rör antingen utrikeshandel, EU:s inre marknad eller EU:s handelspolitik.

I vårt utredningsarbete har emellertid vissa farhågor framförts om att Kommerskollegium framöver kan tilldelas fler uppgifter som inte ligger inom myndighetens kärnkompetens. Såväl tjänstemän inom UD som Kommerskollegium menar att det finns tydliga fördelar med att myndigheten är en renodlad myndighet för handelsfrågor. All kompetens kan fokuseras på sakfrågor inom handelsområdet och bidrar på så sätt till att stärka myndighetens samlade kompetens om handelsfrågor.

En möjlig orsak till att regeringen skulle vara mer villig att tilldela Kommerskollegium uppgifter utanför kärnområdet är att myndigheten har fått en mer framskjuten roll som inre marknadsmyndighet. Detta kan göra att uppgifter som följer av att Sverige är en del av den inre marknaden och som inte naturligt faller på någon annan myndighet läggs på Kommerskollegium, trots att dessa uppgifter kräver annan kompetens än om handelsfrågor.

Statskontorets rekommendation till regeringen

Statskontoret anser att regeringen bör följa upp konsekvenserna av att Kommerskollegium tilldelas uppdraget att fungera som förlikningsorgan för ett europeiskt system för elektroniska vägtullar. Även inför eventuella beslut om att i framtiden tilldela Kommerskollegium nya

uppgifter utanför kärnverksamheten bör regeringen analysera hur kärnverksamheten påverkas, även i de fall extra resurser tillförs myndigheten.

5.4 Särskilda frågor i uppdraget

I detta avsnitt behandlar vi de särskilda frågeställningar som regeringen preciserat i uppdraget till Statskontoret. Den första frågan rör behovet av ett insynsråd vid myndigheten. De två andra frågorna handlar om balansen mellan uppgifter inom två verksamhetsområden.

5.4.1 Inte tillräckligt stöd för att föreslå insynsråd

I regeringens uppdrag till Statskontoret anges att vi ska belysa behovet av att knyta ett insynsråd till Kommerskollegium.⁴⁸

I den förvaltningspolitiska propositionen⁴⁹ anger regeringen att utgångspunkten för valet av ledningsform för en myndighet ska vara verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt. När det gäller insynsråd anges att deras uppgift är att utöva insyn och att ge råd till myndighetschefen i enrådighetsmyndigheter. En enrådighetsmyndighet leds av en myndighetschef som är direkt ansvarig inför regeringen och inte har någon styrelse över sig. Insynsråden har inga beslutsbefogenheter. I övrigt anger regeringen att insynsråd exempelvis kan förekomma då insyn i verksamheten av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper. Regeringen har valt att knyta insynsråd till majoriteten av enrådighetsmyndigheterna.

Begränsat stöd för insynsråd bland våra intervjupersoner

I våra intervjuer med företrädare för UD och Kommerskollegium har vi ställt frågor om behovet av ett insynsråd och vilken funktion ett insynsråd skulle kunna ha. Även representanterna från ett antal

⁴⁸ I sammanhanget bör nämnas att Statskontoret enligt ett annat regeringsuppdrag ska göra en kartläggning av myndigheternas ledningsformer och analysera hur de olika ledningsformerna påverkar styrningen av myndigheterna. Uppdraget kommer att avrapporteras den 28 februari 2014.

⁴⁹ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

näringslivsorganisationer har i intervjuer fått ge sina uppfattningar om Kommerskollegiums kontakter med näringslivet. Statskontoret har inom ramen för detta uppdrag inte haft utrymme att intervjua Kommerskollegiums övriga målgrupper, dvs. myndigheter, kommuner och allmänheten.

