

Utrikesförvaltning i världsklass

Slutbetänkande av Utrikesförvaltningsutredningen

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:21

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23546-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Många händelser i världen har påverkat svensk utrikespolitik sedan den senaste breda översynen av svensk utrikesförvaltning presenterades 1988. Berlinmurens fall, Sovjetimperiets upplösning, de baltiska ländernas frigörelse och Sveriges medlemskap i EU är bara några exempel på sådana händelser. Till detta ska läggas förändrade handelsmönster och nya framväxande ekonomiska stormakter, liksom svenskarnas förändrade resemönster och ökande migrationsströmmar. Nya krav och nya möjligheter inryms i det som i dagligt tal brukar kallas globalisering. Internationella förhållanden och nationell politik är numera oskiljaktigt förknippade med varandra. Det gäller också för Sverige.

Detta leder naturligt till frågor om hur svensk utrikesförvaltning kan förändras och organiseras på ett så effektivt och rationellt sätt som möjligt för att kunna möta globaliseringens krav och möjligheter. Hur kan den bäst främja svenska intressen i världen och hur kan den på bästa sätt bistå med relevant underlag och understöd för den svenska utrikespolitiken? Riksdagen har uppmärksammat frågan och regeringen har därför och mot ovanstående bakgrund den 23 juli 2009 beslutat om direktiv till en offentlig utredning för att genomföra en bred översyn av den svenska utrikesförvaltningen. Regeringen beslutade samma dag att tillkalla då verkställande direktören, numera landshövdingen, Peter Egardt som särskild utredare. Den 31 augusti förordnades departementsrådet Anna Hammargren som huvudsekreterare. Departementsrådet Harald Sandberg, f.d. ambassadören Stellan Ottosson och f.d. ambassadören Anders Oljelund förordnades den 1 september som biträdande utredningssekreterare. Pol.mag. Elias Nyberg förordnades som biträdande utredningssekreterare den 1 oktober. F.d. ambassadören Stellan Ottosson och departementsrådet Harald Sandberg avträdde sina uppdrag den 30 april respektive den 30 september 2010. Kanslirådet Andreas von Uexküll

förordnades den 1 september 2010 som biträdande sekreterare. F.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson och departementsrådet Bo Malmqvist har biträtt utredningen med juridiska bedömningar kring utlandsmyndigheternas status. Regeringen beslutade den 21 januari 2010 om tilläggsdirektiv till utredningen. Dessa tog fasta på önskemålen om att öka flexibiliteten i utrikesrepresentationen. Utredningen presenterade ett delbetänkande den 27 april 2010 med förslag om hur detta skulle kunna uppnås. Slutbetänkandet berör de mer verksamhetsinriktade delarna av utredningsuppdraget och ska lämnas senast den 1 mars 2011 enligt regeringens beslut om tilläggsdirektiv från den 30 september 2010.

Utredningen har haft tillgång till ett stort antal tidigare utredningar och rapporter som har berört delar av utrikesförvaltningens arbete. I Globaliseringsrådets rapport *Sverige i världen* dras ett antal slutsatser för Sveriges del, vilka också riktar sig till utrikesförvaltningen. Rapporten föranledde en omfattande diskussion inom utrikesförvaltningen med synpunkter som har beaktats av utredningen.

En sakkunniggrupp har genom beslut den 10 oktober 2009 knutits till utredningen. De sakkunniga är verkställande direktören Claes de Neergaard, ambassadören Ulf Dinkelspiel, verkställande direktören Mats Harborn, landshövdingen Barbro Holmberg, f.d. generaldirektören Jörgen Holmquist, vice verkställande direktören Lars Göran Johansson, oppositionsborgarrådet Carin Jämtin, bitr. förhandlingschefen Anders Stålsby och f.d. överingenjören Johan Tunberger. Sakkunniggruppen har sammanträtt åtta gånger för att behandla delbetänkandet och föreliggande slutbetänkande.

Till utredningen har knutits en expertgrupp med företrädare för Regeringskansliets samtliga departement, Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen. Gruppen har sammanträtt vid sex tillfällen då man bl.a. diskuterat förslagen i utredningens betänkanden. Ett par referensgrupper har också biträtt utredningen, däribland en särskild diplomatgrupp med drygt tioalet ledamöter. Under hela utredningsperioden har intervjuer med cirka 250 myndighetschefer, diplomater, näringslivsföreträdare, fackliga organisationer, organisationsföreträdare m.fl. genomförts. Studiebesök på plats har gjorts i Belgien, Danmark, Finland, Japan, Kanada, Kenya, Nederländerna, Syrien, Storbritannien och USA. Samtal har även förts med ett antal andra länders utrikesförvaltningar. Enkätundersökningar har genomförts med de svenska utlandsmyndigheterna samt med departementen, Förvaltningsavdelningen och Statsrådsberedningen. Utredningen, som har arbetat under namnet Utrikesförvaltningsutredningen, får

härmed överlämna slutbetänkandet *Utrikesförvaltning i världsklass*
(SOU 2011:21). I och med detta är uppdraget avslutat.

Stockholm den 8 mars 2011

Peter Egardt

/Anna Hammargren
Anders Oljelund
Elias Nyberg
Andreas von Uexküll

Innehåll

Begrepp och förklaringar	13
Sammanfattning	21
Summary	47
1 Inledning	75
1.1 Utrikesförvaltningsutredningens uppdrag	75
1.1.1 Delbetänkandet och slutbetänkandet.....	77
1.1.2 Slutbetänkandets disposition	79
1.2 Diplomatisk verksamhet i historiens ljus	82
1.3 Omvärldsbeskrivning – utgångspunkt för svensk utrikespolitik och utrikesförvaltning.....	85
1.3.1 Globaliseringen ändrar spelplanen.....	86
1.3.2 Regeringars utblick.....	87
1.3.3 Sverige i världen – världen i Sverige.....	91
2 Regeringens internationella arbete och utrikesförvaltningens roll	97
2.1 Utrikespolitiska utgångspunkter	99
2.1.1 Utrikespolitikens syfte.....	99
2.1.2 Svenska intressen	99
2.1.3 Utsuddad gräns mellan utrikes- och inrikespolitik	101
2.2 Ökade krav på Regeringskansliet.....	102
2.3 Sveriges utrikesförvaltning	105

2.3.1	Jämförelse med andra länder	105
2.3.2	Utrikesförvaltningens uppdrag och omfattning	107
2.4	Svensk närvaro utifrån nya utmaningar	116
2.4.1	Jämförelse med andra länders utrikesrepresentation	118
2.4.2	Var och hur ska Sverige vara representerat?	122
3	En modern utrikespolitik	125
3.1	Svensk utrikes- och säkerhetspolitik.....	125
3.1.1	Vad är utrikespolitik?	126
3.1.2	En förändrad och breddad säkerhetspolitik	128
3.1.3	Ekonomisk utrikespolitik – <i>Economic Diplomacy</i> ...	132
3.1.4	Sverige i det europeiska arbetets kärna	135
3.1.5	Nordiskt samarbete	139
3.1.6	Dagens och morgondagens multilaterala samarbete.....	140
3.1.7	Framgångsfaktorer i multilateralt arbete	143
3.2	Offentlig diplomati kan öka politikens genomslag.....	145
3.2.1	Vad är offentlig diplomati?.....	146
3.2.2	Andra länder	147
3.2.3	Utrikesförvaltningens arbete med Sverigefrämjande och offentlig diplomati	148
3.2.4	Hur kan verksamheten bli mer ändamålsenlig?	150
3.2.5	Utrikesförvaltningens kommunikation med det svenska samhället	152
4	Beredning av utrikespolitik i Regeringskansliet	155
4.1	Bred formulering av regeringens internationella politik.....	156
4.1.1	Omvärldsförändringar motiverar ett utvecklat tvärsektoriellt arbete i Regeringskansliet	157
4.1.2	Samstämmighet i den internationella politiken – exempel från några andra länder.....	160
4.1.3	Statssekreterargrupp för formulering och samordning av svensk politik i prioriterade internationella frågor	162
4.2	Regeringskansliets styrning av utrikesrepresentationen.....	164
4.2.1	Hela Regeringskansliets utrikesrepresentation.....	167

4.2.2	Bred process för styrning av utrikesrepresentationen.....	170
4.2.3	Fördelar och utmaningar med en bred beredningsprocess.....	172
4.3	Specialattachéer	173
4.3.1	En koordinerad planering av specialattachéers placering	176
4.4	Styrning av EU-representationen i Bryssel	178
4.5	Bättre kommunikation inom Regeringskansliet och med utlandsorganisationen.....	182
4.5.1	Rutiner för kontakter och samråd mellan UD och övriga Regeringskansliet	185
4.5.2	Tillgänglighet till utlandsorganisationens rapportering	186
4.5.3	Information från Regeringskansliet till utrikesrepresentationen.....	191
5	Styrning av vissa utrikespolitiska verksamheter.....	193
5.1	En stärkt handels- och främjandeverksamhet	193
5.1.1	Varför handels- och främjandepolitik?.....	195
5.1.2	Många svenska handels- och främjandeaktörer	200
5.1.3	Samarbete och rollfördelning mellan utrikesförvaltningen och Exportrådet	212
5.1.4	Investeringsfrämjandets betydelse	225
5.1.5	Synergier mellan utvecklings-samarbete, handel och främjande.....	227
5.2	Förtydligade roller inom utvecklings-samarbetet	230
5.2.1	Utvecklings-samarbetet i dag	232
5.2.2	Internationella jämförelser	234
5.2.3	Styrdokument för utvecklings-samarbetet – dagsläget	240
5.2.4	Relationen mellan UD och Sida. Bedömningar och förslag	241
5.3	Utrikesförvaltningens verksupdrag och andra tjänster	248
5.3.1	Generella principer för efterfrågestyrd verksamhet	250
5.3.2	Konsulär och rättslig verksamhet	256

5.3.3	Hanteringen av migrationsärenden.....	273
6	Att skapa en mer effektiv utrikesförvaltning.....	287
6.1	Yttre och inre effektivitet i utrikesförvaltningen.....	288
6.2	Analys, policyformulering, styrning och uppföljning av utrikesförvaltningens verksamheter.....	290
6.2.1	Strategiska verksamhetsmål – utgångspunkter för styrning av statlig förvaltning.....	291
6.2.2	Sammanhållen analys som grund för strategisk policy.....	293
6.2.3	Planering, prioritering och uppföljning av verksamheter.....	296
6.2.4	En internationell utblick.....	302
6.2.5	Enad ledning och ett sammanhållet stöd för policyformulering och planering.....	306
6.2.6	Andra effektiviseringsåtgärder i utrikesförvaltningen.....	310
6.3	Väl avvägd och förutsägbar resurssättning.....	311
6.3.1	Förstärkt verksamhet genom effektiviseringar och omprioriteringar.....	313
6.3.2	Regeringskansliets resurssättning av utrikesrepresentationen.....	314
6.3.3	Utrikesförvaltningens dubbla produktivitetskrav.....	316
6.3.4	Mekanism för reglering av valutafluktuationer.....	317
6.3.5	Tydlighet om avgiftsfinansiering.....	319
7	En strategisk kompetensförsörjning för att möta verksamhetens krav.....	323
7.1	Verksamhetens behov måste styra kompetensförsörjningen.....	325
7.1.1	Personalstatistik och Regeringskansliets internationalisering.....	326
7.1.2	Vilken kompetens behövs i utrikesförvaltningen?.....	328
7.2	Förutsättningar för kompetensförsörjningen.....	331
7.2.1	Omfattning och verksamhet i UD och utlandsorganisationen.....	331
7.2.2	En stark personalenhet i UD.....	333

7.2.3	Är mer flexibla anställningsformer att föredra för att tillgodose utrikesförvaltningens kompetensbehov?	334
7.2.4	Kompetensväxling skapar möjligheter	336
7.3	Verktyg för strategisk kompetensförsörjning	337
7.3.1	Att vara en attraktiv arbetsplats och god arbetsgivare	338
7.3.2	En ändamålsenlig rekrytering: tre huvudgrupper i fokus	340
7.3.3	Ökad rörlighet mellan utrikesförvaltningen och övriga delar av Regeringskansliet	342
7.3.4	Ökad extern personalrörlighet.....	345
7.4	En effektiv bemanning.....	347
7.4.1	Förenklad bemanningsprocessen och ett IT-stöd för HR-arbetet	347
7.4.2	Formaliserad chefsberedning och tydliga karriärkriterier.....	349
7.4.3	Hänsyn till familjesituation för Regeringskansliets utsända personal	351
7.4.4	Reviderad inkomstskattelag	352
7.4.5	Utveckling i omvärlden kräver skärpt säkerhet i utrikesrepresentationen.....	353
7.4.6	Förbättrad arbetsmiljö.....	355
7.5	En framåtblickande kompetensutveckling	355
7.6	Avveckling eller förflyttning av personal?	358
	Referenser	361
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	369
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv.....	379
Bilaga 3	Tilläggsdirektiv.....	381
Bilaga 4	Bedömningsgrunder för svensk diplomatisk närvaro	383
Bilaga 5	Utrikesförvaltningens organisation	387

Bilaga 6	Utrikesförvaltningens intressenter.....	389
Bilaga 7	Internationella jämförelser.....	395
Bilaga 8	Enkät till utlandsmyndigheter – metod och resultat....	411
Bilaga 9	Myndigheter och aktörer inom handelspolitik, EU:s inre marknad och främjande.....	419
Bilaga 10	Next Generation Strategic Management for Diplomacy.....	425
Bilaga 11	Personalstatistik.....	477

Begrepp och förkortningar

<u>Ord</u>	<u>Förklaring</u>
ALFA och ALFA-T	Allmänna löne- och förmånsavtalet
ALVA	Avtal för allmän visstidsanställning
Ambassad	Högsta formen av diplomatisk representation, vanligen ledd av en ambassadör
AVS-staterna	Sammanslutning för staterna i Afrika, Västindien och Stilla havsområdet
Beskickning	Diplomatisk representation, vanligtvis ambassad
BNP	Bruttonationalprodukt
BRIC	Brasilien, Ryssland, Indien och Kina
CFSP	(<i>Common Foreign and Security Policy</i>) EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
Chargé d'affaires ad interim	Diplomat som leder en ambassad vid ackrediterad ambassadörs frånvaro
Chargé d'affaires en pied	Diplomat som leder en ambassad till vilken ambassadör inte har utsetts

CSR	<i>Corporate Social Responsibility</i>
DAC	<i>Development Assistance Committee</i> (OECD:s biståndsdirektorat)
DANIDA	<i>Danish International Development Agency</i> , numera del av danska utrikesministeriet
Delegation	Kan vara en tillfälligt sammansatt grupp som företräder sitt land vid en konferens eller förhandling, eller en ständig närvaro vid en internationell organisation där landet endast får bevaka förhandlingarna
Departementsuppdrag	Utrikesförvaltningens uppgift att vara beredningsorgan och bistå regeringen
DFID	<i>Department for International Development</i> , brittiska biståndsministeriet
EEAS	<i>European External Action Service</i> , den europeiska utrikestjänsten
EKN	Exportkreditnämnden
Enterprise Ireland	Irländskt främjandeorgan som stödjer exportorienterade företag.
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska Unionen
EUNIC	<i>European Union National Institutes for Culture</i>
FN	Förenta Nationerna

Försvarsattaché	Tjänsteman med militär bakgrund som under en begränsad tid är knuten till en beskickning och har som uppgift att främja relationer och samarbete på försvarets område
Förvaltningsavdelningen	Regeringskansliets förvaltningsavdelning
G 20	<i>Group of 20</i> , bestående av EU samt de nitton länderna Argentina, Australien, Brasilien, Frankrike, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Kina, Mexiko. Ryssland, Saudiarabien, Storbritannien, Sydafrika, Sydkorea, Turkiet, Tyskland och USA
G 7	<i>Group of 7</i> , bestående av Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA. G8 inkluderar Ryssland.
Gemensam beredning	Om ett regeringsärende berör något annat departements ansvarsområde eller något annat statsråd i det egna departementet ska ärendet beredas i samråd med övriga berörda statsråd
Honorärkonsulat	Konsulat där oavlönad honorärkonsul ansvarar för verksamheten
HR	<i>Human Resources</i>
IFUR	Förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen

Industrial Development Agency Ireland	Irlands organ för investeringsfrämjande
Invest in France Agency	Frankrikes investeringsfrämjandeorgan
IRK	Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
ITPS	Institutet för tillväxtpolitiska studier
Karriärkonsulat	Konsulat där arbetet leds av utsänd avlönad personal
KK	Kommerskollegium
Konsulat	Utlandsrepresentation, oftast utanför huvudstaden, med huvudsaklig uppgift att ta hand om konsulära ärenden och främja hemlandet
KRUS	Kompetensrådet för utveckling i staten
LOA	Lag 1994:260 om offentlig anställning
LOK	Avtal för lokalanställda vid utlandsmyndighet
MIV	Migrationsverket
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och Beredskap
NGO	<i>Non-governmental organization</i> (Icke-statlig organisation)
NIR	Näringslivets internationella råd
NL Agency	Nederländernas organisation för handels- och investeringsfrämjande

NORAD	<i>Norwegian Agency for Development Cooperation</i> , ett norskt direktorat för utvecklingssamarbete
NSA	UD:s funktion som ansvarig myndighet för Sveriges efterlevnad av informationstekniska säkerhetsbestämmelser gentemot EU, NATO och Europeiska rymdorganisationen (ESA)
NSU	Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet
NU-rådet	Rådet för näringsliv och utveckling består av representanter på hög nivå från det svenska näringslivet, berörda departement och relevanta myndigheter.
ODA	<i>Official Development Assistance</i> (DAC:s statistik över bistånd)
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PM	Promemoria
RALS	Ramavtal mellan centrala parter om lokal lönebildning
Regeringskansliet	Statlig förvaltningsmyndighet under regeringen, bestående av statsrådsberedningen, förvaltningsavdelningen och de olika fackdepartementen.
Representation	Ett lands ständiga närvaro vid en internationell organisation
RK Arbetsgivarenhet	Regeringskansliets arbetsgivarenhet

RK Kompetens	Regeringskansliets kompetensutvecklingsenhet
RK PA STÖD	Regeringskansliets stödenhet för personal och administration
SAU	Sveriges allmänna utrikeshandelsförening
SEK	AB Svensk exportkredit
SI	Svenska institutet
SOU	Statens offentliga utredningar
Specialattaché	Tjänsteman som för en begränsad tid är knuten till en eller flera beskickningar för bevakning av ett särskilt område och som har Regeringskansliet (utöver UD) som huvudman.
SSR	Sveriges standardiseringsråd
STATT	Sveriges tekniska attachéer
SWEDAC	Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll
Ubifrance	<i>l'Agence française pour le développement international des entreprises</i> (Frankrikes exportfrämjandeorgan)
UD	Utrikesdepartementet
UD-FIM	Enheten för främjande och EU:s inre marknad
UD-FIM-PES	Regeringskansliets projektexportsekretariat vid enheten för främjande och EU:s inre marknad

UD-IH	Enheten för internationell handelspolitik
UD-KC	Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden
UD-P	Personalenheten
UD-PIK	Enheten för press, information och kommunikation
UD-PLAN	Planeringsstaben
UD-PROT	Protokollet
UD-SPRÅK	Språkenheten
UD-SSSB	Sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap
UD-UP	Enheten för utvecklingspolitik
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNESCO	Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
URA	Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands
Utlandsmyndighet	Ambassad, representation, delegation eller karriärkonsulat
Utlandsorganisationen	Sveriges nätverk av utlandsmyndigheter

Utrikesförvaltningen	Utrikesdepartementet i Sverige samt utrikesrepresentationen
Utrikesrepresentationen	Sveriges nätverk av utlandsmyndigheter
UVA	Avtal om utlandstjänstgöring
Verksuppdrag	Den del av utrikesförvaltningens verksamhet som rör förvaltningsärenden och myndighetsutövning mot enskild
WKÖ	<i>Wirtschaftskammer Österreich</i> (Österrikes organisation för handelsfrämjande)
WTO	<i>World Trade Organization</i>

Sammanfattning

Regeringars hantering av utrikesrelationer och utrikesärenden har en lång historia. Inriktningen av utrikespolitiken och annan internationell verksamhet styrs av globala förhållanden och nationella intressen, men formerna att bedriva dem förändras över tiden. De har intensifierats och breddats och i vissa avseenden förenklats.

Denna utrednings uppdrag är att ställa och försöka besvara frågan om vilket slags utrikesförvaltning Sverige behöver för framtiden. Det handlar om vilka arbetsformer Utrikesdepartementet (UD), utrikesrepresentationen och Regeringskansliet ska ha för att i en tid av globalisering och förändringar på bästa sätt tillvarata Sveriges internationella intressen. Eftersom alla departement i dag arbetar med internationella frågor berör förslagen även andra delar av Regeringskansliet än UD.

Det delbetänkande som utredningen tidigare har presenterat (SOU 2010:32) tar upp effektivitet och flexibilitet i utrikesrepresentationen. Slutbetänkandet ser till utrikespolitiken i sin helhet och till dess förvaltning.

Direktiven föreskriver att förslag som läggs ska kunna genomföras inom nuvarande budgetramar. Utredningen följer dessa riktlinjer. De reformer som föreslås för utrikesförvaltningen ska i stort kunna finansieras genom föreslagna effektiviseringsåtgärder i kombination med vissa omräkningsjusteringar.

Omvärldens snabba utveckling ställer emellertid nya krav. Regeringen måste nu och framöver ha ett Regeringskansli med strategisk internationell utblick, en stark och effektiv utrikesförvaltning och en ändamålsenlig svensk diplomatisk närvaro i utlandet. Det behövs för att driva och försvara svenska intressen. För att klara den uppgiften behövs en förvaltning som kräver snarare mer än mindre resurser.

Förutsättningar för svensk utrikespolitik och dess förvaltning

Utrikespolitiken och dess förvaltning vilar ytterst på anpassning till och god förankring i det svenska samhället. Det måste vara tydligt för medborgarna och för det svenska samhället i stort att utrikespolitiken bedrivs i deras intresse, lång- och kortsiktigt. Svensk närvaro i utlandet syftar till att främja dessa intressen och till att ge stöd till myndigheter, företag, organisationer och privatpersoner med god serviceanda och enligt gällande regler.

De omvärldsförändringar som påkallar förändringar av utrikespolitiken och dess förvaltning kan egentligen alla kopplas till vad vi kallar för globalisering. Att globaliseringen ställer ökade krav på snabbhet och flexibilitet för att anpassa verksamhet och organisationer till nya förutsättningar är en välspredd insikt. Att den kan innebära både möjligheter och utmaningar är också uppenbart. Ökat ömsesidigt beroende mellan länder, institutioner, organisationer och företag, innebär ökade kontaktytor, däribland även fler friktionsytor att hantera. Detta gäller för många olika verksamheter, offentliga och privata, lokala eller internationella. Svensk utrikespolitik och dess förvaltning måste formas för att möta denna utveckling.

Globaliseringen har förändrat den geopolitiska och säkerhetspolitiska verklighet som regeringens utrikespolitik och övriga internationella verksamhet bedrivs i. Berlinmurens fall för drygt tjugo år sedan, det svenska EU-medlemskapet, utvecklingen av nya säkerhetspolitiska utmaningar och aktörer, gränslösa flöden av människor, varor, information, innovation, kapital osv., utgör alla delar eller resultat av globaliseringen. Samtidigt kvarstår eller återuppstår traditionella utrikes- och säkerhetspolitiska utmaningar. På många sätt är förändringarna löftesrika, men vissa är också oroande.

De ekonomiska möjligheter som globaliseringen erbjuder har Sverige, som en liten, öppen och välskött innovationsekonomi, kunnat dra stor nytta av. Men konkurrensen hårdnar. Globala ekonomiska styrkeförhållanden förskjuts, nya marknader utvecklas och tempot i forskning och utveckling är för vissa branscher hisnande. De internationella finansiella strukturerna måste stabiliseras och harmoniseras för att skapa långsiktigt hållbara förutsättningar för tillväxt och global utveckling. Icke-traditionella utrikespolitiska frågor får större utrymme i regeringars internationella politik – och vävs alltmer samman med mer traditionella områden.

På liknande sätt måste allt fler nationella eller inrikespolitiska problem hanteras och lösas tillsammans med andra länder. Utmaningar och lösningar är gränsöverskridande och politikområden är sammanlänkade. Ömsesidiga beroenden ökar och en svensk röst behövs i många multilaterala arbeten. Politik måste skapas och internationella allianser byggas med länder och med andra aktörer. Samarbetet inom EU förstärks och utvecklas, och svensk ambition är att tillhöra kärnan i detta samarbete. Samtidigt behöver globala frågor och tvister en legitim och välfungerande världsorganisation, FN, för att framgångsrikt kunna lösas.

Det är i denna globala verklighet som svensk utrikespolitik ska agera och svenska intressen främjas och försvaras. Fred och säkerhet, välstånd och ekonomisk tillväxt, öppenhet och frihandel, global rättvisa och utveckling, demokrati och pluralism – alla utgör de naturliga fundament i svensk politik, så också i utrikespolitiken. Regeringen som ska driva denna utrikespolitik behöver till sitt stöd en effektiv, flexibel och kompetent förvaltning, inklusive nätverket i utlandet av ambassader, konsulat, representationer och delegationer.

Ökade migrationsströmmar och svenskars ändrade rese mönster utgör också delar – eller resultat – av globaliseringen. De påverkar Sverige och svensk politik generellt. För utrikesförvaltningens del utgör dessa trender på ett handfast sätt utmaningar. Mängden migrationsärenden kan skifta på ett sätt som är svårt att förutse, och nya typer av svåra konsulara ärenden tar kraft och kräver kvalificerad kompetens. Svensk utrikesverksamhet måste rustas för att möta också dessa krav.

I backspegeln kan konstateras att utrikesförvaltningen knappast har stått opåverkad hittills. En betydande anpassning har skett de senaste tjugo åren. EU-arbetet genomsyrar i dag all verksamhet, säkerhetspolitiken har lagts om, utvecklingssamarbetet har ökat och reformerats, handelsfrämjandet har intensifierats, det konsulara arbetet har ändrat karaktär och migrationsärendena mångdubblats. Svensk närvaro har genomgått stora förändringar: sedan 1990 har 59 utlandsmyndigheter avvecklats och cirka 40 öppnats. Till detta ska läggas interna förändringar som skedde i och med departementssammanslagningen 1997, samt ett antal andra organisationsjusteringar. Men ytterligare nutidsanpassning krävs.

Både svensk utrikespolitik och dess utrikesförvaltning måste utformas för att strategiskt kunna möta morgondagens gränsöverskridande utmaningar. Den grundläggande utrikespolitiska målsätt-

ningen, dvs. att främja och försvara svensk säkerhet, välbefinnande och samhällsintressen internationellt, förutses inte ändras. Förvaltningen som ska genomföra politiken kommer emellertid löpande att behöva anpassas till nya förhållanden.

Sammanfattning av förslagen

En central slutsats i Utrikesförvaltningsutredningens samlade arbete är att en framgångsrik utrikespolitisk verksamhet kräver långsiktig strategisk inriktning och en flexibel och effektiv förvaltning.

Som en röd tråd genom detta betänkande löper också bedömningen att olika politikområdens ömsesidiga beroende av varandra tarvar ökat departementsöverskridande samarbete och gemensam styrning av den svenska utrikespolitiken. Detsamma kan sägas för UD internt. Vägen till en effektivare utrikesförvaltning – och bättre genomslag internationellt för politiken – går inte via fler och skarpare gränser mellan olika politikområden. Det rimmar illa med verkligheten, både den nationella och internationella. Det handlar i stället om skärpt kapacitet att agera utifrån helhetsbedömningar. Samtidigt som roller och ansvar måste vara tydliga får de inte bidra till att skapa revir som missgynnar verksamhet. Den översyn av Regeringskansliet som planeras måste ta ett samlat grepp om frågan om det departementsöverskridande beredningsarbetet.

Bland andra bedömningar om utrikesförvaltningens verksamhet som genomsyrar betänkandet är öppenhet mot andra intressenter, drivkraft att testa nya samarbetsformer och arbetssätt i verksamheten, samt vikten av att vilja och våga förändra förvaltningen.

Regeringskansliet

De utrikespolitiska frågor som regeringen har att ta ställning till spänner ofta över många politikområden och över departementsgränser. Utrikespolitisk policyformulering över departementsgränserna måste därför stärkas. Utredningen föreslår att en instruktionsfäst statssekreterargrupp under ledning av UD:s kabinettssekreterare inrättas för detta ändamål. Gruppen ska inte fatta formella beslut – det tillkommer regeringen – men den kan identifiera politiska arbetsområden och leda formuleringen och genomförandet av beslut. En sådan grupp skulle tjäna som en stark uppmaning att samarbete mellan departe-

menten är önskvärt och bör uppmuntras. Många andra länder har kommit längre i denna form av institutionaliserat samarbete mellan ministerier i bl.a. internationella frågor.

Eftersom utrikesrepresentationen är en resurs för hela Regeringskansliet föreslår utredningen att statssekreterargruppen också samråder om utrikesrepresentationens strategiska inriktning, placering och resurssättning.

För att Regeringskansliet ska fungera som ett effektivt utrikespolitiskt verktyg måste ansvarsfördelningen vara klar och samarbeten mellan departementen fungera konstruktivt. En kultur av mer öppen internkommunikation och informationsspridning måste skapas inom myndigheten och i förhållande till utrikesrepresentationen.

För utrikespolitiska ändamål föreslår utredningen ett antal nya samrådsrutiner på tjänstemannanivå och ökad spridning av utlandsorganisationens rapportering. Utredningen ser behov av ett Regeringskansli med en tydligare internationell utblick, inriktning och kompetens.

Allt fler nationella och internationella frågor måste lösas tillsammans med andra länder. Det multilaterala arbetet blir allt viktigare och har samtidigt ändrat karaktär. Nya multilaterala samarbetsformer prövas mellan grupper av länder. Sverige måste aktivt bevaka hur vårt lands intressen bäst främjas i denna utveckling.

Oavsett formerna förutser utredningen att vikten av multilateralt arbete kommer att öka i den internationella politiken. Utredningen anser att Sverige som medelstort/medellitet land måste vässa sin förvaltning vad gäller kompetens, timing, alliansbyggande m.m. för att fortsatt vinna genomslag för svensk politik internationellt.

Sverige har en lång tradition av multilateralt arbete, vilket utgör en god grund för att nå fortsatt framgång. Samarbetet inom EU förstärks och utvecklas, och svensk ambition är att tillhöra kärnan i detta samarbete. Svensk utrikespolitik syftar till att stärka EU som global partner. Att aktivt delta i utformningen av EU:s politik i för Sverige prioriterade politikområden är och kommer att förbli en central uppgift i Regeringskansliet, och för annan statlig förvaltning.

Utredningen föreslår vad gäller EU-arbetet att Sveriges femtonåriga medlemskap i EU ska föranleda en analys av vunna erfarenheter vad gäller strategisk inriktning, framgångsfaktorer i förhandlingsarbetet och beredningskapacitet i svensk förvaltning, främst

Regeringskansliet. Slutsatserna kan bidra med värdefulla insikter om potential för att ytterligare förbättra arbetsmetoder och skapa ökat genomslag för svensk politik i multilaterala fora.

Utrikesförvaltningen

En framgångsrik utrikespolitik kräver en stark och effektiv utrikesförvaltning som har en tydlig roll. En modern utrikesförvaltning måste för att hantera sitt uppdrag också vara öppen mot andra intressenter och ha god förankring i det svenska samhället.

Huvuduppdraget för utrikesförvaltningen ska vara att ta ansvar för helheten i svensk utrikespolitik. Säkerhetsbegreppet har breddats genom åren och UD:s ansvar utvidgats utan att detta har preciserats och ansvarsfördelningen mellan departementen klargjorts. Utredningen föreslår att så sker. UD måste på ett aktivt sätt ta ledningen och vara ett stöd för övriga delar av Regeringskansliet.

UD är också ett fackdepartement med huvudansvar för beredning av sakpolitiska områden inom utrikespolitiken. Däri ingår också verksuppdraget, främst migrationshantering och konsulär verksamhet, som ska betraktas som kärnverksamheter.

UD:s har därtill som viktig uppgift att samordna styrningen av utrikesrepresentationens placering och strategiska inriktning.

Det breda och varierade uppdraget ställer krav på en tydlig och sammanhållen strategisk inriktning och styrning av utrikesförvaltningen. Utredningen föreslår att innebörden av kabinetssekreterarens och expeditionschefens övergripande ansvar förtydligas i arbetsordningen.

Utredningen föreslår därtill att en sammanhållen funktion för att samordning av analys, policyformulering, planering och uppföljning, inrättas och knyts till departementets ledning. Förslag presenteras om hur analysarbetet bör organiseras och stärkas. Utredningen har här haft stöd i det arbete som har utförts av en internationell konsult, *Next Generation Strategic Management for Diplomacy* (bilaga 10).

För att fatta beslut och prioritera i verksamheten behöver departementets ledning bra underlag. Det kräver en förbättrad verksamhetsuppföljning knuten till resurser. Utredningen föreslår att en sådan utvecklas och diskuterar dess utformning. Det är utredningens mening att bättre uppföljning bör utgöra underlag för diskussioner om resurssättning av den utrikespolitiska verksam-

heten och utlandsnärvaron. Att visa resultat och diskutera effekter av utrikespolitiska verksamheter ser utredningen som ett viktigt led också i att tydliggöra utrikesförvaltningens arbete externt.

För att fungera effektivt och smart måste den svenska utrikesförvaltningen söka samarbetslösningar med likasinnade länder. Det handlar om allt från att bygga allianser för att gemensamt driva en fråga till att skapa effektiva lokallösningar och verksamhetssynergier med andra beskickningar.

Det fördjupade utrikespolitiska samarbetet inom EU och inrättandet av EEAS erbjuder här nya möjligheter för medlemsstaterna som måste tillvaratas. Utredningen anser att Sverige måste agera starkt drivande för att skapa en välfungerande och balanserad europeisk utrikestjänst. Utredningen bedömer att det på kort och medellång sikt kan kräva ökade resurser. På sikt bör däremot effektiviseringar bli möjliga. Den europeiska utrikespolitiken är dock summan av medlemsstaternas intressen, och för att däri kunna hävda svenska prioriterade intressen kommer styrka att behövas i svensk utrikespolitik och utrikesförvaltning.

Utrikesförvaltningen måste våga se till nya arbetsmetoder. I en komplex värld, där fler aktörer utöver nationalstater tydligt skapar och påverkar den internationella utvecklingen, är det naturligt att en utrikesförvaltning av i dag satsar på att bredda nätverken utöver stat-till-stat-relationerna.

Utredningen föreslår därför att svensk utrikesförvaltning stärker arbetet med offentlig diplomati för att bilden av Sverige och svenska budskap ska nå bredare internationella målgrupper för att därigenom öka genomslaget för svenska intressen.

Internationellt näringslivsfrämjande är en kärnverksamhet för utrikesförvaltningen, och även för andra delar av Regeringskansliet. Det måste ses som en bred och långsiktig verksamhet med koppling till innovation, sysselsättning och framtida konkurrenskraft. Utredningen anser att den mängd myndigheter som verkar inom detta område måste agera utifrån gemensamt formulerade målsättningar för att verka effektivt och komplementärt. Utredningen föreslår därför att det inom Regeringskansliet inrättas en huvudmannagrupp under ledning av statssekreteraren för handels- och näringslivsfrämjande. Den bör arbeta i riktning mot harmoniserade regleringsbrev för underliggande myndigheter och ges ansvar för koordinering av resursfördelning.

Exportrådets roll föreslås förtydligas och oklarheter som råder kring handelssekreterarens status rätas ut. Utredningen förespråkar

också ökad konkurrens inom exportfrämjandet, samtidigt som den understryker betydelsen av att regeringen har effektiva instrument för ett offentligt internationellt näringslivsfrämjande.

Samarbetet måste stärkas mellan exportfrämjande och investeringsfrämjande, och synergier måste tillvaratas med bistånds- och utvecklingssamarbetet.

I begreppet *ekonomisk diplomati* knyts näringslivsfrämjandet till ett bredare främjande av Sveriges ekonomiska intressen. Det utgör en samlingsbeteckning för beslutsfattande, policyformulering och främjande av ett lands offentlig – ekonomiska och näringslivsmässiga intressen. Områden som finansiell stabilitet, investeringspolitik, finansiella flöden, bilaterala och multilaterala ekonomiska förhandlingar och avtal, teknologi- och innovationsöverföring och utvecklingssamarbete ingår. UD bör överväga hur man internt och inom Regeringskansliet kan arbeta mer sammanhållet med ekonomisk diplomati.

För svenskt utvecklingssamarbete presenterar utredningen ett antal förslag som syftar till en tydligare rolluppdelning mellan UD som politisk beslutsfattare och Sida som myndighet med ansvar för genomförande. Reformen i denna riktning har genomförts på Sida sedan utredningen tillsattes. Jämförelser görs med ett antal länder som inte har någon motsvarighet till uppdelningen mellan regering och myndighet. Utredningen konstaterar att Sida måste fullfölja påbörjade förändringar med sikte på att bli en myndighet för genomförande, uppföljning och kvalitetssäkring av utvecklingsbistånd, men samtidigt bibehålla sakområdeskompetens för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Utredningen anser att UD måste ha kompetens att tydligt och smidigt styra den underliggande biståndsförvaltningen och föreslår att ambassadernas roll som genomförare av biståndet förtydligas.

Att utvecklingssamarbetet har koppling till andra politikområden manifesteras genom regeringens Politik för Global utveckling. Utredningen anser att denna kan vidareutvecklas.

Utredningen betonar att utrikesförvaltningens verksuppdrag, främst migrationsverksamhet och konsulära tjänster, utgör en kärnverksamhet. En god och kvalitetssäker service till "kunderna" ska tillhandahållas.

Migrationspolitiken och dess genomförande måste inom regeringen och Regeringskansliet ses som en helhet, oavsett vilket anslag som finansierar verksamheten. UD:s kapacitet på området måste

sträckas utöver att enbart ta resursansvar för migrationshanteringen i utlandsorganisationen.

För den allt mer komplexa konsulära verksamheten anser utredningen att det krävs utvecklade samarbeten med ansvariga svenska myndigheter. UD måste satsa på en aktiv kommunikation om den konsulära servicens omfattning för att motverka missuppfattningar om hur långt regeringens konsulära serviceuppdrag mot medborgarna sträcker sig.

Uppföljningen av verksuppdraget måste förbättras för att möjliggöra effektiviseringar och en bättre avvägd finansiering.

Om svenska internationella intressen ska kunna drivas och försvaras med framgång, och utrikesrepresentationen fungera som stöd i utlandet, måste Regeringskansliet och utrikesförvaltningen ha rätt kompetenser. De är kunskapsorganisationer som måste kunna stödja regeringen på ett optimalt sätt i detta arbete. Utredningen bedömer att utrikesförvaltningen måste hysa en bred variation av förmågor och att verksamhetens behov ska vara styrande.

För att ha framförhållning i personalarbetet med att rekrytera, stimulera intern och extern rörlighet, bemanna, utveckla, bibehålla och avveckla personal behövs en långsiktig kompetensförsörjningsstrategi och en operativ handlingsplan.

Utrikesförvaltningen måste enligt utredningen ha en mer öppen syn på extern personalrörlighet. Rörlighet föreslås stimuleras genom incitament, bl.a. inom Regeringskansliet. Extern kompetens från t.ex. näringslivet och närliggande myndigheter måste attraheras.

Verksamhetens krav gör att utrikesförvaltningen måste ha en stark kärna av tjänstemän med diplomatisk kompetens och utrikespolitisk bredd. Behoven ska fortsatt täckas genom diplomatantagning. Utredningen föreslår att en återinrättad grupprekrytering till Regeringskansliet som stärker enmyndighetstanken, ska ha nära samarbete med diplomatprogrammet.

Den generationsväxling som pågår i utrikesförvaltningen ska nyttjas för att förbättra balansen i olika personalgrupper vad gäller jämställdhet och mångfald. Arbetet med Regeringskansliets plan på området måste stärkas i utrikesförvaltningen.