Merparten av företrädarna för UD ser inget behov av ett insynsråd och har ingen tydlig bild av vilken funktion det ska fylla. Vissa personer menade att insynsråd generellt sett ofta inte har någon större betydelse för insynen i en myndighet eller dess verksamhet. De företrädare för UD som ser ett behov menade att det skulle gynna myndigheten om ledningen kontinuerligt fick råd om strategiska frågor av representanter från näringslivet, andra myndigheter och andra organisationer inom handelsområdet. Intervjupersonerna anser visserligen att Kommerskollegium redan har mycket kontakter med dessa grupper kring olika sakområden, men att det även kan finnas behov hos ledningen att få stöd kring övergripande frågor för myndigheten. De skäl för ett insynsråd som anförs av UD:s tjänstemän rör inte behovet av insyn i verksamheten. Företrädarna för UD har inte blivit uppmärksammade på att politiker eller intressenter känner ett behov av ökad insyn i Kommerskollegiums verksamhet.

Representanterna från näringslivsorganisationerna anser generellt sett att de har tillräckliga etablerade kontakter med Kommerskollegium. Kommerskollegium har i dag mycket kontakter med näringslivet i olika sakfrågor. Varje år bjuds även näringslivsrepresentanter in till en sammankomst för att lämna synpunkter och göra inspel kring verksamheten på en övergripande nivå.

I våra intervjuer med Kommerskollegiums generaldirektör och enhetschefer har vi ställt frågor om ledningens behov av råd och stöd från ett insynsråd. De intervjupersoner som har haft en uppfattning i frågan anser inte att det finns behov av ett insynsråd ur myndighetens perspektiv. Dessa personer anser att de kontakter myndigheten redan har med representanter för olika målgrupper är tillräckliga för verksamhetens behov. Vissa personer har även uttalat en oro för att det skulle vara svårt att skapa ett tillräckligt engagemang hos ledamöterna.

Analysen ger inte tillräckliga argument för att inrätta ett insynsråd

Kommerskollegium är en myndighet som har flera målgrupper, vilket kan vara ett argument för ett insynsråd. Näringslivsorganisationerna, som är en central målgrupp utöver regeringen, har dock generellt inte behov av ökad insyn i eller ökade möjligheter att påverka Kommerskollegiums verksamhet.

Kommerskollegiums verksamhet påverkar endast i begränsad grad allmänheten och privatpersoner. Behovet av insyn från till exempel riksdagsledamöter torde därför vara begränsat och har heller inte framförts till UD eller Kommerskollegium. Det område som myndigheten verkar inom, dvs. handelspolitiken, är ett område som det i stor utsträckning råder politisk enighet om, vilket också borde minska behovet av insyn.

När det gäller behovet av råd och stöd till myndigheten anser myndighetsledningen att det i dag tillgodoses genom redan etablerade kontakter med målgrupperna. Däremot framför vissa företrädare för UD att myndighetens verksamhet skulle kunna utvecklas genom stöd från ett insynsråd.

Om skälen till att inrätta ett insynsråd främst rör stöd till ledningen och inte insyn, finns alternativ till att regeringen inrättar ett insynsråd. Myndighetsledningen har möjlighet att inrätta råd för att tillgodose sitt eget behov av stöd och råd i styrningen av verksamheten. Egeninrättade råd kan enligt Statskontoret vara mer ändamålsenliga för att uppfylla syftet att myndigheten ska få stöd, eftersom myndighetsledningen utser ledamöterna. Däremot fyller sådana råd ingen eller begränsad funktion för att öka insynen i verksamheten.

Statskontoret har i det underlag som tagits fram för myndighetsanalysen inte funnit tillräckliga motiv för att föreslå att regeringen ska inrätta ett insynsråd vid Kommerskollegium. Detta utesluter dock inte att intressenter som inte omfattats av våra intervjuer kan se behov av ett insynsråd.

5.4.2 Balansen mellan långsiktiga utredningar och löpande uppgifter

Inom ramen för myndighetsanalysen har vi i uppdrag att beskriva balansen mellan olika uppgifter inom två av Kommerskollegiums verksamhetsområden.