Vid chefstillsättningar bör stor vikt tillmätas sökandes chefs-egenskaper och kunskaper inom förvaltning och administration. Kompetens hos utrikesförvaltningens personal om Regeringskansliets beredningsprocesser och rutiner måste stärkas.

Personalenheten ska ha ett tydligt mandat och arbeta strategiskt, bl.a. med stöd av bättre system för överblick och värdering

av personalen. Regeringskansliet måste göra det möjligt för den anställde att tjänstgöra på orter av olika karaktär och med återkommande flyttar i tjänsten, oavsett familjesituation.

Svensk diplomatisk närvaro i utlandet

Kommunikations- och IT-samhället erbjuder möjligheter att bl.a. skapa en mer effektiv svensk utlandsnärvaro. Men den har inte ersatt behovet av diplomatisk representation i utlandet. Utredningen anser att närvaro i utlandet ska finnas där den är till störst nytta för att tillvarata svenska intressen och för att tillhandahålla författningsreglerade tjänster. Utrikesrepresentationens verksamhetsinriktning och strategiska placering måste därför förankras i hela Regeringskansliet genom samråd i den ovan nämnda statssekreterargruppen. Även med externa intressenter, såsom riksdagen, berörda myndigheter, näringslivet och andra centrala intressenter, kan en strategisk diskussion vara påkallad om utrikesrepresentationens placering.

Allmänt sett bedömer utredningen att svensk diplomatisk närvaro bör prioriteras:

- i tongivande geopolitiska maktcentra, politiska och ekonomiska,
- i framväxande geopolitiska maktcentra, politiska och ekonomiska,
- i viktigare EU-länder,
- på orter med säte för multilaterala organisationers huvudkontor, centrala för svensk politik, samt där formande och bevakning av nya multilaterala strukturer så kräver, samt;
- i länder eller regioner av särskilt intresse för Sverige (precisering görs i bilaga 4)

Det har skett en olycklig balansförskjutning av personal och resurser från utlandsorganisationen mot hemmaförvaltningen. Denna bör korrigeras, vilket Utrikesförvaltningsutredningen öppnade möjligheter för redan i delbetänkandet. Där gavs förslag om hur mindre och mer kostnadseffektiva representationslösningar ska kunna nyttjas.

Utrikesrepresentationen måste fungera effektivt och flexibelt, anpassad efter föränderliga internationella förhållanden. En planer-

ing av utrikesrepresentationens lokalisering måste därför innefatta både *var* Sverige ska närvara och *i vilket format*.

I delbetänkandet föreslogs att nyttjandet skulle öka av olika, mer behovsanpassade, representationsformer – honorärkonsulat, karriärkonsulat (generalkonsulat), ambassader, miniambassader, sektionskanslier, särskilda sändebud, regionala lösningar samt lokala samarbeten och samlokalisering med andra länder. Det förutsätter att verksamheter och stödfunktioner i utlandsorganisationen kan förenkla och begränsas. Vissa uppgifter bör centraliseras, regionaliseras eller *outsourcas* i högre utsträckning.

Delbetänkandet slog också fast att en smidigare utlandsnärvaro kan uppnås genom att utlandsmyndigheternas myndighetsstatus avskaffas, att tillgång till moderna kommunikationslösningar garanteras och att lokalanställdas möjligheter att delta i olika verksamheter breddas.

Sveriges officiella ansikte utåt i världen i form av ambassader, konsulat och delegationer fungerar som plattform för många departements och myndigheters personal. För att skapa en effektiv verksamhet anser utredningen det nödvändigt att närmare samarbeten och nyttjande av synergier mellan dessa statligt finansierade verksamheter ska eftersträvas. ”Stuprör” mellan verksamheter måste motverkas. Ambassadören måste ges ökad befogenhet att utifrån en tydlig verksamhetsinriktning leda och fördela arbetet.

Utredningen anser att lokalsamverkan kan skapa effektivitetsvinster och PR-effekter. Svenska myndigheter i utlandet bör därför normalt samlokaliseras, t.ex. i ett *Sweden House*, om inte särskilda skäl talar emot.

Utredningen föreslår att den verksamhetsmässiga styrningen av EU-representationen i Bryssel tydligt hålls samman av Statsrådsberedningen med ansvar hos SB-EU-kansliet. Av effektivitetsskäl bör emellertid representationen ligga kvar organisatoriskt under UD.

Sammanställning av slutbetänkandets förslag

Kapitel 2 Regeringens internationella arbete och utrikesförvaltningens roll

Grundläggande bedömningar:

- Utrikespolitik syftar till att främja och försvara ett lands säkerhet, välbefinnande och samhällsintressen internationellt.
- Svensk utrikespolitik ska ha en tydlig förankring i svenska intressen.
- Inrikes- och utrikespolitik vilar på samma värdegrund. Gränsen mellan dem suddas alltmer ut. Inrikespolitiken internationaliseras och utrikes- och säkerhetspolitiken har allt tydligare koppling till nationella förhållanden. Detta har samtliga departement och annan offentlig förvaltning att förhålla sig till.
- Globaliseringen, det svenska EU-medlemskapet och de senaste 20 årens geopolitiska och säkerhetspolitiska utveckling ställer krav på ett Regeringskansli med internationell kompetens och utblick. I Regeringskansliet har varje departement ansvar för internationella aspekter av sina ansvarsområden.
- Utrikesförvaltningen har inom Regeringskansliet huvudansvar för helheten i Sveriges utrikespolitik.
- Utrikesförvaltningen har därtill två huvudsakliga verksamhetsuppdrag (jämför matris i avsnitt 2.3.2): att strategiskt och effektivt främja och försvara Sveriges intressen internationellt, samt att med god kvalitet och i enlighet med regelverk genomföra sina verksamhetsuppdrag och tillhandahålla vissa andra tjänster.
- Utrikesrepresentationen är ett redskap för Regeringens samlade internationella politiska intressen.
- Behov finns av ökat interdepartementalt samråd och av förstärkta beredningsformer i internationella frågor i Regeringskansliet.
- Multilateralt arbete kommer att öka i vikt för att finna lösningar på globala utmaningar. Ett strategiskt bilateralt arbete utgör grunden för multilateral förmåga och framgång.
- Svensk diplomatisk närvaro bör prioriteras. (denna huvudpunkt bör vara på samma sida som de efterföljande underpunkterna)

- i tongivande geopolitiska maktcentra, politiska och ekonomiska,
- i framväxande geopolitiska maktcentra, politiska och ekonomiska,
- i viktigare EU-länder, på orter med säte för multilaterala organisationers huvudkontor, centrala för svensk politik, samt där formande och bevakning av nya multilaterala strukturer så kräver, samt
- i länder eller regioner av särskilt intresse för Sverige (preciseringar görs i bilaga 4).

Kapitel 3 En modern utrikespolitik

Avsnitt 3.1 Svensk utrikes- och säkerhetspolitik

Förslag:

- UD har det samlade ansvaret för utrikes- och säkerhetspolitiken i Regeringskansliet. Innebörden av detta ansvar bör preciseras.
- Sveriges 15-åriga medlemskap i Europeiska Unionen bör föranleda en översyn av Sveriges intressen, prioriteringar och arbetsmetoder i EU i syfte att öka Sveriges möjligheter till påverkan.
- Inrättandet av den europeiska utrikestjänsten, EEAS, erbjuder nya möjligheter för medlemsstaterna att bedriva en gemensam utrikespolitik. Sverige måste engagera sig i skapandet av en väl fungerande och balanserad utrikestjänst, som på sikt kan möjliggöra effektiviseringar i svensk utrikespolitisk verksamhet.
- Möjliga effektiviseringsvinster som härrör från EEAS bör bedömas löpande.
- UD bör överväga hur departementet internt och med övriga Regeringskansliet kan arbeta mer sammanhållet med ekonomisk diplomati dvs. beslutsfattande, policyformulering och internationellt främjande av ett lands offentlig-ekonomiska och näringslivsmässiga intressen. Det måste ses som ett prioriterat område inom svensk utrikespolitik.
- Nya multilaterala grupperingar och arbetssätt växer fram vid sidan av de etablerade internationella strukturerna för att möta globala uppgifter. Vad detta innebär för regeringens internationella arbete bör bli föremål för genomlysning.

- En nordisk studie om multilaterala samarbetsformer bör initieras.

Avsnitt 3.2 Offentlig diplomati kan öka politikens genomslag

Förslag:

- Offentlig diplomati ska betraktas som ett naturligt komplement eller alternativ till stat-till-stat-diplomati.
- Utrikesförvaltningens strategiska arbete med offentlig diplomati bör stärkas och integreras i samtliga politikområden.
- En handlingsplan för arbetet med offentlig diplomati bör utarbetas av UD.
- Arbetet med offentlig diplomati och Sverige bilden föreslås styras och organiseras horisontellt i departementet.
- UD bör pröva fördelarna med att genomföra en omorganisation i detta syfte. Alternativt bör samarbetet mellan berörda enheter, underställt samtliga huvudmän, formaliseras.
- För att få effekt i kommunikationsarbetet, däribland offentlig diplomati, måste UD verka för tillgång till en modern IT-miljö och kommunikationsutrustning, inte minst för utrikesrepresentationen.
- UD bör verka för öppenhet och dialog med det svenska civila samhället om sitt uppdrag i syfte att stärka förankringen och öka kunskapen om världen i Sverige

Kapitel 4 Beredning av utrikespolitik i Regeringskansliet

Avsnitt 4.1 Bred formulering av regeringens internationella politik

Förslag:

- En interdepartemental beredningsgrupp på statssekreterarnivå för internationella initiativ och policyutveckling bör inrättas under ledning av UD:s kabinetssekreterare.
- Statssekreterargruppen bör formaliseras genom ändring i förordning 1996:1515 med instruktion för Regeringskansliet.

- Gruppen bör vara öppen för deltagande av samtliga departement och Statsrådsberedningen.
- Ett grupp bestående av tjänstemän från berörda departement etableras för att bereda och hålla samman statssekreterargruppens arbete.
- Gruppen ges inte ett beslutande mandat. Beslut som bör fattas som resultat av statssekreterargruppens arbete bereds enligt gällande ordning.
- Statssekreterargruppen har en årlig uppgift i att bereda beslut om prioritering av utlandsorganisationens verksamhet. Ett mer strategiskt inriktat samråd hålls mer sällan eller vid behov om den strategiska inriktningen av svensk närvaro (jämför avsnitt 4.2).

Avsnitt 4.2 Regeringskansliets styrning av utrikesrepresentationen

Förslag:

- För att säkerställa ett brett samråd om utrikesrepresentationens inriktning föreslås en planeringsprocess som omfattar samtliga delar av Regeringskansliet inrättas.
- Samrådet initieras i den föreslagna statssekreterargruppen, ledd av UD:s kabinetssekreterare.
- För inriktning av verksamhet gäller samrådet utrikesrepresentationens departementala uppdrag (dvs. deltagande i beredning av regeringsärenden och att i övrigt biträda regering och statsråd i deras verksamhet).
- En strategisk diskussion om utrikesrepresentationens placering föreslås föras vart tredje/fjärde år, alternativt vid behov.
- Samrådet anpassas i tid till Regeringskansliets verksamhetsplanering och till planering av EU-arbetet.
- Samrådet föreslås också omfatta en samlad diskussion om resurser för utlandsorganisationens verksamhet.

Avsnitt 4.3 Specialattachéer

Förslag:

- Verksamhetens behov av effektivitet och flexibilitet i utlandsorganisationen talar för att specialattachéer, utsedda av ett visst departement och utsända för en särskild uppgift, ska utses bara när särskilda behov föreligger. Det bör diskuteras inom den statssekreterarledda samrådsprocess som föreslås i avsnitt 4.2.
- Chefen vid en liten utlandsenhet måste flexibelt kunna nyttja sin personal. En ökad andel specialattachéer försvårar samordning av och helhetssyn på verksamheten.
- Samtliga tjänstemän utsända från Regeringskansliet måste utan öronmärkning integreras i den verksamhetsinriktning som är fastlagd för beskickningen. EU-arbetets speciella karaktär kräver en särskild ordning för EU-representationen i Bryssel, jämför avsnitt 4.4 nedan.
- Avskaffande av specialattachéförordningen bör efter hand aktualiseras.

Avsnitt 4.4 Styrning av EU-representationen i Bryssel

Förslag:

- EU-representationen i Bryssel bör av effektivitetsskäl ligga kvar organisatoriskt under UD.
- Den verksamhetsmässiga styrningen bör tydligt hållas samman av Statsrådsberedningen med ansvar hos SB-EU-kansliet.
- Av effektivitetsskäl ska EU-representationens ledning ha befogenhet att om så behövs omfördela uppgifter vid arbetstoppar/dalar.
- Tjänstemännen bör i högre grad arbeta i grupper och kunna täcka upp för varandra. Bemanning av befattningar bör av effektivitetsskäl samordnas i tiden.
- Som ett första steg kan en ordning formaliseras där chefen för EU-representationen ges rätt att vid behov omfördela förslagsvis 20 % av tjänstemännens arbetstid till uppdrag inom närliggande arbetsområde under en begränsad period.

Avsnitt 4.5 Bättre kommunikation inom Regeringskansliet och med utlandsorganisationen

Förslag:

- Enkla rutiner ska införas för att skapa ett bättre samarbete och öka kunskapsutväxlingen mellan departementens tjänstemän inom det internationella arbetet (se nedan).
- Spridningen inom Regeringskansliet av utrikesrepresentationens information och rapportering måste förbättras. UD bör skapa ett IT-stöd för att på ett systematiskt sätt öka tillgängligheten inom myndigheten.
- En ökad andel av rapporteringen bör tillgängliggöras utanför myndigheten, bl.a. via ambassaders webbsidor.
- UD föreslås göra en allmän genomgång av utlandsorganisationens rapporteringsarbete, i syfte att
 - skapa bättre behovsstyrning av rapporteringens omfattning, inriktning, format och timing samt
 - upprätta och kommunicera uppdaterade riktlinjer för rapporteringsarbetet.
- Rapporteringens inriktning och omfattning ska fastläggas i den planeringsprocess för utlandsorganisationens verksamhet som föreslås i kapitel 4.2.
- Kunskap om och rutiner för att säkra utlandsorganisationens behov av information och underlag från olika delar av Regeringskansliet måste förbättras och skärpas. UD har ansvar för att initiera ett sådant arbete.

Kapitel 5 Styrning av vissa utrikespolitiska verksamheter

Avsnitt 5.1 En stärkt handels- och främjandeverksamhet

Förslag:

- En kraftsamling för att på bästa sätt använda begränsade resurser och skapa närmare samverkan inom den offentliga handels- och främjandeverksamheten måste göras.

- Samverkansmöjligheter och administrativa synergier ska nyttjas på de orter i utlandet där flera offentliga främjandeaktörer är verksamma.
- Tillväxtanalys uppdrag att stärka svensk konkurrenskraft internationellt och myndighetens utlandsnärvaro har tydliga beröringspunkter med utrikesförvaltningens handels- och investeringsfrämjande verksamhet. Tillväxtanalys utlandskontor måste ses som en del av regeringens samlade näringslivsfrämjande verksamhet, och en förändring av dess organisatoriska hemvist bör aktualiseras.
- För att stärka Regeringskansliets samordning och styrning av regeringens främjandeverksamhet föreslås en huvudmannagrupp med representanter för berörda departement under ledning av statssekreteraren för handel och främjande.
- Huvudmannagruppen ska harmonisera regleringsbrev för underliggande myndigheter och ges ansvar för samordning av resursfördelningen.
- Nämndens för Sverigefrämjande i utlandet (NSU:s) roll och mandat för samordning av arbetet med Sverige bilden i utlandet anpassas till den föreslagna huvudmannagruppen. Utlandsverksamhet och finansiering av Sverigefrämjande insatser ska vara förutsättningar för att ingå i NSU.
- UD föreslås initiera en översyn av de lagar, förordningar och instruktioner som styr Exportrådets verksamhet. Ett proceduravtal om samverkansformer och arbetsfördelning bör slutas mellan UD och Exportrådet.
- Huvudregeln bör vara att Exportrådet etablerar sina utlandskontor som privaträttsliga subjekt. I de länder där verksamhet i denna form inte är möjlig eller lämplig bör Exportrådet kunna begära hos regeringen att upprätta ett handelssekreterarkontor med offentligrättslig status.
- Synergierna mellan investerings- och exportfrämjandet ska tas tillvara genom en organisatorisk samverkan mellan Invest Sweden och Exportrådet.
- En sammanhållen importfrämjarfunktion bör upphandlas för att motverka dagens splittrade verksamhet och för att öka kopplingen mellan utvecklingssamarbete och handel.

- UD ska fortsatt verka för att stärka synergier mellan handelsfrämjande verksamhet och utvecklingssamarbete för gemensam och ömsesidig nytta.

Avsnitt 5.2 Förtydligade roller inom utvecklingssamarbetet

Förslag:

- UD behöver stärka sin förmåga att skapa samverkan mellan biståndspolitikerna och andra delar av utrikespolitiken.
- Rollfördelningen mellan UD och Sida måste bli tydligare och båda bli starkare i sina roller.
- UD bör definiera vilka förväntningar departementet har på Sidas organisation och kompetens mot bakgrund av Sidas myndighetsuppdrag i Sverige och gentemot mottagarländerna.
- UD:s kompetens som beredningsorgan för regeringens biståndspolitiska beslut och som ansvarig för styrning av myndigheten bör stärkas betydligt.
- UD:s formella styrdokument till Sida bör begränsas till antalet och mer få formen av ramdokument.
- Regelbundna och förtroendefulla informella metoder för samråd och dialog mellan UD och Sida bör utvecklas ytterligare.
- UD:s personalenhet bör, när det gäller rekrytering och kompetensutveckling av personal, ta hänsyn till UD:s ökade ansvar för inriktningen av utvecklingssamarbetet.
- UD bör överväga huruvida den nuvarande fördelningen av ansvar för det multilaterala biståndet mellan UD och Sida är ändamålsenlig.
- Sida bör fullfölja sitt eget reformarbete med sikte på att bli en myndighet för genomförande, uppföljning och kvalitetssäkring av utvecklingssamarbetet.
- Sida bör lägga stor vikt vid sin uppgift som samtalspart och beställare gentemot dem som Sida anlitar för genomförande av insatser.
- Sida bör säkerställa att myndigheten har ett ändamålsenligt system för mål- och resultatstyrning.

- Ambassadernas roll som genomförande enheter, under ambassadörens ledning, bör ytterligare förtydligas. Ambassaden måste se sig som en arbetsenhet för alla vid ambassaden förekommande uppgifter – inte som en UD del och en Sida-del.
- En ökad delegering av utvecklingssamarbetet till ambassaderna bör ske. Det betyder att biståndsambassaderna bemannas med chefer som har kompetens för och intresse av att leda en biståndsambassad.
- Instruktionsrätten gentemot ambassader i frågor som rör genomförande av beslutade biståndsprogram bör ligga kvar på Sida.

Avsnitt 5.3 Utrikesförvaltningens verksamhetsuppdrag och andra tjänster

Avsnitt 5.3.1 Generella principer för efterfrågestyrd verksamhet

Förslag:

- Finansieringen av den efterfrågestyrda verksamheten ska utvecklas så att den kan ske med större följsamhet mellan ärendemängder och resurser samt bättre långsiktighet.
- Vägledning eller riktlinjer och information gällande sociala aspekter av kundbemötandet vid ambassader och konsulat bör utvecklas.
- UD behöver vidareutveckla utbildningsinsatserna kring verksamhetsuppdraget i allmänhet och i synnerhet vad gäller bemötandet av dem som vänder sig till ambassader och konsulat med olika behov.
- Utredningen anser att det inte bör skapas en ny struktur eller organisation för förvaltningsärenden inom utrikesförvaltningen. En tydligare budgetindelning samt system som möjliggör kostnadsuppföljning per verksamhet fyller de behov som har motiverat skrivningen i direktiven.

Avsnitt 5.3.2 Konsulär och rättslig verksamhet

Förslag:

- Samarbetet mellan utrikesförvaltningen och svenska myndigheter som berörs av den konsulära verksamheten behöver förstärkas och myndigheternas ansvar förtydligas.
- UD:s konsulära enhets roll ska stärkas vad gäller styrning, uppföljning och tillsyn av utlandsorganisationens konsulära verksamhet.
- Regeringskansliets organisation för krisberedskap bör ses över för att undvika eventuella överlappningar och otydligheter. Detta kan ske inom ramen för den översyn av Regeringskansliet som förutses.
- Utvecklingen av IT-systemet för hantering av konsulära ärenden ska slutföras och systemet införas i hela utrikesrepresentationen.
- UD:s konsulära enhet föreslås genomföra en översyn med efterföljande insatser för att effektivisera hanteringen av rättsliga ärenden inom utrikesrepresentationen.
- UD bör utfärda vägledning eller riktlinjer för omfattningen av de delar av utrikesförvaltningens tjänster som inte fastställs av andra regelverk.
- Svenska medborgares kännedom om den konsulära servicen ska regelbundet undersökas och nya informationsinsatser vid behov genomföras.

Avsnitt 5.3.3 Migration

Förslag:

- Den av regeringen instiftade samrådsfunktionen mellan Regeringskansliet, Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen (Helga-gruppen) ska ges en starkare strategisk roll både när det gäller att implementera och att delta i beredningen av en sammanhållen svensk migrationspolitik.
- UD:s kapacitet i Stockholm inom migrationsområdet måste stärkas för att förbättra verksamheten i fält, skapa förmåga till

omvärldsanalys och kunna bidra effektivt i beredningen av politik och lagstiftning på området. På UD bör migrationsfrågorna placeras inom den konsulära enheten.

- Rekryteringen till fler rena migrationstjänster inom utrikesrepresentationen ska öppnas upp så att extern kompetens från exempelvis Migrationsverket kan nyttjas i större utsträckning.
- Implementering av VIS-systemet, det europeiska IT-stödet för viseringar, ska prioriteras och de effektiviseringsmöjligheter som detta ger tillvaratas.
- Hinder för vidare effektiviseringar inom migrationsverksamheten måste undanröjas. Exempelvis bör Schengenländer som representerar Sverige tillåtas att avslå viseringsansökningar och möjligheterna till *outsourcing* bör öka.

Kapitel 6 Att skapa en mer effektiv utrikesförvaltning

Avsnitt 6.2 Analys, policyformulering, styrning och uppföljning av utrikesförvaltningens verksamheter

Förslag:

- Den förenklade och mer strategiskt inriktade verksamhetsplaneringsprocess som är under införande i utrikesförvaltningen välkomnas.
- Departementets ledning måste styra verksamhet och förvaltning sammanhållet och strategiskt.
- Kabinettssekreterarens övergripande mandat att leda och samordna arbetet inom utrikesförvaltningen i sin helhet bör förtydligas. Expeditionschefens mandat bör stärkas och knytas till kabinettssekreterarens.
- Ett sekretariat knutet till ledningen bör inrättas för att hålla samman analysverksamhet, policyformulering och planering.
- Analysverksamheten i UD måste stärkas. Planering och samordning av större arbeten och allmänna prioriteringar bör hanteras av sekretariatet.

- UD måste förbättra uppföljningen av verksamhet och resursutnyttjande. Verksamheten avgör vilken kombination av kvalitativ och kvantitativ metod som bör tillämpas.
- Uppföljningssystemet måste möjliggöra bedömning av resursåtgång per verksamhet för att departementets ledning ska kunna styra och prioritera mellan verksamheter.
- Ett återrapporteringsformat för utrikesförvaltningens samlade verksamhet bör utvecklas, bl.a. för riksdagen.
- Löpande behov av effektiviseringar och verksamhetsutveckling måste kunna identifieras och leda till förändringar. Enhetschefer och chefer i utlandsorganisationen liksom expeditionschefen bör ges ett tydligt ansvar att omhänderta förändringsidéer i organisationen.
- UD:s inspektörsfunktion bör stärkas. Inspektörernas uppdrag kan även omfatta inspektion av hemmaenheter och fungera som stöd för effektivisering av verksamhet.

Avsnitt 6.3 Väl avvägd och förutsägbar resurssättning

Förslag:

- Förstärkningar av verksamhet som utredningen föreslår kan möjliggöras genom de effektiviseringar i utrikesförvaltningen som föreslås i utredningens slut- och delbetänkande.
- En överenskommelse rörande en omräkningsprincip för utrikesförvaltningens kostnader som uppstår i utlandet måste komma till stånd. Utrikesförvaltningens verksamheter ska inte utsättas för dubbelt produktivitetskrav i jämförelse med annan statlig förvaltning.
- Valutajustering för utrikesförvaltningens kostnader som uppstår i utlandsverksamhet bör bibehållas enligt etablerad princip.
- Den planeringsprocess för utrikesrepresentationens placering och verksamhet som föreslås i avsnitt 4.2 ska även omfatta diskussioner om resurser.
- En uppföljning som återspeglar resursåtgång för olika verksamheter bör nyttjas för en diskussion om finansiering, inklusive nivå på anslagsram, av utrikesrepresentationens åtaganden.

- Interndebitering inom Regeringskansliet för finansiering av utrikesrepresentationens uppdrag för övriga Regeringskansliet bör av effektivitetsskäl undvikas.
- UD bör överväga att göra en genomgång av olika regelverk och rutiner för avgiftsfinansierade verksamheter, i syfte att pröva deras relevans, efterlevnad samt kostnadstäckningsgrad.

Kapitel 7 En strategisk kompetensförsörjning för att möta verksamhetens krav

Förslag:

- UD:s personalenhets roll och ansvar för en integrerad personalförsörjning behöver stärkas (attrahera, rekrytera, bemanna, utveckla, bibehålla och avveckla personal).
- Utrikesförvaltningen bör utarbeta en långsiktig kompetensförsörjningsplan med utgångspunkt från verksamhetens krav och i ljuset av framtida kompetensväxling.
- Lokalanställd personal ska kunna ges mer kvalificerade och självständiga uppdrag i enlighet med förslag i delbetänkandet (SOU 2010:32).
- UD:s diplomatprogram motiveras tydligt av verksamhetens behov och ska behållas.
- UD:s nyrekrytering, utbyten och tidsbegränsade anställningar av extern fördjupad kompetens inom områden där utrikesförvaltningen har särskilda behov behöver stärkas.
- Kunskaper i förvaltningsfrågor behöver stärkas inom utrikesförvaltningen. En utökad gruppantagning till ett administrativt program (rättsutövning mot enskild, ledning och styrning) bör utvecklas.
- Regeringskansliets aspirantprogram bör återinrättas, bl.a. i syfte att stärka enmyndighetstanken. Det bör fungera i nära samverkan med UD:s diplomatprogram.
- Metoder och incitament bör utarbetas för att utöka rörligheten mellan utrikesförvaltningen och övriga delar av Regeringskansliet i form av växeltjänstgöring.

- Längden på flertalet placeringar i UD, samt i vissa fall i övriga Regeringskansliet, behöver anpassas till vad som gäller i utrikesrepresentationen.
- Ökad intern rörlighet i Regeringskansliet får inte ske på bekostnad av UD:s verksamhetsmässigt motiverade rörlighet med svenska myndigheter, organisationer och näringsliv.
- Insatser behövs för att få in fler svenska tjänstemän i internationella organisationer, inte minst i EU-organ.
- UD bör utveckla ett bättre system för kompetensinformation för att möjliggöra en strategisk kompetensförsörjning. Systemet måste möjliggöra överblick över personalens kompetens och erfarenheter.
- Införandet av skriftliga omdömen om medarbetares insatser kopplade till verksamhetsmål bör prövas.
- En mer långsiktig och systematisk karriärdialog med samtliga medarbetare måste eftersträvas i utrikesförvaltningen.
- Arbetet i beredningsgruppen för chefsutnämningar föreslås formaliseras i UD:s arbetsordning.
- Den nya inkomstskattelagen för statligt utsända bör revideras.
- UD bör ta fram en handlingsplan för att underlätta bemanningen av besvärliga utlandsposter och följa upp förslag om förstärkt säkerhet på vissa utlandsmyndigheter och för dess personal.
- UD behöver skaffa sig en bild över den totala kostnaden för kompetensutveckling och återkommande analysera verkan av olika insatser.

Summary

Governments' handling of foreign relations and foreign affairs has a long history. The direction of foreign policy and other international activities is governed by global circumstances and national interests, but the forms of pursuing them change over time. They have become more intense and broad, and in some respects more straightforward.

The task of this Inquiry is to ask, and try to answer, the question of what type of foreign service Sweden needs for the future. This concerns which working methods the Ministry for Foreign Affairs (MFA), Sweden's foreign representation and the Government Offices should use to best safeguard Sweden's international interests in a time of globalisation and change. As all ministries now work on international issues, the proposals also concern other parts of the Government Offices, not just the MFA.

The interim report previously presented by the Inquiry (SOU 2010:32) raises the issues of efficiency and flexibility in Sweden's foreign representation. The final report looks at foreign policy as a whole, including its administration.

The terms of reference prescribe that it must be possible to implement the proposals presented within the existing financial framework. The Inquiry follows these guidelines. It should, by and large, be possible for the reforms proposed for the Swedish Foreign Service to be financed through the proposed efficiency measures, in combination with some conversion adjustments.

However, rapid developments in the rest of the world place new demands. Now and in the future, the Government must have a Government Offices with a strategic international outlook, a strong and efficient foreign service and a Swedish diplomatic presence abroad that is adapted to its purpose. This is needed to pursue and protect Swedish interests. In order to live up to this

task, an administration is needed that requires greater, rather than fewer, resources.

Conditions for Swedish foreign policy and its administration

Foreign policy and its administration are ultimately based on adaptation to, and strong support from, Swedish society. It has to be clear to citizens and Swedish society as a whole that foreign policy is pursued in their interest, in both the long and short term. Sweden's presence abroad aims to promote these interests and provide support to agencies, companies, organisations and private individuals, with a good level of service-mindedness and in line with existing regulations.

The changes occurring around the world that call for changes to foreign policy and its administration can ultimately be linked to what is generally referred to as globalisation. It is a widely accepted realisation that globalisation places greater demands for speed and flexibility in order to adapt activities and organisations to new conditions. It is also evident that globalisation can bring with it both opportunities and challenges. Greater interdependence between countries, institutions, organisations and companies means more points of contact, including more points of friction with which to deal. This applies to many different activities, public and private, as well as local and international. Swedish foreign policy and its administration must be designed to meet this development.

Globalisation has changed the geopolitical and security policy reality in which the Government's foreign policy and other international activities are pursued. The fall of the Berlin Wall just over twenty years ago, Swedish membership of the EU, the development of new security policy challenges and actors, boundless flows of people, goods, information, innovation, capital, etc. are all parts or results of globalisation. At the same time, traditional foreign and security policy challenges remain, or re-emerge. In many ways, the changes are full of promise, but some are also worrying.

As a small, open and well-run innovation economy, Sweden has been able to benefit greatly from the economic opportunities offered by globalisation. But the competition is getting tougher. Global economic power relations have shifted, new markets are developing and the pace of research and development in certain sectors is breathtaking. The international financial structures must

be stabilised and harmonised in order to create conditions for growth and global development that are sustainable in the long term. Non-traditional foreign policy issues are given greater scope in governments' international policies – and are becoming increasingly intertwined with more traditional areas.

Similarly, increasing numbers of national or domestic problems must be dealt with and resolved together with other countries. Challenges and solutions are cross-border and policy areas are interconnected. Mutual dependence is growing and Sweden's voice is needed in many multilateral projects. Policies must be created and international alliances built with countries and with other actors. EU cooperation is being strengthened and developed, and Sweden's ambition is to be at the heart of this cooperation. At the same time, global issues and disputes need a legitimate and efficient world organisation, the UN, for successful resolution.

It is in this global reality that Swedish foreign policy is to act and Swedish interests are to be promoted and defended. Peace and security, prosperity and economic growth, openness and free trade, global justice and development, democracy and pluralism – all of these things form the natural foundations of Swedish domestic policy, and of Swedish foreign policy too. The Government, which is to pursue this foreign policy, needs the support of an efficient, flexible and competent administration, including the network of embassies, consulates, representations and delegations abroad.

Increased migration flows and Swedes' changing travel patterns are also a part – or a result – of globalisation. They affect Sweden and Swedish policy in general. For the Swedish Foreign Service, these trends represent tangible challenges. The number of migration cases can vary in a way that is difficult to predict, and new types of difficult consular matters require energy and a great deal of advanced skill. Sweden's foreign operations need to be equipped to meet these requirements as well.

Looking back, we can see that the Swedish Foreign Service has hardly remained unaffected so far. Over the last 20 years a considerable amount of adaptation has taken place. EU work now permeates all activities, security policy has shifted, development cooperation has increased and undergone reform, trade promotion has intensified, the nature of consular work has changed and migration cases have multiplied. Sweden's presence has undergone major changes: since 1990, 59 missions abroad have been phased out and approximately 40 have opened. Add to this the internal changes that

occurred when the ministries became one agency, the Government Offices, in 1997, and a number of other organisational adjustments. But further adaptation to keep up with the times is needed.

Both Swedish foreign policy and its foreign service must be designed to be in a strategic position to meet the cross-border challenges of tomorrow. The fundamental objective of foreign policy, i.e. to promote and defend Swedish security, prosperity and societal interests internationally, is not expected to change. However, the administration that is to implement this policy needs to be constantly adapted to new circumstances.

Summary of the proposals

One key conclusion of the overall work of the Swedish Foreign Service Inquiry is that a successful foreign policy organisation needs a long-term strategic direction and a flexible and efficient administration.

The assessment that the mutual dependence of various policy areas requires increased cross-ministry cooperation and joint management of Swedish foreign policy is another constant thread running through this report. The same can be said for the MFA internally. The path to a more efficient foreign service – and a better international impact for policies – does not lead via more and clearer boundaries between various policy areas. This does not fit with the reality, either nationally or internationally. Instead, this is a matter of strengthening capacity to take action based on holistic assessments. While roles and responsibility must be clear, they must not contribute to creating territories, to the detriment of operations. The planned review of the Government Offices must take a holistic approach towards cross-ministry work.

Other assessments of foreign policy operations that inform the report include openness towards other stakeholders, incentives to test new forms of cooperation and working methods in operations, and the importance of wanting, and daring, to change the administration.

The Government Offices

The foreign policy issues that the Government has to address often span over many policy areas and ministry boundaries. The formulation of foreign policy across ministry boundaries must therefore be strengthened. The Inquiry proposes that a group of state secretaries bound by instructions and under the leadership of the State Secretary for Foreign Affairs be established for this purpose. This group should not take formal decisions – that is the job of the Government – but it can identify political areas of activity, and steer the formulation and implementation of decisions. This kind of group would serve as a strong reminder that cooperation between ministries is desirable and should be encouraged. Many other countries have come further in this form of institutionalised policy-cooperation between ministries, including on international issues.

As Sweden's foreign representation is a resource for the entire Government Offices, the Inquiry proposes that the state secretary group also consult on the strategic direction, placement and resource levels of the foreign representation.

For the Government Offices to function as an efficient foreign policy tool, the division of responsibilities must be clear and cooperation between the ministries must be constructive. A culture of more open internal communication and dissemination of information must be created within the Government Offices, and in relation to Sweden's foreign representation.

For foreign policy purposes, the Inquiry proposes a number of new consultation routines at official level and greater dissemination of reporting from the organisation abroad. The Inquiry sees the need for a Government Offices with a clearer international outlook, direction and competence.

Increasing numbers of international issues at national level have to be resolved together with other countries. Multilateral work is becoming increasingly important and has also changed in nature. New forms of multilateral cooperation are being tested between groups of countries. Sweden must actively monitor how the country's interests are best promoted in this development.

Irrespective of the forms it takes, the Inquiry predicts that the importance of multilateral work will grow in international politics. The Inquiry considers that Sweden, as a medium-sized/small country, must hone its administration in terms of competence,

timing, alliance-building, etc. in order for Swedish policies to continue having an impact internationally.

Sweden has a long tradition of multilateral work, which is a good basis for achieving continued success. EU cooperation is being strengthened and developed, and Sweden's ambition is to be at the heart of this cooperation. Swedish foreign policy aims to strengthen the EU as a global partner. Active participation in shaping EU policy in areas that Sweden prioritises is, and will remain, a key task of the Government Offices, and for other state administration.

When it comes to the EU, the Inquiry proposes that Sweden's fifteen-year membership of the EU should give rise to an analysis of the experiences gained concerning strategic direction, success factors in negotiations and preparedness in Sweden's administration, above all in the Government Offices. The conclusions could offer valuable insights into the potential for further improving working methods and ensuring that Swedish policy makes a greater impact in multilateral forums.

The Swedish Foreign Service

A successful foreign policy requires a strong and efficient foreign service that has a clear role. To address its task, a modern foreign service also has to be open to other stakeholders and enjoy positive support in Swedish society.

The main task of the Swedish Foreign Service must be to have the overall perspective for the whole of Swedish foreign policy. The security concept has been broadened over the years and the MFA's responsibility has been expanded without this being defined or the division of responsibilities between ministries being clarified. The Inquiry proposes that this be done. The MFA must actively take the lead and provide support for the rest of the Government Offices.

The MFA is also the designated ministry for defined foreign policy areas. This also includes statutory duties and services, primarily the handling of migration issues and consular matters, which are to be considered core activities.

In addition, the MFA has the important task of coordinating the management of the placement and strategic direction of Sweden's foreign representation.

These broad and varied responsibilities require a clear and coherent strategic direction and management of the Foreign Service. The Inquiry, therefore, proposes that the implications of the overall responsibility of the State Secretary for Foreign Affairs and the mandate of the Director-General for Administrative Affairs be honed in order to facilitate coherent management.

It is also suggested that the MFA create an integrated function for coordinating analysis, policy formulation and planning, attached to the ministry leadership. Proposals are presented for how this analysis capacity should be organised and strengthened. To make decisions and set priorities for the operations, the ministry leadership needs good background material. This requires improved follow-up of activities linked to resources. The Inquiry proposes that this be developed and is discussing the design. It is the Inquiry's view that better follow-up should form the basis of discussions on resource allocation for foreign policy operations and Sweden's presence abroad. The Inquiry considers that showing results and discussing the effects of foreign policy operations is also an important part of making clear to the outside world how the Foreign Service works.

The consultancy study *Next Generation Strategic Management for Diplomacy* (annex 10) provided support for some of the management ideas considered by the Inquiry.

In order to work effectively and smartly, the Swedish Foreign Service must seek cooperation solutions with like-minded countries. This can concern just about everything from building alliances to jointly pursue an issue, to creating effective local solutions and operational synergies with other missions.

Deeper foreign policy cooperation within the EU and the creation of the EEAS offer new opportunities for Member States that must be used. The Inquiry considers that Sweden must take a strong proactive role in creating an efficient and balanced European foreign service. The Inquiry considers that this may require increased resources in the short and medium term. However, efficiency gains should be possible in the long term. But the European foreign service is the sum of the Member States' interests, and in order to assert Sweden's priority interests within this context, strength will be needed in Swedish foreign policy and the Swedish Foreign Service.

The Swedish Foreign Service must dare to look to new working methods. In a complex world, where more actors besides nation states are clearly creating and influencing international develop-

ments, it is natural for a foreign service of today to invest in broadening its networks beyond state-to-state relations.

The Inquiry, therefore, proposes that the Swedish Foreign Service strengthen public diplomacy efforts so that the image of Sweden and the Swedish message reaches a broader international audience, thereby increasing the impact of Swedish interests.

International trade development and promotion is a core activity for the Swedish Foreign Service, and for other parts of the Government Offices as well. This must be seen as a broad and long-term activity with links to innovation, employment and future competitiveness. The Inquiry considers that the large number of agencies active in this area must act based on jointly formulated objectives so that they can be efficient and complement each other. Therefore, the Inquiry proposes that a responsible group be established within the Government Offices under the leadership of the State Secretary for Trade. It should work towards harmonised appropriation directions for the agencies beneath it and it should be given responsibility for coordinating the distribution of resources.

The role of the Swedish Trade Council should be made clearer and uncertainties concerning the status of the Trade Commissioner should be ironed out. The Inquiry is also in favour of greater competition within export promotion, while stressing the importance of the Government having effective instruments for public trade development and promotion at international level.

Cooperation must be strengthened between export promotion and investment promotion, and synergies with aid and development cooperation must be used.

Under the term 'economic diplomacy', trade development and promotion is linked to the broader promotion of Sweden's economic interests. It is an umbrella term for decision-making, policy formulation and the promotion of a country's public-economic and business interests. Areas such as financial stability, investment policy, financial flows, bilateral and multilateral economic negotiations and agreements, technology and innovation transfer, and development cooperation are included. The MFA should consider how it, and the Government Offices, can work more coherently with economic diplomacy.

For Swedish development cooperation, the Inquiry presents a number of proposals aimed at a clearer division of roles between the MFA as political decision-maker and the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) as the agency respon-

sible for implementation. Reforms in this direction have been implemented by Sida since the Inquiry was appointed. Comparisons are made between a number of countries that do not have an equivalent division between government and government agency. The Inquiry notes that Sida has to complete the ongoing reform-programme with a view to becoming an agency for implementation, follow-up and quality assurance of development assistance, but at the same time maintaining competence in relevant policy areas so as to fulfil its mission. The Inquiry considers that the MFA must have the competence to clearly and smoothly steer the aid administration beneath it and proposes that the role of the embassies as implementers of aid be made clearer.

The fact that development cooperation is linked to other policy areas is manifested in the Government's Policy for Global Development. The Inquiry considers that this could be developed further.

The Inquiry stresses that statutory duties and services, primarily migration activities and consular services, are core activities of the Swedish Foreign Service,. A good and quality-assured service must be provided to the 'customers'.

Migration policy and its implementation must be seen within the Government and the Government Offices as a whole, regardless of which appropriation is financing the operations. The MFA's capacity in the area must extend beyond purely taking responsibility for the resources allocated to handling migration matters at missions abroad.

For the increasingly complex consular activities, the Inquiry considers that developed cooperation with responsible Swedish agencies is necessary. The MFA must invest in active communication about the scope of consular services in order to counter misconceptions about how far the Government's consular service for citizens extends.

Follow-up of statutory duties and services must be improved in order to make efficiency gains and more balanced financing possible.

If Sweden's international interests are to be successfully pursued and defended, and if Sweden's foreign representation is to function well abroad, the Government Offices and the Swedish Foreign Service must have the right competence. They are knowledge-based organisations that must be able to support the Government in an optimum way in this work. The Inquiry considers that the Swedish

Foreign Service must contain a broad variety of capabilities and that the needs of the organisation must take priority.

A long-term skills provision strategy and an operational action plan are needed for long-term planning in the area of human resources, for recruitment, stimulating internal and external mobility, and for placing, developing, retaining and phasing out staff.

In the Inquiry's view, the Swedish Foreign Service must have a more open view of external staff mobility. It is proposed that mobility be stimulated through incentives, including within the Government Offices. External competence, e.g. from the business sector and associated agencies, must be attracted.

At the same time, the requirements of the operations mean that the Foreign Service must have a strong core of officials with diplomatic competence and foreign policy breadth. These needs should continue to be met through the recruitment of diplomats. The Inquiry proposes that a re-established system of group recruitment to the Government Offices that strengthens the concept of one authority should cooperate closely with the Swedish Diplomatic Training Programme.

The generation shift that is under way in the Foreign Service should be used to improve the gender and diversity balance in different staff groups. Work on the Government Offices' plan in this area must be strengthened in the Foreign Service.

When managers are appointed, great importance should be attached to applicants' managerial qualities and knowledge of administration. The staff of the Foreign Service must possess good knowledge of the Government Offices' preparatory processes.

The Human Resources Department must have a clear mandate and work strategically, e.g. with support from better staff monitoring and evaluation systems. The Government Offices must enable employees to serve in different kinds of locations and move within the service on a regular basis, regardless of their family situation.

Sweden's diplomatic presence abroad

The communication and information society offers opportunities to create a more effective Swedish presence abroad. But it has not replaced the need for diplomatic representation abroad. The Inquiry considers that Sweden should have a presence abroad

where it can be of greatest benefit for looking after Swedish interests and for providing statutory services. The direction of activities and strategic placing of Sweden's foreign representation must therefore enjoy support from the entire Government Offices through consultation in the above-mentioned state secretary group. A strategic discussion on the placement of Sweden's foreign representation may also be necessary with external stakeholders, such as the Riksdag (Swedish Parliament), relevant agencies, the business sector and other key stakeholders.

In general terms, the Inquiry considers that Swedish diplomatic presence should be prioritised:

- in leading geopolitical centres of power, both political and economic;
- in emerging geopolitical centres of power, both political and economic;
- in important EU countries;
- in places where the headquarters of multilateral organisations which are key to Swedish policy are located, and where the designing and monitoring of new multilateral structures requires our presence; and
- in countries or regions of particular interest for Sweden (more detailed information provided in annex 4).

There has been an unfortunate shift in the balance of staff and resources from the missions abroad to the administration in Stockholm. This should be rectified, and the Foreign Service Inquiry opened up opportunities for this in its interim report. In it, proposals were presented for how smaller and more cost-effective representation solutions could be used.

Sweden's foreign representation must function efficiently and flexibly, and be adapted to changing international circumstances. Plans for the location of Sweden's foreign representation must, therefore, include both *where* Sweden is to be present and *in which format*.

It was proposed in the interim report that there should be greater use of different, more customised forms of representation – honorary consulates, career consulates (consulates-general), embassies, mini-embassies, section offices, special envoys, regional solutions and local cooperation projects, and co-location with other countries.

This presupposes an ability to simplify and limit the activities and support functions performed in the organisation abroad. Certain tasks should be centralised, regionalised or outsourced to a greater extent.

The interim report also established that a more flexible presence abroad could be achieved by abolishing the status of the missions abroad as government agencies, by guaranteeing access to modern communications solutions, and by broadening opportunities for locally employed staff to participate in various activities.

Sweden's official public face in the world, in the form of embassies, consulates and delegations, functions as a platform for many ministry and agency staff. To create an efficient organisation, the Inquiry considers it necessary to strive to achieve closer cooperation and use of synergies between these state-financed activities. Compartmentalised thinking in various activities needs to be combated. Ambassadors must be given greater authority to lead and delegate work based on a clear direction for activities.

The Inquiry considers that local cooperation can create efficiency gains and PR effects. Swedish agencies abroad should therefore normally share the same premises, a kind of Sweden House, unless there are special grounds not to.

The Inquiry proposes that the organisational management of the Permanent Representation of Sweden to the EU be clearly coordinated by the Prime Minister's Office, with responsibility held by the Secretariat for European Affairs. However, for reasons of efficiency, the Permanent Representation should, in organisational terms, remain under the MFA.

Proposals, chapter 2–7

Chapter 2 The international work of the Government and the role of the Swedish Foreign Service

Basic assessments:

- Foreign policy aims to promote and defend a country's security, prosperity and societal interests internationally.
- Swedish foreign policy should be clearly rooted in Swedish interests.

- Domestic and foreign policy rest on the same basic values. The boundaries between them are increasingly blurred. Domestic policy becomes internationalised and foreign and security policy is increasingly linked to national conditions. Ministries and other public administration bodies have to relate to this in their operations.
- Globalisation, Swedish membership of the EU and the geopolitical and security policy developments of the last 20 years require Government Offices with international competence and outlook. In the Government Offices, each ministry is responsible for the international aspects of its areas of responsibility.
- The Swedish Foreign Service shall have the overall perspective for the whole of Swedish foreign policy.
- The Foreign Service also has two main operational tasks (cf. table in section 2.3.2): strategically and effectively promoting and defending Sweden's interests internationally, and providing statutory duties and other services to a high standard and in accordance with regulations.
- The foreign representation is a tool for all international political interests of the Government.
- There is a need for increased inter-ministerial consultation and for strengthened drafting procedures on international affairs within the Government Offices.
- Multilateral work will become more significant in finding solutions to global challenges. Strategic bilateral work forms the basis of multilateral capabilities and success.
- Swedish diplomatic presence should be prioritised
 - in leading geopolitical centres of power, both political and economic;
 - in emerging geopolitical centres of power, both political and economic;
 - in important EU countries;
 - in places where the headquarters of multilateral organisations which are key to Swedish policy are located, and where the designing and monitoring of new multilateral structures requires Swedish presence; and

- in countries or regions of particular interest for Sweden (more detailed information is provided in annex 4).

Chapter 3 A modern foreign policy

Section 3.1 Swedish foreign and security policy

Proposals:

- The MFA has overall responsibility for foreign and security policy in the Government Offices. The implications of this responsibility should be clarified.
- Sweden's fifteen-year membership of the European Union should give rise to a review of Sweden's interests, priorities and working methods in the EU, with the aim of increasing Sweden's prospects of having an impact.
- The creation of a European External Action Service, the EEAS, offers new opportunities for the Member States to pursue a joint foreign policy. Sweden must take an active part in the creation of an efficient and balanced EEAS that, in the long term, can make it possible to effectivise Swedish foreign policy activities.
- Possible efficiency gains from the EEAS should be assessed continuously.
- The MFA should consider how it can, internally and with the Government Offices, work more coherently with economic diplomacy. This must be considered a priority area in Swedish foreign policy.
- New multilateral groupings and working methods are emerging alongside the established international structures to deal with global tasks. There should be an analysis of what this means for the Government's international work.
- A Nordic study on multilateral forms of cooperation should be initiated.

Section 3.2 Public diplomacy could increase the policy-impact

Proposals:

- Public diplomacy should be seen as a natural complement or alternative to state-to-state diplomacy.
- The Swedish Foreign Service's strategic public diplomacy efforts should be strengthened and integrated into all policy areas.
- An action plan for public diplomacy work should be drawn up by the MFA.
- It is proposed that nation branding and public diplomacy be managed and organised jointly within the ministries.
- The MFA should test the advantages of implementing a reorganisation to this end. Alternatively, cooperation between relevant departments should be formalised.
- For communication activities, including public diplomacy, to have an impact, the MFA must act to ensure access to a modern IT environment and communications equipment, not least for the foreign representation.
- The MFA should work for openness and dialogue with Swedish civil society concerning its tasks. The aim is to strengthen support for Sweden's international ambitions in a globalized world, and to contribute to an increasing knowledge of the world in Sweden.

Chapter 4 Foreign policy in the Government Offices

Section 4.1 Broad formulation of Government foreign policy

Proposals:

- An inter-ministerial group of state secretaries for international initiatives and policy development should be established under the leadership of the State Secretary for Foreign Affairs.
- The state secretary group should be formalised through an amendment to the Ordinance concerning the Duties of the Government Offices (1996:1515).

- The group should be open to participation from all the ministries and the Prime Minister's Office.
- A group consisting of officials from the ministries most closely involved should be set up to prepare and coordinate the work of the state secretary group.
- The group would not be given decision-making powers. Decisions to be taken as a result of the state secretary group's work would be prepared according to current procedures.
- The state secretary group would have the annual task of preparing decisions on the priorities of the foreign representation. (cf. section 4.2).

Section 4.2 Government Offices management of the foreign representation

Proposals:

- To ensure broad consultation on the direction of the foreign representation, it is proposed that a planning process encompassing all parts of the Government Offices be established.
- Consultation would be initiated in the proposed state secretary group, led by the State Secretary for Foreign Affairs.
- For the direction of activities, consultations concern the foreign representation's ministerial tasks (i.e. participation in the preparation of Government business and otherwise assisting the Government and ministers in their activities).
- It is proposed that a strategic discussion of the placement of Sweden's foreign representation be held every three/four years, or as needed.
- In terms of timing, consultations will be adapted to the Government Offices activity planning and planning of EU activities.
- It is also proposed that consultations include an overall discussion of resources for the activities of the foreign representation.

Section 4.3 Special attachés

Proposals:

- The need for efficiency and flexibility in the organisation abroad indicates that special attachés, who are selected by a particular ministry and serving abroad mainly for that ministry, should only be appointed when there is a particular need to do so. This should be discussed in the state secretary-led process proposed in section 4.2.
- The head of a small mission must be able to use staff flexibly. A larger proportion of special attachés can obstruct coordination and a holistic approach to activities.
- All officials posted from the Government Offices should be well integrated into the direction of activities laid down for the mission. The special nature of EU work requires a specific system for the Permanent Representation of Sweden to the EU, cf. section 4.4. below.
- The Special Attaché Ordinance should eventually be repealed.

Section 4.4 Management of the Permanent Representation of Sweden to the European Union

Proposals:

- For reasons of efficiency, the Permanent Representation of Sweden to the EU should remain under the MFA.
- Policy and priorities of the operations should be clearly coordinated by the Prime Minister's Office, with responsibility held by the Secretariat for European Affairs.
- The leadership of the Permanent Representation should, for reasons of efficiency, have increased power to reassign tasks among the staff as needed due to peaks and troughs in workload.
- Officials should work more extensively in clusters and be able to cover each other's tasks. For efficiency, the timing of posts being filled should be coordinated.

- As a first step, a system could be formalised whereby the head of the Permanent Representation is able to reassign, for example, 20 per cent of officials' working hours to tasks in related areas for a limited time.

Section 4.5 Better communication within the Government Offices and with the foreign representation

Proposals:

- Simple routines should be introduced to create better cooperation and increase the exchange of knowledge between the ministries' officials in international work (see below).
- The dissemination within the Government Offices of information and reports from Sweden's foreign representation must be improved. The MFA should create an IT support platform in order to systematically increase accessibility.
- A greater proportion of reports should be made available outside the missions, including via embassies' websites.
- It is proposed that the MFA undertake a general review of reporting guide-lines for foreign representation, with the aim of
 - ensuring that the scope, orientation, format and timing of reports are more adjusted to requirements
 - establishing and communicating updated guidelines for reporting.
- The orientation and scope of reporting should be laid down in the planning process proposed in section 4.2. for the activities of the foreign representation.
- Knowledge of and routines to guarantee the foreign representations' need for information and background material from different parts of the Government Offices must be improved and honed. The MFA is responsible for initiating work to this effect.

Chapter 5 Management of certain foreign policy activities

Section 5.1 Strengthened trade and promotion activities

Proposals:

- In the area of public trade and promotion activities limited resources must be used in an efficient manner and closer cooperation between actors be strengthened in order to maximise the outcome of operations.
- Opportunities for collaboration and administrative synergies should be used in locations abroad where several public promotion actors operate.
- The Swedish Agency for Growth Policy Analysis's assignment to strengthen Swedish competitiveness internationally and its presence abroad clearly dovetails with the Foreign Service's trade and investment promotion activities. Swedish Agency for Growth Policy Analysis offices abroad must be seen as a part of the Government's overall trade development and promotion activities.
- In order to strengthen Government Offices coordination and management of the Government's promotion activities, it is proposed that a responsible "Group of Principals" including representatives of the relevant ministries be established under the leadership of the State Secretary for Trade and Promotion.
- "The Group of Principals" should work towards harmonised appropriation directions for the underlying agencies and it should be given responsibility for coordinating the distribution of resources.
- The role and mandate of the Council for the Promotion of Sweden in coordinating work on the image of Sweden abroad needs to be adapted to the proposed "Group of Principals". Activities abroad and funding of initiatives promoting Sweden are prerequisites for involvement with the Council for the Promotion of Sweden.
- It is proposed that the MFA initiate a review of the acts, ordinances and instructions that govern the Swedish Trade Council's activities. A procedural agreement on forms of col-

laboration and division of labour should be concluded between the MFA and the Swedish Trade Council.

- The general rule should be that the Swedish Trade Council establish its offices abroad as private legal subjects. In countries where activities in this form are not possible or appropriate, the Trade Council should be able to request that the Government establish a trade office under new regulations.
- Synergies between investment promotion and export promotion indicate a need for strengthened and organisational cooperation between Invest Sweden and the Swedish Trade Council.
- The link between development assistance and trade, and the divided responsibility for import issues indicate that a coherent import promotion function should be procured.
- The MFA should continue to work for stronger synergies between trade promotion activities and development cooperation to their shared and mutual benefit.

Section 5.2 Clearer roles within development cooperation

Proposals:

- The MFA needs to strengthen its capacity to create synergies between aid policy and other aspects of foreign policy.
- The division of roles between the MFA and Sida must be clearer, and both must become stronger in their roles.
- The MFA should define the ministry's expectations of Sida's organisation and competence in light of Sida's mandate in Sweden and vis-à-vis recipient countries.
- The MFA's competence as the body that prepares the Government's aid policy decisions, and that is responsible for steering the Agency should be strengthened considerably.
- The MFA's formal policy guidelines to Sida should be limited in number, and be more like framework documents.
- Regular and trust-based informal methods of consultation and dialogue between the MFA and Sida should be developed further.

- When it comes to the recruitment and professional development of staff, the MFA Human Resources Department should take account of the MFA's increased responsibility for the orientation of development cooperation.
- The MFA should consider the extent to which the current division of responsibility for multilateral development cooperation between the ministry and Sida is adapted to purpose.
- Sida should complete its own reforms, with a view to becoming an agency for implementation, follow-up and quality assurance of development cooperation.
- Sida should place great emphasis on its task as a dialogue partner and principal to those it engages to implement activities .
- Sida should ensure that it has an appropriate system of results-based management.
- The embassies' role as implementing units, under the leadership of the ambassador, should be made even clearer. Embassies must see themselves as working units to tackle all tasks that present themselves – not as an MFA section and a Sida section.
- There should be an increased delegation of development cooperation to the embassies. This means that embassies in aid recipient countries should have heads of mission with competence and interest in leading development activities.
- The right to issue instructions to embassies with regard to the implementation of approved programmes should remain with Sida.

Section 5.3 The Foreign Service's provision of statutory duties and other services¹

Section 5.3.1 General principles for demand-driven activities

Proposals:

- Funding principles of demand-driven activities should be developed so that resources change more in accordance with

¹ Consular service, visa and migration issues, and other related activities.

variations in the number of cases, and so that better long-term planning is possible.

- Guidelines and information regarding social aspects of the relation to customers should be developed.
- The MFA needs to further develop training measures for statutory duties in general, and in particular for how to treat people who approach the embassies and consulates with various needs.
- The Inquiry does not recommend a new structure or organisation for statutory duties within the Foreign Service. Clearer budgetary division and systems to allow cost follow-up per activity meet the requirements that led to this being included in the terms of reference.

Section 5.3.2 Consular and legal activities

Proposals:

- Cooperation between the Foreign Service and Swedish government agencies affected by consular activities needs to be strengthened, and the agencies' responsibilities clarified.
- The role of the MFA Consular Affairs and Civil Law Department with regard to management, follow-up and monitoring of consular activities at the missions should be strengthened.
- The Government Offices' emergency preparedness organisation should be reviewed to avoid any overlaps and uncertainties. This can be achieved within the planned review of the Government Offices.
- The development of the IT system for dealing with consular matters should be completed, and the system should be introduced throughout Sweden's foreign representation.
- The MFA Consular Affairs and Civil Law Department should conduct a review and subsequently implement measures to make the handling of legal matters in the foreign representation more efficient.

- The MFA should draw up guidelines concerning the scope of those parts of the service provided by the Foreign Service that are not set in other regulations.
- There should be regular investigations of Swedish citizens' knowledge of the consular services available and, when necessary, awareness-raising initiatives should be implemented.

Section 5.3.3 Management of migrations issues

Proposals:

- The consultation function established by the Government between the Government Offices, the Swedish Migration Board and the National Police Board (the Helga group) should be given a stronger strategic role in both implementing and participating in the preparation of a coherent Swedish migration policy.
- The MFA's Stockholm-based capacity in the area of migration must be strengthened in order to improve activities in the field, create capacity for international analysis and be able to contribute effectively to preparing policy and legislation in this area. At the MFA, migration issues should be placed in the Department for Consular Affairs and Civil Law.
- Recruitment to more of the purely migration-related positions should be opened up, so that greater use can be made of external competence, for example from the Swedish Migration Board.
- The implementation of the European Visa Information System (VIS) should be given priority and the opportunities it offers for increased efficiency should be seized.
- Obstacles to further development of migration activities must be removed. For example, Schengen countries that represent Sweden should be permitted to reject visa applications, and opportunities for outsourcing should increase.

Chapter 6 Creating a more efficient Swedish Foreign Service

Section 6.2 Analysis, policy formulation, management and follow-up of Foreign Service activities

Proposals:

- The simplified and more strategic activity planning process that is currently being introduced into the Swedish Foreign Service is welcome.
- The ministry's leadership must manage activities and administration coherently and strategically.
- The overarching mandate of the State Secretary for Foreign Affairs to lead and coordinate the work of the Foreign Service as a whole must be clarified. The mandate of the Director-General for Administrative Affairs should be strengthened and linked to that of the State Secretary for Foreign Affairs.
- A secretariat tied to the leadership should be established to coordinate analysis activities, policy formulation and planning.
- Analysis activities at the MFA must be strengthened. Planning and coordination of major projects and general priorities should be handled by the secretariat.
- The MFA must improve follow-up of activities and use of resources. The combined use of quantitative and qualitative methods should be determined by activities.
- The follow-up system must make it possible to assess the use of resources per policy-area/activity, so that the ministry leadership can manage and set priorities.
- A format for feedback on the Foreign Service's overall activities to the Riksdag should be developed.
- Ongoing needs for streamlining and operational development must be identifiable and lead to changes. Heads of department, heads of missions and the Director-General for Administrative Affairs should be given a clear mandate to absorb and act on ideas for change in the organisation.
- The MFA's inspection function should be strengthened. The Inspectorate's mandate could also include inspection of ministry departments in Stockholm.

Section 6.3 Well balanced and predictable resource allocation

Proposals:

- The reinforcements of activities proposed could be enabled by reforms of the Foreign Service proposed in the Inquiry's final and interim reports.
- An agreement concerning a conversion principle for Foreign Service costs incurred abroad must be made.
- Exchange readjustments for Foreign Service costs incurred abroad should be maintained by the established principle.
- The planning process for the placement of Sweden's foreign representation and activities proposed in section 4.2. should also include discussions concerning resources.
- Follow-up that reflects the resource consumption of various activities should be used for a discussion of funding, including the level of appropriation frameworks, of foreign representation commitments.
- For reasons of efficiency, internal charging within the Government Offices should be avoided.
- The MFA should consider a review of various regulatory frameworks and routines for fee-financed activities, with the aim of examining relevance, compliance and level of cost recovery.

Chapter 7 Strategic skills provision to meet the needs of the organisation

Proposals:

- The role and responsibility of the MFA Human Resources Department in ensuring an integrated supply of staff needs to be strengthened (attracting, recruiting, placing, developing, retaining and phasing out staff).
- It is proposed that the Swedish Foreign Service formulate a long-term skills provision plan based on the needs of the organisation and the opportunities created by future change-overs of skills.

- The proposals contained in the interim report (SOU 2010:32) to the effect that it should be possible to give locally employed staff more qualified and independent assignments should be implemented.
- The MFA's Swedish Diplomatic Training Programme is clearly justified in terms of the needs of the organisation and should be retained.
- MFA recruitment, exchanges and fixed-term contracts involving in-depth competence in areas where there are particular needs should be strengthened.
- Administrative skills need to be strengthened in the Foreign Service. Increased group selection for an administrative programme (exercise of powers vis-à-vis individuals, leadership and management) should be developed.
- The Government Offices traineeship programme should be reinstated with the aim of strengthening the concept of a single authority. This should work in close collaboration with the MFA Diplomatic Training Programme.
- It is proposed that methods and incentives be devised to increase mobility between the Foreign Service and other parts of the Government Offices in the form of job exchanges.
- The duration of the majority of placements in the MFA, and in some cases in the rest of the Government Offices, need to be adapted to the situation that applies in Sweden's foreign representation.
- Increased internal mobility within the Government Offices must not come to the detriment of the MFA's operationally justified mobility in terms of Swedish government agencies, organisations and the business sector.
- Initiatives are required to get more Swedish officials into international organisations, not least EU bodies.
- The MFA skills database should be developed to allow strategic skills provision. The system must make it possible to gain an overview of the skills and experience of staff.

- The possibility of introducing written assessments of employees' performance linked to operational objectives should be examined.
- A more long-term and systematic career dialogue with all employees must be the goal within the Foreign Service.
- It is proposed that the work of the preparatory group on managerial appointments be formalised in the MFA work procedure.
- The new Income Tax Act for state employees posted abroad requires revision.
- The MFA should produce an action plan to make it easier to staff hardship posts abroad and follow up proposals on increased security at certain missions abroad and for staff there.
- The MFA needs to gain a picture of the total cost of skills development and periodically analyse the impact of various measures.

1 Inledning

1.1 Utrikesförvaltningsutredningens uppdrag

Utrikesförvaltningsutredningen, UfU, har haft i uppdrag att göra en bred översyn av utrikesförvaltningen – dess uppdrag, roll i Regeringskansliet, styrning, funktion och effektivitet, samråd med andra intressenter samt kompetensförsörjning. Utredningens angreppssätt är också brett och arbetet har tagit sin utgångspunkt i just frågan om verksamhetsuppdraget: vad är svensk utrikesförvaltnings roll i det tjugoförsta århundradet? Översynen ska utgå från de ändrade förutsättningar som ges av en fördjupad globalisering och av det svenska EU-medlemskapet. Vilka nya krav ställs och vilka möjligheter skapas av dessa förändringar och av att internationella maktförhållanden förskjuts, av ändrade rese mönster och migrationsströmmar och av en snabb och oförutsägbar utveckling inom kommunikationsområdet?

Samtidigt har andra delar av Regeringskansliet en allt viktigare roll i många internationella frågor, vilket också skapar nya förutsättningar. Behovet av helhetssyn och sammanhållen styrning av utrikespolitik blir allt tydligare. Sambandet mellan utrikespolitik och inrikespolitik är också alltmer uppenbart. Det är själva innebörden av internationalisering och globalisering.

Genom förändringarna öppnas nya möjligheter för Sverige som internationell aktör. Yttrandet från riksdagen (2008/09:UU 1y) om behovet av en bred översyn, och Globaliseringsrådets rapport *Sverige i världen* pekar i samma riktning. Utredningens avsikt är därför att lämna förslag som bidrar till att skapa en stark, kompetent och flexibel utrikesförvaltning som är väl rustad att möta omvärldens skiftande utmaningar. Utrikesförvaltningen ska i vid mening bli ett effektivare redskap för riksdagens och regeringens intentioner. En modern utrikesförvaltning måste arbeta på ett strategiskt nutida sätt och svensk utlandsnärvaro ska ha flexibla och anpassningsbara former som möter dagens behov.

Kärnuppgiften för svensk utrikespolitik är ytterst att främja och försvara landets säkerhet, välbefinnande och samhällliga intressen internationellt. Så kommer det att förbli. Verksamheten ska fullgöras i en ny och föränderlig miljö, under andra politiska villkor och med andra metoder i dag än för bara tjugo eller tio år sedan. Sverige söker i dag säkerhet tillsammans med andra länder på ett sätt som inte har skett tidigare. En betydande del av det internationella samarbetet bedrivs genom EU. Deltagande i fredsinsatser sker långt bortom Sveriges gränser, och utvecklingssamarbetet med konflikter och post-konfliktländer ökar. Sverige är pådrivande eftersom vi gynnas av internationell frihandel och en öppen inre marknad i EU. Främjandet av bilden av Sverige i omvärlden, av det svenska näringslivets intressen samt tillväxt och sysselsättning i Sverige är en huvudfråga för utrikesförvaltningen. Det handlar om svenskt välbefinnande och konkurrenskraft internationellt. Svenskar arbetar utomlands och reser mer än någonsin tidigare, och andra länders invånare söker sig i större utsträckning till Sverige. Sverige har ett ökande antal svenska invånare med ursprung i andra länder, ofta långt utanför Europa. Det är en tillgång för Sverige i det internationella arbetet, liksom i näringslivets internationalisering.

Svensk närvaro behövs därför där nationella intressen ska främjas, där människor från Sverige behöver stöd och hjälp, där politiska kontakter ska utvecklas, där Sverige är en aktör för fred och utveckling och där svenskt näringsliv bygger framtida välbefinnande.

Utifrån samstämmigheten i riksdagen om behovet av en översyn av utrikesförvaltningen är avsikten att de förslag som lagts i delbetänkandet (SOU 2010:32) och i detta slutbetänkande ska ses som rationella, genomförbara och långsiktigt ändamålsenliga oavsett partipolitiska bevekelsegrunder i övrigt.

Utredningen har inte i uppdrag att föreslå en förändrad inriktning av svensk utrikespolitik. Den är inriktad på att bedöma hur utrikesförvaltningen och andra delar av Regeringskansliet med internationella verksamheter bäst kan utföra riksdagens och regeringens utrikespolitiska uppdrag. Utredningen är dock inte en organisationsutredning. Förslagen om hur förvaltningen och dess styrning ska fungera mer effektivt tar avstamp i vad som är syftet med de utrikespolitiska verksamheterna och hur de bedrivs.

Utrikesförvaltningsutredningen är inte heller en besparingsutredning. Den ska lägga förslag om en mer flexibel samt mer kostnads- och verksamhetseffektiv utrikesförvaltning inom nuvarande resursram. Utredningen följer dessa riktlinjer. De reformer

som föreslås ska i stort kunna finansieras genom föreslagna effektiviseringsåtgärder i kombination med vissa omräkningsjusteringar.

Utredningen bedömer ändå att omvärldens utveckling gör att regeringen nu och framöver behöver ett Regeringskansli med strategisk internationell utblick, en stark och effektiv utrikesförvaltning och en ändamålsenlig svensk diplomatisk närvaro i utlandet för att försvara svenska politiska, ekonomiska och samhällsliga intressen. Detta kräver snarare mer än mindre resurser.

1.1.1 Delbetänkandet och slutbetänkandet

Utrikesförvaltningsutredningens direktiv (Dir. 2009:67) är omfattande, med uppdrag av varierad karaktär och detaljgrad. Sammantaget har utredningen i sina två betänkanden, SOU 2010:32 och detta slutbetänkande, täckt in samtliga de frågeställningar som direktiven föreskriver. Resonemang som förs och förslag som presenteras är därför, som en reflektion av direktiven, av varierad omfattning och detaljgrad.

De två betänkandena ska ses som en helhet. De kan samtidigt läsas fristående, eftersom de innehållsmässigt kompletterar varandra. Delbetänkandet, som presenterades den 27 april 2010, lägger förslag inriktade på att öka utrikesrepresentationens effektivitet och flexibilitet, medan slutbetänkandet fokuserar på utrikesförvaltningen som helhet.

I delbetänkandet konstaterades att regeringens utrikespolitik och internationella verksamhet har ett viktigt stöd och en central genomföranderesurs i utrikesrepresentationen, både vad gäller det internationella påverkansarbetet och för genomförande av verksuppdragen. Den måste därför nyttjas på bästa sätt och fungera effektivt och flexibelt, anpassad efter föränderliga internationella förhållanden. I delbetänkandet underströks också att begreppet flexibilitet i utlandsorganisationen skulle tolkas som att stärka möjligheterna att smidigt minska, öka eller på andra sätt justera verksamheten utifrån ändrade intressen och förutsättningar. Därigenom skulle behovet av att stänga utlandsmyndigheter av mer renodlade budgetsäl begränsas.

En planering av utrikesrepresentationens lokalisering borde omfatta både *var* Sverige ska närvara och *i vilket format*, bedömde utredningen, och föreslog hur formen för svensk närvaro i högre utsträckning ska kunna variera. Behov förutsågs av att öka nyttjandet av olika representationsformer – honorärkonsulat, karriärkon-

sulat (generalkonsulat), ambassader, miniambassader, sektionskanslier, sändebud, regionala lösningar samt lokala samarbeten och samlokalisering med andra länder. För flera verksamheter och stödfunktioner i utlandsorganisationen rekommenderades förenklingar och begränsning. Vissa uppgifter föreslogs centraliseras, regionaliseras eller *outsourcas* i högre utsträckning. Möjligheter att avlasta utlandsrepresentationen vissa uppgifter och att förtydliga regelverk lyftes fram. En smidigare utlandsnärvaro skulle också gynnas av att utlandsmyndigheternas myndighetsstatus avskaffas, av att tillgång till moderna kommunikationslösningar och IT-stöd garanteras och av att lokalanställdas möjligheter att delta i olika verksamheter breddas, slog utredningen fast i delbetänkandet.

Förslagen i delbetänkandet var främst inriktade på effektiviseringar av utrikesrepresentationens genomförande av verksamhetsuppdraget och hantering av administrativt stöd. Särskilt effektiviseringar inom de stödjande funktionerna behandlades relativt noggrant, mot bakgrund av de möjligheter till ökad flexibilitet de ansågs kunna öppna upp för. Utlandsorganisationens deltagande i det s.k. departementala uppdraget bedömde utredningen däremot måste hanteras integrerat med frågor om utrikespolitikens formulering och förvaltning i stort. Därför hänsköts frågor om policystyrning till detta slutbetänkande, som övergripande ägnas åt hela den förvaltning som ska bistå regeringen i att formulera och genomföra den samlade utrikespolitiken – dess uppdrag, verksamheter, styrning och prioritering, samt kompetensförsörjning.

Huvuddelen av förslagen i slutbetänkandet inriktas på styrning och effektiviseringar av utrikesförvaltningens verksamheter, men flera av dem berör också övriga Regeringskansliets internationella uppdrag och EU-arbete. I myndigheten och i utrikesförvaltningen måste man arbeta strategiskt och proaktivt för att kunna maximera genomslaget för svenska intressen internationellt. I en förändrad omvärld blir Sverige annars omsprunget. Regeringens samlade utrikespolitiska intressen ska styra Regeringskansliets och utrikesförvaltningen uppdrag, inklusive avgöra var svensk utlandsnärvaro gör störst nytta.

I slutbetänkandet används nedanstående begrepp för att täcka in Regeringskansliets, främst UD:s och utrikesrepresentationens utrikesverksamhet:

- *Det departementala uppdraget*: Regeringskansliets och utlandsorganisationens beredning av regeringsärenden och andra for-

mer av biträde åt regering och statsråd i deras verksamhet (förordning 1996:1515). Utifrån utredningens utrikespolitiska uppdrag jämföras detta med att främja svenska intressen internationellt, med att bedriva internationellt påverkansarbete eller kort och gott med utrikespolitik.

- *Verksuppdraget*: Verksamhet som innebär myndighetsutövning eller hantering av ärenden av förvaltningskaraktär. Utrikesförvaltningens verksuppdrag genomförs främst av utlandsorganisationen och av UD:s konsulära enhet i Stockholm.
- *Stödjande verksamhet*: Verksamhetsstödjande uppgifter, företrädesvis av administrativ art. I slutbetänkandet betraktas inte detta som en kärnverksamhet för utrikesförvaltningen, utan som ett stöd. Som nämnts hanterades området utförligt i delbetänkandet.

Avslutningsvis vill utredaren understryka att många utredningar, externa och interna, har gjorts i syfte att effektivisera utrikesförvaltningen. Idéer och kunskap om vad som kan och bör göras för att skapa en allmänt sett effektivare och modernare utrikesförvaltning med en flexibel utlandsorganisation finns redan inom och utanför UD. För att denna utrednings eller andra rapporters förslag ska förverkligas krävs en i verksamheten väl förankrad och tillräckligt resursatt strategisk förändringsorganisation med ett tydligt mandat från departementets ledning. Teoribildning och erfarenhet av förändringsarbeten i stora organisationer pekar ut dessa förhållanden som avgörande framgångsfaktorer.

1.1.2 Slutbetänkandets disposition

Slutbetänkandet inleds med en historisk tillbakablick på regeringars hantering av utrikesrelationer och utrikesärenden, från antiken och fram till i dag. Den tecknar också en bild av svensk diplomatisk och utlandsnärvaros historia (avsnitt 1.2). Den omvärldsbeskrivning som sedan följer (avsnitt 1.3) är en central utgångspunkt för slutbetänkandets resonemang och förslag. Utredningen har valt att däri lyfta fram ett antal omvärldsfaktorer som påverkar svensk utrikespolitik, dess inriktning och framgångsmöjligheter. Däremot har utredningen avhållit sig från att försöka förutspå hur framtiden kommer att se ut och på vilket sätt Sverige mer exakt kan komma

att påverkas. Prognoser av detta slag kräver en mer grundlig analys än vad denna utredning har sett som sitt uppdrag att presentera. Mer specifika bedömningar tenderar dessutom ändå att ha kort livslängd.

I kapitel 2 läggs inledningsvis vissa principiella utgångspunkter fast vad gäller utrikespolitik, dels generellt, dels vad gäller den svenska politiken. Därefter dras slutsatser om vad omvärldsförändringar innebär för svensk internationell politik och för den förvaltning som ansvarar för att bedriva den. En beskrivning görs av Regeringskansliets internationella verksamhet, liksom av utrikesförvaltningen och dess uppdrag. En skiss som förklarar utrikesförvaltningens uppdrag presenteras (avsnitt 2.3.2).

De ovanstående delarna av kapitel 2 ligger till grund för efterföljande kapitelns rekommendationer, men utgör i sig inte förslag. I slutet av kapitel 2 presenteras dock några skarpa rekommendationer om var svensk internationell diplomatisk närvaro är motiverad för att maximera genomslag för svenska intressen och möjliggöra en ändamålsenlig utrikespolitisk verksamhet. I bilaga 4 anges mer preciserade bedömningsgrunder.

Kapitel 3 ger sedan en bred introduktion till svensk utrikes- och säkerhetspolitik och ett antal utmaningar och möjligheter. Utgångspunkten är att det övergripande målet för en bred utrikespolitik är att främja och försvara svenska politiska, ekonomiska och samhälleliga intressen, samt att det omfattar många politikområden som bedrivs med olika medel och genom olika kanaler. Här redogörs för hur bilateralt och multilateralt samarbete kan samverka för att främja svenska intressen internationellt. Ett antal grundförutsättningar för ett framgångsrikt multilateralt arbete diskuteras också. Utöver det mer traditionella diplomatiska stat-till-stat-arbetet tas i avsnitt 3.2 upp hur offentlig diplomati kan nyttjas som ett verkningsfullt komplement i det internationella påverkansarbetet.

Utifrån globaliseringens utmaningar och möjligheter, och den bredd som ett lands utrikespolitik av i dag måste ha, konstaterar utredningen att regering och Regeringskansli måste arbeta i riktning mot en mer horisontellt förankrad och sammanhållen formulering och styrning av politiken. Att försöka öka tydlighet och effektivitet genom att skapa skarpare och fler gränser mellan politikområden går emot verkligheten, både den nationella och internationella. Det handlar om att agera utifrån helhetsbedömningar och om att sammanhållet styra *verksamheter* – inte låta sig begränsas av *organisationsstrukturer*. Samtidigt som roller och ansvar måste

vara tydliga får de inte bidra till att skapa revir som missgynnar verksamhet.

Denna bedömning genomsyrar resonemang och förslag i kapitel 4, 5 och 6.

Kapitel 4 koncentreras till Regeringskansliets styrning av internationell politik och av utrikesrepresentationen. Förslag ges om nyttjandet av specialattachéer i utlandsorganisationen samt om hur en effektiv styrning av EU-representationen i Bryssel kan åstadkommas. Kapitlet ger också rekommendationer om förbättrat samarbete på tjänstemannanivå inom Regeringskansliet kring utrikespolitiskt arbete, liksom om hur informationsspridning inom myndigheten och med utrikesrepresentationen bör effektiviseras.

I kapitel 5 behandlas Regeringskansliets/UD:s styrning av olika utrikespolitiska verksamheter där genomförandet sker huvudsakligen utanför Regeringskansliet. Avsnitt 5.1 föreslår åtgärder för att stärka regeringens handels- och främjandeverksamhet, och i avsnitt 5.2 behandlas Regeringskansliets/UD:s förhållande till och styrning av biståndsmyndigheten Sida. I avsnitt 5.3 föreslås att antal förbättringar vad gäller styrning, gränssnitt och samarbeten mellan UD och andra berörda instanser i genomförande av verksuppdraget, dvs. främst hantering av migrationsärenden och konsulär service.