Inom analysen av verksamhetsområdet EU:s inre marknad ska Statskontoret beskriva balansen mellan Kommerskollegiums analysarbete och tillämpningen av EU-regelverket. I analysen av verksamhetsområdet EU:s yttre handelspolitik ska Statskontoret beskriva balansen mellan Kommerskollegiums mer långsiktiga analysarbete och stödet till UD i det löpande förhandlingsarbetet.

Tolkning av uppdragsfrågan

Statskontoret har i intervjuerna med uppdragsgivaren diskuterat tolkningen av de båda uppdragsfrågorna. Efter dessa diskussioner har vi tolkat dem som att det rör sig om balansen mellan långsiktiga utredningar och löpande uppgifter. De långsiktiga utredningarna kan vara egeninitierade men även angivna i regleringsbrev som formella uppdrag. Inom området den inre marknaden avser ”tillämpningen av EU-regelverket” löpande uppgifter såsom servicefunktionerna som riktar sig till företag, privatpersoner och myndigheter, anmälningsprocedurerna för regler om varor och tjänster samt annan informationsverksamhet. Inom området EU:s externa handelspolitik innebär de löpande uppgifterna att ta fram underlag till UD inför förhandlingar om handelsavtal.

De uppgifter som inte inkluderas i uppdragsfrågorna är en del av det löpande stöd till UD som ges inom inre marknadsområdet, till exempel inför rådsarbetsgrupper inom EU, och som är mer begränsat i omfattning än det som ges inom området den externa handelspolitiken. Inom området den externa handelspolitiken omfattar uppdragsfrågan inte löpande hantering av ärenden, som till exempel rör sanktioner, licenser och tullsuspensioner.

Vi har tolkat uppdragsfrågorna som att balansen mellan uppgifterna inom varje område kan beskrivas dels genom resursfördelningen mellan dem, dels genom en genomgång av resultaten för uppgifterna.

Kostnader särredovisas inte enligt indelningen i uppdragsfrågorna

Det har inte varit möjligt att analysera kostnaderna för de specifika uppgifterna. Kommerskollegium särredovisar i sin årsredovisning inte kostnaderna för det löpande stödet till UD respektive långsiktiga utredningar inom området EU:s externa handelspolitik. Inom området EU:s inre marknad särredovisas de löpande uppgifterna i form av servicefunktioner och dylikt. Däremot redovisas mer omfattande utredningar inte skilt från det löpande stödet till UD, vilket gör att den ena typen av uppgifter som specificeras i uppdragsfrågan inte går att följa. Kommerskollegiums tidredovisningssystem gör det inte heller möjligt att följa kostnaderna utifrån dessa specifika indelningar.

Målgruppernas syn på resultaten för de olika uppgifterna

Då det inte har varit möjligt att analysera kostnaderna för de specifika uppgifterna har vi valt att undersöka uppdragsfrågorna genom att se på de resultat som har uppnåtts. I avsnitt 4.2 har vi redovisat hur Kommerskollegiums målgrupper uppfattar myndighetens resultat. Dessa resultat diskuteras här utifrån den indelning av uppgifter som följer av uppdraget till Statskontoret.

Balansen mellan uppgifterna inom området EU:s inre marknad

De långsiktiga utredningar som Kommerskollegium publicerar håller enligt företrädare för UD och näringslivet hög kvalitet. Tjänstemän vid Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM) anser dock att rapporterna skulle kunna bli mer policyrelevanta om UD involverades mer i planeringen av kommande utredningar. Samtidigt pekar vissa tjänstemän även på att UD tydligare skulle kunna uttrycka sitt behov av att vissa frågeställningar eller områden utreds.

När det gäller de löpande uppgifterna inom inre marknadsområdet som avses i uppdragsfrågan, dvs. servicefunktionerna, anmälningsprocedurerna och informationsuppdraget, anser företrädare för såväl UD som Kommerskollegium att myndigheten har utvecklat en fungerande verksamhet de senaste åren. De verksamheter som följs upp av EU-kommissionen får i stort sett goda omdömen. Samtidigt menar vissa tjänstemän på UD att Kommerskollegium skulle kunna arbeta mer aktivt och strategiskt för att utveckla verksamheten, bland annat med informationen om regelverken för den inre marknaden.