Förslag som syftar till en mer effektiv och sammanhållen styrning av själva utrikesförvaltningen och dess verksamheter presenteras i kapitel 6. Här ges också rekommendationer som rör finansiering av internationell verksamhet med fokus på utrikesförvaltningen.

För att svensk utrikespolitik ska bedrivas strategiskt och skapa genomslag, och för att de tjänster som i dag tillhandahålls vid svenska utlandsmyndigheter ska hålla hög standard, krävs personal med rätt kompetens. I kapitel 7 resoneras om Regeringskansliets allmänna behov av internationell utblick och kompetens. Förslag presenteras om hur utrikesförvaltningen utifrån verksamhetens behov ska arbeta strategiskt med att attrahera, rekrytera, rotera, utveckla och behålla, eller avveckla, kompetens.

1.2 Diplomatisk verksamhet i historiens ljus

Regeringars hantering av utrikesrelationer och utrikesärenden har en lång historia. För att sätta in dagens utrikesverksamhet i ett bredare sammanhang görs därför här en kort historisk tillbakablick.

Alltsedan antiken har stater sänt förhandlare till varandra. Om samtalen gick väl kunde beskickningarna räkna med furstligt bemötande. Annars kunde det förekomma kränkningar eller rentav avrättning. I Sverige finns diplomatiska missioner dokumenterade sedan medeltiden. Det kunde vara enstaka utsända eller beskickningar med över hundra deltagare och tonvis med gåvor. Johan III sände 1569 en mission till Ivan den förskräcklige av Ryssland. Diplomaterna blev utslitna ur sina vagnar, misshandlade, avklädda nakna och utställda till allmänhetens spott och spe. Många av dem dog sedan i fångenskap.

Efter hand växte det fram en insikt om att umgänget mellan stater kunde förbättras om formerna reglerades och om diplomatiska utsända garanterades personlig okränkbarhet, "immunitet". Wienkongressen 1814–15 var en viktig milstolpe i en utveckling som kulminerade med Wienkonventionerna om diplomatiska förbindelser (1961) och konsulära förbindelser (1963).

Denna folkrättsliga reglering har avgörande betydelse för det diplomatiska umgänget stater emellan. Särskilt viktiga är dessa regler för små och medelstora stater. För Sverige finns det all anledning att respektera Wienkonventionernas regler, och att kräva att andra gör det.

De första fasta svenska beskickningarna inrättades under den svenska stormaktstiden i början av 1600-talet, bl.a. i Nederländerna, Ryssland och Storbritannien. Nätet av fasta beskickningar växte fram sakta och ojämnt, och först efter första världskriget hade Sverige fler än 20 beskickningar. Parallellt med de fasta beskickningarna fortsatte traditionen med förhandlare utsända direkt från Stockholm.

Ambassadörerna sågs som personliga representanter för kungen vid andra hov. Oxenstierna använde, trots sin starka ståndsmedvetenhet, flera ofrälse diplomater. Gustav III föredrog högadliga utsända, eftersom de hade bättre access vid de utländska hoven. Långt in på 1900-talet dominerade adeln bland de högre diplomaterna.

En ambassad leds nästan alltid av en ambassadör eller en *chargé d'affaires*. Under tidigare sekler fanns en snårskog av titlar på

beskickningscheferna, t.ex. *envoyéer, residenter, agenter* och *correspondenter*. Sveriges sista *envoyé* var stationerad i Pretoria/Kapstad. Att denna beskickning inte leddes på den högre ambassadörsnivån ingick i sanktionspolitiken mot apartheidregimen i Sydafrika.

Diplomaterna förväntades ofta finansiera verksamheten och det diplomatiska umgänget genom egna förmögenheter. En god bit in på 1900-talet klagade diplomater över svår fattigdom. Det fanns till en början inga krav på att diplomaterna skulle vara medborgare i den utsändande staten. Sverige hade flera utländska diplomater i sin tjänst. Holländaren Hugo Grotius, som kallas "folkrättens fader", var svensk ambassadör i Paris under tio år på 1600-talet. Först från 1720 blev yrket förbehållet svenskar, eller rättare sagt "svenske män".

Under stormaktstiden leddes den svenska diplomatin i hög grad av rikskanslern Axel Oxenstierna och hans kansli. Gustav III inrättade 1791 Konungens kabinett för den utrikes brevväxlingen, som 1840 omorganiserades till Utrikesdepartementet. Titeln kabinettssekreterare levde kvar i den nya organisationen som beteckning på departementets högste tjänsteman.

Utrikespolitiken har i Sverige traditionellt varit den exekutiva maktens domän. Under långa perioder leddes utrikesrelationerna av kungen personligen. Under frihetstiden fick riksdagens "sekreta utskott", där de tre högre stånden var representerade, en mycket betydelsefull roll. Detta utskott avskaffades efter statsvälvningen 1772. Efter första världskriget, 1921, inrättades utrikesnämnden för samråd mellan regering och riksdag, och för att hålla oppositionen informerad om utrikespolitiska frågor. Utrikesnämnden spelade inte den centrala roll som det var tänkt, och 1937 inrättades ett särskilt riksdagsutskott för utrikesfrågor.

Utrikesdepartementet ingick länge inte i regeringsmaskineriet på samma sätt som de andra departementen. Erik Lönnroth beskrev utrikesministern som en förbindelselänk mellan regeringen och sitt departement.

Regeringsformen 1809 gjorde i hög grad utrikespolitiken till kungens domän. Enligt ett tillägg 1909 ska "alla meddelanden till främmande makt" eller till svenska beskickningar utomlands "utan avseende på ärendets beskaffenhet" ske genom ministern för de utrikes ärendena. Enligt regeringsformen ska chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör "hållas underrättad" när det uppstår frågor som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation.

Den ökade internationaliseringen efter andra världskriget, och i synnerhet Sveriges medlemskap i EU, har förändrat scenbilden. Numera har alla departement egna livliga utrikesrelationer och ingår sedan 1997 samtliga i myndigheten Regeringskansliet.

Vid första världskrigets början hade UD i Stockholm cirka 25 tjänstemän och antalet ärenden var inte överväldigande. Herbert Tingsten, som tjänstgjorde på UD i början av 1920-talet, klagade över en plågsam brist på arbetsuppgifter. Men några år tidigare hade en utredning om utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen skrivit att hantering av de löpande ärendena höll personalen så strängt sysselsatt att man inte hade tid med "det fördjupade studium som vore önskvärt".

Konsulerna förväntades fram till slutet av 1800-talet finansiera sin verksamhet genom avgifter i sjöfartsärenden. Vid mitten av 1800-talet fanns ett 90-tal svensk-norska konsulat, som huvudsakligen ägnade sig åt att betjäna och inspektera den växande norska sjöfarten. Mot slutet av seklet förvandlades några av konsulaten till lönade myndigheter.

Det är en vanlig uppfattning att utrikes och säkerhetspolitiska frågor har varit utrikesförvaltningens huvuduppgifter fram till de senaste decennierna, då kommersiella och konsulära frågor samt utvecklingssamarbetet tillkommit som uppgifter. I själva verket var konsulära och kommersiella frågor dominerande under senare delen av 1800-talet och långt in på 1900-talet. De konsulära ärendena bestod huvudsakligen av de ovan nämnda sjöfartsärendena. I Nordamerika dominerade emellertid förmedlingen av arv till emigranternas anhöriga i Sverige. Vid slutet av första världskriget omsatte arvsverksamheten 4–5 gånger mer resurser än den totala lönebudgeten för UD i Stockholm.

Inte ens den offentliga diplomatin är någon nyhet. Håkan Berggren skriver i sin bok *Första försvar, Diplomati från ursprung till UD* att det under 1800-talet inte var ovanligt att utländska diplomater i London skrev öppna brev i engelska tidningar.

På förslag av en utredning 1905 fick UD en rättsavdelning, en handelsavdelning och en personalavdelning. Några år senare tillkom en pressavdelning. Någon politisk avdelning ansågs inte nödvändig, eftersom ministern och kabinettssekreteraren förväntades klara den diplomatiska brevväxlingen på egen hand. En ny UD-utredning 1919 lade den huvudsakliga tyngdpunkten vid bevakande av Sveriges kommersiella intressen i världen. Detta stod väl i överensstämmelse med de synpunkter som riksdagen hade framfört.

Under efterkrigstiden har utrikesförvaltningen genomgått en mycket snabb expansion. 1946 hade Sverige 38 beskickningar och 11 lönade konsulat. Genom avkolonialiseringen skapades många nya stater och under 1960-talets första hälft ökade antalet svenska ambassader i Afrika från fyra till elva. 1981 hade Sverige historiskt det högsta antalet utlandsmyndigheter, totalt 116 stycken, varav 26 var konsulat.

Sovjetunionens och Jugoslaviens sönderfall samt Sverige inträde i EU ledde till öppnande av många nya beskickningar. Men många beskickningar och konsulat stängdes också under 1980- och 90-talen, främst av ekonomiska skäl. År 2002 fanns 82 ambassader, 10 konsulat och 6 representationer eller delegationer, sammanlagt 99 utlandsmyndigheter. Vid slutet av 2011 kommer den svenska utlandsorganisationen att omfatta 94 utlandsmyndigheter, varav 81 ambassader, 6 generalkonsulat och 7 representationer eller delegationer.

1.3 Omvärldsbeskrivning – utgångspunkt för svensk utrikespolitik och utrikesförvaltning

Världen har förändrats mer än den svenska utrikesförvaltningen. Även om anpassningar gjorts så är det bakgrunden till denna utredning.

Sverige har aldrig varit isolationistiskt utan har i alla avseenden varit beroende av Europa och av världen – som den faktiskt ser ut. Sverige är för litet, och i dag för rikt, för att kunna föra någon annan politik. Vårt näringsliv behöver insatsvaror från hela världen och verkar i hela världen. Vår befolkning återspeglar numera världens.

Den omvärldsbild som tecknas på följande sidor är i många avseenden ljus, men den innehåller också osäkerheter och hot. Beredskap för snabba och osannolika förändringar kommer ännu mer än hittills att vara ledord för alla regeringars utrikespolitiska arbete. Det gäller även för den svenska utrikesförvaltningen. Den klassiska beskrivningen av Sveriges koncentrisk intressesfärer – Norden, närområdet, Europa och sedan världen i övrigt med FN som sitt främsta uttryck – är fortfarande relevant men otillräcklig. Andra delar av världen kräver nu sin plats. Nya frågor, från energi och klimat till livsmedelssäkerhet och cyberteknik, måste finnas med i uppdragsbeskrivningen. Det behövs nya tänkesätt och nya

arbetsmetoder för att Regeringskansliet och utrikesförvaltningen även i fortsättningen ska kunna ta Sveriges internationella politiska och ekonomiska intressen till vara. Sveriges medlemskap i EU symboliserar och manifesterar en ny situation.

1.3.1 Globaliseringen ändrar spelplanen

Olika organisationer gör sina omvärldsbeskrivningar efter sina behov. Det gäller också företagen, kommunerna, försvarsmakterna, forskarsamhället – och för den delen den internationella brottsligheten. Denna omvärldsanalys är skriven för de behov ett Regeringskansli och ett utrikesministerium har i dag.

Den internationella politikens villkor har förändrats av det som med ett samlingsnamn brukar benämnas globalisering. Det finns ingen vedertagen definition av vad globalisering är. Begrepp som internationalisering, liberalisering, universalisering har använts som beskrivningar. Ett minskande beroende av territoriet, grannskapet, hemlandet är en annan beskrivning. Ur vissa perspektiv betraktas globaliseringen som spridning av västerländska värderingar och konsumtionssvanor.

Globaliseringsrådet gör följande relativt tekniska beskrivning i sin slutrapport:

Globalisering syftar i vid mening på handel, gränsöverskridande investeringar, migration och kapitalflöden samt utbyte av information och teknologi mellan länder. Även faktorer som kultur, miljö, attityder och livsåskådning kan omfattas av begreppet. Globaliseringen har framför allt möjliggjorts av minskade kommunikations- och transaktionskostnader till följd av teknologiska framsteg och politiska beslut. Det är ingen ny företeelse men den kraftiga minskningen av transport- och kommunikationskostnader de senaste decennierna har lett till en dramatisk ökning av globala transaktioner samt att allt fler länder deltar i den globala ekonomin. Globaliseringen har således intensifierats och vanligtvis är det denna intensifieringsfas som avses med begreppet.

Beskrivningen fångar en del men inte allt. Politiska händelser som Sovjetunionens oväntade men av många efterlängttade sammanbrott och Kinas öppnande mot världen är också exempel på avgörande inslag i globaliseringen, både som medorsak och som följd.

Förändring är ett av globaliseringens kännetecken. Omvälvande förändringar har förvisso ägt rum genom hela historien. Napoleonkrigen – som bland mycket annat efter hand ledde till att

de nordiska staterna blev fem till antalet och därtill framgångsrika och stabila – var en sådan förändring i vår del av världen. De båda världskrigen och kolonialväldenas upplösning var andra. Boktryckarkonsten var revolutionerande på idéernas och litteraturens område. Men de snabba förändringar som vi har bevittnat de senaste årtiondena är på ett annat sätt ingripande i samhällets och individers liv. Idéer, varor och vanor sprids snabbt och till synes i accelererande takt. De påverkar fler områden samtidigt och de får konsekvenser för fler människor samtidigt. Nya inflytelserika aktörer uppträder. Orsakssamband har blivit mer komplexa. Den traditionella politikens räckvidd och genomslagskraft har i många avseenden krympt, vilket politiska beslutsfattare kan ha svårt att acceptera och anpassa sig till men vilket likafullt är en verklighet.

Internationalisering beskrivs ibland som ett i någon mening planerat, beslutat och reglerat internationellt samarbete, medan globaliseringen kan förefalla vara något oplanerat och okontrollerat. Men också globaliseringen är en följd av enskilda beslut, fast mindre synliga. Regeringar har ofta varit pådrivande i denna utveckling, inte bromsande, låt vara att det finns ett och annat uppmärksammat undantag. Handelsliberaliseringar, teknikutveckling, avreglering av valutamarknaden, fri rörlighet för människor, varor, tjänster och kapital är allt tillsammans och vart och ett en uppmuntran till ökad globalisering. Det är även det internationella utvecklingssamarbetet, som ju i grunden är en fråga om en överföring av värderingar och teknik.

Det som inte förändras ligger på det i djupare mening mänskliga planet. Mänskliga relationer och reaktioner är mer oföränderliga och styr också de på gott och ont politiken. Antikens filosofer skulle med behållning kunna samtala med sina yrkesbröder av i dag. Detsamma gäller inte antikens naturvetare.

1.3.2 Regeringars utblick

För bara 30 år sedan kunde mindre länders regeringar i sina internationella utblickar nöja sig med att följa den ständigt närvarande supermaktskonflikten, kärnvapenhotet och några andra ödesfrågor. I övrigt kunde de begränsa sitt intresse till det närmaste grannskapet och till delar av världen där de hade konkreta intressen. Det gällde även Sverige, låt vara att Sverige genom sitt arbete i FN, sin biståndspolitik och sitt beroende av internationell frihandel alltid

har haft ett globalt engagemang som varit större än som motsvarats av vår storlek som nation. I dag behöver dock även små länder göra en omvärldsanalys som är bredare än för 30 år sedan, både geografiskt och tematiskt

Det är ett vanligt påstående att globaliseringen har medfört en försvagning av staten. Till en del är det sant. Enskilda regeringars beslutsautonomi har blivit mindre. Nationalstaten är på en gång för stor och för liten för att både möta medborgarnas behov och klara världens ödesfrågor. Mellanstatligt samarbete har blivit allt viktigare och allt fler frågor kan bara lösas i internationellt samarbete. När de etablerade internationella organisationerna har haft svårt att klara dagens utmaningar har nya samarbetsformer prövats. G20-gruppen är en av dem. Men jämsides med utvecklandet av nya multilaterala grupperingar finns tecken på en ökad bilateralisering av det internationella samarbetet. Geopolitiskt styrka avgör inflytandet. Det är inte problemfritt för länder som Sverige som till följd av sin ringa storlek och stora internationella beroende har ett starkt intresse av multilaterala regelverk och multilaterala lösningar.

Staten framstår fortfarande som det mest bestående inslaget i det internationella samarbetet. Den har tvärt emot vad som ibland förutspåtts inte tynat bort. Det finns till sist ingen annan politisk ledning av världen än den som utövas av staterna. Samtidigt har den svaga staten, *the fragile state*, blivit ett begrepp. Den svaga staten har statens regaler men inte dess institutioner. Svaga stater är svaga länkar i det multilaterala samarbetet. Det är värt att notera att Europa, där de i många avseenden starkaste och mest utvecklade staterna finns, har förmått skapa ett närmare samarbete mellan regeringar än någon annan stans i världen.

Tyngdpunkterna i de omvärldsbeskrivningar som görs av europeiska regeringar i dag kan variera men återkommande element är det kalla krigets slut, missräkningarna när det förbyttes i lokala och interna konflikter, den snabba ekonomiska utvecklingen i stora delar av den del av världen som tidigare mest beskrevs som fattig, men också den fortsatta och ibland tilltagande utarmningen och utanförskapet i många länder och regioner, Europas relativa försvagning, miljöriskerna, klimathotet, migrationen, snabbheten i information och kommunikationer och med dem möjligheten för medborgarna att jämföra levnadsvillkor i olika delar av världen samt takten i spridningen av ekonomiska förlopp. Demokratins och frihetens frammarsch på många håll är också ett återkommande inslag i omvärldsbeskrivningar.

Utredningen har inte funnit det meningsfullt att för denna utrednings behov spekulera i tänkbara framtidsscenarioer som grund för utrikespolitik. Sådana görs av andra, med varierande träffsäkerhet.¹ Men en någorlunda säker förutsägelse är att en del av det som brukar sammanfattas med ordet globalisering kommer att fortsätta och allt mer framstå som ett normaltillstånd eftersom tekniken, kommunikationerna och informationsflödena kommer att medge det och eftersom regeringarna och våra internationella organisationer alltmer blir inrättade efter det. Det betyder inte att "globaliseringen" i alla avseenden ska ses som en lineär och entydigt irreversibel process. Det rör sig om ett antal olika och ibland motstridiga processer som ofta framkallar sina egna motreaktioner. En ökad nationalisering av politiken hör dit. Alienering, fundamentalism och religiös och etnisk extremism är företeelser som är del av mönstret, i den mån globaliseringen har något mönster. Det betyder att globaliseringens stora möjligheter också rymmer osäkerheter som kan utvecklas till allvarliga hot om de inte förstås och bemöts på rätt sätt.

Följande punkter utgör ett antal faktorer som sannolikt kommer att påverka varje framtidsbedömning, oavsett vilket land som gör den. Ett huvudbudskap i denna utredning är att varje företeelse kan ha en inverkan på den utrikespolitiska helheten, som inte blir uppenbar om de bedöms var och en för sig.

- Klimatförändringen kräver både motåtgärder och internationell solidaritet. Konflikter och migrationsströmmar kan följa i klimatförändringens spår.
- Världens befolkning kommer att vara 8 miljarder år 2030, men nästan hela ökningstakten kommer att äga rum i utvecklingsländerna. Där behöver 50 miljoner nya jobb skapas, varje år. Europas folkmängd kommer att förbli i stort sett konstant. Befolkningspyramiden blir alltmer övertung i många länder. År 2030 ska 100 japaner försörja 63 gamla. Motsvarande siffror för Kina är 100-23 och för Europa 100-59.
- Världens energibehov kommer år 2030 att vara 50 procent större än i dag och konkurrensen om knappa energitillgångar kommer att öka. Bristen på energi kan komma att sätta gränser för ekonomisk tillväxt.

¹ Däremot bör löpande arbete med framtidsscenarioer ske inom på uppdrag av utrikesförvaltningen, att ligga till grund för policyformulering.

- Konkurrensen om livsmedel kommer att öka. Livsmedelssäkerhet blir ett ledord.
- Bristen på rent vatten är i många delar av världen redan en överlevnadsfråga och kan bli en konfliktorsak.
- Migrationstrycket kommer att öka vilket kan leda till internationella spänningar men också till jämnare inkomstfördelning och global tillväxt.
- Globaliseringen har utsikter att medföra en fortsatt förbättring av levnadsvillkoren för folkflertalet i världen. Men om det inte blir fallet kan befolkningsökningen leda till ökande spänningar och konflikter.
- Den ekonomiska och politiska tyngdpunktsförskjutningen bort från OECD-området mot de växande ekonomierna kommer att fortsätta. En uppdelning i ”rika och fattiga” kommer att finnas kvar men mönstrets geografi kommer att bli annorlunda.
- Det internationella utvecklingssamarbetets roll, mål, medel och resultat kommer att bli föremål för en värderande internationell diskussion med millenniemålen som ett av elementen.
- Multilaterala lösningar på de internationella ödesfrågorna blir allt nödvändigare samtidigt som de multilaterala organisationerna har svårt att motsvara förväntningarna på dem. Ökad tendens till uppgörelser i mindre grupper blir följden. Det finns en risk för bilateralisering av den internationella politiken och därmed ökad osäkerhet.
- Världsekonomin och handelsmönstrens förändringar kommer att bli allt mer styrande för regeringars handlande.
- Varu- och tjänsteproduktionen i världen blir alltmer organiserad i produktionskedjor över gränserna.
- Privata ekonomiska stiftelser och offentliga pensionsfonder träder fram som betydande ekonomiska aktörer, vid sidan av regeringarna. Ägandet blir mer ansiktslöst.
- USA:s dominerande position i världspolitiken kommer att bestå, men i lägre grad.
- Kinas fortsatta politiska och ekonomiska tillväxt förutsätter ökad interaktion med omvärlden, men Kinas nationella intressen kommer att vara styrande.

- Rysslands politiska utveckling och ambitioner framstår ibland som mer oförutsägbara än många andra länders, vilket kan försvåra dess samarbete med omvärlden. Ryssland vill ha erkännande för att världen numera är multipolär och att Ryssland där har en med andra stormakter likvärdig roll. I det ligger också att bli erkänd som regional stormakt i förhållande till sitt europeiska och asiatiska grannskap.
- Svaga stater kommer att finnas kvar och utnyttjas som baser för illegal global verksamhet.
- Internationell organiserad brottslighet kommer att bli ett starkare inslag i samhällslivet och ibland samarbeta med demokratiskt valda men korrupta politiker.
- Terrorism av olika slag förblir en verklighet.
- Kärnvapen kan komma att spridas på ett okontrollerat sätt.
- Det utvecklade informationssamhället kan påskynda politiska och sociala förändringar och göra dem svårare att förutsäga.

1.3.3 Sverige i världen – världen i Sverige

Hur globaliserat är Sverige?

Om man med globalisering menar frihandel och öppenhet har Sverige varit globaliserat länge. Handel och näringsliv är starkt internationaliserat. Det svenska industrin genomgick, med stöd av fackföreningarna, en strukturomvandling redan under 1960-talet, vilken har fortsatt därefter. Jordbruket fick sin avreglering i början av 1990-talet. Övertygelsen att frihandel gagnar ekonomiskt framåtskridande är allmänt omfattad i vårt land. Sverige har därigenom haft en positiv erfarenhet av förändring, som alltjämt är en styrka i jämförelse med många andra länder. Strukturomvandlingen av svenskt näringsliv är självfallet inte något en gång för alla avslutat utan fortsätter och måste fortsätta.

Om Sveriges näringsliv har varit internationaliserat länge och Sverige också länge har haft ett starkt engagemang i FN, i det internationella utvecklingssamarbetet och nu i EU, betyder det inte nödvändigtvis att det svenska samhället har blivit internationaliserat. Sverige har funnits i världen men världen inte i lika hög grad i Sverige. Det är först under senare tid som en stark invandring och

ett ökande antal utländska studenter har gjort det svenska samhället mindre homogent, mer likt världen i övrigt. Diskussionen om den svenska integrationspolitiken innehåller exempel på olösta och svårlösta problem.

Våra offentliga institutioner och våra organisationer är, med flera betydande undantag, ännu huvudsakligen inriktade på det invanda svenska samhället. I en del avseenden ligger det publika Sverige – riksdagen, regeringen, myndigheterna och övrig förvaltning – steget efter det privata näringslivet och de enskilda medborgarna, särskilt de unga och de nya, när det gäller att anpassa sig till globaliseringens villkor och utnyttja dess möjligheter. Vårt EU-medlemskap har förvisso förändrat bilden, men det råder fortfarande i det svenska politiska livet en arbetsmässig uppdelning mellan utrikespolitiska och inrikespolitiska frågor, mellan det internationella och det nationella. Den är i stor utsträckning konstruerad.

Vad påverkar Sverige och svensk politik?

Utredningens utgångspunkt är att de förändringar i den globala miljön som har beskrivits i det föregående självfallet kommer att påverka även Sverige. Det är knappast möjligt att skilja ut vilka omvärldsförändringar som har en specifik innebörd för just vårt land. Men utredningen vill ändå ange ett antal förhållanden som, utöver de i föregående avsnitt skisserade allmänna trenderna, förefaller ha särskild innebörd för Sverige.

- Sveriges säkerhet har i väsentliga avseenden ökat, men i andra minskat. Det ter sig osannolikt att Sverige kommer att utsättas för ett specifikt riktat militärt angrepp. Händelser i närtid visar emellertid att ett krisförlopp, även i Europa, kan börja mycket oväntat och utvecklas snabbt, även utan stora truppinsatser. Risker för terroristangrepp och andra liknande händelser är en realitet även för Sverige.
- Säkerhetsbegreppet har vidgats. Företeelser som miljöhot och finansiella kriser har fått en säkerhetspolitisk innebörd som ställer nya krav på samordning och överblick inom Regeringskansliet och utrikesförvaltningen.
- Det kan antas att det fortsatt kommer att finnas ett ökande tryck från medborgare utanför Europa och USA att söka en

framtid i länder där försörjningsmöjligheterna ter sig långt större än i deras hemländer. Bedömningen av framtida migrationsströmmar kommer att ställa ökade krav på Regeringskansliet och utrikesförvaltningen. Kraven på en rättssäker och effektiv handläggning av migrationsärendena kommer att öka. Människosmuggling och människohandel kan komma att tillta.

- Sveriges ekonomi är i hög grad beroende av den internationella ekonomiska utvecklingen och är därmed också på ett särskilt sätt utsatt för den ökande konkurrens som globaliseringen innebär.
- Försörjningstrygghet blir alltmer en del av vår utrikes- och säkerhetspolitik.
- Sverige har dragit utomordentligt stor nytta av liberaliseringen av världshandeln och behöver även fortsättningsvis med all kraft försvara och utveckla den internationella frihandeln, även i det europeiska samarbetet. En allt större del av den internationella handeln avser tjänstehandel.
- Sveriges och Europas närområde fortsätter att vara centrala för Sverige, men en utrikespolitik för välstånd måste också uppmärksamma andra världsdelar.
- Analys av framtidens marknader är väsentligen en fråga för företag och främjarorganisationer, men utrikesförvaltningen har också ett ansvar som främjare av nationella ekonomiska intressen.
- De globala ekonomiska och politiska tyngdpunktsförskjutningar som äger rum kan komma att ändra de spelregler för handel och ekonomiskt samarbete som ett land som Sverige har vant sig vid. Det kan innebära en ny osäkerhet som Sverige måste ha beredskap för.
- Det nordiska samarbetet behöver föras vidare och bli mer inriktat på de nordiska länderna som en faktor i det internationella samarbetet.
- Östersjöregionen är det av f.d. Sovjetunionens gränsområden som mer än andra präglas av stabilitet, demokrati och ekonomiskt framåtskridande. Svensk diplomati har bidragit till det. I Östersjöområdet berörs Sveriges intressen i särskilt hög grad.
- Ryssland är vår största granne i Östersjöregionen, och en strategisk partner till EU. Det ligger därför i Sveriges intresse att ha

ett konstruktivt och brett samarbete med Ryssland. Förhållandet kompliceras av olikheter i synen på grundläggande frågor som mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatlighet, och i synen på EU:s och Rysslands gemensamma närområde.

- Bedömningar av förhållanden i närområdet bör alltmer inkludera utvecklingen i det strategiskt viktiga Arktis-området.
- Ökad svensk turism och besöksresor till forna hemländer leder till större krav på konsulär och annan service utomlands.
- Hot av olika slag mot informationsfriheten på Internet och andra i media kan påverka Sverige och Sveriges närområde.

Ovanstående punkter är av naturliga skäl skissartade. Vad de i operativa termer betyder för den svenska regeringen eller Regeringskansliet går inte att i alla avseenden förutsäga. Just därför måste det finnas beslutsstrukturer och en organisation av arbetet i Regeringskansliet som kan möta olika situationer, och som har förmåga att göra prioriteringar i enlighet med svenska intressen och hålla fast vid dem.

EU-medlemskapets följder

Det kalla krigets slut medförde en radikal förändring av Europas och världens säkerhetspolitiska miljö. För Sverige betydde det också att den utrikespolitiska handlingsfriheten ökade. Det blev möjligt att söka medlemskap i Europeiska Unionen. Sverige kunde inta en plats i det europeiska utrikespolitiska samarbete som man tidigare hade stått utanför. Ett samarbete med Nato kunde inledas.

Den tidigare neutralitetspolitiken förlorade gradvis sitt ursprungliga innehåll. Kvar står militär alliansfrihet. Ett uttryck för den är att Sverige inte är medlem i Nato, men alliansfriheten är inte längre det begrepp som huvudsakligen definierar Sveriges säkerhetspolitik. Perceptionen av Sverige som ett neutralt land lever dock starkt kvar, hemma och i omvärlden.

Det svenska medlemskapet i EU skulle kunna uttryckas som en självvald omvärldsförändring. EU är en politisk allians. Genom den har förhållanden som har legat utanför Sveriges intressesfär, blivit något som Sverige måste förhålla sig till och i många fall har en skyldighet att ta aktiv ställning till. Sverige har dragit slutsatsen att Sverige inte kan förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp

skulle drabba ett annat EU-land eller ett annat nordiskt land. Detta deklarerade ansvarstagande för Sveriges närområde för in nya behov i svensk omvärldsanalys.

Sverige har varit pådrivande vid EU:s utvidgning. Sverige kommer även fortsättningsvis att ha ett starkt intresse av att EU:s östra närområde ska få ett nära förhållande till EU, grundat på frihet, demokrati, mänskliga rättigheter och ekonomiskt framåtskridande.

EU:s bidrag till samarbetet mellan världens länder är förmodligen att EU-länderna lyckats demonstrera att det går att åstadkomma en omfattande rättslig och politisk reglering av förhållandet mellan självständiga stater. EU visar att suveränitet kan delas.

Lissabon-fördraget och EU:s gemensamma utrikestjänst är ytterligare ett steg i den riktningen. EU:s strävan mot att bli en alltmer betydelsefull politisk och ekonomisk kraft kommer att fortsätta, men det nya fördragets faktiska betydelse för EU:s inflytande i världen går inte att avgöra ännu. Det överför inte nya utrikespolitiska befogenheter från medlemsländerna till EU men det innebär en omfördelning av det utrikespolitiska inflytandet mellan EU:s institutioner. En ny och till sitt arbetsätt innovativ internationell aktör skapas genom den gemensamma utrikestjänsten, EEAS. Den kan komma att få dynamiska effekter på EU:s gemensamma utrikespolitik men den ändrar i grunden inte medlemsländernas behov av egna utrikesrepresentationer.

Det faktiska inflytande i världen som EU som union kan utöva avgörs i hög grad av medlemsländernas ekonomiska styrka och den ekonomiska solidaritet länderna kan uppvisa sinsemellan. Denna förmåga sätts under den pågående finansiella krisen på prov. Lissabonfördraget och EEAS, liksom den gemensamma politik som EU tidigare enats om på flera områden, måste ses också mot den bakgrunden.

Utrikespolitikens svenska hemvist

En internationell omvärldsbeskrivning av det slag som utredningen gjort i det föregående kan i bästa fall ge en uppfattning om de framtida huvudfrågorna i den internationella politiken. Men vad utrikesministerier faktiskt ägnar sitt dagliga arbete åt avgörs lika mycket av nationella prioriteringar och intressen, visioner och tillfälliga opinioner och av det som kan kallas den nationella självbilden. Till en omvärldsanalys för utrikesförvaltningen hör därför

även den svenska hemvisten. Utrikespolitiken är på gott och ont också en spegel av inrikespolitiken.

Utrikesförvaltningen – och övriga internationella delar av Regeringskansliet – ska återspegla de värderingar och opinioner som är förhärskande i Sverige, samtidigt som uppgiften också är att förmedla och förklara andra länders värderingar och därmed bidra till realismen i den svenska politikens egna positioner. Denna dubbla uppgift har alltid funnits men kan komma att bli mer markerad framöver, inte minst genom i EU-arbetet.

Till våra värderingar hör numera också uppfattningar och aspirationer hos de många nya svenskarna. De är en tillgång, inte bara i högtidstalen, utan som medverkande i vår utrikestjänst i vid mening.

Till det som anger möjligheter och begränsningar för svensk utrikespolitik hör också Regeringskansliets och utrikesförvaltningens organisation och resursläge.

Det är i denna globala verklighet och utifrån dessa nationella förutsättningar som svensk utrikespolitik ska agera och svenska intressen främjas och försvaras. Regeringen som ska bedriva denna utrikespolitik behöver till sitt stöd en effektiv, flexibel och kompetent förvaltning, och ett nätverk i utlandet av ambassader, konsulat, representationer och delegationer. Det är om den förvaltningen denna utredning handlar.

2 Regeringens internationella arbete och utrikesförvaltningens roll

Omvärldsanalysen resonerar kring den internationella utvecklingen och dess inverkan på Sverige och på förutsättningar för den svenska regeringens internationella arbete. I detta kapitel läggs inledningsvis vissa principiella utgångspunkter fast vad gäller utrikespolitik. Därefter dras slutsatser om vad omvärldsförändringar innebär för svensk internationell politik och för den förvaltning som ansvarar för att bedriva den. En beskrivning görs av Regeringskansliets internationella verksamhet, liksom av utrikesförvaltningen och dess uppdrag samt omfattning. Slutligen diskuteras var svensk internationell diplomatisk närvaro är motiverad för att maximera genomslag för svenska intressen och möjliggöra en allmänt effektiv utrikespolitisk verksamhet. I kapitlet presenteras bedömningar som ligger till grund för efterföljande kapitelns förslag. De enda skarpa förslag som läggs gäller utrikesrepresentationen.

Grundläggande bedömningar:

- Utrikespolitik syftar till att främja och försvara ett lands säkerhet, välbefinnande och samhällsintressen internationellt.
- Svensk utrikespolitik ska ha en tydlig förankring i svenska intressen.
- Inrikes- och utrikespolitik vilar på samma värdegrund. Gränsen mellan dem suddas alltmer ut. Inrikespolitiken internationaliseras och utrikes- och säkerhetspolitiken har allt tydligare koppling till nationella förhållanden. Detta har samtliga departement och annan offentlig förvaltning att förhålla sig till.

- Globaliseringen, det svenska EU-medlemskapet och de senaste 20 årens geopolitiska och säkerhetspolitiska utveckling ställer krav på ett Regeringskansli med internationell kompetens och utblick. I Regeringskansliet har varje departement ansvar för internationella aspekter av sina ansvarsområden.
- Utrikesförvaltningen har inom Regeringskansliet huvudansvar för helheten i Sveriges utrikespolitik.
- Utrikesförvaltningen har därtill två huvudsakliga verksamhetsuppdrag (jämför matris i avsnitt 2.3.2): att strategiskt och effektivt främja och försvara Sveriges intressen internationellt, samt att med god kvalitet och i enlighet med regelverk genomföra sina verksamhetsuppdrag och tillhandahålla vissa andra tjänster.
- Utrikesrepresentationen är ett redskap för Regeringens samlade internationella politiska intressen.
- Behov finns av ökat interdepartementalt samråd och av förstärkta beredningsformer i internationella frågor i Regeringskansliet.
- Multilateralt arbete kommer att öka i vikt för att finna lösningar på globala utmaningar. Ett strategiskt bilateralt arbete utgör grunden för multilateral förmåga och framgång.
- Svensk diplomatisk närvaro bör prioriteras.
 - i tongivande geopolitiska maktcentra, politiska och ekonomiska,
 - i framväxande geopolitiska maktcentra, politiska och ekonomiska,
 - i viktigare EU-länder,
 - på orter med säte för multilaterala organisationers huvudkontor, centrala för svensk politik, samt där formande och bevakning av nya multilaterala strukturer så kräver, samt
 - i länder eller regioner av särskilt intresse för Sverige (preciseringar görs i bilaga 4).

2.1 Utrikespolitiska utgångspunkter

2.1.1 Utrikespolitikens syfte

Begreppet utrikespolitik är svårt att definiera på ett meningsfullt sätt. Det har att göra med en stats samlade, kollektiva hållning och agerande i relation till omvärlden. Den formuleras nationellt men uttolkas internationellt, och kan ha olika syften och tidsperspektiv för olika frågor. Men samtidigt måste den alltid vara del av en helhet. Det är helheten som definierar en stats utrikespolitik.

Ibland har utrikespolitik kallats för statens första försvarslinje. En utrikespolitik präglad av dialog och diplomati har ofta visat sig vara en fungerande metod för att undvika krig.

Enkelt uttryckt kan sägas att utrikespolitik är den politik en stat för gentemot andra stater i syfte att tillgodose sina intressen. Genom utrikespolitiken strävar staten efter att uppnå säkerhetsmål, välståndsmål och ideologiska mål. Detta gäller generellt sett alla stater och kan sägas ha stått sig väl genom historien. Prioriteringar inom dessa övergripande mål och vilka metoder som tillämpas för att nå dem varierar dock mellan länder och över tid.

I dag ställer ökad föränderlighet kvar på flexibilitet i organisationer och arbetsmetoder för att främja nationella intressen. Utrikespolitik handlar fortfarande om ”rikets förhållande till andra stater”, men andra aktörer än stater och regeringar har tagit plats på den utrikespolitiska scenen. Som beskrivits i omvärldsanalysen har världssamfundet förändrats, kontaktytor mellan länder mångdubblats, nationell politik internationaliserats (och tvärtom) och teknik och kommunikationer skapat nya möjligheter. Det internationella arbetet har därav förändrats, och utrikesförvaltningar och andra statliga företrädare världen över anpassar sig till nya förhållanden.

En mer omfattande diskussion om vad utrikespolitik innebär förs i avsnitt 3.1.

2.1.2 Svenska intressen

Sveriges regering strävar utrikespolitiskt efter att även under dessa nya omständigheter främja och försvara landets säkerhet och välstånd, samt ideologiska intressen internationellt. Det handlar om politiska, ekonomiska och samhälleliga intressen. Denna breda definition tillämpar utredningen i betänkandet.

Länge ansågs säkerhetsmålen främjas bäst av att vårt land förhöll sig uttalat neutralt i händelse av krig och hade ett starkt gränsförsvar uppbackat av en nationell försvarsindustri. Omvärldsförändringar ledde stegvis till en omprövning av neutralitetspolitiken och förändringar av försvarspolitikens inriktning, från territoriellt försvar till mer internationella insatser. Målet är detsamma, dvs. säkerhet, men medlen för att uppnå det förändras.

Samma resonemang kan föras vad gäller välståndsmål, även om svensk politik länge har grundats på en övertygelse om att ekonomisk öppenhet och frihandel gynnar svensk välfärd – en inriktning som har tjänat Sverige väl i globaliseringen. Målet att stärka och främja svensk konkurrenskraft är mer aktuellt än någonsin under dessa förutsättningar.

Att i utrikespolitiken främja ideologiska eller samhällliga intressen innebär att även internationellt främja och försvara värden som ligger till grund för vårt eget samhälle. Öppenhet, tolerans, icke-korruption, frihandel, stöd till ett samhälles svaga grupper, främjandet av en ren miljö, respekt för mänskliga rättigheter, jämställdhet och försvar av flerpartisystem och demokrati, är förhållandevis oomtvistade samhällliga värderingar som ligger till grund för både svensk inrikes- och utrikespolitik.