Sammantaget visar analysen av uppgifterna inom inre marknadsområdet att det finns behov av att Kommerskollegium dels stärker policyrelevansen i utredningarna inom området, dels utvecklar arbetssättet för de löpande uppgifterna som rör regelverken kring den inre marknaden. Statskontoret anser därför att det är mer fruktbart att diskutera vilka utvecklingsbehov som finns inom inre marknadsområdet än att beskriva balansen mellan utredningar och löpande uppgifter.

Balansen mellan uppgifterna inom området EU:s externa handelspolitik

Inom området EU:s externa handelspolitik anser tjänstemännen inom UD och vid de ständiga representationerna att Kommerskollegiums långsiktiga utredningar håller hög kvalitet och inom vissa områden är internationellt framträdande. Därmed stärker utredningarna Sveriges position i förhandlingar och skapar trovärdighet för svenska ståndpunkter. Tjänstemän vid Enheten för internationell handelspolitik (UD-IH) pekar dock på att de har behov av en större inblick i Kommerskollegiums planering av kommande utredningar. Utredningarna skulle också, i likhet med dem om EU:s inre marknad, kunna bli mer policyrelevanta.

Intervjupersonerna är generellt sett nöjda med de löpande underlag inför förhandlingar om handelsavtal som Kommerskollegium bistår regeringen med. Tjänstemän vid UD-IH är positiva till att Kommerskollegium i dag gör en så kallad basutredning inför en förhandling, vilket minskar UD:s behov av underlag under förhandlingens gång. UD-IH prioriterar dessutom numera, efter initiativ från Kommerskollegium, i högre grad bland avtalen. Detta har minskat arbetsbördan för Kommerskollegium. Företrädarna för UD-IH menar dock att Kommerskollegium ännu inte har hunnit anpassa verksamheten fullt ut till den ökade mängden förhandlingar om bilaterala avtal mellan EU och tredje land som uppstått efter de avstannade WTO-förhandlingarna. Samtidigt anses UD i ännu högre grad än i dag kunna avgöra vilka avtal som Kommerskollegium bör fokusera på och vilka som endast kräver begränsat eller inget underlag från myndigheten. På så sätt skulle Kommerskollegium kunna effektivisera sitt arbete ytterligare.

Sammanfattningsvis finns det behov av att Kommerskollegium fullföljer den omställning till bilaterala avtal som delvis redan har gjorts.

Detta förutsätter även att UD i ännu högre grad gör prioriteringar bland avtalen. När det gäller de långsiktiga utredningarna som rör EU:s externa handelspolitik efterfrågar UD större insyn i planeringen. Samtidigt ges en samstämmig bild av att Kommerskollegiums rapporter är av hög kvalitet och stärker Sveriges position i handelspolitiska förhandlingar. Liksom för området inre marknaden anser Statskontoret att verksamheten främjas av att UD och Kommerskollegium fokuserar på utvecklingsbehoven för både längre utredningar och löpande stöd till UD, snarare än på balansen mellan uppgifterna.

Långsiktiga utredningar och löpande uppgifter berikar varandra

I en diskussion om balansen mellan långsiktiga utredningar och löpande uppgifter är det enligt Statskontoret viktigt att framhålla att de två typerna av uppgifter berikar varandra. Kommerskollegiums långsiktiga analysverksamhet och utrymmet att initiera egna utredningar är centrala för myndighetens kompetens inom handelsområdet. Den kunskap som byggs upp genom långsiktiga och djupgående utredningar kommer till användning i de löpande uppgifterna. Likaså kan Kommerskollegium i sina utredningar använda den information om till exempel handelshinder som myndigheten får genom sina löpande uppgifter. Kommerskollegium har aktivt främjat utbytet mellan utredningsverksamheten och de löpande uppgifterna genom att enskilda medarbetare i många fall arbetar med båda områdena. Utredningsverksamheten bedrivs även vid flera enheter på myndigheten. På så sätt verkar Kommerskollegium för att de båda typerna av uppgifter ska berika varandra.