Svensk utrikespolitik har och ska ha en tydlig förankring i svenska intressen. Det kan ses som självklart, men kan också upplevas som snävt och obekvämt, eller som svårtolkat. De utrikespolitiska målen kan t.ex. förhålla sig till varandra på olika sätt.

De kan på ett övergripande plan interagera och konvergera. Exempelvis är EU och dess ekonomiska integration ursprungligen ett fredsprojekt, och svenskt medlemskap i EU anses främja såväl svenska säkerhets- och välfärds mål som samhällsvärderingar. Att av säkerhetsskäl internationellt främja ett samhällligt värde som demokrati förklaras av att demokratiska länder med respekt för mänskliga rättigheter sällan eller aldrig hamnar i väpnad konflikt med varandra. Utvecklingssamarbetet, som baseras på och ska främja många av ovan nämnda samhällliga värderingar, har också en given bäring på säkerhetspolitiken. Och samtidigt gynnas svenskt välfärdsmål av att biståndet bidrar till att skapa utveckling och köpkraft i andra länder. De internationella ambitionerna hör alltså ofta ihop.

Men svenska utrikesintressen kan också ha olika tidsperspektiv och ibland kontrastera. Att t.ex. bedriva ett effektivt arbete med att försvara mänskliga rättigheter sker långsiktigt och på bred front,

medan en framgångsrik bilateral exportsatsning kan generera ett konkret resultat på kort tid. Avvägningar måste göras.

Generellt för svensk del har ändå de grundläggande intressena legat förhållandevis fast under längre tidsperioder. En löpande diskussion om vilka som är de främsta svenska politiska intressena att driva och försvara internationellt måste föras i den öppna samhällsdebatten.

Sveriges internationella arbete och engagemang är givetvis mycket mer omfattande än vad den offentliga förvaltningen står för. Men företags, organisationers och enskilda individers utrikesverksamheter är inte denna utrednings uppdrag att analysera och värdera – även om dessa aktörers agerande också bidrar till att forma omvärldens uppfattning om landet Sverige. Denna utredning har i uppdrag att belysa utrikesförvaltningens/Regeringskansliets internationella verksamheter. Några förvaltningsmyndigheters internationella verksamhet och därigenom delaktighet i genomförandet av svensk utrikespolitik behandlas, i enlighet med direktiven, i betänkandet (jämför kapitel 5).

2.1.3 Utsuddad gräns mellan utrikes- och inrikespolitik

En alltmer integrerad och globaliserad internationell miljö och ökat beroende mellan politikområden gör att gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik suddas ut. De vilar, som nämnts, på samma värdegrund.

Inrikespolitiken internationaliseras. Det är en utveckling som medlemskapet i EU har förstärkt och skyndat på. En långsiktigt framgångsrik inrikespolitik för ett litet omvärldsberoende land som Sverige måste allt mer ta avstamp i internationella utmaningar och förutsättningar, medan utrikespolitiken tar precis samma avstamp. Exempelvis måste svensk sysselsättningspolitik handla om att satsa på internationellt konkurrenskraftig utbildning, forskning, företagsutveckling och export på 15–20 års sikt. Debatt och politik får här inte fastna i nationella ersättningsnivåer och myndigheternas agerande.

Man kan också säga att utrikespolitiken nationaliseras. Säkerhetspolitiska analyser och vägval måste göras i frågor som ligger bortom den traditionella säkerhetspolitiken.¹ En bredare säker-

¹ Den betecknas här som stöd för folkrätten och försvar av mänskliga rättigheter, svensk alliansfrihet, övriga försvarsfrågor samt nedrustning.

hetspolitik med inrikespolitiska förtecken kan omfatta också energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, terrorism, internationell brottslighet, internationella kapitalflöden och finansiell stabilitet, samt cybersäkerhet. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 3.1.

Den inrikes- och utrikespolitiska konvergensen är en utveckling som kanske inte märks så tydligt för medborgarna. Den politiska debatten i Sverige reflekterar inte riktigt den internationalisering och globalisering som Sverige och svenska politiska förhållanden sedan länge är en del av. Varför det är så är svårt att bedöma. Politiker i Sverige relaterar inte ofta till externa förhållanden, jämför sällan Sverige med andra länder och utgår inte från Sveriges omvärldsberoende i debatten. Den bild som förmedlas är att det nationella politiska systemet kan hantera politiska utmaningar bättre än vad som i verkligheten är fallet. Detta är olyckligt och blir missvisande. Medborgarna har rätt att ha förväntningar på politiker att leverera både kort- och långsiktiga lösningar. För svenska och andra politiker, företrädare och myndigheter som har att fatta eller förverkliga politiska beslut, ställs därför allt högre krav på internationell utblick och kompetens för att fatta riktiga beslut som säkrar vårt samhälles långsiktiga stabilitet och utveckling. Politiken och myndighetsföreträdare har ett ansvar att leda sina förvaltningar i en internationell och utrikespolitisk riktning som motsvarar den grad av globalisering som vårt samhälle befinner sig i. I detta arbete har ett internationaliserat Regeringskansli och däri en stark utrikesförvaltningen en viktig roll att spela.

2.2 Ökade krav på Regeringskansliet

Globaliseringen, det svenska EU-medlemskapet och den geopolitiska och säkerhetspolitiska utvecklingen ställer krav på den svenska regeringen i många olika avseenden. Förvaltningen som ska genomföra politiken har också behövts förändras i riktning mot ökad internationalisering och utblick. Det gäller såväl Riksdagen, Regeringskansliet, statliga myndigheter och domstolar, som länsstyrelser, landsting och kommuner. Utan att peka ut någon institution som mer påverkad än någon annan kan konstateras att Regeringskansliet har genomgått stora förändringar.

Regeringskansliet, som omfattar Statsrådsberedningen, departementen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning, är sedan 1997 en myndighet. Sedan 2002 har myndigheten också ett gemen-

samt förvaltningsanslag.² Även som en myndighet rymmer Regeringskansliet verksamhetsmässigt stora variationer, vilket är naturligt. Departementen skiljer sig åt vad gäller storlek, uppdrag, nationell/internationell dimension, bredd i den politiska verksamheten osv. De är olika organiserade och leds på olika sätt. Vissa, främst UD med utlandsorganisationen, utför verksuppgifter. Andra har omfattande lagstiftning och hantering av förvaltningsärenden. Några har krav på sig att inom ett politikområde ha mer av ett interdepartementalt perspektiv. Det gäller bl.a. UD inom ramen för utrikespolitiken i bred mening.

Sedan lång tid tillbaka har departementen, borträknat UD, internationella enheter eller sekretariat. I dag samordnar de vanligen också EU-arbetet, även om fackkompetensen återfinns på sakheterna. Dessa enheter/kanslier/sekretariat ser olika ut vad gäller omfattning och ansvar beroende av hur EU-reglerade och internationellt beroende departementets politikområden är. Uppgifter som åvilar dem är vanligen EU-samordning, ansvar för annat multilateralt arbete (som i FN och OECD), nordiskt samarbete, övriga internationella frågor och processer inom departementets område samt departementsledningens reseplanering. Värt att notera är att internationellt främjandearbete, i meningen marknadsföring av svenska (politiska) lösningar – inom t.ex. vård, miljöteknik, jämställdhetsarbete, utbildningspolitik – har blivit en växande uppgift för vissa departement. Statsrådsberedningen har utökat sitt internationella/EU-arbete i och med att ansvaret för EU-samordningen överfördes från UD 2005 och då ett krishanteringskansli med omvärldsanalysfunktion inrättades 2006.

EU-medlemskapet har haft en tydlig inverkan i riktning mot en ökad internationalisering av Regeringskansliets arbete. Flertalet rapporter, såväl interna departementsrapporter som utredningar, departementsskrivelser och externa studier, pekar på att tjänstemännen har ägnat allt mer tid åt EU-arbetet (t.ex. Statskontoret 1996:7, SOU 1997: 30, Ds 2000:27, Landahl 2003). Vissa enheter fördubblade stegvis sin personal till följd av EU-inträdet.³ Antalet arbetsdagar i arbetsgrupper i Bryssel ökar liksom politikernas och

² Inom Utgiftsområde 1: Rikets styrelse. I anslaget ingår även utrikesrepresentationen och Kommittéväsendet.

³ Arbetet består i huvudsak av deltagande i EU-kommissionens expertkommittéer, rådets arbetsgrupper, verkställighetskommittéer, förhandlingar, mellanstatliga kontakter, deltagande i konferenser, genomförande av EU-rättsliga analyser, information till Riksdagen, interna EU-beredningar i Regeringskansliet, styrning av och samråd med underliggande myndigheter i EU-frågor, informationsverksamhet och uppföljning osv.

tjänstemäns bilaterala rese- och besöksverksamhet inom unionen (Regeringskansliets årsböcker, uppgifter för 2003–2008). Det vore dock förenklat att enbart lyfta fram EU-arbetet som förklaring till Regeringskansliets alltmer internationellt påverkade arbete. Globalisering och internationalisering av det svenska samhället hade ändå skapat förändrade förutsättningar för politiken och dess genomförande. Ds 2000:27 bedömer att ökat mellanstatligt samarbete knappast innebär att den centrala statsförvaltningens arbete minskar. Snarare ökar kraven på samordning, förhandling och strategisk planering. Där pekas också på att det blir allt viktigare för stater att värna om sina nationella intressen, men att sättet att påverka förändras.

Alla departement har fått en utökad roll i det internationella samarbetet. Varje departement har ett naturligt huvudansvar för internationella aspekter av sina politiska ansvarsområden. Därav måste de också ha en strategisk idé om sin internationella inriktning och dess prioriteringar, vilka aktiviteter den omfattar samt i vilken utsträckning och var utrikesrepresentationen bör delta i arbetet (frågan tas upp i avsnitt 4.2.). Även om alla departement har ansvar för utblick och internationell vinkel för sina frågor, måste UD och utrikesrepresentationen ha ett ansvar för helheten i Sveriges utrikespolitik och internationella relationer, jämför nedan.

Uppskattningar av hur mycket tid Regeringskansliet ägnar åt internationellt och EU-arbete är svåra att göra. Det blir egentligen konstruerat att t.ex. betrakta EU-frågor som en isolerad del av arbetet i Regeringskansliet. EU-arbetet är här en arbetsmetod för att bl.a. stifta lag eller skapa samsyn om politiska lösningar. I den mellanstatliga utrikespolitiken handlar det om att forma gemensamma positioner som utgångspunkt för att driva internationell politik utanför unionens gränser. Att arbeta med EU-frågor innebär långt ifrån alltid att man arbetar med utrikespolitik.

Även om utredningen lyfter fram och understryker att gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik alltmer suddas ut, kan ändå sägas att de utgör två kompletterande sidor av det politiska arbetet. Utredningen har mot den bakgrunden genomfört en enkätundersökning i Regeringskansliet för att se hur mycket arbetstid som ägnas åt utrikespolitik/internationella frågor och EU-arbete, i förhållande till inrikespolitisk arbete. Enligt den uppskattning som departementen samt Statsrådsberedningen (ej inkluderat UD, utrikesrepresentationen och Förvaltningsavdelningen) gjorde avsätts i snitt cirka 20 procent av årsarbetskrafterna för EU-arbete och cirka

10 procent för internationellt arbete. Variationerna är betydande. Jordbruksdepartementet och Miljödepartementet ligger högst vad gäller den sammanlagda andelen avsatta årsarbetskrafter i både internationellt och EU-arbete. Försvarsdepartementet ligger högst vad gäller internationellt arbete. Endast tre departement (Försvars-, Kultur- och Utbildningsdepartementet) uppger högre andel arbete med internationella frågor än med EU-frågor. I absoluta tal ligger Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Justitiedepartementet högt med över 70 årsarbetskrafter.⁴ I princip samtliga tillfrågade bedömer att tidsåtgången för internationellt och EU-arbete kommer att fortsatt öka.⁵

För ett medelstort EU-land som Sverige, med en liten öppen och handelsberoende ekonomi, en aktiv utrikespolitik (utifrån bl.a. sin geopolitiska position och ett omfattande utvecklingssamarbete), en resande befolkning och ett livskraftigt mångkulturellt samhälle, är det svårt att tro att behovet av politiskt internationellt engagemang ska minska. Det ställer krav på bl.a. regeringen och hela Regeringskansliet att ha internationell utblick och kompetens, inklusive på UD och Regeringskansliets utlandsorganisation. Utredningen bedömer att en rimligt konstant och hög ambition i Regeringens internationella politik och EU-arbete kräver både en stark utrikesförvaltning och ett i övrigt internationaliserat Regeringskansli. De utgör inte mot varandra utbytbara storheter. Ett starkt UD kan inte kompensera för övriga fackdepartements eventuella ambitionsminskningar, och på motsvarande sätt kan inte övriga Regeringskansliets internationalisering ersätta en stark och effektiv utrikesförvaltning.

2.3 Sveriges utrikesförvaltning

2.3.1 Jämförelse med andra länder

En utrikesförvaltnings format och uppdrag måste anpassas efter nationella politiska målsättningar, ambitioner och resurser, internationella och nationella regelverk samt till globala förutsättningar.

⁴ Uppgifterna har inhämtats i utredningens expertgrupp. Det är dock vanskligt att presentera och dra slutsatser om de exakt uppgivna årsarbetskrafterna. Här åskådliggörs enbart vissa tydliga förhållanden mellan departementen, i stor utsträckning förklarade av hur EU-reglerade och internationellt beroende departementets politikområden är. Enkätsvaren utgör i övrigt stöd för övergripande bedömningar.

⁵ SB avstod från att besvara frågan. IJ förutsåg ingen ökning.

Anpassning till utrikes krav gäller även andra delar av länders förvaltningar, men vanligen är utrikesministerier och dess utrikesrepresentation mest exponerade.

En tydlig skillnad när man ska jämföra svensk förvaltning med omvärlden är att den svenska uppdelningen i departement och förvaltningsmyndigheter i princip inte förekommer utomlands. I stället är det ministerierna (departementen) som både formulerar och genomför politiken, vilket gör att t.ex. konsulär verksamhet och andra verksupdrag naturligt kan höra hemma i ett departement. På samma sätt ingår motsvarande Skatteverket i Finansdepartementet eller Socialstyrelsen i Socialdepartementet. I många länder är därför utrikesförvaltningen, både personal- och budgetmässigt, ofta det minsta ministeriet. Ytterligare en skillnad är att den svenska regeringens kollektiva beslutssätt i många länder motsvaras av att statsråd beslutar om sina respektive ärenden. Gemensam beredning mellan ministerier är sällan så etablerad som arbetsform som det är i det svenska Regeringskansliet. Inget annat land som utredningen har kommit i kontakt med har samtliga ministerier/departement sammanslagna i en organisation/myndighet.

Vad gäller utrikespolitiken skiljer olika länder sig åt för hur ansvaret fördelas mellan beslutande organ, såsom statschef, parlament och regering. Olika utrikesministeriers uppdrag varierar också. I vissa länder bereds handelspolitik och handelsfrämjande i annat ministerium än utrikesministeriet, och andra har utvecklingsarbetet avskilt. Migrationsfrågors placering kan variera, men ofta tillhör de inrikes-, utrikes- eller justitieministeriet.

Utredningen känner inte till något land där utrikesrepresentationen är placerad på annat sätt än under utrikesministeriet. Många har en personalmässig indelning i en mer generellt inriktad diplomatkår, i kombination med olika instrument för att tillgodose kort- och långsiktiga behov av specialistkompetens. Samtliga utrikesförvaltningar tillämpar i olika omfattning interna rotationssystem för bemanning. De flesta länder har specialattachéer, dvs. utlandsorganisationen bemannas också av personal utsänd och finansierad av andra departement/myndigheter än utrikesministeriet. Sveriges utrikesförvaltning liknar i dessa avseenden andra länders.

En likhet med andra länders utrikesförvaltningar, som utredningen tydligt lyfte fram också i delbetänkandet, är att reformer planeras eller pågår för modernisering och anpassning till nya omvärldsförhållanden. Ofta, men inte alltid, ligger besparingskrav bakom programmen. De gäller då vanligen även andra delar av den

statliga förvaltningen, såsom i t.ex. USA, Frankrike, Storbritannien och Nederländerna. Många av de utrikesförvaltningar som nu är föremål för besparingar har inte vidtagit den typ av effektiviseringsåtgärder som Regeringskansliet/UD har genomfört under de senaste 10–15 åren.

Det är svårt att jämföra storlek, verksamhet, genomslag, kvalitet, effektivitet osv. mellan olika länders utrikesförvaltningar, och frågan är om det alls är görligt eller ibland ens intressant. Länders demokratiska, rättsliga, politiska, geografiska, ekonomiska, historiska, etniska eller andra förutsättningar gör i vissa avseenden varje land unikt. Det avgör bl.a. inriktning och ambition i utrikespolitiken. Med vissa likasinnade länder kan ändå en del intressanta jämförelser göras, vilket också sker genomgående i denna utredning. Vad gäller resursmässiga jämförelser kan dessa storheter inte jämföras i absoluta tal, möjligen i relativa termer mellan länders utrikesförvaltningar. Men även detta kan vara komplicerat, bl.a. av skäl som nämnts ovan. Olika budgetstrukturer försvårar också jämförelser. Utredningen har därför i stort fått avstå från dessa, eftersom tillförlitligheten är svår att garantera.

2.3.2 Utrikesförvaltningens uppdrag och omfattning

Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet, UD och utrikesrepresentationen. UD ingår som departement i myndigheten Regeringskansliet, medan utrikesrepresentationen (dvs. de cirka 100 nuvarande utlandsmyndigheterna) är egna myndigheter var för sig. Utrikesrepresentationen lyder, sedan sammanslagningen av departementen 1997, under Regeringskansliet (förordning 1996:1515, 3 och 4 §§). Verksamheten i utlandsorganisationen samordnas av UD, som också administrerar den och är största uppdragsgivare. Organisationen bemannas främst av personal med hemvist i UD och dess kostnader belastar i huvudsak UD:s budget.⁶

I delbetänkandet föreslog utredningen att utlandsmyndigheternas myndighetsstatus avskaffas och att de blir en del av Regeringskansliet (SOU 2010:32). Utredningen bedömer att myndighetsstatusen är tveksam och riskerar att hämma flexibiliteten i utlandsorganisationen. Det kan dessutom ifrågasättas om nuvarande ordning och verk-

⁶ För visst administrativt stöd (bl.a. för IT-frågor, och arkiv) ansvarar Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

samhethantering står i överensstämmelse med grundlagen. Frågan är fortsatt under beredning i Regeringskansliet.

Utrikesförvaltningens uppdrag är omfattande och olika verksamheter styrs på olika sätt. Riksdagen styr främst genom det årliga beslutet om budgetpropositionen, genom godkännande av internationella avtal, beslut om stationering av trupp och ibland genom lagstiftning. Riksdagen mottar ett fåtal (mellan fyra och nio de senaste åren) regeringsskrivelser i olika utrikespolitiska frågor. I huvudsak är dock utrikespolitiken en fråga för regeringen, inte för riksdagen. Regeringens övergripande politik, inklusive utrikespolitiken, läggs fast i regeringsförklaringen. Den gemensamt beredda och i riksdagen debatterade utrikesdeklarationen preciserar regeringens inriktning av utrikespolitiken för det kommande året. Också den håller sig på ett allmänt politisk plan. För den internationella handelspolitiken, det fortsatta genomförandet av EU:s inre marknad samt för handelsfrämjandet presenteras årligen en förtydligande deklaration på motsvarande sätt. Utvecklingssamarbetet styrs av riksdagens övergripande inriktning och av regeringens långsiktiga beslut om policier och strategier för verksamheten. Utrikesförvaltningens verksuppdrag och administration styrs ytterst genom lag, t.ex. vad gäller den konsulära verksamheten. Utlandsorganisationens omfattande hantering av viseringsansökningar regleras genom europeiska regelverk, främst EU:s viseringskodex⁷, medan hantering av uppehålls- och arbetstillstånd styrs huvudsakligen av svenska lagar och förordningar. I övrigt har utrikesförvaltningen att följa annan relevant lagstiftning som gäller svensk förvaltning och förvaltningsärenden av olika slag, förordningar och föreskrifter, inkl instruktion och arbetsordningar. Utrikesförvaltningens verksamhetsplanering ingår som en del i Regeringskansliets.

Därtill kommer att Wienkonventionerna (SÖ 1967:1, SÖ 1974:10) sätter ramar för utrikesförvaltningens (och annan diplomatisk) verksamhet, och att den i många avseenden måste bedrivas enligt vedertagna internationella protokollära krav samt internationella arbets- och förhandlingsmetoder.

Denna korta beskrivning pekar på en komplex verksamhet med betydande variation av styrinstrument att följa och följa upp emot. Det påverkar bl.a. möjligheten att få en sammanhållen bild av utrikesförvaltningens verksamheter, att prioritera mellan dem, att

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar.

följa upp dem och bedöma dess relevans och effektivitet. Dessa frågor hanteras i kapitel 4 och 6.

För att hantera uppdraget har UD en personalstyrka om 1 257 anställda varav 515 tjänstgör i utlandsorganisationen och 742 vid UD i Stockholm. Därtill ska läggas 1 227 lokalt anställda tjänstemän i utlandsorganisationen. Hela Regeringskansliets personal uppgår till 4 471, vilket innebär att utrikesförvaltningens andel (undantaget de lokalt anställda) utgör cirka 28 procent. Siffrorna är från januari 2011. Regeringskansliets förvaltningsbudget uppgick för 2011 till cirka 6,5 mdkr varav UD stod för cirka 2,4 mdkr, dvs. 38 procent.

Utrikesförvaltningens andel av Regeringskansliet har under flera år minskat. För 10 år sedan var utrikesförvaltningens budgetandel inom Regeringskansliet närmare 50 procent (70 procent av den andelen avsätts för utlandsorganisationen.) Delvis rör det sig om att uppgifter har flyttats från UD, men det är inte hela förklaringen. UD:s personal har minskat med cirka 100 tjänstemän sedan år 2008. En effektivisering av utrikesförvaltningens verksamhet var och är påkallad, men frågan är om åtstramningar i denna storleksordning haft en verksamhetsmässig grund.

Vilka uppgifter har då minskat i omfattning inom utrikesförvaltningen? Sverige har under de senaste 20 åren minskat utlandsnärvaron med ett 20-tal utlandsmyndigheter, dvs. en neddragning av antalet ambassader och konsulat om drygt 15 procent. I stor utsträckning har det rört sig om myndigheter med ett tydligt främjandeuppdrag, t.ex. många generalkonsulat. Fler ambassader har öppnats i EU och i vårt östliga närområde. I Nord- och Latinamerika samt i Asien har svensk närvaro minskat. Under senare år har andelen ambassader med omfattande biståndsuppdrag ökat.

I utlandsorganisationen går i dag generellt större andel tid än tidigare åt för verksamheten, som är strikt regelstyrt och ofta omfattar myndighetsutövning. Det kan inte nedprioriteras när personalneddragningar genomförs. Administrationen är omfattande och varierad, har flera huvudmän i Stockholm och en mångfald av icke-kompatibla IT-stödsystem. Hur effektivitetsvinster kan göras här tog utredningen upp i delbetänkandet. Resultatet av att verksamheten ökar i omfattning och att administration fortsatt tar mycket tid, är att det tredje området, dvs. det departementala uppdraget, ägnas allt mindre tid i utlandsorganisationen. Den tid som utsända lägger på information, stöd och service i det internationella påverkansarbetet för främst regeringen/Regeringskansliet men också för andra intressenter, minskar således. På UD i Stockholm har de

geografiska enheterna minskat, medan de s.k. funktionella enheterna ökat. Administrationen inom UD har minskats genom att vissa uppgifter flyttats till Förvaltningsavdelningen. Ett organigram över UD bifogas som bilaga 5.

Helhetssyn på utrikespolitiken

Det var länge sedan UD kunde göra anspråk på att hantera samtliga Sveriges utrikesärenden. Varje departement (eller myndighet) ansvarar för sina verksamhetsområden och deras internationella aspekter. Men med många aktörer som för svensk talan internationellt är behovet av en helhetssyn, av att kunna knyta ihop agerande inom olika politikområden utifrån ett omvärldens perspektiv på Sverige betydande. Någon instans måste också samlat behärska folkrättsliga instrument som ligger till grund för samvaron mellan stater betydande. Det kan delvis åstadkommas genom att varje aktör, i synnerhet varje departement inom Regeringskansliet, har insikt om det utrikespolitiska sammanhang man agerar inom, samt genom en god samordning av det internationella agerandet (för Regeringskansliet bl.a. genom gemensam beredning). Dessutom har UD ansvar för helheten i Sveriges utrikespolitik och internationella relationer. UD:s utrikespolitiska ansvar såsom det preciseras i 10 kap. 13 § regeringsformen ger en anvisning om utrikesfrågornas särskilda natur i regeringsarbetet vad gäller behovet av helhetssyn och samstämmighet.⁸

13 § Chefen för det departement som har hand om utrikesärendena ska hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet.

PM 1997:4, *Samrådsformer i Regeringskansliet*, lägger med utgångspunkt i Regeringsformen fast att motsvarande frågor inom Regeringskansliet ska gemensamberedas med UD.

Detta kräver öppenhet och ökad kunskap inom UD i frågor som ligger utanför den traditionella utrikespolitiken, och ett nära samarbete med berörda departement. Hur det praktiskt kan hanteras berörs i kapitel 4 och 7.

⁸ Denna tolkning gör även Holmberg m.fl. i sina kommentarer till grundlagarna (*Grundlagarna*, Holmberg m.fl., 2006).

Vad gäller relationerna till andra EU-medlemsstater är gränsen för UD:s ansvar för helhetssyn i utrikespolitiken och de internationella relationerna inte lika entydig. EU är en rättsgemenskap, och det praktiska samarbetet och förhandlingsarbetet mellan svenska företrädare och EU-kollegor är både bredare, mer detaljerat och närmare än i andra internationella relationer. Statsrådsberedningens EU-samordningskansli har här en viktig roll vad gäller helhetssyn. EU:s mellanstatliga utrikespolitik bedrivs gentemot länder utanför unionens gränser och i många praktiska avseenden gäller det också synen på den bilaterala utrikespolitiken; svensk utrikespolitik bedrivs i dag i huvudsak bortom EU:s gränser.

Men samtidigt vilar relationerna mellan Sverige och övriga EU-medlemmar liksom andra mellanstatliga relationer på folkrätt. Rent utrikespolitiska frågor eller diplomatiska ”kriser” kan påverka relationer mellan unionens medlemmar oavsett hur nära EU-samarbetet är. Som exempel kan nämnas år 2000 när det främlingsfientliga FPÖ tog säte i den österrikiska regeringen, eller när franska myndigheter under år 2010 vidtog omfattande utvisningar av romer. Och givetvis kan polarisering mellan medlemsländer i en EU-förhandling motivera den ena parten att blockera den andres intressen i en annan förhandlingsfråga. Här får EU-arbetet rent utrikespolitiska implikationer.

För en god helhetsbild av Sveriges relationer med EU:s medlemsstater krävs därför både det samlade EU-arbetsperspektivet och en bredare utrikespolitisk syn på bilaterala relationer.⁹

Vad gäller UD:s helhetssyn lägger vidare departementets arbetsordning (UF 2009:5) fast att departementschef och kabinettssekreterare leder och samordnar arbetet inom utrikesförvaltningen, dvs. inom UD och utrikesrepresentationen. Det innebär att UD, inom myndigheten Regeringskansliet, har ett ledningsansvar vad gäller verksamheten i utrikesrepresentationen.

41 § Arbetet inom departementet leds närmast under departementschefen av kabinettssekreteraren som också närmast under departementschefen samordnar arbetet inom utrikesförvaltningen.

Detta ligger i linje med det budgetansvar UD har för utlandsorganisationen. Utifrån detta ansvar måste UD ta initiativ till att

⁹ Holmberg m.fl. bedömer på liknande sätt att EU-arbetet inneburit ökade direktkontakter mellan myndigheter i olika länder, och att kravet på att underrätta utrikesministern av rimlighetsskäl därför endast kan gälla när det handlar om ”en i egentlig mening utrikespolitisk fråga”.

skapa samråd med andra departement om placering och inriktning av det departementala uppdraget i utlandsorganisationen (jämför avsnitt 4.2).

UD som fackdepartement

Utöver det ovan beskrivna helhetsansvar och horisontella perspektiv som UD har är departementet i huvudsak ett fackdepartement som övriga departement. Alla departement har, som konstaterats, sin särart och för UD:s del kan anges storleken, ett omfattande verksuppdrag (främst konsulär verksamhet och migrationshantering), ansvar för ledning av Regeringskansliets utlandsorganisation samt att departementet är hemvist för ett antal stöd- och särfunktioner inom Regeringskansliet.

Som fackdepartement ansvarar UD för beredning av utrikes- och säkerhetspolitiska, folkrättsliga, utvecklingspolitiska, handelspolitiska, handelsfrämjande, konsulära och protokollära frågor. UD ger infallsvinklar från dessa politikområden på ärenden som bereds inom Regeringskansliet. Det fackdepartementala uppdraget omfattar också vad som kan betecknas som verksuppdrag, främst inom det konsulära området. Migrationspolitiskt ansvar har Justitiedepartementet, men utlandsorganisationen hanterar och beslutar på instruktion av Migrationsverket i en stor andel av svenska migrationsärenden.

Inom Regeringskansliet hanterar UD också ett antal, kanske mindre uppenbara, uppgifter, som är mer av en service åt andra aktörer, främst inom Regeringskansliet.¹⁰

Eftersom lednings- och administrativt ansvar för utlandsorganisationen åvilar UD har departementet också ett antal stödenheter som saknar motsvarighet i andra departement. UD har t.ex. en enhet för hantering av fastigheter i utlandet och en för säkerhetsfrågor i utlandsorganisationen. Jämfört med andra departement har UD en stor personalenhet för att kunna hantera bemanning enligt rotations-systemet. Det motiveras också av att UD tillhandahåller en mängd olika utbildningar för främst UD:s och övriga Regeringskansliets personal (jämför kapitel 7 om kompetensförsörjning). Ansvar för

¹⁰ UD ger protokollärt stöd åt andra departement. För statsministern och Hovet ges mer omfattande service. Departementet sköter språkutbildningar och översättningar, samt tillhandahåller kurser bl.a. inför utlandsstationering. Den sk NSA-funktionen samt koordinering av svenska kandidaturer i internationella organisationer (utom EU), UD-vakthavande, kurirhantering samt den juridiska expeditionen, är också exempel på mer udda uppgifter som UD hanterar och finansierar.

en del av det administrativa stödet till utlandsorganisationen har överförts till Regeringskansliets förvaltningsavdelning, bl.a. vad gäller IT-stöd och arkivhantering. I delbetänkandet presenterades ett antal förslag till effektiviseringar inom dessa stödverksamheter och för administrationen i utlandsorganisationen.

Utrikesförvaltningen, i synnerhet utrikesrepresentationen, har många intressenter, uppdragsgivare och "kunder". Utöver det budgetansvariga departementet omfattar gruppen både andra delar av Regeringskansliet, svenska förvaltningsmyndigheter, andra företrädare för det offentliga Sverige, organisationsföreträdare, media, privata företag och svenska medborgare. Till det ska läggas representanter för motsvarande internationella grupper.

Som bilaga 6 återfinns en extensiv lista över dessa intressenter, hänfödda till olika delar av utrikesförvaltningens verksamhet.¹¹ Sammanställningen visar på den variation av aktörer som samarbetar med eller som erhåller tjänster från utrikesförvaltningen.

För att ge en överskådlig bild av utrikesförvaltningens uppdrag kan följande indelning göras:

- 1) Att strategiskt och effektivt främja och försvara Sveriges säkerhet, välstånd och samhälleliga intressen internationellt. Utrikesrepresentationen har här i uppdrag att främja Regeringens samlade internationella intressen.
- 2) Att med god kvalitet och i enlighet med gällande regelverk genomföra verksuppdrag och tillhandahålla vissa andra tjänster.

Nedanstående matris utgör en förklaringskiss över utrikesförvaltningens två huvuduppdrag, hur de bedrivs och i vilket syfte. De olika Ansvarsområdena (se matrisen) presenteras mer ingående i betänkandet kapitel 3 och 5.

¹¹ Listan är en reviderad version av den sammanställning som presenterades i rapport av Taxell/Karlberg 2007.

Tabell 2.1 Utrikesförvaltningens verksamhet

Roll	Sveriges utrikespolitik			
	Främja och försvara Sveriges politiska, ekonomiska och samhälleliga intressen			
Strategisk målsättning	Att bidra till en internationell utveckling mot fred, frihet och mänskliga rättigheter, demokrati, frihandel och solidaritet.			
Strategisk inriktning	<p>Stärka EU som global aktör Värna frihandeln och verka för ökad svensk konkurrenskraft Säkra globala förbindelser med strategiska partners Fördjupa de goda relationerna i vårt närområde Stärka det multilaterala samarbetet Stödja internationell krishantering Öka öppenheten och effektiviteten i utvecklingssamarbetet Fokusera på miljö och klimat, internationell finansiell stabilitet, energisäkerhet, cybersäkerhet och livsmedelssäkerhet</p>			
Metodik	Beredande och rådgivande I beredningen av regeringens politik tillhandahålla information, analys och förslag till agerande i internationella skeenden		Diplomati och internationell verksamhet Strategiskt och effektivt alliansbyggande, samarbete och påverkansarbete gentemot stater och andra internationella aktörer – resor, möten, förhandlingar, program och projekt	
	Samstämmighet Ta initiativ till samstämmig formulering av internationell politik i Regeringskansliet	Sakpolitiskt genomslag Säkra att UD:s sakpolitiska områden får genomslag i beredning	Utrikes diplomati - Bilateralt arbete - Multilateralt arbete - Offentlig diplomati	Inrikes diplomati - Protokoll - Förankring, debatt & aktiviteter i det svenska samhället
Ansvarsområden	UD:s ansvarsområden			
	<ul style="list-style-type: none"> - Utrikes- & säkerhetspolitik - Folkrätt & mänskliga rättigheter - Frihandelspolitik - En politik för global utveckling - Protokoll 		<ul style="list-style-type: none"> - Internationellt utvecklingssamarbete/bistånd - Handelsfrämjande & service till svenska företag - Sverigeinformation och Sverige-främjande 	
Utrikesrepresentationen främjar svenska intressen inom samtliga politikområden, inte enbart UD:s				
Ett starkt och effektivt administrativt stöd för ansvarsområdena och för att upprätthålla och utveckla en välfungerande och flexibel utrikesrepresentation i nära samarbetet med Regeringskansliets förvaltningsavdelning				

Verksupdrag och service			Roll
Konsulär service, hantering av migrationsärenden samt stöd till svensk offentlig förvaltning och andra svenska företrädare			
Målgrupper/kunder erbjuds tjänster de har rätt till och är nöjda med utförandet			Strategisk målsättning
Underlätta rörlighet och migration Säkra en god service till svenska medborgare			Strategisk inriktning
Utveckla ändamålsenliga och efter svenska intressen anpassade regelverk för verksamheten, nationellt och inom EU			Metodik
Säkra tillgänglighet och effektiv efterlevnad av dessa regelverk i organisationen			
Migration - Viseringar - Uppehålls - & arbetstillstånd - Stöd till svenska myndigheter	Konsulär verksamhet - Hjälp till nödställda - Krisberedskap - Passhantering - Andra rättsliga ärenden	Övrig service till svenska företrädare enligt riktlinjer och kapacitet	Ansvarsområden
Ett starkt och effektivt administrativt stöd för ansvarsområdena och för att upprätthålla och utveckla en välfungerande och flexibel utrikesrepresentation i nära samarbetet med Regeringskansliets förvaltningsavdelning			

Utrikesförvaltningens två övergripande uppdrag, såsom de presenteras i matrisen, kan grovt jämföras med departementsuppdrag och verksuppdrag, såsom de diskuterades vad gällde utlandsorganisationen i delbetänkandet. Den stödjande verksamheten som där också diskuterades, som en tredje kategori, kan inte betraktas som en kärnverksamhet i utrikesförvaltningens samlade internationella uppdrag, utan just som ett stöd.

Gränserna mellan de två kärnuppdragen eller mellan dessa och stödjande verksamhet är givetvis svår att dra. Ofta är verksamheterna inom dem ömsesidigt beroende och knutna till varandra. Till exempel har viseringshanteringen i utlandsorganisationen koppling till ett aktivt handelsfrämjande. En allmänt god och kvalitets-säker service kan bidra till att skapa en positiv bild av Sverige hos utländska och svenska grupper. Därtill är det uppenbart att svåra konsulära fall kan utvecklas till en diplomatisk fråga och påverka bilaterala relationer till ett land.

Kärnverksamheterna hör ihop, även om verksamheterna har delvis olika grund och styrs på olika sätt. Dessutom utförs de olika uppgifterna ofta av samma personal vid förhållandevis små ambassader och konsulat. Att bryta ut verksuppdraget från Regeringskansliet/UD bedömer utredningen därför inte främjar effektivitet eller flexibilitet. (jämför avsnitt 5.3.1). Utredningen ser generellt inte en ökad sektorisering eller uppsplittring mellan utrikesförvaltningens verksamheter som lösningen för att skapa ökad tydlighet och effektivitet. Oavsett hur de organiseras hör de ihop, påverkar varandra, kan generera synergier och bör därför styras mer sammanhållet, inte mindre.

2.4 Svensk närvaro utifrån nya utmaningar

Var är då svensk diplomatisk närvaro motiverad i världen för att bäst främja prioriterade svenska intressen internationellt och för att genomföra verksuppdrag och tjänster som beslutats? Intressen och verksamhetsbehov varierar över tid, vilket också väcker frågan om med vilken inriktning och i vilket format Sverige kan och ska vara representerat i utlandet.

Dessa frågor diskuterades ingående i delbetänkandet, där fokus låg på åtgärder som kunde skapa ökad flexibilitet i utrikesrepresentationen. Utredningen förutsåg behov av att nyttja en ökad variation av representationsformer – honorärkonsulat, karriärkon-

sulat (generalkonsulat), ambassader, miniambassader, sektionskanslier, sändebud, regionala lösningar, lokala samarbeten osv. Det skulle i sin tur förutsätta att verksamheter och stödfunktioner i utlandsorganisationen förenklas och begränsas. Vissa uppgifter borde centraliseras, regionaliseras eller *outsourcas* i högre utsträckning, bedömde utredningen. Det föreslogs också förenkling av representationen genom avskaffande av utlandsmyndigheternas myndighetsstatus, att tillgång till moderna kommunikationslösningar garanteras och att lokalanställdas möjligheter att delta i olika verksamheter breddas.

Förslagen syftar till att begränsa behovet av att lägga ner utlandsmyndigheter. Med en ökad flexibilitet och effektivitet i utlandsorganisationen ska möjligheterna att utöka, begränsa och på annat sätt ändra verksamhet – och därmed kostnader – förbättras. Justeringar och omprioriteringar i utlandsnärvaron kommer alltid att behöva göras av politiska skäl, men nedläggningar av enbart budgetskäl borde kunna undvikas.

Sveriges utrikesrepresentation i dag omfattar 86 ambassader, sju delegationer/representationer och sex karriärkonsulat. Vid dessa tjänstgör knappt 520 utsända UD-tjänstemän, drygt 70 specialattachéer från andra departement samt cirka 240 personer utsända från andra statliga myndigheter, varav Sidas utsända personal uppgår till cirka 140 personer. Vissa statliga myndigheter har utlandskontoren åtskilda från ambassader och konsulat. Därtill knyts Exportrådets handelssekreterare (ett 60-tal) till olika ambassader. Exportrådet har totalt 147 utsända medarbetare. Svensk diplomatisk närvaro i världen, fungerar alltså som viktig plattform för statliga utsända tjänstemän med andra uppdragsgivare än UD. Närvaron måste därför också ses som ett gemensamt intresse för den svenska förvaltningen.

När de senaste fem besluten om att avveckla ambassader har genomförts kommer Sverige att ha en utlandsorganisation som omfattar 81 ambassader, sju delegationer/representationer och sex karriärkonsulat. Ytterligare beslut om neddragningar kan enligt uppgift bli aktuella under 2011. En svensk genomsnittsambedad har knappt fyra utsända och knappt tio lokalanställda.

Enligt utredningens bedömning finns det all anledning att söka lösningar som gör att drastiska och verksamhetsmässigt omotiverade förändringar i utlandsorganisationen undviks. Utredningen ser tvärtom flera goda och sakliga skäl att prioritera svensk utlandsnärvaro och internationella frågor i denna era av tidigare inte

skådad globalisering. Utländska officiella kontakter och nätverk blir allt viktigare och allt fler politiska utmaningar tarvar gränsöverskridande lösningar. För att kunna arbeta strategiskt multilateralt krävs att Sverige, som litet land, bygger allianser med likasinnade länder och har en förståelse för länder med motstående åsikter. Där utgör utrikesrepresentationen regeringens känselspröt och nätverkare i utlandet. En långsiktigt stark svensk ekonomi bygger på svensk konkurrenskraft och skapar sysselsättning i Sverige. Satsningar på ”ekonomisk diplomati” och närvaro krävs för att internationellt främja en sådan utveckling. Långsiktiga nätverk och utbyten av vetenskaplig, utbildningsmässig och kulturell karaktär byggs ofta upp med hjälp av svenska ambassader och konsulat, vilket inte minst är viktigt att satsa på för att skapa band med nästa generations geopolitiskt och ekonomiskt starka stater och regioner. Behov av svensk närvaro motiveras också av ökande krav på styrning och uppföljning av en växande biståndsbudget med medel som avsätts allt mer i svåra länder och regioner. Den globala migrationen och svenskars resande ökar, vilket också skapar efterfrågan på närvaro.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det finns verksamhetsmässiga skäl att säkerställa en bibehållen eller helst utökad svensk diplomatisk närvaro i världen. Den balansförskjutning av personal och resurser från utlandsorganisationen mot hemmaförvaltningen som sker är olycklig. Utredningen öppnade möjligheter för att motverka en sådan utveckling redan i delbetänkandet.

2.4.1 Jämförelse med andra länders utrikesrepresentation

I delbetänkandet gjordes mer omfattande jämförelser mellan svensk och utländsk utrikesrepresentation. Nedanstående tabell, nu uppdaterad, visar omfattningen av ett antal andra länders utrikesrepresentationen.

Tabell 2.2 Vissa länders diplomatiska närvaro

Land	Ambassader	Konsulat	Delegationer	Totalt
Danmark	78	8	7	93
Finland	77	10	7	94
Frankrike	160	105	17	282
Irland	58	10	7	75
Italien	123	103	9	235
Japan	127	65	7	199
Kanada	99	40	9	148
Nederländerna	112	27	19	158
Norge	84	11	7	102
Nya Zeeland	42	13	3	58
Polen	90	36	7	133
Ryssland	149	89	12	250
Spanien	118	95	11	224
Storbritannien	140	102	21	263
Sverige	81	6	7	94
Sydafrika	103	14	2	119
Tyskland	149	64	12	225
USA	168	85	9	262

Källa: Utrikesdepartementens offentliga hemsidor samt publikationen *The Ministry of Foreign Affairs of Italy in Numbers – Statistical Yearbook 2009*. Tabellen inkluderar endast det rubrikerna föresisar, dvs. att kulturinstitutioner eller andra avvikande representationsformer inte räknats med. Siffran för Sverige inkluderar planerade ambassadnedläggningar.

En uppdatering av hur några av dessa länder ser på sin utlandsnärvaro har gjorts för slutbetänkandet. Sammanställningen nedan pekar på att flera länder omprövar sin utlandsnärvaro och justerar inriktningen. Flera utrikesförvaltningar har tydliga besparingskrav på sig, men vissa drar ändå inte ner sin utlandsnärvaro. Inget annat land har genomfört eller planerar så omfattande avvecklingar som Sverige. Flera länder satsar mer på ekonomisk diplomati i utlandsorganisationen.

Danmarks utrikesförvaltning har ett sparbeting om cirka 70 miljoner danska kronor för 2011–2013. Smärre förändringar har genomförts i utlandsorganisationen, vilket har resulterat i ett netto av tre stängda ambassader och konsulat. Andra ges ökade resurser främst för att höja säkerheten eller öka satsningarna på handelsfrämjande. 135 tjänstemän kommer att sägas upp under perioden.

Finland har beslutat att genomföra ett antal förändringar i utrikesrepresentationen, men hittills har inte antalet ambassader och konsulat förändrats. Däremot sparas cirka 1,3 miljoner euro på förändringarna. Syftet är att rikta representationsnätets resurser till länder och regioner med ökande betydelse för Finland. På längre sikt kommer Finland sannolikt att ha färre utlandsmyndigheter än dagens 99.

Japan har en omfattande utrikesrepresentation (cirka 200 ambassader, konsulat och delegationer) som t.o.m. har ökat under senare år. Satsningar görs i länder som är geopolitiskt och ekonomiskt intressanta för Japan, inte minst i Asien. De i dag cirka 130 ambassaderna ska vara 150 inom 5–10 år.

Kanada har satsat på att stärka sin utlandsnärvaro genom att öka andelen personal i utrikesrepresentationen med 300 tjänster. För att klara av omfördelningen genomfördes neddragningar och en omorganisation på hemmaplan. Man tillämpar i ökad utsträckning regionala lösningar och har dragit ner de administrativa uppgifterna. Även om den långsiktiga planen är att ha något färre utlandsmyndigheter än i dag är ambitionen i första hand att frigöra resurser för de nyöppningar, inte minst i Asien och Latinamerika, som anses befogade av omvärldsförändringar och kanadensiska intressen. Kanada har en omfattande utlandsnärvaro med personal på 260 "kontor" i 150 länder. Någon allmän plan för att minska antalet utlandsmyndigheter av budgetskäl finns inte.

Nederländernas nya regering vill satsa mer på ekonomisk diplomati. Inga avvecklingar av utlandsmyndigheter har beslutats, men några ambassadnedläggningar – liksom förstärkningar på andra håll – är att vänta. Nedläggningar kommer att ske bl.a. i länder med vilka utvecklingssamarbete avslutas. Nederländerna statsar på näringslivsfrämjande verksamhet i utlandsorganisationen. Den konsulära servicen ska eventuellt också utökas.

Norska UD planerar att förstärka sin närvaro i ett antal länder under 2011, bl.a. Brasilien, Indien, Indonesien, Kina och Ryssland. För att finansiera dessa uppgraderingar avvecklar man samtidigt fem ambassader och konsulat, och drar ner personal på några andra.

För det brittiska utrikesministeriet, FCO, fryses budgeten nominellt under perioden 2011–2015, vilket motsvarar en reell neddragning om cirka 10 procent. Nedskärningarna kommer främst att drabba administrativa funktioner i London, inklusive personalreduceringar på omkring 10 procent. En ökad *outsourcing* av vissa stödfunktioner och av hantering av visumansökningar förutses också,

liksom frysning av vissa anställdas löner. Inga neddragningar inom utrikesrepresentationen planeras.

I delbetänkandet gjordes en uppskattning av de nordiska utrikesförvaltningarnas omfattning, som pekade på att Sverige relativt sett i förhållande till BNP satsar mindre resurser på sin utrikesförvaltning. Den bilden har inte ändrats.

Ett annat sätt att jämföra Sveriges utrikesförvaltning med andra länders är att se till hur många ambassader Sverige har i utlandet jämfört med hur många länder som har ambassader i Stockholm. Sverige bör vid utgången av 2011 ha ambassader i 81 länder medan 105 länder har ambassader i Stockholm. Relationen för många andra små stater är den omvända, dvs. att de vanligen har fler ambassader i utlandet än som finns representerade i huvudstaden. Sverige står ut och har betydligt fler utländska ambassader i Stockholm än svenska ambassader utomlands. En bidragande orsak är sannolikt att Stockholm ses som en central ort i Norden varför många väljer att placera en ambassad med sidoackrediteringar eller visst regionalt ansvar här.

Relationen mellan antalet hemmastationerade tjänstemän och utsänd personal kan också ge en bild av hur prioriterad närvaron utomlands är. Kvoten för Sverige var 2009 1:1,48¹². Kvoten har därefter sjunkit och efter de ambassadnedläggningar som planeras under 2011 sjunker den svenska andelen utlandsstationerande ytterligare. I delbetänkandet gjordes en jämförelse med förhållandena i ett antal andra länder. I dag har de samtliga en högre kvot än Sverige.¹³ Det är dock svårt att ange en optimal kvot. Ländernas förhållanden kan också ha helt olika bakomliggande orsaker. Det gäller att uppnå en balans mellan att å ena sidan ha en så pass relevant utlandsnärvaro att mervärdet av dess bidrag till verksamheterna optimeras, och att å den andra inte missa effektiviseringspotential i att sköta vissa verksamheter vid ministeriet eller med lokalanställd personal.

¹² För att bättre motsvara övriga länders förvaltningsmodeller inkluderar den svenska siffran UD (med lokalanställda), Sida samt den statligt finansierade delen av Exportrådet. I beräkningarna har utredningen utgått från att Exportrådets offentliga uppdrag fördelas mellan Sverige och utlandet på samma sätt som den övriga verksamheten.

¹³ De länder utredningen jämförde med var Australien, Danmark, Frankrike, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och Tyskland.

2.4.2 Var och hur ska Sverige vara representerat?

Redan i delbetänkandet skissades ett antal övergripande bedömningar som bör styra beslut om svensk diplomatisk utlandsnärvaro, främst utifrån den omvärldsanalys som gjordes där. Utredningen har inte sett behov av att mer än marginellt justera dessa bedömningar i slutbetänkandet. De har snarare under arbetets gång ytterligare bekräftats. Bedömningarna påverkas inte direkt av den svenska utrikesrepresentationens omfattning. Utredningen anser att svensk diplomatisk eller konsulär närvaro strategiskt bör inriktas enligt följande

- i tongivande geopolitiska maktcentra, politiska och ekonomiska;
- i framväxande geopolitiska maktcentra, politiska och ekonomiska, såsom BRIC-länder och viktiga G20-länder;
- i viktigare EU-länder;
- på orter med säte för multilaterala organisationers huvudkontor, centrala för svensk politik, samt där formande och bevakning av nya multilaterala strukturer så kräver, samt;
- i länder eller regioner av särskilt intresse för Sverige.

Den sista punkten är med flit öppen. De bedömningsgrunder som delbetänkandet presenterade kan här fungera som mer konkret stöd för beslut om *var* och *i vilken form* svensk närvaro är motiverad. En något justerad version av delbetänkandets bilaga 5 bifogas därför slutbetänkandet (bilaga 4).

Utredningens direktiv föreskrev att förslag skulle presenteras om hur styrning och uppföljning av utlandsorganisationens verksamhet skulle kunna breddas utanför UD i Regeringskansliet. Den frågan tas upp och en process föreslås i avsnitt 4.4. En sådan bred diskussion om utlandsorganisationens placering och verksamhet bör nyttja bedömningsgrunderna i bilaga 4 som beslutsstöd.

Avslutningsvis kan det vara värt att väcka frågan om det inte också finns anledning för utrikesförvaltningen att öppna upp för en strategisk diskussion även med parter utanför Regeringskansliet om var svensk diplomatisk närvaro bör finnas i världen. Riksdagen i form av utrikesutskottet skulle kunna bjuda in till en sådan strategisk diskussion. Även i den löpande kommunikation UD har

med intressenter i det svenska samhället kan det vara relevant att väcka en diskussion och ta in bedömningar.

3 En modern utrikespolitik

Det övergripande målet för svensk utrikespolitik är att främja och försvara svenska politiska, ekonomiska och samhälleliga intressen. Det omfattar många politikområden, bedrivs med olika medel och genom olika kanaler. Detta kapitel ger en bred introduktion till svensk utrikes- och säkerhetspolitik och ett antal av dess utmaningar. Här redogörs för hur bilateralt och multilateralt samarbete kan samverka för att främja svenska intressen internationellt. Utöver detta stat-till-stat-arbete tas i avsnitt 3.2 upp hur offentlig diplomati kan nyttjas som ett verkningsfullt komplement i ett internationella påverkansarbete.

3.1 Svensk utrikes- och säkerhetspolitik

Det är inte utredningens uppgift att lämna förslag om utrikespolitikens innehåll, och därför gör utredningen ingen omfattande genomgång av specifika svenska utrikespolitiska ämnesområden. Inte heller görs analyser och bedömningar av den utrikes- och säkerhetspolitiska inriktningen. I detta avsnitt berörs utrikes- och säkerhetspolitiken utifrån strukturella förutsättningar och lämnas förslag i anslutning därtill.

Förslag:

- UD har det samlade ansvaret för utrikes- och säkerhetspolitiken i Regeringskansliet. Innebörden av detta ansvar bör preciseras.
- UD bör överväga hur departementet internt och med övriga Regeringskansliet kan arbeta mer sammanhållet med ekonomisk diplomati dvs. beslutsfattande, policyformulering och internationellt främjande av ett lands offentlig-eko-

nomiska och näringslivsmässiga intressen. Det måste ses som ett prioriterat område inom svensk utrikespolitik.

- Sveriges 15-åriga medlemskap i Europeiska Unionen bör föranleda en översyn av Sveriges intressen, prioriteringar och arbetsmetoder i EU i syfte att öka Sveriges möjligheter till påverkan.
- Inrättandet av den europeiska utrikestjänsten, EEAS, erbjuder nya möjligheter för medlemsstaterna att bedriva en gemensam utrikespolitik. Sverige måste engagera sig i skapandet av en väl fungerande och balanserad utrikestjänst, som på sikt kan möjliggöra effektiviseringar i svensk utrikespolitisk verksamhet.
- Möjliga effektiviseringsvinster som härrör från EEAS bör bedömas löpande.
- Nya multilaterala grupperingar och arbetsätt växer fram vid sidan av de etablerade internationella strukturerna för att möta globala uppgifter. Vad detta innebär för regeringens internationella arbete bör bli föremål för genomlysning.
- En nordisk studie om multilaterala samarbetsformer bör initieras.

3.1.1 Vad är utrikespolitik?

Begreppet utrikespolitik är egentligen inte lätt att *definiera* på ett meningsfullt sätt. Utrikespolitik har att göra med en stats samlade, kollektiva hållning och agerande i den internationella miljön. De olika delarna av utrikespolitiken kan ha skilda delmål och tidsperspektiv som ibland kan hamna i konflikt med varandra. Men samtidigt måste de vara del av en helhet. Det är helheten som definierar vad utrikespolitik är. Utrikespolitik handlar fortfarande om "rikets förhållande till andra stater", men andra aktörer än stater och regeringar har tagit plats på den utrikespolitiska scenen. Utrikespolitiken som försvarslinje får anses ha blivit viktigare genom de omfattande globala förändringar som redogörs för i utredningens omvärldsbeskrivning (jämför avsnitt 1.3).

En stats utrikespolitik kan på det övergripande planet uttryckas på flera olika sätt. Den kan utövas genom officiella deklamationer

eller genom faktiskt handlande. Överenskommelser mellan stater om åtaganden, som till exempel inom FN och EU, är andra uttrycks-sätt. Bakom dessa officiella handlingar ligger ett omfattande arbete med att samla information, analysera, diskutera, formulera, förhandla, förankra, revidera, samråda, kommunicera ut budskap osv. Den diplomatiska utlandsnärvaron och alliansbyggande med andra länder är viktiga verktyg i att skapa goda kontakter och i att bedriva utrikespolitik.

Svensk utrikespolitik går ut på att främja och försvara Sveriges säkerhet, välstånd och samhälleliga intressen internationellt. Det finns ingen annan än Sveriges regering som har det ansvaret och som medborgarna förväntar sig det ansvaret av. I instruktionen för Regeringskansliet tilldelas UD ansvaret bl.a. för rikets förhållande till andra stater, rikets gränser, säkerhetspolitiken, folkrätten, export- och investeringsfrämjande, internationellt utvecklingssamarbete, global utveckling, nordiskt samarbete, europeiska integrationsfrågor, handelspolitik, internationella organisationer såsom Förenta Nationerna, OECD, WTO och OSSE. Det är en statisk uppräkningslista av ansvarsområden som inte säger mycket om vad utrikespolitik egentligen är och inte heller om hur den bedrivs. Ett försök att precisera utrikesförvaltningens uppdrag gjordes i avsnitt 2.3. Andra departement har motsvarande beskrivningar i sina instruktioner och därav framgår att också de har internationella uppgifter, vart och ett på sitt område (jämför avsnitt 2.2). Samma gäller ett stort antal myndigheter. Även företag, organisationer och enskilda personer är i större eller mindre utsträckning del i ett nätverk av internationella relationer och har internationella uppgifter. De medverkar därmed till att forma bilden av Sverige och företräder i den meningen Sverige. De agerar ibland också utrikespolitiskt, kanske utan att det är avsiktligt. Alla Sveriges internationella relationer kan bli del av utrikespolitiken.

Ett mer utförligt resonemang om UD:s ansvar inom Regeringskansliet för helheten i utrikespolitiken fördes i avsnitt 2.3.2. Detta helhetsansvar har gradvis blivit bredare och fått annan karaktär vilket har förändrat förutsättningarna för Regeringskansliets internationella arbete på många sätt. De förslag som utredningen framför i olika kapitel såsom inrättande av en departementsöverskridande statssekreterargrupp, internationalisering av Regeringskansliet, en förbättrad och mer horisontell analysförmåga och policyformulering inom UD, sammanhållen styrning av underlydande myndigheter och bättre samordning och utnyttjande av de

olika resurser som finns inom utrikesförvaltningen, är alla led i ambitionen att skapa en mer sammanhållen utrikespolitik – i bred mening.

UD:s former för intern beredning bör också ses i detta ljus. För femton år sedan slog UD samman dåvarande avdelningar för politik, handel och bistånd. Det var ett uttryck för övertygelsen att de tre ämnesområdena var del av en och samma utrikespolitik. De tre disciplinerna arbetar, enligt utredningens mening, alltså i för hög utsträckning skilda från varandra. Specialisering behövs, men också helhetssyn. Frågorna återkommer i kapitel 6 och 7.

3.1.2 En förändrad och breddad säkerhetspolitik

Sveriges intressen har sedan länge definierats långt utanför landets gränser. Sveriges industri blev tidigt internationell, mer än i andra nordiska länder. Sverige har en lång FN-tradition och har sedan länge bedrivit ett omfattande utvecklingsarbete med länder i Afrika, Asien och Latinamerika. Men med globaliseringen, vad som än läggs i begreppet, har följt en successiv men ändå mycket avgörande förändring. Händelser och utvecklingar i geografiskt avlägsna delar av världen påverkar oss säkerhetsmässigt på ett mer direkt och oundvikligt sätt än tidigare. Sverige tvingas ta ställning, inte bara i en politisk mening utan därför att vi som nation är eller kan bli direkt berörda. EU och därmed medlemsstaternas engagemang i världens länder och ödesfrågor understryker detta i än högre grad.

Solidaritetstanken är långt ifrån ny för Sverige, men den har fått ett nytt innehåll och blivit mer uppfordrande. De samhälleliga intressen och värderingar Sverige står för måste idag försvaras långt bortom vårt eget territorium. Svensk utrikes- och säkerhetspolitik har i många avseenden blivit mer offensiv, men i grunden är det fortfarande en nationell intressepolitik som bedrivs internationellt.

Detta betyder att också säkerhetsbegreppet och säkerhetspolitiken har fått en bredare innebörd. Ordet säkerhet för lätt tanken till försvarspolitik och militär säkerhet eller till säkerheten på gator och torg. Det är alltför snäva definitioner. I dag har globala frågor som miljöhot, klimatförändringar, migration, internationell brottslighet, energiförsörjning, kontroll över råvarutillgångar, livsmedelsförsörjning, terrorism, internationell brottslighet, narkotikakartellers ökande makt, internationella kapitalflöden, finansiell stabilitet och cybersäkerhet en tydlig säkerhetspolitisk

dimension. Stöd för demokrati och mänskliga rättigheter i avlägsna länder har också ett säkerhetspolitiskt syfte. Detsamma gäller utvecklingsarbetet, som bl.a. bygger på antagandet om att ekonomisk trygghet, sund statsbyggnad och respekt för mänskliga rättigheter gynnar världsfreden, och därmed på sikt och indirekt också svensk säkerhet. Det svenska biståndssamarbetet med länder i Afrika, Asien och Latinamerika är på många sätt den mest synliga och mest resurskrävande yttringen av svensk utrikespolitik. Sveriges multilaterala samarbete, som beskrivs i ett senare avsnitt, har fått ett säkerhetspolitiskt innehåll, som inte på samma sätt fanns tidigare.

Därmed ges säkerhetspolitiken, som tidigare kunde förefalla vara nästan liktydig med försvarspolitik, en vidgad sfär och utgör också en större och mer oskiljaktig del av utrikespolitiken. Ett av flera sätt att närma sig utrikes- och säkerhetspolitikens uppgift i dag är att beskriva vilka globala materiella och immateriella flöden som måste säkras och vilka gemensamma nyttigheter som måste skyddas.

De förändringar vi nu ser är inte hastigt påkomna utan har växt fram under de senaste tjugo åren. Den akademiska världen har länge forskat kring det bredare säkerhetsbegreppet, och i dag utgår länder i sin utrikes- och säkerhetspolitik från att scenen har förändrats till att omfatta fler politikområden – och också fler aktörer. Trots detta dominerar fortfarande gamla modeller och analysmönster för säkerhetspolitik i många länder. Militära överväganden väger ibland tyngre än viljan att anlägga en bredare syn på vad som skapar säkerhet, eller osäkerhet, för ett land. Civila och militära säkerhetshot hör samtidigt ofta samman, och måste analyseras och hanteras integrerat.

Det kan mot denna bakgrund förefalla anmärkningsvärt att den unilaterala solidaritetsförklaringen om säkerhet i samverkan, som var en av de största förändringarna av svensk säkerhetspolitik som genomförts efter EU-medlemskapet, förelades riksdagen i en försvarspolitisk proposition (*Ett användbart försvar*, prop. 2008/09:140).

Den mest synliga manifestationen av Sveriges förändrade utrikes- och säkerhetspolitiska miljö är medlemskapet i EU. EU är en förkroppsligad vision om att fred skapas genom stark ekonomisk integration.

Unionen är en politisk och ekonomisk allians. Medlemskapet i EU fick därför den närmast logiska följderna att Sverige gradvis övergav den politik som under många år beskrevs som neutralitets-

politik. Det innebär att den svenska försvars- och säkerhetspolitiken numera vilar på samma premisser som Sveriges övriga utrikespolitik sedan länge gör, nämligen engagemang, solidaritet, samarbete och betydelsen av multilaterala regelverk och åtaganden. Kvar står att Sverige är militärt alliansfritt. Det betyder att Sverige inte är medlem av Nato. Det yttersta syftet med den svenska säkerhetspolitiken förblir emellertid detsamma; att bevara landets säkerhet, fred och frihet.

Det är sannolikt att Sveriges säkerhetspolitik skulle ha genomgått förändringar även om Sverige hade stått utanför EU. Oavsett medlemskapet hade antagligen de geopolitiska förändringar som skedde i början av 1990-talet i norra Europa, behovet av civilt och ibland militärt engagemang i konfliktländer på olika håll i världen, samt frågor som miljöhot, klimatförändringar, migration och terrorism fört Sverige i samma riktning.

Sveriges nya säkerhetspolitiska situation innebär ett större medansvar i de europeiska och globala säkerhetspolitiska frågorna. Den ger också större anledning och möjlighet till fördjupat deltagande på olika områden i den europeiska och internationella säkerhetspolitiska debatten och i det internationella fredsarbetet, däribland rustningsbegränsning och nedrustning. Den möjligheten bör Sverige enligt utredningens mening utnyttja.

I omvärlden uppfattas Sverige ibland fortfarande som *one of the neutrals* och tros därför ha säkerhetspolitiskt betingade samarbetsreservationer av olika slag, utöver dem som följer av den militära alliansfriheten. Så är inte fallet.

Ett ökat svenskt internationellt engagemang medför större internationell exponering och kanske också växande hot och risker av olika slag. De är emellertid inslag i en global utveckling som Sverige i alla händelser inte hade kunnat ställa sig utanför. Det ställer däremot krav på en breddad och förtydligad säkerhetspolitisk debatt, för att skapa förståelse för och förankring av en ny situation för Sverige.

UD har huvudansvar för Sveriges internationella relationer och för beredning av frågor som rör rikets säkerhet i vid mening. Som nämnades i kapitel 2 härleds UD:s särskilda ansvar för utrikespolitik och förhållande till annan stat bl.a. ur Regeringsformens artikel 10, § 13. Utredningen ser icke desto mindre ett behov av att innebörden av UD:s ansvar för en bred säkerhetspolitik såsom den beskrivits i det föregående, preciseras och anpassas till en ny tids utrikespolitiska realiteter. Gränssnitt och ansvar bör förtydligas,

bl.a. mellan krishantering och säkerhetspolitik. Flera skäl för detta kan anföras. En effektiv användning av resurser måste eftersträvas inom Regeringskansliet, tydliga ansvar likaså. Överlappningar måste undvikas samtidigt som risken för att en oönskad utveckling inte uppmärksammas och att svenska intressen faller mellan stolarna måste minimeras. I dag äger en i vissa avseenden övergripande säkerhetspolitisk bevakning rum på minst tre håll i regeringskansliet med risk för att ansvaret blir oklart eller i värsta fall saknas. Det finns rimligen en förväntan från allmänhet och riksdag att det samlade ansvaret för den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken är tydligt, i synnerhet som politikområdet på senare år genomgått en så stor omvandling och har så många dimensioner.

Ansvaret för UD måste här innebära uppdrag att särskilt se till helheten i säkerhetspolitiken, inte att ansvara för beredning av samtliga frågor. ”Säkerhet ska sökas i samarbete” lyder numera Sveriges säkerhetspolitiska doktrin. Den parollen bör gälla även Regeringskansliets olika delar. Därför är det naturligt att UD:s ansvar för helheten i den breda säkerhetspolitiken klargörs inom Regeringskansliet.

Utredningen har ställt frågor om omfattningen av andra utrikesministeriers ansvar för den breda säkerhetspolitiken, omfattande mer traditionell säkerhetspolitik och mer ”nya” säkerhetsfrågor, till ett mindre antal europeiska länder. Svaren varierar. I alla har utrikesministeriet huvudansvar för den traditionella säkerhetspolitiken. De bredare hoten (miljö, cyberfrågor, internationell brottslighet etc) hanteras på olika sätt i olika länder men en klar trend är att utrikesministeriet skaffar sig ett ökande ansvar och större kompetens på dessa områden. I några fall har planerings- och analysenheter på utrikesministeriet ett sammanhållande ansvar för den breda säkerhetspolitiken. I ett land har utrikesministeriet placerat rådgivare på alla fackdepartement. I ett annat leder en generaldirektör i utrikesministeriet (ungefär motsvarande utrikesråd vid UD) regelbundna möten med försvarsdepartementet om säkerhetspolitik. Samarbetet mellan ministerier med ansvar för säkerhet av olika slag uppges fungera väl. Ett nära samarbete finns ofta mellan utrikesministeriet och försvarsministeriet, som av naturliga skäl har särskilt ansvar för fredsfrämjande trupperinsatser. Samarbetet mellan dessa två ministerier uppges i ett land lida av politiska motsättningar mellan koalitions-partier.

Ett allmänt intryck från samtalen kan vara att ju mindre roll säkerhetspolitik spelar i regeringsarbetet, desto oklarare tycks ansvarsfördelningen vara.

3.1.3 Ekonomisk utrikespolitik – *Economic Diplomacy*

Sverige är starkt ekonomiskt omvärldsberoende. Att främja svenska ekonomiska intressen är ett centralt uppdrag för utrikespolitiken. Det syftar, precis som det mer renodlade säkerhetspolitiska uppdraget, till att garantera vårt samhälles långsiktiga utveckling och stabilitet.

Miljön det ska ske i förändras. Det skrivs t.ex. omfattande analyser ur olika perspektiv om hur och i vilken omfattning USA:s ekonomiska dominans kommer att försvagas. Detsamma gäller frågetecknen kring EU-områdets ekonomiska utveckling och konkurrenskraft.

Den senaste ekonomiska krisen visar att det inte bara är långsamma ekonomiska förändringar som påverkar den globala ekonomin, utan också att oförutsedda finansiella händelser kan ha snabba, djupgående och långvariga verkningar över hela det globala systemet. Finanskrisen har givit viktiga erfarenheter inte bara om finansmarknader utan även om regeringars reaktioner. Den har demonstrerat behovet av internationellt ekonomiskt och finansiellt samarbete och solidariskt ansvarstagande, samtidigt som den har visat på det multilaterala finansiella samarbetets svagheter och beroende av regeringars handlingskraft.

Här finns en likhet med och närhet till säkerhetspolitiken: utvecklingen inom båda områdena är i dag mindre förutsägbar än tidigare, och i hög grad beroende av internationell solidaritet och samarbete i krislägen.

Den globala ekonomin och dess förändringar har också en grundläggande betydelse för all utvecklingspolitik, både den som bedrivs i biståndets namn och den som uttrycks genom det som brukar kallas samstämighetspolitik. Samstämighetspolitiken innebär att beslut också inom övriga politikområden, såsom handel, näringsliv, jordbruk, migration, folkrätt eller forskning, ska beakta vilken inverkan besluten kan få för en hållbar och rättvis global utveckling. Politiken på dessa områden har ofta större betydelse för en rättvis och hållbar global utveckling än det rena biståndet. Den av riksdagen år 2003 antagna propositionen om Sveriges politik för global utveckling (PGU) är ett uttryck för denna tanke. Härmed

blir det också allt mindre relevant att snäva in en diskussion om global utveckling till att enbart handla om bistånd.

Oavsett hur förändringarna ser ut är Sverige en del av dem, och vårt lands konkurrenskraft – liksom på sikt försörjningstrygghet samt allmänna säkerhets- och utrikespolitiska inriktning och styrka – kommer att påverkas. Slutsatsen måste vara att världsekonomin utveckling och de möjligheter och utmaningar den skapar för Sverige och svensk politik bör ges prioritet i UD:s och övriga Regeringskansliets verksamhet.

Ekonomisk diplomati – en naturlig del av utrikespolitiken

Begreppet *Economic Diplomacy* används ofta som en samlingsbeteckning på beslutsfattande, policyformulering och internationellt främjande av ett lands offentlig-ekonomiska och näringslivsmässiga intressen. Vissa länder, såsom Storbritannien, Kanada och Danmark, satsar tydligt på att arbeta integrerat med ekonomisk diplomati. Därmed menas inte bara näringslivsfrämjande (jämför kapitel 5) och försvar av frihandel utan också frågor som gäller allmän internationell ekonomi, finansmarknadsfrågor, investeringspolitik, finansiella flöden, bilaterala och multilaterala ekonomiska förhandlingar, teknologiutbyten och utvecklingssamarbete.

Ansvar för en viktig del av verksamheten, nämligen handelspolitiken och näringslivsfrämjandet, åvilar inom den svenska regeringen handelsministern. Andra departement, såsom Näringsdepartementet och Finansdepartementet, har också en naturlig del i ett bredare internationellt arbete med ekonomisk diplomati. Det samma gäller UD:s övriga politikområden, utrikes- och säkerhetspolitik samt utvecklingsbistånd. Konkret kan ekonomisk diplomati omfatta såväl förhandlingar i EU:s finansministerråd Ekofin om finansiell stabilitet eller kamp mot korruption, som att analysera utvecklingen av IT-branschen i ett BRIC-land eller att arbeta med projektexport för att öka multilaterala organs upphandling i Sverige.

Globaliseringsrådet var i sitt arbete under perioden 2007 –2009 inriktat på frågor som kan omfattas av ekonomisk diplomati, med fokus på svensk konkurrenskraft. Rådets slutsatser pekade på att svensk politik bör stärkas inom detta breda område för att möta globaliseringen. Utredningen ansluter sig till Globaliseringsrådets bedömning att utrikesförvaltningen har en central uppgift i att

främja svensk långsiktig konkurrenskraft, och återkommer till hur det ska ske i kapitel 5.

Utifrån ett bredare grepp bör UD också överväga hur man internt och med övriga Regeringskansliet kan arbeta mer sammanhållet med ekonomisk diplomati, dvs. beslutsfattande, policyformulering och främjande av både Sveriges offentlig-ekonomiska och näringslivsmässiga intressen. Synergier måste nyttjas och det måste ses som ett prioriterat område inom svensk utrikespolitik. Utrikespolitiska bedömningar och prioriteringar kan allt mindre göras utan kunskap om och hänsyn till globala ekonomiska förhållanden och flöden.

En fri och rättvis handel

För en liten öppen ekonomi är det ett avgörande intresse att ständigt försvara frihandeln. Den starkare globala konkurrensen med nya ekonomiska stormakter, som BRIC-länderna, i kombination med nya marknader innebär möjligheter och utmaningar för Sverige, men den dominerade delen av svensk handel sker alltså i närregionen. Ca två tredjedelar av svensk export och hela 80 procent av importen sker med EU- och EES-länder. Utanför Europa är USA Sveriges främsta exportmarknad. Kinas betydelse har ökat markant och landet utgör numera den näst viktigaste marknaden utanför Europa.

Sverige verkar för ökad frihandel, avveckling av handelshinder och för ett förstärkt multilateralt handelssystem inom t.ex. WTO, OECD och andra organisationer. Globalt kan handel också ge viktiga bidrag i kampen mot fattigdom och klimatförändringar. Att försvara frihandel är än mer viktigt i dag när protektionistiska tendenser gör sig gällande runt om i världen, även i EU.

För att utrikespolitiskt främja Sveriges välbefinnande räcker emellertid inte att slå vakt om frihandeln. Pågående globala ekonomiska förändringar och utvecklingstrender ställer krav på en bredare agenda för att utveckla svensk och europeisk handelspolitik.

Förskjutning sker av de ekonomiska tyngdpunkterna i världen, vilket kan illustreras på många sätt. Ett är att OECD-länderna, som år 2000 svarade för 60 procent av världens efterfrågan, år 2030 beräknas ha sett sin köpkraft minska till 43 procent av världens. Världshandeln nästan fyrdubblades mellan 2000 och 2010 men handeln mellan de länder som betecknas som utvecklingsländer

ökade tiofald under samma period, låt vara från en i allmänhet låg nivå. Samtidigt minskar de fattigaste ländernas andel av världshandeln. Handelsmönstren förändras också med en tilltagande geografisk fragmentering av produktionen samtidigt som varu- och tjänsteproduktion blir alltmer sammanflätad, och tjänstehandels andel ökar. En bredare handelspolitisk agenda omfattar därför också investeringar, tjänster, offentlig upphandling, inhemska regelverk, immaterialrättsfrågor och företagens sociala ansvar för att nämna några områden.

Mot bakgrund av bl.a. bristen på framsteg i multilaterala frihandelsförhandlingar har under senare år alternativa vägar att minska handelshinder fått ökad betydelse. Som ett komplement till de multilaterala WTO-förhandlingarna förhandlar EU därför ambitiösa regionala och bilaterala frihandelsavtal med centrala ekonomiska partners liksom med grupper av utvecklingsländer.

3.1.4 Sverige i det europeiska arbetets kärna

Medlemskapet i EU har inneburit en radikal förändring för Sverige. Det påverkar varje svensk, eftersom det har skapat nya förutsättningar och ramar för politiken, för offentlig verksamhet och också för den privata sektorn. Det har fört med sig en vidgad utrikespolitisk sfär, geografiskt och ämnesmässigt. På ett annat sätt än tidigare har svensk politik både till innehåll och beslutsformer behövt följa en dagordning som inte sätts i Sverige. Det har också fört med sig ett förändrat arbetssätt i Regeringskansliet, mer anpassat till internationella förhållanden och mindre präglad av departementens invanda sätt att arbeta.

Medlemskapet i EU har också lett till en ökad arbetsbörda för alla delar av Regeringskansliet, vilket möjligen har gjort att mindre tid ägnas internationella frågor utanför EU-sfären. Hur det har inverkat på arbetsförutsättningar och beredning inom Regeringskansliet diskuterades bl.a. i avsnitt 2.2. Att arbetsmängden har ökat, dvs. att internationellt samarbete inte kan ersätta nationella politiska beredningar utan snarare kompletterar dem, visar många studier.

EU är inte en internationell organisation som andra utan en union, i vilken Sverige är medlem och har fullt beslutsansvar. Arbetsformerna inom EU skiljer sig från de internationella organisationernas och skiljer sig också från sedvanligt diplomatiskt

arbete. Avgörandena i EU har ofta en direkt och omedelbar verkan på Sverige, till skillnad från de flesta beslut i FN eller andra internationella organisationer. De handlar ofta om genomförande och tillämpning i det svenska samhället av beslut i EU, vilket gör att stora delar av arbetet i EU har en omedelbar inrikespolitisk dimension.

Men det finns också områden inom vilka Sverige inte kan eller önskar agera genom EU, exempelvis för att EU saknar kompetens eller för att Sverige har andra intressen. Sverige kan driva sina intressen genom EU, men EU kan inte förväntas driva Sveriges intressen.

Samspelet mellan EU:s olika institutioner och mellan dem och medlemsländerna är med nödvändighet komplicerat och delvis svårgenomträngligt. Om ett medlemsland ska påverka EU:s politik och beslut är det inte tillräckligt att delta i de formella processerna. Särskilt för ett litet land som Sverige, med begränsad röststyrka när formella beslut ska fattas, är det av avgörande betydelse att förstå det som sker bakom det som synes ske. Det krävs mycket kunskap och förståelse om de informella beslutsvägarna och förmåga att på ett tidigt stadium uppmärksamma nya utvecklingar. Utredningen har fått samstämmiga besked om detta när frågor har ställts till svenskar som har lång praktisk erfarenhet av arbete med och inom EU:s institutioner. Den kompetens och erfarenhet som krävs för detta är i många avseenden specifik och kan inte förvärfvas på kort tid. Utredningen tar upp frågan om behovet av EU-kompetens i kapitel 7.

Tidig information och tidig påverkan kan uppnås genom att Sverige arbetar nära EU:s institutioner i Bryssel men också i medlemsländernas huvudstäder. Ambassaderna i de viktigare EU-länderna kan i kritiska skeden spela en avgörande roll, men det förutsätter att det finns en bra styrning av dem.

EU:s utvidgning till 27 medlemsländer är antagligen det största utrikespolitiska bidrag Unionen har givit till Europas länder och till Europas position i världen. Det har förtätat Europa som kontinent. Sverige var en av de starkaste pådrivarna när utvidgningsbesluten fattades och är alltjämt en stark förespråkare för fortsatt utvidgning till nya länder. Nu är det en uppgift för Sverige att medverka till att stärka och stödja de länder som aspirerar på medlemskap i Unionen.

Genom Lissabonfördraget har EU tagit ett nytt steg i sitt samarbete med syftet att bli en ännu starkare politisk aktör på den

världspolitiska arenan. Medlemsländerna har slagit fast ett solidariskt ansvar för varandras säkerhet. Samtidigt börjar det nya fördraget tillämpas i en period då Europas relativa ekonomiska styrka tycks avta och flera medlemsländer har djupa om än förhoppningsvis övergående ekonomiska problem. Flera studiegrupper har gjort sig tankar om vad som krävs för att ge mer kraft och framtidstro åt Unionen, inte minst när det gäller ekonomi och konkurrenskraft. I juni förra året antogs EU:s strategi EU2020 med fem mål för sysselsättning, forskning och utveckling, klimat och energi, utbildning och social delaktighet. Europa är fortfarande världens främsta ekonomi. Utan ekonomisk tillväxt och styrka kommer det politiska inflytande som Unionen strävar efter sannolikt att bli mindre.