Referenser

Dokument från Kommerskollegium

Arbetsplan för organisationsöversynen. Utkast 2010-02-26.

Budgetunderlagen för perioden 2012–2016.

Delrapport organisationsöversynen 2010-05-12. Dnr 900-0292-2010.

Handledning för utredningar. Dnr 1.9-2012-01357-3.

Handlingsplaner för enheterna för 2013.

Kommerskollegiums kompetensförsörjningsstrategi 2013–2016. Utkast 2013-08-18. Dnr 1.5-2013/00566-6.

Kommerskollegiums kompetenspolicy. Utkast 2013-08-18. Dnr 1.5-2013/00566-7.

Kommerskollegiums åiterrapportering – Politik för global utveckling år 2012. 2012-12-03. Dnr 1.7-2012/01491-2.

Lönpolicy 2011-01-10. Dnr 1.2-2011/00014-1.

Redovisning av Kommerskollegiums handelsrelaterade utvecklings-samarbete 2012. Dnr 1.10-2013/00099-3.

Rekryteringspolicy 2006-02-07. Dnr 941-424-06.

Riktlinjer för utnämning till ämnesråd och enhetsråd 2006-12-21.

Risk- och säkerhetsanalys mars 2011.

Tre karriärvägar och externt stöd för karriärplanering 2003-04-24.

Verksamhetsplaner för åren 2008–2013.

Zondera (2012) *Kommerskollegium – Medarbetarundersökning april 2012.*

Årsredovisningar för åren 2008–2012.

Övrigt

Direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

Kommerskollegium (2011) *Företag och enskildas kunskap om den inre marknaden. Resultatet av en intervjuundersökning med 500 företag och 500 privatpersoner.*

Kommerskollegiums webbplats, www.kommers.se.

Prop. 1993/94:138 *Kommerskollegium m.m.*

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014.*

Prop. 2013/14:25 *Infrastrukturavgifter på väg och elektroniska vägtullsystem.*

Regeringsbeslut 2011-03-10. *Strategi för globala ämnesstrategiska utvecklingsinsatser 2011-2014* (UF2011/14341/UD/USTYR).

Regeringens webbplats, www.regeringen.se.

Regleringsbrev avseende Kommerskollegium för budgetåren 2008–2013.

Riksrevisionen 2010-12-06 *Löpande granskning Kommerskollegium 2010*. Dnr 32-2010-0647.

Riksrevisionen (2012) *Sammanställning över funna fel i årsredovisningen*. Dnr 32-2012-0619.

SOU 2009:71 *EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet.*

SOU 2012:60 *Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem.*

Statskontoret 2006:16 *Förvaltning för fri rörlighet.*

Statskontoret 2008:17 *Modell för myndighetsanalyser.*

Utrikesdepartementets protokoll 2013-07-26. *Bidrag till Kommerskollegium för att bibehålla och fördjupa kompetensen att utföra verksamhet på sanktionsområdet (UF2013/44701/UD/SP).*

Utrikesdepartementet 2012-08-20. *Vägledning för hantering av handelshinder inom Utrikesförvaltningen. Bilaga till beslut UF2012/49618/FIM.*

WTO, *Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT-avtalet).*

Överenskommelse mellan Sida och Kommerskollegium om stöd till handelsrelaterade biståndsinsatser under 2011–2014. Sidas insatsnummer 54040119.

Bilaga 1

Regeringens uppdrag till Statskontoret



Regeringsbeslut II:1
2013-05-16 UF2013/29709 /UD/FIM

Utrikesdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utreda verksamheten vid Kommerskollegium

Ärendet

En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är bl.a. de årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa. Regeringen bedömer dock att dialogerna samt centrala underlag som myndigheternas årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse behöver kompletteras med djupare analyser av myndigheterna. På så sätt breddas regeringens bedömningsunderlag i syfte att utveckla styrningen av myndigheten. Statskontoret har inte tidigare genomfört en myndighetsanalys av Kommerskollegium.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Kommerskollegium i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 i rapporten "Modell för myndighetsanalyser" (2008:17).