Sverige har nu 15 års erfarenhet av sitt medlemskap i EU och har framgångsrikt genomfört två ordförandeskap. En del av de erfarenheterna tas nu till vara i Regeringskansliets arbete. Det finns enligt utredningens mening icke desto mindre anledning för regeringen att dra mer generella slutsatser av den gångna 15-årsperioden och de två ordförandeskapen och reflektera över hur Sverige med de arbetsmässiga erfarenheterna som grund även i fortsättningen kan spela en stark roll i utformningen av EU:s politiska och ekonomiska samarbete. En sådan översyn ska inte försöka ge svar på frågan vart EU är på väg och vilka svenska politiska vägval Sverige i en framtid vill göra, men det bör vara möjligt att göra en genomlysning av svenska intressen, prioriteringar och arbetsmetoder i EU-arbetet. På flera områden kan Sveriges bidrag bli unikt och göra skillnad, på andra har vi mer begränsade möjligheter till påverkan. Tydligare och tidigt fastlagda prioriteringar och mer selektiva arbetsmetoder framförs av många tjänstemän som någonting önskvärt. Ett välkommet arbete med att bl.a. utveckla skarprioriteringar och att styra förhandlingar med mer av raminstruktioner pågår i Regeringskansliet. En utredning skulle inte bromsa de förändringar som pågår, utan bygga vidare på dem och vidga perspektivet. EU-arbetet är idag mycket tidskrävande för hela Regeringskansliet och består i stor utsträckning av deltagande i processer vars resultat inte alltid motsvarar arbetsinsatsen. Samma sak kan förvisso sägas om andra multilaterala processer som Regeringskansliets medarbetare deltar i, men EU-arbetet dominerar starkt, arbetsmässigt.

European External Action Service

Genom den gemensamma utrikestjänsten, EEAS, har EU stärkt sina möjligheter att föra en gemensam utrikespolitik. EU har emellertid inte fått nya utrikespolitiska befogenheter. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken förblir mellanstatlig.

EEAS började agera som självständig operativ enhet den 1 januari 2011, men först 2013 kommer den att vara fullt ut fungerande. UD har ändå låtit genomföra en första bedömning av möjligheterna att tillvarata svenska intressen i EEAS. Rapporten *Att tillvarata svenska intressen i EEAS* (Bjurner, 2011) analyserar betydelsen av EEAS för svenska utrikespolitiska intressen och ger rekommendationer om hur svensk påverkanskapacitet kan maximeras. Rekommendationerna utgår från var EEAS står i dag. De omfattar förslag som rör bl.a. vilka frågor Sverige bör driva för att stärka EEAS, påverkansmöjligheter i Bryssel, samverkan i tredje land med EU-delegationerna, behovet av anpassning och kompetensutveckling inom utrikesförvaltningen för att effektivt kunna arbeta med EEAS, samt behovet av att placera svensk kompetens i EEAS. Rapporten listar också ett antal risker på vägen mot att skapa ett välfungerande och balanserat EEAS.

Utrikesförvaltningsutredningen ansluter sig på det stora hela till bedömningar som görs i rapporten. Inga slutsatser om möjliga effektiviseringar dras, och det är helt korrekt för tidigt att göra det. Inom ramen för den uppföljande analys av EEAS' funktion som rapporten föreslår ska göras mot slutet av 2011, bör möjliga effektiviseringsvinster diskuteras och bedömas internt inom UD och i samråd med berörda delar av Regeringskansliet. Utvecklingen bör löpande bevakas och en större genomgång bör göras när EEAS kan betraktas som fullt ut etablerat, efter 2013.

Det är således ännu för tidigt att säga om EEAS som sådant kommer att ge EU större utrikespolitisk slagkraft. Det beror ytterst på medlemsländernas vilja, men det är inte uteslutet att själva existensen av EEAS och förväntningarna på den nya organisationen på sikt kommer att leda till en egen dynamik. Samtidigt som EEAS har potential att utgöra en samlande kraft innebär Lissabonfördraget paradoxalt nog även att arbetet med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan bli mer komplext. Europaparlamentets starkare roll så väl som möjlig konkurrens mellan det rullande ordförandeskapet och unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik innebär att Sverige

kan behöva arbeta mot fler kontaktytor än tidigare för att få genomslag för svensk politik. Det finns drag i konstruktionen av EEAS som gör att medlemsstaternas medinflytande över genomförandet riskerar att bli mindre. Det finns också en risk för att en svag utrikestjänst, dominerad av ett fåtal större länder, kan göra försvårar genomslag för svensk politik i prioriterade frågor. Detta gör det så mycket viktigare att Sverige nära följer och påverkar uppbyggnaden av EEAS.

Utredningen ser inte att EU-delegationerna i något väsentligt avseende kommer att kunna avlasta svenska ambassader och delegationer utomlands. Nya beslut i framtiden kan komma att ändra den bilden, men i dag utgör EU:s delegationer inte någon ersättning för svensk representation utomlands. Många andra medlemsländer har ett liknande synsätt, även om en mer långtgående integration förespråkas av t.ex. vissa länder i östra Europa. Däremot är det viktigt att utrikesrepresentationen samarbetar nära med EU-delegationer på plats. Praktiskt bör t.ex. samlokalisering kunna nyttjas när det är lämpligt, och för konsulärt arbete och beredskapsfrågor öppnar fördraget för en viss vidareutveckling som man från svensk sida bör bevaka. Detta diskuterades i utredningens delbetänkande (SOU 2010:32).

Sverige har all anledning att bidra till att skapa ett välfungerande och balanserat EEAS. Först då kan effektiviseringar och synergier i den svenska utrikespolitiska verksamheten prövas.

3.1.5 Nordiskt samarbete

Få länder står varandra närmare än de fem nordiska. Längre hölls utrikespolitiken som enda område helt borta från det nordiska samarbetet, men i dag sker nära samarbete både på politisk och mer praktisk nivå. De nordiska länderna har emellertid hittills inte strävat efter att bli en egen utrikespolitisk aktör och det har inte bedömts att länderna nödvändigtvis skulle få större styrka om de formellt uppträdde under gemensam flagg.

Det finns icke desto mindre ännu en stor outnyttjad potential för ett utrikespolitiskt samarbete mellan de nordiska länderna. De uppfattas ofta som en grupp som förväntas arbeta gemensamt, vilket är en fördel som enligt utredningens mening kan utnyttjas mer. I utredningens delbetänkande om utlandsorganisationen ges exempel på möjligheterna till ett fördjupat samarbete mellan de

nordiska länderna i våra relationer till andra länder. Gemensamma beskickningar var en av möjligheterna som diskuterades. Utredningen välkomnar också andra processer som pågår för att skapa ett närmare samarbete inom utrikespolitiken och mellan utrikesförvaltningarna, utifrån bl.a. vad som föreslogs i den s.k. Stoltenberg-rapporten. När internationell politik bedrivs allt mer i multilaterala miljöer – vissa stadda i förändring – finns det all anledning för mindre länder att knyta band med likasinnade länder för att öka synlighet, påverkansmöjligheter och effektivitet.

3.1.6 Dagens och morgondagens multilaterala samarbete

För ett litet och starkt utrikesberoende land som Sverige är det naturligt att fästa särskild vikt vid det multilaterala samarbetet. Det finns en lång tradition av aktiv svensk diplomati inom FN-systemet, EU, OSSE och OECD m.fl. multilaterala samarbetsorgan. Fördelen med dessa organ är att de styrs av överenskomna regler och konventioner, vilket ger stadga och förutsägbarhet åt arbetet, ibland nödvändig återhållsamhet i agerandet och en åtminstone i princip lika rätt för alla deltagare. Sverige har ibland också uttalat stöd för multilaterala organisationer i vilka vi själva inte velat delta, såsom Europeiska Gemenskapen (EG) och Nato, eftersom vi har sett ett egenvärde och för oss gynnsamma faktorer i dessa organisationers existens.

Det är uppenbart att de stora internationella ödesfrågorna inte kan lösas utan multilateralt samarbete. Det multilaterala arbetet, särskilt det i FN, skänker också global legitimitet åt besluten på ett annat sätt än bilaterala överenskommelser eller beslut av mindre och geografiskt begränsade grupper som t.ex. G7/G8, G20. Lika sant är att multilateralt samarbete förutsätter kunskap om och förståelse för enskilda länders och regeringars villkor och bevekelsegrunder. Ett multilateralt samarbete som saknar den förståelsen blir oftast inte framgångsrikt. På detta finns många exempel. Därför är det viktigt att de frågor Sverige driver i multilaterala fora har sin grund i bilateralt arbete och väldefinierade nationella intressen. Allt internationellt arbete har ju sist och slutligen länder och folk som objekt och bör värderas utifrån den utgångspunkten.

Frågan om det multilaterala systemet befinner sig i kris har länge ställts. Det multilaterala maskineriet är tungrovt och långsamt. Där finns brister i effektivitet. Tydligast är detta inom FN-systemet där

medlemstillväxten från ett 50-tal stater 1945 till nästan 200 stater i dag har inneburit en alltmer komplex situation. Medlemsstater vill därför inte alltid utnyttja de multilaterala organisationerna för de uppgifter de själva tilldelat dem. Förklaringarna kan vara många. Det multilaterala system som sattes upp efter första och efter andra världskriget byggde på suveräna nationalstater, med tradition tillbaka till Westfaliska freden. Många av dagens regeringar brister både i suveränitet och demokratisk legitimitet, och då försvagas det multilaterala samarbetets fasthet och trovärdighet. Tydligast har detta kanske varit när det gäller det internationella FN-ledda arbetet om mänskliga rättigheter samt i klimatfrågan.

Men även om både etablerade multilaterala organisationer och nya grupperingar på många sätt är ifrågasatta, finns det en allt större övertygelse om att världens stora ödesfrågor, ekonomiska, politiska eller sådana som inbegriper båda komponenterna, t.ex. miljö- och klimatfrågor, inte kan lösas utan multilateralt samarbete. Den finansiella kris, som vi nu börjar se slutet på gav många exempel på behovet av multilateralt samarbete. Därför pågår det hela tiden ansträngningar att reformera och stärka det multilaterala systemet och göra organisationerna mera anpassade till en ny global situation. Det handlar om beslutsformer och effektivitet men också om representativitet och legitimitet. En allmän slutsats är att globaliseringen på en gång har stärkt behovet av multilateralt samarbete och multilaterala lösningar och samtidigt ifrågasatt de etablerade multilaterala institutionerna.

Sveriges tradition och Sveriges faktiska intressen som litet och internationellt starkt beroende land gör att vi har många skäl för att vilja hålla fast vid men samtidigt reformera och effektivisera det multilaterala samarbetet. På så sätt kan vi slå vakt om den legitimitet, representativitet och förutsägbarhet som till sist bara de universella och regelstyrda organisationerna kan tillhandahålla. Det är därför Sveriges stöd för FN och FN-familjens organ är starkt, liksom för organisationer som Europarådet, OSSE, WTO och OECD.

Om de etablerade multilaterala organisationerna inte klarar det som förväntas av dem eller själva brister i demokratisk legitimitet, öppnas vägen till andra och lösare samarbetsformer mellan länder. Bilaterala uppgörelser får större utrymme. Utanför de etablerade strukturerna växer nya nätverk fram, mellan länder och mellan grupper, kanske utan representativitet och utan demokratisk legitimitet i ordets vanliga bemärkelse, men ibland med stort stöd av opinioner och med stort politiskt inflytande. Inte sällan är det de

starkaste globala aktörerna som blir tongivande. Även inom etablerade strukturer finns exempel på att ett mindre antal länder bildar ad hoc grupper tillsammans med andra. Som exempel på den utrikespolitiska sidan kan nämnas ”EU3 + 3/P5 + 1”¹ i Iran-frågan och den s.k. kvintetten i Kosovo.² Enskilda organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter kan uppfattas vara mer representativa för opinionen och därmed få större legitimitet än FN:s motsvarande organ, där principer om den enskilda statens okränkbarhet och icke-inblandning i inre angelägenheter givit möjlighet för diktaturer att spela en ledande roll. FN-konventionen om förbud mot landminor hade sin upprinnelse i påtryckningar från en gräsrotskampanj som startade som en internetrörelse. Fler exempel finns. Förhandlingar och beslut i mindre grupper, med representanter enbart från de viktigaste aktörerna i världen, har blivit vanligare. G-20 gruppen är det tydligaste exemplet på senare tid, men det finns fler. Därtill kommer att icke-statliga aktörer fått ett ökat inflytande över världshändelserna, både på gott och på ont, vilket de regeringsstyrda internationella organen kan ha svårt att förhålla sig till. Det gäller t.ex. i frågan om internationell terrorism och sjöröveri på världshaven där reella motparter ibland saknas helt.

Detta måste Sverige och andra länder förhålla sig till. Det kommer att uppstå nya former för samarbeten mellan länder, mer informella, mindre regelstyrda kanske mindre varaktiga och ibland mindre transparenta. Sverige kan inte stå utanför sådana samarbetsformer utan bör medverka till att de får legitimitet och representativitet genom förankring i det bredare internationella samarbetet. Här är den internationella närvaron, kunskapen och förmågan centrala faktorer för framgång. För att kunna vara med och påverka förändringar av de multilaterala systemen och de kända eller nyttillkomna frågekomplex som hanteras där krävs nytänkande och politisk drivkraft. Den statssekreterargrupp som föreslås i avsnitt 4.1 för utrikespolitisk policyformulering bör vara ett lämpligt forum för att initiera en sådan beredning. Ett nordiskt samarbete om framtid för och reformering av multilaterala strukturer kunde enligt utredningens mening vara ett sätt att formulera en gemensam ambition och försöka driva utvecklingen i önskad riktning.

¹ EU3 + 3/P5 + 1 = En grupp av länder som agerat för att bromsa utvecklingen av Irans kärntekniska program bestående av Storbritannien, Frankrike, USA, Ryssland, Kina och Tyskland.

² Kvintetten = USA, Storbritannien, Frankrike, Tyskland, och Italien som aktivt verkade för Kosovos självständighet 2008.

3.1.7 Framgångsfaktorer i multilateralt arbete

Kapitlets föregående avsnitt har redogjort övergripande för vad utrikespolitik innebär och för internationella samarbetsstrukturer för svensk utrikespolitik. I detta avslutande avsnitt listas några avgörande faktorer för att en medelstor/medelliten stat som Sverige ska kunna maximera sitt utrikespolitiska genomslag. Förslag i den riktningen genomsyrar betänkandet.

Hela Regeringskansliet och vissa förvaltningsmyndigheter har uppgifter inom utrikespolitiken, men UD är det enda departement som enbart har internationell verksamhet.

Inom huvuduppdraget att främja och försvara Sveriges politiska, ekonomiska och samhällseliga intressen internationellt (jämför kapitel 2.3.2) utgör påverkansarbetet kärnan. För att framgångsrikt kunna bedriva utrikespolitik krävs förståelse för omvärlden, för andra länder och aktörer, och för deras bevekelsegrunder, intressen och allianser. Förslag till förbättringar och effektiviseringar som ges i betänkandet är därför i första hand riktade till utrikesförvaltningens internationella påverkansuppdrag. Men många resonemang kan vara giltiga även för Statsrådsberedningen, övriga departement eller andra svenska aktörer – som också arbetar med internationellt förhandlings- och påverkansarbete.

Att bedriva ett effektivt påverkansarbete internationellt är inte bara komplext, utan det är också svårt att konkret bedöma hur effektivt arbetet är.³ Andra länders regeringar och andra aktörer har en större inverkan, mer eller mindre synlig, på olika skeenden eller förhandlingsprocesser än vad Sverige kanske har. Så det är svårt att vare sig ta åt sig ära eller konstatera nederlag för att t.ex. en internationell förhandling avslutas på ett för Sverige önskat eller oönskat sätt, eller att en konflikt som Sverige engagerat sig i löses eller på nytt blossar upp.

Det är ändå rimligt att försöka identifiera några centrala faktorer för hur Sverige ska kunna maximera sitt genomslag i internationellt påverkansarbete. Utredningen har ingen ambition att presentera en komplett lista, men nedan pekas vissa förhållanden ut. Flera av dem utgör förutsättningar för att Sverige ska kunna bedriva ett effektivt multilateralt arbete. Att främja och försvara prioriterade svenska intressen multilateralt förutsätter utredningen blir en än mer viktig uppgift (jämför avsnitt 3.1).

³ En diskussionen om utrikesförvaltningens effektivitet återfinns i avsnitt xx.

Framgångsfaktorer

Kortfattat kan man beskriva vad som krävs för att maximera svenskt genomslag internationellt på följande sätt:

Utgångspunkten för ett effektivt påverkansarbete är att det finns en politik, en tydlig viljeinriktning inom ett utrikespolitiskt område. Politik, *policy*, för större internationella utmaningar frågor och långsiktiga förhandlingsarbeten måste formuleras med stöd i *omvärldsanalys* i en bred, ofta över departementsgränserna utsträckt, beredning. Det gäller att sätta *strategiska prioriteringar* och att kunna *agera än mer proaktivt* och taktiskt i alliansbyggande med andra länder och i förhandlingsarbeten. Grunden måste ligga i att *arbeta långsiktigt målmedvetet*, uthålligt och vanligtvis på bred front för att främja och försvara de högst prioriterade svenska intressena.

En stark *samstämmighet mellan departementen*, och ibland också med annan berörd myndighet, är en styrkefördel i ett sådant arbete. Det förutsätter, i en stor organisation, mer av *horisontell styrning* mot gemensamma mål, förtroliga samarbetsrelationer och bra *internkommunikation och informationsspridning*. De senare kräver i sin tur moderna, mobila och säkra IT-stöd.

I det internationella påverkansarbetet är det också en styrkefördel att kunna nyttja *den positiva Sverigebild* som många länder, organisationer, företag, opinionsbildare och andra aktörer har av Sverige. Den utgör en bra plattform att nyttja både strategiskt och taktiskt, inte minst i den del av påverkansarbetet som benämns *offentlig diplomati*, och som utredningen ser bör ges ökad uppmärksamhet. Det finns också andra bra plattformar att arbeta utifrån, såsom den multilaterala och bilaterala *goodwill* som byggts upp genom decennier av *biståndssamarbete*. Inom detta område är Sverige en betydande aktör.

En tredje plattform att stå på i påverkansarbete är självklart nätverket av ambassader, konsulat och delegationer/representationer. En *rimlig och effektiv utlandsnärvaro* skapar internationell trovärdighet och gör Sverige till en intressant partner. Genom bilateral närvaro kan ett *strategiskt alliansbyggande* med likasinnade länder bedrivas, förståelse för andra länders avvikande ståndpunkter och bevekelsegrunder öka, god information inhämtas och personliga nätverk byggas. I påverkansarbetet, inte minst för att nå resultat multilateralt, är dessa faktorer ofta kritiska för att nå framgång.

Det går slutligen inte att nog understryka vikten av att ha *skicklig och kompetent personal* inom Regeringskansliet för den inter-

nationella verksamheten. Kompetens i multilateralt arbete förutses bli allt viktigare, vilket pekar på behov i Regeringskansliet av att skapa *personalrörlighet med multilaterala organisationer*, bl.a. EU:s institutioner. Ett strategiskt arbete med att få in svenskar på högre multilaterala nyckelpositioner krävs också.

Sammantaget skulle dessa faktorer bidra till att skapa en stark och slagkraftig utrikespolitik och genomförandekapacitet. Flera av dem är föremål för förbättringsförslag i detta betänkandes, från och med avsnitt 3.2 och framåt. Hur offentlig diplomati kan nyttjas som ett strategiskt verktyg i det utrikespolitiska arbetet diskuteras nedan. Rekommendationer som rör sammanhållen policyformulering och styrning, samt rollfördelning inom UD, mellan departementen, eller mellan departement och underliggande myndigheter återfinns i kapitel 4, 5 och 6. Kompetensförsörjning tas upp i kapitel 7.

3.2 Offentlig diplomati kan öka politikens genomslag

Av utredningens direktiv framgår att *”frågan om diplomati genom officiella uttalanden och främjande av svenska intressen genom deltagande i den offentliga debatten – public diplomacy – ska behandlas”*. Strategisk användning av offentlig diplomati inom utrikesförvaltningen kan öka genomslaget för svensk utrikespolitik. Den utgör därför ett bra komplement till den traditionella stat-till-stat-diplomatin.

Förslag:

- Offentlig diplomati ska betraktas som ett naturligt komplement eller alternativ till stat-till-stat-diplomati.
- Utrikesförvaltningens strategiska arbete med offentlig diplomati bör stärkas och integreras i samtliga politikområden.
- En handlingsplan för arbetet med offentlig diplomati bör utarbetas av UD.
- Arbetet med offentlig diplomati och Sverigebilden föreslås styras och organiseras horisontellt i departementet.

- UD bör pröva fördelarna med att genomföra en omorganisation i detta syfte. Alternativt bör samarbetet mellan berörda enheter, underställt samtliga huvudmän, formaliseras.
- För att få effekt i kommunikationsarbetet, däribland offentlig diplomati, måste UD verka för tillgång till en modern IT-miljö och kommunikationsutrustning, inte minst för utrikesrepresentationen.
- UD bör verka för öppenhet och dialog med det svenska civila samhället om sitt uppdrag i syfte att stärka förankringen och öka kunskapen om världen i Sverige

3.2.1 Vad är offentlig diplomati?

Offentlig diplomati är en arbetsmetod som under senare år fått stark förankring i olika länders utrikesförvaltningar. Enkelt beskrivet rör det sig om en stats arbete med att kommunicera direkt med (och påverka) det civila samhället (befolkning, media, intresseorganisationer, universitet, företag, etc.) i andra länder. Det är lättare att vinna gehör för det som kommuniceras om goda relationer redan finns med civila samhällen, varför offentlig diplomati också handlar om att bygga sådana relationer och om att löpande förmedla en intresseväckande, modern och relevant bild av det egna landet.

Offentlig diplomati kan, om den används strategiskt, utgöra ett viktigt komplement till vanlig diplomati. I en komplex värld, där fler aktörer utöver nationalstater skapar och påverkar den internationella utvecklingen, är det därför naturligt att arbeta även med offentlig diplomati. När/om en diplomatisk eller medial kris uppstår är det viktigt att ha en strategiskt upparbetad positiv bild av sitt land att falla tillbaka på – och en bra beredskap att ta sig an att försvara den.

Jämfört med stat-till-stat-diplomatin, som handlar om att föra dialog och bedriva påverkansarbete via officiella kanaler, har den offentliga diplomatin potentiellt bredare och mer svårdefinierbara målgrupper. Den kan också omfatta en mängd olika instrument. Den betecknar inte enbart publicering av debattartiklar i andra länders tongivande dagstidningar, utan handlar om hela interaktionen med det civila samhället via de relationer och kanaler som står till buds. Det kan gälla seminarier, kulturella events, presenta-

tioner, besök, möten med företrädare för nyckelorganisationer, intervjuer, debattdeltagande, användning av webbar och sociala medier, studentutbyten, svenskundervisning i utlandet, utbildningsinsatser via biståndet m.m. Det handlar både om att bygga upp goda relationer och om att förmedla viktiga strategiska budskap. Utrikesrepresentationen spelar här en mycket viktig roll.

Den offentliga diplomati som ett land bedriver har samma mål som den utrikespolitik som bedrivs genom officiella kanaler. Vill en regering t.ex. arbeta för att i ett annat land vinna gehör för ett utrikespolitiskt budskap eller skapa en positiv bild av en svensk bransch, kan man för ett och samma mål nyttja olika former av diplomatiskt arbete. Omständigheter avgör vilken arbetsform som är mest lämpad och effektiv. Samma krav på effektivitet och uppföljning bör ställas på denna arbetsform som på andra utrikespolitiska metoder.

3.2.2 Andra länder

Samtliga utrikesförvaltningar som utredningen har varit i kontakt med arbetar aktivt med offentlig diplomati. USA och Storbritannien ligger långt framme. Även Danmark, Nederländerna, Kanada, Norge, Finland, Tyskland, Spanien och Österrike arbetar strategiskt med offentlig diplomati, och har program för att integrera den i mer traditionell diplomati. Kanaler, insatser, arbetssätt, organisation, syften och ambition varierar. Många använder sig i ökande utsträckning av ny teknik och sociala medier för att nå nya, inte minst yngre, målgrupper. Uppdraget att föra ut en positiv bild av det egna landet är ofta samorganiserat med ansvaret för att bedriva offentlig diplomati. I flera länder knyts också protokollenheten in i arbetet, dvs. den enhet som ansvarar för relationer med utländska beskickningar i landet. I bilaga 7 återfinns en redovisning av några länders verksamhet.

Det internationella exempel som ofta refereras till är Danmark, och hur krisen med Mohammed-karikatyerna ledde till ett uppvaknande för den danska regeringen om vikten av offentlig diplomati. Omfattande åtgärder vidtogs och i dag ligger Danmark långt framme. För svensk del var rondellhundsfrågan av liknande karaktär, dock ej lika dramatisk. Även här blev krisen något av en ögonöppnare och ett antal åtgärder vidtogs. Strategisk planering av olika aktiviteter (officiella uttalande, möten, besök m.m.) skedde fortlöpande i en

grupp under kabinettssekreterarens ledning. UD:s och ambassaders hemsidor användes flitigt som ”kanaler” för de budskap som skulle spridas. Omvärldsbevakning arrangerades bl.a. med hjälp av Statsrådsberedningens krishanteringskansli, som bevakade arabisk-talande bloggar m.m. Erfarenheterna visade att Sverige hade ett förtroendekapital i arabvärlden. Man kunde hänvisa till ett historiskt engagemang i regionen, bl.a. genom de två instituten i Alexandria och Istanbul. Slutsatser som drogs av detta krisläge var att redan ha goda relationer och ett förtroendekapital att bygga på, att vara ute tidigt och ta kontakt med berörda grupper, att agera på hög nivå och att sprida ett samstämmigt budskap. Slutsatser med bäring på framtida arbete omsattes dock inte i strategiska handlingsdokument.

3.2.3 Utrikesförvaltningens arbete med Sverige-främjande och offentlig diplomati

För den svenska utrikesförvaltningen har frågan om offentlig diplomati kommit upp på dagordningen först på senare år. Sedan många år har främjandeverksamheten stått högt bland prioriteringarna, men framför allt har det handlat om näringslivs- och kulturfrämjande. Sedan flera år tillbaka används dock termen ”ett integrerat Sverigefrämjande”, som också omfattar främjande av Sverige bilden. UD definierar offentlig diplomati som

att [dels] föra ut och vinna gehör för regeringens budskap och politik, dels mer allmänt främja bilden av Sverige.

Sedan 2008 har Svenska Institutet (SI) i uppdrag att arbeta med offentlig diplomati. SI lyder under UD, men tar uppdrag inom offentlig diplomati från flera andra departement och från t.ex. Sida. SI arbetar med en mer omfattande definition av offentlig diplomati:

att förstå, informera, påverka och bygga upp relationer med kultur-, samhälls-, utbildnings- och näringsliv, samt med allmänheten i andra länder. Genom strategisk kommunikation och relationsskapande verksamhet ska kännedomen om och förtroendet för Sverige öka, internationella nätverk och samarbeten etableras, och en positiv miljö skapas för förverkligande av svenska internationella målsättningar.

En förenklad men heltäckande definition kan se ut som följer:

Offentlig diplomati består av strategisk kommunikation och relationskapande verksamhet gentemot allmänhet, civilsamhälle, media, universitet och företag i utlandet, i syfte att öka intresset och förtroendet för Sverige och därigenom bidra till att förverkliga svenska internationella målsättningar.

Offentlig diplomati och arbetet med att föra ut en positiv Sverigebild är inom UD sedan 2006 uppdelat mellan enheten för press, information och kommunikation (UD-PIK) och enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM). Organisatoriskt sett är UD-PIK en stabsfunktion som servar hela departementet, medan UD-FIM ligger under handelsministern.

UD-PIK:s uppdrag är att öka kunskap, förståelse och intresse för svensk utrikespolitik bland svensk allmänhet och internationellt. Hos UD-PIK ligger ansvaret för de kanaler som används i utrikesförvaltningens utåtriktade verksamhet (webbplatser, UD:s bloggar, pressmeddelanden, journalistkontakter, service till utländska journalister m.m.). UD-PIK arbetar också med utarbetande av språkregler för organisationen och framtagande av allmänna underlag för offentliga presentationer av politik och annan verksamhet. Kort sagt ligger mycket av ansvaret för det politiska ”främjararbetet”, dvs. vad Sverige står för i olika frågor, vilka ståndpunkter som drivs, vad den svenska politiken syftar till etc., på UD-PIK.

UD-FIM ansvarar för arbetet med att främja Sverige bilden. Den kommunikativa plattform man utgår från omfattar fyra värden: öppenhet, äkthet, omtänksamhet och nytänkande. På enheten ligger såväl finansieringen av näringslivsfrämjande (UO 24) som informationsverksamheten (UO5) samlad. Det innebär bl.a. att det är UD-FIM som fördelar medel till UD:s pressrum (under UD-PIK) för service till utländska journalister m.m. och för den informationsverksamhet som bedrivs i utlandsorganisationen. UD-FIM har myndighetsansvar för SI. Genom huvudmannskapet för Nämnden för Sverige främjande i utlandet (NSU) har UD-FIM ett övergripande ansvar för offentligt finansierad Sverige profilering.

I utrikesrepresentationen arbetar personal ofta aktivt med offentlig diplomati. Möjligen gör man det utan att alltid sätta den etiketten på verksamheten. Främjandet av Sverige bilden är en central del av varje ambassads och konsulats uppdrag. Och givetvis ligger det också i deras uppdrag att möta olika grupper ur det civila samhället, inte minst media, och att kommunicera svenska officiella budskap till en bredare mottagarkrets. Men dialogen med ett lands offentliga företrädare tar ofta överhanden i arbetet.

Arbete pågår inom UD med att stärka arbetet med offentlig diplomati. En förbättrad styrning av utlandsorganisationens arbete eftersträvas, kompetensutvecklingsinsatser görs och den digitala kommunikationen är under utveckling (hittills dock främst på svenska). Stöd ges till ambassader och konsulat för uppgradering av hemsidor och ett utvecklat användande av sociala medier.

Den generella utvecklingen i samhället inom digital kommunikation är explosionsartad. Sociala mediers växande roll inom t.ex. den politiska och samhällsliga debatten och opinionsbildningen är likaledes slående.

På UD har i dag två av tre statsråd egna bloggar. Departementet har sedan hösten 2010 också en bloggportal, där ett antal tjänstemän i departementet eller på post i utlandet deltar. Ett knappt tiotal ambassader återfinns därtill på Facebook. UD:s hemsida www.ud.se står sig jämfört med övriga departements hemsidor väl. Den innehåller lättillgänglig, informativ och uppdaterad information om politiken och om konsulär service och reseråd. På ud.se kan man prenumerera på UD:s nyhetsbrev, länka till UD:s bloggar och ladda ner telefonnummer till ambassader och konsulat i sin mobil. UD:s hemsida står för cirka hälften av alla besök på regeringen.se, vilket delvis förklaras av att reseinformation återfinns där. UD finns också på Twitter, Flickr och Facebook. Inom Regeringskansliet förefaller UD ligga långt framme med den digitala kommunikationen, men jämfört med många andra utrikesförvaltningar är det annorlunda. Samtidigt måste bedömas vilket mervärdet är av att vara aktiv digitalt. Handlar det om att förmedla budskap, tillhandahålla service on-line eller öppna upp för debatt? Det vore önskvärt att UD, möjligen även Regeringskansliet, skaffar sig en policy för hur man vill arbeta med sociala medier och i vilket syfte. För delar av offentlig förvaltning, däribland UD, kan ett av syftena vara att allmänt visa på öppenhet och att motverka bilden av en sluten och svårbegriplig organisation.⁴

3.2.4 Hur kan verksamheten bli mer ändamålsenlig?

I dagens värld där den politiska agendan i hög grad sätts av andra än statliga aktörer räcker traditionell diplomati inte som verktyg. Enskilda individer eller grupperingar av skilda slag styr utvecklingen, genom val de gör och åsikter de uttrycker. Gränslösa

⁴ UD har i det avseendet fått positiva omnämningar i e-delegationens arbete.

utmaningar som klimatförändringar, fattigdom, terrorism, förtryck osv. kan inte framgångsrikt hanteras utan att det civila samhället, företag, media och en bred global allmänhet, är engagerade. Offentlig diplomati bör därför integreras mer med traditionell diplomati för att uppnå internationella mål.

Utredningen stöder Globaliseringsrådets slutsats att detta pekar på behov av en aktiv strategisk offentlig diplomati och marknadsföring av Sverige-bilden. För svensk del visar undersökningar som SI har gjort att bilden av Sverige i utlandet till övervägande del är mycket positiv, vilket också lyftes fram i Globaliseringsrådets rapport *Sverige i världen*. Det ger en god plattform att stå på för att arbeta med offentlig diplomati. Sverige och det svenska samhället uppfattas som nytänkande, öppet, utvecklingsinriktat, respektfullt, demokratiskt, okorrumpert, tolerant, jämställt, miljötänkande m.m. Mindre positivt är att Sverige är mer okänt i Asien, och att Sverige och flera andra länder i Nordvästeuropa rankats något sämre mätning för mätning i det s.k. *Nation Branding Index* under senare år. Konkurrenterna hårdnar om global uppmärksamhet och ett litet land som Sverige måste ligga på framkant.

Det är viktigt att utrikesförvaltningens arbete med Sverige-bilden och offentlig diplomati integreras i samtliga politikområden, och inte enbart knyts till det handelsfrämjande uppdraget. I många andra med Sverige jämförbara utrikesförvaltningar har man löst det genom att ansvaret för s.k. *Nation Branding* och offentlig diplomati är samlat och horisontellt placerat i organisationen. Utredningen anser så en liknande lösning bör prövas också i den svenska utrikesförvaltningen. En omorganisation kan erbjuda en lösning. Alternativet bör vara ett mer formaliserat samarbete mellan berörda enheter som underställs samtliga huvudmän. Den protokollära verksamhetens koppling till offentlig diplomati bör också nyttjas.

Att det på UD saknas ett enhetligt ansvar för Sverige-främjande och offentlig diplomati kan försvåra en sammanhållen strategisk planering för arbetet med offentlig diplomati. Ansvaret för verksamhet och resurstilldelning är också splittrat (jämför ovan), vilket komplicerar ett helhetsgrepp i instruktionsgivning till och dialog med utlandsorganisationen. Styrningen av SI kan bli otydlig och eventuellt kan uppdelningen skapa oklarheter även för andra departement i deras kontakter med UD.

En strategisk inriktning och en handlingsplan för arbetet med offentlig diplomati föreslås utarbetas och integreras i utrikesförvaltningens verksamheter. Handlingsplanen bör också omfatta

kompetenshöjande insatser så att offentlig diplomati blir ett naturligt arbetsverktyg och komplement till traditionell diplomati för utrikesförvaltningens personal. Kommunikation med andra grupper än ett lands officiella företrädarna måste i varje situation ses som ett kompletterande eller alternativt verktyg för att uppnå de svenska målen.⁵ Utgångspunkten måste vara vad som ger bäst effekt i en viss situation.

Personal vid svenska ambassader och konsulat har ofta många och goda relationer med svenska medborgare, företag och organisationer i landet. Bara gruppen utlandssvenskar uppgår t.ex. till närmare 500 000 personer. Dessa lokala nätverk kan vara viktiga partners i att föra ut en intresseväckande bild av Sverige och ge svensk offentlig diplomati ökat genomslag.

Eftersom många departement bedriver internationell verksamhet berör Sverige bilden och arbetet med offentlig diplomati flera delar av Regeringskansliet. Möjlighet till ökat samråd och kunskapsutbyte inom myndigheten bör eftersträvas. UD kan ta initiativ till att initiera eller stärka detta.

Utredningen konstaterar också att en aktiv offentlig diplomati ställer krav på en modern IT-miljö och kommunikationsutrustning. Att utvecklingen av kommunikationsarbetets metoder ställer ökade krav på organisationers, t.ex. Regeringskansliets, IT-standard och mobilitet gäller generellt. Det är vad gäller offentlig diplomati särskilt olyckligt att utrikesrepresentationens IT-uppdateringar är eftersatta. Installation av videokonferensutrustning i utrikesrepresentationen skulle utgöra ett utmärkt verktyg i kommunikationsarbete allmänt, så också inom den offentliga diplomatin.

3.2.5 Utrikesförvaltningens kommunikation med det svenska samhället

Kommunikation och budskap från offentliga företrädare till det egna samhället är egentligen inte att betrakta som offentlig diplomati. Men det är svårt att helt utelämna resonemang om den nationella kommunikationen, som ju är nära knuten till budskap som förs ut över gränserna.

⁵ Som exempel kan nämnas en avvägning mellan att gå på EU-briefingar inför Ekofin och rapportera hem, gentemot att ambassaden ordnar en seminarierie tillsammans med en väl-etablerad ekonomisk tankesmedja om svensk finanspolitik. Eller att ambassadören och hans/hennes medarbetare erbjuder sig att besöka universitet/tankesmedjor runt om i ett land och tala om internationella relationer och folkrätt istället för att lägga tid på att framföra svenska MR-bedömningar till ansvarig minister.

Vilken roll har då utrikesförvaltningen i att synliggöra internationella förhållanden nationellt och delta i den svenska utrikespolitiska debatten? Finns det fördelar för verksamheten med att departementet är öppet mot samhället? Varje departement och statlig förvaltning har kommunikationsverksamhet och vanligen en skyldighet att informera allmänhet och andra intressenter om sitt uppdrag och ansvar (utöver de skyldigheter som offentlighetsprincipen medför). En bra kommunikation med intressenter bidrar ofta till ökad tydlighet och en bättre verksamhet. Den digitala kommunikationen kan möjliggöra betydande verksamhetseffektiveringar (för utrikesförvaltningen, jämför delbetänkandet SOU 2010:32, samt detta betänkande avsnitt 5.3)

Utredningen anser att utrikesförvaltningen för att kunna bedriva en bra och välförankrad verksamhet gynnas av att ha en stor öppenhet mot det svenska samhället och av att delta i debatten. Många inom organisationen vittnar om att den verksamheten nedprioriteras, bl.a. till följd av tidspress i det dagliga arbetet. Motsvarande reflektioner görs för övrigt inom andra departement. Kommunikationsenheterna inom departementen har då en viktig roll i att strategiskt verka för att departementens roller och verksamheter är kända och inte upplevs som slutna.

Det finns skäl som talar för att UD har en särskilt viktig uppgift i att kommunicera med det svenska samhället. Till att börja med har UD både politiska uppgifter och verksamhetsuppdrag, och är dessutom inom delar av den politiska verksamheten både ansvarig för policyformulering och genomförande (utan underliggande myndigheter). Inom vissa områden måste därför huvudansvaret för att förklara regeringens politik och förvaltningens verksamhet gentemot samhället åvila UD. Det gäller t.ex. säkerhetspolitik, främjande av respekt för mänskliga rättigheter, nedrustning, konsulär verksamhet, multilateralt bistånd och viss handelspolitik. Ett annat skäl är att många av UD:s politikområden och verksamheter bedrivs på lång sikt, utanför Sveriges gränser och ibland upplevs som abstrakta. De kan då komma att betraktas som mindre angelägna än andra politikområden. Att gränsen mellan utrikes- och inrikespolitik alltmer suddas ut och att det blir mer synligt att utrikespolitiska förhållanden påverkar svenskens vardag borde krympa problemet. Men UD:s företrädare har möjlighet att i sin verksamhet och samhällskommunikation ytterligare förtydliga utrikespolitikens inrikespolitiska mervärde och verka för ökad förståelse för internationella förhållanden. Vidare är i dagsläget 18 procent av Sveriges befolkning i

åldrarna 25–64 år födda utomlands (SCB 2010). Således utgör vår egna befolkning en bro mellan Sverige och utlandet, vilket öppnar upp för nya möjligheter till dialog. Dessutom är det avslutningsvis viktigt att skapa en trovärdig bild av och förtroende för UD och dess verksamheter i det svenska samhället. Uppfattningar om UD varierar. Departementet är t.ex. en mycket eftertraktad arbetsgivare bland unga akademiker. Men andra uppfattningar bygger på missnöje med hanteringen av tsunamikatastrofen 2004 eller på missuppfattningar om att diplomati är ett lyxyrke. Det är viktigt att utrikesförvaltningen och dess verksamhet åtnjuter förtroende och har en god förankring i det svenska samhället. Även av detta skäl bör UD ha en aktiv kommunikation också med den nationella opinionen.