Analysen ska

- beskriva hur Kommerskollegium utför sitt uppdrag enligt instruktion och regleringsbrev,
- belysa om regeringens styrning är ändamålsenlig,
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag,
- beskriva hur Kommerskollegium samverkar med näringslivet och andra aktörer samt hur samverkan fungerar,
- belysa faktorer som är av särskild vikt för effektiviteten i verksamheten, och
- belysa frågeställningar som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

Postadress
103 39 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 6

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 76

E-post: foreign.registrator@gov.se

Statskontoret ska inom ramen för analysen av verksamhetsområdet EU:s inre marknad beskriva balansen mellan myndighetens analysarbete och tillämpningen av EU-regelverket. I analysen av verksamhetsområdet den yttre handelspolitiken ska Statskontoret beskriva balansen mellan myndighetens mer långsiktiga analysarbete och stödet till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) i det löpande förhandlingsarbetet. Vad gäller myndighetens organisation ska Statskontoret belysa behovet av att framöver knyta ett insynsråd till myndigheten.

Kommerskollegium ska bistå Statskontoret med underlag och upplysningar i behövliga delar.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om hur analysen fortlöper. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 december 2013.

På regeringens vägnar

Ewa Björling



Eva Tarselius Hallgren

Kopia till
S SFÖ
FI BA
UD IH
Kommerskollegium

Intervjuförteckning

Utrikesdepartementet

Daniel Blockert	Biträdande enhetschef
Frida Collste	Gruppchef
Hans Daag	Gruppchef
Cecilia Ekholm	Biträdande gruppchef
Mattias Frumerie	Gruppchef
Helena Johansson	Handläggare
Marie-Helene Lindblom	Gruppchef
Kajsa B Olofsgård	Enhetschef
Maria Ramstedt	Biträdande gruppchef
Eva Tarselius Hallgren	Handläggare
Eva Walder	Utrikesråd

Statsrådsberedningen

Johan Krafft	Kanslichef
--------------	------------

Ständiga representationen i Bryssel

Björn Arvidsson	Förste ambassadsekreterare
Ewa Wennberg	Förste ambassadsekreterare

Ständiga representationen i Genève

Joakim Reiter	Ambassadör
---------------	------------

Kommerskollegium

Liselotte Andersson	Enhetschef
Mikael Bonthelius	Handläggare med ekonomiansvar
Agnès Courades Allebeck	Enhetschef
Karin Eckerdal	Enhetschef
Thomas Hagman	Enhetschef
Lena Johansson	Generaldirektör
Michael Koch	Enhetschef

Ingrid Lindeberg
Anna Renman
Eva Sjögren

Enhetschef
Chefsjurist
Enhetschef

Fokusgrupp 1
Fokusgrupp 2
Fokusgrupp 3

Fem utredare
Sex utredare
Tre fackliga företrädare och ett
huvudskyddsombud

Business Sweden

Magnus Runnbeck

Senior Analyt

Riksrevisionen

Stefan Andersson

Ansvarig revisor

Sida

Christina Hartler

Biträdande avdelningschef

Tillväxtanalys

Dan Hjalmarsson

Generaldirektör

Organisationer och branschföreträdare

Håkan Björklund
Olof Erixon
Fredrik Johansson

Utredare, Livsmedelsföretagen
Jurist, Svenskt Näringsliv
Policychef, Stockholms handels-
kammare

Stefan Kvarfordt
Maria Sandow
Per Tyding

Trade Advisor, Svensk Handel
Chef utrikeshandel, Svensk Handel
Vice vd, Sydsvenska handels-
kammaren

Cemille Üstün
Eva Wigren
Jesper Öhrn
(synpunkter per e-post)

Jurist, Almega
Avdelningschef, Teknikföretagen
Avdelningschef, Västsvenska
handelskammaren