4 Beredning av utrikespolitik i Regeringskansliet

Utredningen bedömer att styrningen av Sveriges utrikespolitik och internationella verksamhet kan effektiviseras, göras mer strategisk och proaktiv.¹ Förändringar kan var motiverade på flera nivåer i förvaltningen. Både kapitel 4, 5 och 6 hanterar styrningsfrågor, men av olika slag.

Detta kapitel tar allmänt upp Regeringskansliets styrning av internationell politik och av utrikesrepresentationen. Nyttjandet av specialattachéer i utlandsorganisationen samt hur en effektiv styrning av EU-representationen i Bryssel kan åstadkommas är också föremål för förslag. Kapitlet ger därtill rekommendationer om förbättrat samarbete på tjänstemannanivå inom Regeringskansliet kring utrikespolitiskt arbete, liksom om hur informations-spridning inom myndigheten bör effektiviseras. Förslag presenteras för varje avsnitt i detta kapitel.

I kapitel 5 behandlas Regeringskansliets/UD:s styrning av olika utrikespolitiska verksamheter som genomförs huvudsakligen utanför Regeringskansliet. Kapitel 6 ägnas åt utrikesförvaltningens interna styrning, verksamhetsuppföljning och effektivitet.

¹ Styrning är här att jämföra med resultatstyrning, eller mål- och resultatstyrning. Ekonomistyrningsverkets beskrivning är generell och innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål.

4.1 Bred formulering av regeringens internationella politik

Förslag:

- En interdepartemental beredningsgrupp på statssekreterarnivå för internationella initiativ och policyutveckling bör inrättas under ledning av UD:s kabinettssekreterare.
- Statssekreterargruppen bör formaliseras genom ändring i förordning 1996:1515 med instruktion för Regeringskansliet.
- Gruppen bör vara öppen för deltagande av samtliga departement och Statsrådsberedningen.
- Ett grupp bestående av tjänstemän från berörda departement etableras för att bereda och hålla samman statssekreterargruppens arbete.
- Gruppen ges inte ett beslutande mandat. Beslut som bör fattas som resultat av statssekreterargruppens arbete bereds enligt gällande ordning.
- Statssekreterargruppen har en årlig uppgift i att bereda beslut om prioritering av utlandsorganisationens verksamhet. (jämför avsnitt 4.2).

En relevant policyformulering ställer stora krav på dagens politiker. Ökat ömsesidigt beroende mellan politikområden, fler aktörer i de politiska miljöerna (samtidigt som det politiska intresset i samhället tycks minska), ett mediasamhälle statt i omvandling, samt ett EU-samarbete och ökad internationalisering som krymper det politiska manöverutrymmet är några faktorer som förändrat politikens vardag. Sverige utgör inget undantag.

Villkoren ändras också för den förvaltning regeringen har till sitt förfogande för att formulera och genomföra politiken. För Regeringskansliet ställer det ömsesidiga beroendet mellan olika politikområden bl.a. krav på ökad samverkan i beredningar och samstämmig styrning av underliggande myndigheter.

För att skapa enhetlighet i regeringens politik finns ett antal etablerade samrådsformer mellan departement, mellan tjänstemän och mellan politiker. En avsikt med sammanslagningen av departementen till en myndighet 1997 och med inrättandet av ett gemen-

samt förvaltningsanlag 2002 var möjligheterna att skapa en ökad enhetlighet i regeringens politik – och ökad effektivitet i Regeringskansliets arbete. Den avsikten har enligt utredningens mening inte förverkligats.

4.1.1 Omvärldsförändringar motiverar ett utvecklat tvärsektoriellt arbete i Regeringskansliet

Dagens samrådsformer inom Regeringskansliet fungerar i många avseenden väl, men utredningen ser liksom flera tidigare utredningar, brister och förbättringsmöjligheter.

Samrådformerna inom Regeringskansliet regleras i Promemoria, PM, 1997:4 från Statsrådsberedningen.² De syftar till att säkerställa att regeringens kollektiva beslutsfattande får ett reellt innehåll och att statsråden får möjlighet att utöva inflytande i för dem relevanta regeringsärenden. De bottenar med andra ord i regeringsformen. Gemensam beredning och delning³ i Regeringskansliet är samrådsformer som i själva hanteringen omfattar hela organisationen, både tjänstemän och politiker. De utgör ryggraden i en horisontellt väl sammanhållen och avstämd ärendeberedning mellan departementen, och bidrar till att avlasta Statsrådsberedningen ett ansvar att centralt koordinera och döma av en stor mängd departementsöverskridande frågor. I många andra länder har det som motsvarar Statsrådsberedningen som huvuduppgift att samordna såväl stora som små ärenden av den typen. Så är det inte i det svenska regeringskansliet. Den svenska ordningen med till departementen delegerat ansvar för politisk samordning bör enligt utredningens mening bevaras.

I det internationella arbetet, inte minst i förhandlingar, är den gemensamma ärendeberedningen av stor vikt för att politiker och tjänstemän utåt och i olika förhandlingar ska kunna arbeta utifrån en enad svensk position. I bl.a. EU-arbetet har den enigheten varit avgörande. Många andra länder, med en starkare beslutsrätt för

² Promemorian har uppdaterats vid fyra tillfällen och är för närvarande (februari 2011) föremål för en ny revidering.

³ *Gemensam beredning* inom Regeringskansliet innebär att ärenden som berör flera departements huvudområden ska handläggas av det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas med övriga berörda statsråd.

Delning sker inför regeringsbeslut om propositioner, lagrådsremisser, förordningar och kommittédirektiv eller inför utfärdande av lag. Övriga departement ges tillfälle att lämna synpunkter på upprättat utkast. Delning är en kortform av delgivning.

enskilda ministrar, är mer splittrade i förhandlingsarbetet, vilket kan ge Sverige ett försprång.

Utöver samrådsformer i ovan nämnda PM finns interdepartementala samråd av många andra slag inom Regeringskansliet, mer eller mindre formella. SB-EU-kansliets samordnande roll är ett tydligt exempel på att löpande, bred, integrerad och komplicerad samordning i ett internationellt sammanhang kräver en mer formell struktur med central placering. På politisk nivå finns ett antal statssekreterargrupper, formella och informella, bl.a. för krisberedskapsfrågor, en Digital agenda, regelförenkling, miljöteknik och internationella klimatfrågor. På tjänstemannanivå förekommer projektarbeten av mer formell karaktär, tvärsektoriella nätverk och arbetsgrupper av olika slag. Samråd och avstämningar mellan departementen över mail och telefon är otaliga.

Behovet att planera och styra statlig verksamhet horisontellt, utifrån processer och verkliga ”kundbehov” snarare än utifrån budgetstuprör och myndighetsgränser, har lyfts fram i olika arbeten och diskuterats länge. Det bedrivs försök för att skapa mer av sammanhållen styrning av förvaltningsmyndigheter med uppdrag inom samma närliggande verksamhetsområden. T.ex. samarbetar Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket i gemensamma servicekontor på vissa platser. Finansdepartementet, som tidigare ansvarade för frågor om statlig förvaltning (numera placerade på Socialdepartementet), har också försökt att införa mer av horisontell styrning inom Regeringskansliet.

Det finns flera utredningar som pekar på behovet av en förstärkt sammanhållen styrning och politikformulering inom Regeringskansliet. Ansvarskommitténs betänkande (SOU 2007:10, s. 241–243) lyfte t.ex. fram bristen på tvärsektoriellt arbete i Regeringskansliet som en starkt bidragande orsak till den statliga sektoriseringen generellt, och pekade på att svagheter allvarligt hämmar förmågan att skapa nya systemlösningar för samhällsfrågor som griper över flera områden. Helhetsperspektiven brister, menade Svegfors m.fl. Ett ökat utrymme för tvärsektoriell beredning efterlystes.⁴

⁴ Olika arbeten pågår inom Regeringskansliet för att skapa en mer enhetlig myndighetsstyrning. Kraven ökar på den offentliga sektorn generellt att planera och styra verksamhet mer horisontellt, snarare utifrån hur processer ser ut och från verkliga ”kundbehov” än utifrån budgetansvar och myndighetsgränser. Finansdepartementets ansvariga enhet samordnar reformer för enhetlig myndighetsstyrning och driver också arbeten kring andra frågor om tvärsektoriell beredning och styrning.

Förfarandet med den gemensamma beredningen och andra samrådsformer som tillämpas inom Regeringskansliet diskuteras bl.a. i Jan Landahls rapport från 2003. Där konstateras att de inte är helt problemfria. Exempelvis brister kunskapen om gemensam beredning inom myndigheten. Landahl pekar också på att frågeställningarnas ökande komplexitet i kombination med tilltagande krav på snabbhet i beredningar gör instrumentet mindre relevant. Många som intervjuats för rapporten pekar på att den revirbevakande inställningen mellan departementen försvårar gemensamberedningen (Landahl, 2003 s. 49–56). I en av underlagsrapporterna för Globaliseringsrådet beskrivs gemensam beredning t.o.m. som alltför konfrontatorisk. En bidragande orsak kan, enligt rapporten, vara att i grunden opolitiska tjänstemän ofta förhandlar om sådant som i grunden är politiska ställningstagande (Möller m.fl., 2009).

De olika samtal och diskussioner som förts av utredningen med bl.a. olika beslutsfattare inom Regeringskansliet bekräftar delvis dessa bedömningar. Det konstateras att samrådsformerna, i synnerhet den så viktiga gemensamberedningen, tenderar att vara väldigt ärendeorienterade. Överenskommelser nås, men risken är att de i alltför stor utsträckning motsvarar en minsta gemensam nämnare. Resultaten blir för reaktivt hållna, för mycket av tjänstemanna-produkter.

I det internationella arbetet, inte minst i förhandlingsarbetet, behövs en framtidsinriktad och sammanhållen politik inom viktiga områden. En sådan kan inte formuleras endast med hjälp av gemensam beredning.

Enmyndighetsreformen 1997, som skapade ett Regeringskansli, syftade bl.a. till att skapa ytterligare helhetssyn i beredningen av regeringens politik. Den interna analys av reformen som gjordes av Förvaltningsavdelningen (Ds 2003:44) pekade på flera positiva resultat av förändringen. Verksamhetsplaneringen blev mer enhetlig, arbetsgivar- och chefsutvecklingsfrågornas hantering likaså. Arbetet i gemensamma projekt över departementsgränserna ansågs öka och rapporten understryker att ”bildandet av en gemensam myndighet är en viktig del i att markera att helhetsperspektivet, inom ramen för budgetarbetet eller annat arbete i Regeringskansliet, ska vara utgångspunkten”.

Andra rapporter pekar dock på att de skarpa gränserna mellan departementen kvarstår efter enmyndighetsreformen (bl.a. Landahl 2003, Möller m.fl. 2009). Vissa bedömare menar t.o.m. att reviren i det löpande arbetet har förstärkts sedan regeringskansliet blev en

myndighet och att interna förhandlingar om resurser och uppgifter tar mer tid nu, med en gemensam anslagspost, än tidigare. Hanteringen av s.k. tvärfrågor har inte förbättrats eller förenklats på det sett som avsågs. Utredningen ser detta som oroande. En effektiv beredning är avhängig av att samrådsformer för beredning av tvärfrågor sker konstruktivt och smidigt. Dagens ökande interdependens mellan politikområden kräver att utvecklingen går mot mer tvärssektoriell policyformulering genererad i mer av samdepartementala arbetsformer. Det gäller i hög grad internationella frågor.

Sammanfattningsvis kan konstateras att

- dagens globala politik kräver ett målmedvetet samarbete över departementsgränser
- Regeringskansliet inte saknar förmåga till kraftsamling när det behövs, men att revirtänkande i det löpande interdepartementala samarbetet ofta kan vara hämmande
- den gemensamma ärendeberedningen är ett ovärderligt instrument för att nå fram till gemensamma nämnare i svenska förhandlingspositioner, men relativt obrukbar när det gäller att formulera ny, bred och framåtsyftande politik
- en myndighetsreformen 1997 inte i något väsentligt avseende har förändrat denna bild.

Dessa konstateranden har lett utredningen till övertygelsen att den gemensamma beredningen behöver kompletteras med ett instrument som kan initiera en proaktiv policyformulering i departementsöverskridande internationella frågor. Utredningen föreslår inrättandet av en departementsöverskridande statssekreterargrupp för internationella frågor. Förslaget beskrivs närmare i avsnitt 4.1.3.

4.1.2 Samstämmighet i den internationella politiken – exempel från några andra länder

Olika länders regeringar har olika format för interdepartementalt samråd och beslutsfattande i frågor som rör flera politikområden. Skillnader i statskick, lagstiftning och förvaltningstradition mellan länder gör att systemen varierar. Flera länder har formaliserad tvär-

sektoriell policyformulering, initierad på politisk nivå, och vissa har ett starkt premiärministerkansli som initierar och samordnar.

Flera länder med brittiskt arv tillämpar system som omfattar s.k. *cabinet committees*, interministeriella kommittéer där regeringsarbetet till stor del sköts av de främst berörda statsråden. Ett kollektivt beslutsfattande i regeringen är något som Sverige är ganska ensamt om. För utrikes- och säkerhetspolitiska frågor har t.ex. Storbritannien fem olika *cabinet committees*, inklusive en *National Security Council*. Premiärministerns kontor har en central roll i att samordna i departementsöverskridande frågor. Kontoret har cirka 5 000 anställda som bl.a. medlar och dömer av mellan olika departements intressen. För interministeriellt samarbete på lägre nivå än mellan ministrar finns det för internationella frågor flera intressanta exempel i Storbritannien. Bl.a. finns en *Stabilization Unit* som har upprättats gemensamt mellan FCO (UD), DFID (Biståndsdepartementet) och försvarsdepartementet för arbete i länder där man har integrerade operationer, såsom i Afghanistan, Kongo, Sudan och Kosovo. *Stabilization Unit* är en permanent bemannad funktion (cirka 60 personer) med personal från de tre ministerierna och alltså tydligare formaliserad än en arbetsgrupp/projektgrupp. Den är inte policyskapande utan har i uppdrag att samordna och underlätta planering och snabba upp genomförande av insatser.⁵ Det finns även några andra exempel på liknande *joint units* inom det utrikespolitiska området i Storbritannien.

Också i Kanada sker policyformulering och samordning på politisk nivå mellan departementen. Gränsöverskridande frågor (inkl resursallokering) avgörs i stor utsträckning inom *Cabinet Committees*, centrala för samordning och styrning i interdepartementala frågor. Ett exempel i nutid på det internationella området är arbetet kring en gemensam agenda i Afghanistan. Här deltar utrikes-, försvars- och biståndsdepartementen, samt ett antal andra departement.

I Nederländerna sker interministeriell samordning på EU-området löpande genom en *Coordination Committee*. För internationella frågor sker mer strategiskt orienterade ministermöten i annat format en gång per månad. Här diskuteras t.ex. raminstruktionen till FN:s generalförsamling. En tjänstemannagrupp, med deltagande av fyra berörda ministerier, ansvarar för ärendelistan till mötena. För särskilda internationella satsningar eller projekt, som

⁵ Vart och ett av de tre departementen kan ge den uppdrag. Budgeten är sammansatt av bidrag från de tre departementen, och enheten har sina egna verksamhetsmål.

inför klimattoppmötet i Köpenhamn, inrättas tidsbegränsade ministergrupper.

I Finland finns fyra lagstadgade ministerutskott för hantering av interministeriella frågor. Samtliga leds av statsministern. Samordning av utrikespolitiska frågor sker i EU-ministerutskottet och i det Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet. I det senare ingår utrikesministeriet (sekretariat), försvarsministeriet, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, migrations- och EU-ministeriet, finansministeriet och miljöministeriet. För utrikespolitik finns också ett Säkerhets- och utrikesutskott som möts mer sällan och som leds av presidenten.

4.1.3 Statssekreterargrupp för formulering och samordning av svensk politik i prioriterade internationella frågor

I avsnitt 4.1.1 görs bedömningen att den gemensamma beredningen inom Regeringskansliet behöver kompletteras för att möjliggöra proaktiv policyformulering i prioriterade departementsöverskridande internationella frågor. Avsnitt 4.1.2 pekar på att flera andra länder har en formaliserad tvärsektoriell policyformulering, initierad på politisk nivå, bl.a. för utrikespolitik.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att en statssekreterargrupp etableras för att samråda om och initiera beredning av internationella prioriterade frågor där flera departement berörs. Syftet är att effektivisera policyformuleringen och att skapa genomslag för svensk utrikespolitik. Till skillnad från gemensam beredning eller delning ska denna grupp ha ett proaktivt ansvar att ge politisk vägledning främst i inledningen av ett arbete. Den ska utgöra ett komplement till andra beredningsformer.

Erfarenheter visar att satsningar över departementsgränser kräver en initial politisk samstämmighet och drivkraft. Som exempel kan nämnas de kraftsamlingar som gjorts inför svenska ordförandeskap i EU, i arbetet med Östersjöstrategin, i En Politik för Global Utveckling (PGU), i det internationella klimatarbetet och för det svenska engagemanget i Afghanistan. Dessa breda politiska projekt har alla haft en tydlig politisk vägkarta att hålla sig till. Men de har uppstått på olika sätt. Vissa av dem hade tjänat på att det hade funnits reguljära former för att mellan departementen lyfta breda internationella frågor. Effektivitetsskäl talar för att hjulet inte ska behöva uppfinnas flera gånger.

Statssekreterargruppen kan tilldelas ett övervakande och vidareutvecklande mandat för vissa internationella frågor som kräver särskild uppmärksamhet under längre tid, såsom insatser i Afghanistan, nästa steg för en Politik för Global Utveckling, finanskrisens effekter, internationell energipolitik och internationella klimatförhandlingar. Nya initiativ skulle bl.a. kunna gälla det multilaterala systemets förändring och framtid, samt nya säkerhetsshot, såsom cybersäkerhet. Syftet bör vara att proaktivt skapa eller vidareutveckla en sammanhållen politik/hållning inom ett för Sverige viktigt utrikespolitiskt område. En uppgift som gruppen bör ha är att samråda om prioritering av utlandsorganisationen verksamhet och närvaro (jämför avsnitt 4.2).

Utredningen förutser att gruppen formaliseras genom ändring i förordning 1996:1515, Regeringskansliets instruktion. I likhet med den statssekreterargrupp för strategisk samordning av krishantering som finns stadfäst i instruktionen (§ 11d) bör en statssekreterargrupp för prioriterade internationella frågor ges en motsvarande tydlig och permanent status.

Det är förvisso möjligt att inom nuvarande regelverk inrätta interdepartementala grupper av detta slag, men värdet av den föreslagna gruppen blir enligt utredningens mening större och dess mandat tydligare om den formaliseras genom ett särskilt beslut. Det ger en tydlig signal från regeringen till departementen att en gemensam och samstämmig politik eftersträvas och att statssekreterargruppen är ett forum som bör utnyttjas. Enligt utredningens mening är det fullt förenligt med regelverk och konstitutionell praxis att upprätta departementsöverskridande grupper med uppdrag av denna typ.

Gruppen förutses ledas av UD:s kabinettssekreterare och rimligen vara öppen för deltagande av samtliga departement och Statsrådsberedningen. För att bereda och hålla samman statssekreterargruppens arbete etableras en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från närmast berörda departement. Kabinettssekreteraren stöds som ordförande av det sekretariat för policyformulering och planering på UD som utredningen föreslår (jämför avsnitt 6.2.5). Statssekreterargruppen ges inte beslutande mandat, då detta inte är förenligt med regeringens kollektiva beslutsansvar. Men resultatet av dess arbete kan utmyнна i förslag till regeringsbeslut, vilka då blir föremål för gängse gemensam beredning. Arbetet kan också resultera i beslut av annan karaktär, vilka då fattas i berörda departement eller myndigheter enligt gällande ordning.

UD bör initiera en fortsatt beredning inom Regeringskansliet av statssekreterargruppens respektive arbetsgruppens omfattning och uppdrag.

Avslutningsvis konstateras att Regeringen i proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* föreslog genomförande av en översyn av Regeringskansliet gällande bl.a. former för tvärsektoriellt arbete. I propositionen togs fasta på att Sveriges medlemskap i EU inneburit en grundläggande förändring av arbetssätt och arbetsformer i Regeringskansliet och att arbetsuppgifternas karaktär har förändrats till följd av globalisering och internationalisering.

Denna utredning har i linje med förvaltningspropositionens avsikter föreslagit en lösning för interdepartemental policyberedning för utrikespolitiska frågor. En översyn av hela Regeringskansliet kan överväga effektiva och proaktiva beredningsformer över departementsgränserna även för andra områden.

4.2 Regeringskansliets styrning av utrikesrepresentationen

Detta avsnitt utgår från uppdraget i direktiven att lämna förslag om samarbete och ansvarsfördelning mellan utrikesförvaltningen och övriga Regeringskansliet vad gäller styrning och uppföljning av utlandsmyndigheternas verksamhet.

Frågan kunde ha hanterats i delbetänkandet som inriktades på att skapa ökad effektivitet och flexibilitet i den svenska utrikesrepresentationen.⁶ Men utredningen bedömde att effektivitet och flexibilitet i genomförande av det departementala uppdraget, dvs. utrikesrepresentationens ”deltagande i beredning av regeringsärenden och att i övrigt biträda regering och statsråd i deras verksamhet” (Förordning 1996:1515), inte kan särskiljas från resonemang om frågor som rör styrning, effektivitet och flexibilitet inom hela utrikesförvaltningen, med koppling också till övriga Regeringskansliet. Därför hanteras de i slutbetänkandet.⁷ Inramning till resonemang och förslag i detta avsnitt återfinns i kapitel 2.

⁶ Delbetänkandet förslag inriktades i stället främst på effektiviseringar och avgränsningar av de två övriga uppdrag som hanteras av utlandsorganisationen; dvs. verksamhetsuppdrag och stödjande verksamhet. Effektiviseringar av dessa utgör förutsättningar för att kunna använda mindre representationsformat.

⁷ För utrikesrepresentationen används benämningarna det departementala uppdraget, det beredande uppdraget (”deltagande i beredning av regeringsärenden och att i övrigt biträda regering och statsråd i deras verksamhet”) och arbetet med att främja och försvara svenska politiska, ekonomiska och samhälleliga intressen internationellt, i princip synonymt.

Förslag:

- För att säkerställa ett brett samråd om utrikesrepresentationens inriktning föreslås en planeringsprocess som omfattar samtliga delar av Regeringskansliet inrättas.
- Samrådet initieras i den föreslagna statssekreterargruppen, ledd av UD:s kabinettssekreterare.
- För inriktning av verksamhet gäller samrådet utrikesrepresentationens departementala uppdrag (dvs. deltagande i beredning av regeringsärenden och att i övrigt biträda regering och statsråd i deras verksamhet).
- En strategisk diskussion om utrikesrepresentationens placering föreslås föras vart tredje/fjärde år, alternativt vid behov.
- Samrådet anpassas i tid till Regeringskansliets verksamhetsplanering och till planering av EU-arbetet.
- Samrådet föreslås också omfatta en samlad diskussion om resurser för utlandsorganisationens verksamhet.

Frågan om styrningen av utlandsorganisationen är mer komplex än vad direktiven lyfter fram. Utlandsorganisationen har avsevärt fler beställare och uppdragsgivare än bara Regeringskansliet. I bilaga 6 återfinns en extensiv sammanställning av de intressenter som UD och inte minst utrikesrepresentationen har. Den omfattar ett betydande antal svenska myndigheter, andra svenska organ (universitet, intresseorganisationer m.fl.), näringslivets organisationer och företag samt företrädare för det civila samhället och privatpersoner. Utlandsorganisationen agerar som hela Sveriges officiella företrädare ute i världen. Att styra, prioritera och skapa överblick och framförhållning i verksamhet och säkra finansiering för den är komplicerat.

I detta avseende påminner utlandsorganisationens och UD:s situation internationellt i viss mån om länsstyrelsernas roll nationellt. I instruktionen beskrivs det övergripande uppdraget för länsstyrelserna som följer:

1 § I varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

2 § Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde.

Länsstyrelsen ska främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där.

Länsstyrelserna har olika typer av uppdrag inom väldigt många sakområden. Uppdragen omfattar främst förvaltningsfrågor av olika slag, samordning, samråd, tillsyn, tillståndsgivning, bidragshantering, överprövningar av beslut, samt råd och information till allmänhet, företag och kommuner. Finansieringsformerna varierar också, där förvaltningsanslag (cirka 50 procent), andra anslag, bidrag och avgiftsintäkter utgör huvuddelen. Ansvarfördelningen för styrning av länsstyrelserna påminner delvis om styrningen av utlandsorganisationen. Socialdepartementet ansvarar övergripande för länsstyrelserna inom Regeringskansliet, men ansvaret för sakfrågor och för verksamhet som finansieras på annat sätt än genom förvaltningsanslaget vilar på respektive fackdepartement. Socialdepartementet ansvarar beträffande medelstillelningen endast för länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Uppdrag därutöver finansieras på annat sätt. Alla departement utom Utbildningsdepartementet har i olika omfattning frågor som hanteras av länsstyrelserna. Det delade beredningsansvaret förutsätter konsekvent arbete med utbyte av information och beredning av gemensamma frågor mellan inblandade parter, såväl löpande som i mer projektbaserade arbetsformer. Det ställer stora krav på samordning (SOU 2004:14). I flera sakfrågor får Länsstyrelserna uppdrag och finansiella medel via andra myndigheter. Likheter med utlandsorganisationen hänför sig alltså till bredden i uppdraget, kravet på helhetssyn, de varierande uppgiftstyperna, det stora antalet intressenter (beställare och "kunder"), samt till behovet av samordnad styrning. Skillnaderna gäller främst ansvaret för finansiering samt att behovet av samordnad styrning inte är tillgodosett vad gäller utlandsorganisationen.

För att återknyta till inledningen av detta avsnitt kommer utredningen, trots den breda intressentkrets som beskrivs ovan och i bilaga 6, ändå att främst avgränsa resonemangen nedan till frågan om Regeringskansliets samlade styrning av utlandsorganisationen inom Regeringskansliet. Reflektionen som gjordes i avsnitt 2.4.2 om att det finns anledning att öppna upp diskussion om utrikes-

representationens verksamhet med andra intressenter i det svenska samhället förtjänar dock att upprepas.

4.2.1 Hela Regeringskansliets utrikesrepresentation

UD:s andel av förvaltningsanslaget finansierar huvuddelen av verksamhetsuppdraget och av det administrativa stödet för utlandsorganisationen. Det departementala uppdraget utförs också i huvudsak med finansiering av UD, utöver de specialattachéer som andra departement har i utlandsorganisationen, främst vid EU-representationen i Bryssel. Även om ambassadören har ett chefsansvar för verksamheten vid beskickningen utför specialattachéer samt utsända med andra huvudmän än Regeringskansliet så gott som endast uppgifter för finansierarens räkning. UD:s personal, utsänd och lokalanställd, har däremot ett bredare uppdrag. Att Regeringskansliet är en myndighet ställer krav på bättre samordning kring inriktning och finansiering av utlandsorganisationens verksamhet. Specialattachéerna diskuteras särskilt i avsnitt 4.3 och särställningen för EU-representationen i Bryssel tas upp i avsnitt 4.4.

Utrikesrepresentationen har i uppdrag att främja Regeringens samlade internationella intressen. Eftersom hela Regeringskansliet i dag arbetar med internationella frågor på ett annat sätt än för t.ex. tjugo år sedan har andra departement och Statsrådsberedningen större behov av utrikesrepresentationen än tidigare. Det omfattande EU-arbete som bedrivs inom Regeringskansliet har förstärkt denna utveckling.

Samtidigt krymper utlandsorganisationen, liksom det antal utsända och lokalanställda som arbetar med de uppgifter som Regeringskansliet i huvudsak efterfrågar.

En svensk genomsnittambassad har som nämnts knappt fyra utsända och cirka tio lokalanställda. Vanligen ägnas minst en årsarbetskraft åt de administrativa uppgifter och verksamhetsuppdrag som enligt gällande regelverk inte kan delegeras till lokalanställd personal. Vid utgången av 2011 kommer Sverige att ha 81 ambassader, sju delegationer/representationer och sex karriärkonsulat runt om i världen.

Enligt beräkningar från 2007 ägnar utlandsorganisationen igenomsnitt ungefär 30 procent av arbetstiden åt att biträda regeringen dvs. åt det departementala uppdraget (Taxell/Karlberg, 2007), om man också inkluderar handelsfrämjande och vissa uppgifter inom

utvecklingssamarbetet.⁸ Grovt räknat åtgår ytterligare cirka 30 procent vardera av arbetet i utlandsorganisationen till verksuppdrag respektive till administrativt stöd. Variationen är mycket stor mellan olika beskickningar. Representationer och delegationer vid internationella organisationer ägnar så gott som all tid, utöver administrationen, åt det departementala uppdraget, medan verksuppgifter som migration och konsulär hantering utgör huvuduppgiften vid många bilaterala beskickningar.

Hur stor andel av utlandsorganisationens arbete med att biträda regeringen som härrör från andra beställare än UD varierar också mellan beskickningarna. Enkäter som utredningen sänt ut och som har besvarats av Regeringskansliet (inte av UD och Förvaltningsavdelningen) och utlandsorganisationen visar att utlandsorganisationen arbetar allt mer med frågor som andra departement eller statsrådsberedningen ansvarar för. Enkäten till utlandsorganisationen bifogas som bilaga 4.

Enkäten inom Regeringskansliet (exklusive UD och Förvaltningsavdelningen) visar att knappt 30 procent av årsarbetskrafterna i Regeringskansliet arbetar med internationella (10 procent) eller EU-frågor (20 procent). Av de tillfrågade tolv instanserna förutser samtliga utom två att samarbetet med utlandsorganisationen kommer att öka. Uppgifter som utförs omfattar främst besökshantering (inklusive planering, genomförande och uppföljning), rapportering, svar på förfrågningar, kontaktskapande och alliansbyggande (inklusive representation), demarcher och förhandlingsstöd. Behoven varierar kraftigt mellan länder och regioner. Härav kan ändå konstateras att utlandsmyndigheterna i det departementala uppdraget tjänar hela Regeringskansliet och att samarbetet ökar.

Variationen är också betydande beträffande på vilka orter olika departement ser behov av svensk närvaro för sina verksamheter. Flera departement ser behov i viktigare EU-länder, i länder med geopolitisk tyngd, vid multilaterala organ samt på tillväxtmarknader. Några departement visade mindre intresse för närvaro i Norden och i mindre EU-länder. Av andra diskussioner har framgått att flera departement ser minskade möjligheter att avsätta resurser för att placera ut specialattachéer i utlandsorganisationen för att bevaka sina särintressen.

⁸ Uppgiften är att betrakta som en uppskattning. Den bygger på enkätsvar och anger tidsåtgång för rapportering, press- och informationsfrågor protokollära och besöksfrågor samt främjande. Främjandeverksamheten uppgår till cirka 8 % i snitt. En schablon om 5 % har lagts till för utvecklingssamarbete utfört av UD:s tjänstemän.

Vad gäller enkäterna till utrikesrepresentationen ansåg över 80 procent av mottagarna som svarade att samarbetet med Regeringskansliet utanför UD har ökat under de senaste tio åren. 38 procent bedömde att ökningen har varit större än 20 procent. I genomsnitt ägnar utsänd UD-personal, enligt enkätsvaren, över 15 procent av arbetstiden åt uppgifter från Statsrådsberedningen eller andra departement än UD. För bilaterala beskickningar i EU-området och för representationer/delegationer är siffran högre, mellan 25 och 30 procent. Ibland är samarbetet mycket nära mellan departementet och beskickningen. Med bilaterala ambassader inom EU-området och med representationer/delegationer med förhandlingsuppdrag sker kontakter ofta löpande och direkta kontakter mellan ansvarigt departement och ambassaden/delegationen, utan avstämning eller prioriteringsdiskussion med UD. Denna ordning kan ifrågasättas utifrån regleringen i § 41 UD:s arbetsordning (UF 2009:5) om utrikesministerns och kabinettssekreterarens ansvar att samordna arbetet inom utrikesförvaltningen (dvs. inom UD och utrikesrepresentationen). För utlandsorganisationen i övrigt är det vanligare att samråd sker med UD när uppdrag ges från andra departement.

Utredningens bedömning är att § 41 inte bör övertolkas. Ett smidigt och effektivt beredningsarbete förutsätter direkta kontakter mellan berörda parter. Främst gäller detta i EU-arbetet. Generellt måste dock samråd ske med UD när större beställningar eller besök av statsråd eller statssekreterare planeras. Den process som föreslås i detta avsnitt bör täcka in dessa behov, och avvikelser under året måste förankras med UD.

Det är avgörande att övriga Regeringskansliet har insikt om de begränsade resurser som UD har möjlighet att avsätta för utlandsorganisationens departementala/beredande uppdrag. Regeringskansliet måste som helhet, som en myndighet, ta ansvar för att de resurser som UD och andra departement avsätter för att främja internationella svenska politiska, ekonomiska och samhällsliga intressen genom tjänstgöring i utlandsorganisationen används på bästa sätt. När neddragningar sker i utlandsorganisationen är det inom det departementala uppdraget som det främst märks, dvs. det stöd som ges till Regeringskansliet. Det författningsreglerade verksuppdrag som hanteras vid beskickningar och konsulat ökar och får inte nedprioriteras. Effektiviseringar som görs, och som bör förstärkas (jämför delbetänkandet) inom verksuppdrag och den stödjande administrativa verksamheten kan skapa visst utrymme, men

de tar tid och kan inte kompensera fullt ut för en ökad efterfrågan inom det departementala uppdraget.

Regeringen och Regeringskansliet kommer, om inte ytterligare resurser avsätts, att framöver få räkna med mindre stöd från den svenska utlandsorganisationen. En inom Regeringskansliet övergripande prioriteringsdiskussion och effektiv planering för var och med vilken inriktning den svenska utrikesrepresentationen ska verka är därför än mer påkallad.

Som framgått tidigare i betänkandet ställer sig utredningen emellertid frågande till rationaliteten i fortsatta neddragningar inom utrikesförvaltningen, inklusive utrikesrepresentationen. Omprioriteringar torde dock ständigt behöva göras.

4.2.2 Bred process för styrning av utrikesrepresentationen

Verksamhetsplaneringen för utrikesförvaltningen utgör en del av Regeringskansliets planeringsprocess. UD:s planeringsprocess ska, redan som den har sett ut de senaste åren, ta hänsyn till andra departements synpunkter på verksamhetsplaner för utrikesrepresentationen. Ofta sker det genom att den enhet på UD som ansvarar för underliggande beskickningar skickar ut utkast till verksamhetsplaner till de departement som anses berörda för synpunkter. Rutinerna för denna hantering inom UD har dock brister och delning sker långtifrån alltid. Hanteringen hos övriga departement har därtill varierat, och det är oklart om inkomna kommentarer alltid har haft den breda förankring de borde ha haft i respektive departement. Övriga departement saknar ofta en plan för vilka behov de har av samarbete med utlandsorganisationen för att kunna genomföra sina uppdrag. Vad gäller utsändande av specialattachéer från andra departement beslutas dessa ofta utifrån enbart det enskilda departementets behov. Samråd sker sällan med UD, Statsrådsberedningen eller med beskickningschefen inför inrättande av en befattning eller utnämning av en tjänsteman. Det saknas en process för att ställa prioriterade internationella behov mot varandra och mot tillgängliga resurser. En sammantagen prioritering av Regeringens internationella politik på en tillräckligt handfast nivå för att tjäna som vägledning för resursfördelning behövs.

UD har tagit ett välkommet första steg i riktning mot en strategisk plan för UD:s och utrikesrepresentationens verksamhet inför

perioden 2011–2014. Beslut om planen fattades den 2 februari 2011. Här läggs elva strategiska prioriteringar fast för verksamheten.⁹ Eftersom utrikesrepresentationen arbetar för hela Regeringskansliet borde denna strategiska inriktning diskuterats och förankrats med övriga Regeringskansliet. Så skedde inte denna gång, men vid revidering inför 2012 måste så ske.

De element som krävs för en ändamålsenlig process av detta slag är att den initieras politiskt och tidigt i verksamhetsplaneringen i Regeringskansliet och knyter an till Regeringskansliets planering av EU-arbetet. Därför föreslår utredningen att kabinetssekreteraren inom ramen för ovan nämnda statssekreterargrupp årligen tar initiativ till ett samråd om utrikesrepresentationens inriktning. En utgångspunkt för samråden kan vara den gemensamberedda utrikesdeklarationen och andra underlag om politiska, ekonomiska och praktiska förutsättningar för Sveriges internationella verksamhet och utrikesrepresentationen uppdrag där inom. Övriga departement ska bidra med bedömningar av sina internationella inriktningar, prioriteringar och behov. Den strategiska inriktning för utrikesförvaltningen som beskrivs ovan ska också tjäna som underlag för samrådet. En process av detta slag kan påverka inriktningen av utrikesrepresentationens departementala/beredande uppdrag, i snitt cirka 30 procent av utlandsorganisationens verksamhet. För de övriga delarna, verksuppdrag och administrativa verksamhet, kan effektiviseringar möjligen initieras eller förankras i en process av detta slag. För inriktningen av EU-arbetet för utlandsorganisationen har SB-EU-kansliet en särskilt viktig roll i samrådet.

Processen måste naturligen inbegripa frågor om resurser, vilket ställer krav på UD att förbättra kostnadsuppföljningen av olika verksamheter (jämför kapitel 6). Den kan även inkludera frågor om kompetensbehov i utlandsorganisationen (jämför kapitel 7). Huvudresultatet av en planeringsprocess av detta slag bör vara en gemensamberedd årlig plan för utrikesrepresentationens verksamhet, där övriga Regeringskansliet har möjlighet att påverka inriktningen av det departementala uppdraget.

⁹ De delmål som ska vara vägledande under 2011–2014 är att stärka EU som global aktör, att säkra goda förbindelser med strategiska partners, att fördjupa de goda relationerna i vårt närområde, att säkra det multilaterala samarbetet, att stödja internationell krishantering, att öka öppenheten och effektiviteten i utvecklingssamarbetet, att värna frihandel och verka för ökad konkurrenskraft, att fokusera på miljö och klimat, internationell finansiell stabilitet, energisäkerhet, cybersäkerhet och livsmedelsäkerhet, att underlätta rörlighet och migration, att säkra en god service till svenska medborgare, samt att stärka och effektivisera verksamhetsstödet.

Ett samråd som initieras i statssekreterargruppen bör därtill t.ex. vart fjärde år, eller vid behov, omfatta var i världen svensk närvaro på sikt bör finnas för att bäst främja svenska internationella intressen.

Beslut fattas av utrikesministern.

4.2.3 Fördelar och utmaningar med en bred beredningsprocess

Det i föregående avsnitt beskrivna samrådet öppnar för att skapa en bred och välförankrad strategisk planering av närvaro och inriktning av utlandsorganisationen. Kunskapen inom Regeringskansliet om utlandsorganisationens möjligheter och begränsningar i att bistå i arbetet varierar i dag, men kan förbättras genom en breddad planeringsprocess. Varje departement bör prioritera sina internationella intressen och behov, och lägga fast dem i en samlad internationell inriktning. I samrådet kommer då Regeringskansliets olika internationella intressen och prioriteringar att kunna ställas mot varandra på en mer strategisk nivå, tidigt i planeringen. De kommer också att ställas mot tillgängliga resurser. Ett bredare ansvar inom Regeringskansliet för resursfrågor och effektiviseringar inom utlandsorganisationen är välkommet. För utlandsmyndigheterna kan en process av detta slag förhoppningsvis skapa tydlig, långsiktig och mer koordinerad vägledning från departementen om inriktningen av det departementala uppdraget för beskickningen. Det bör bidra till ett mer effektivt genomförande.

Eventuella risker med en breddad samrådsprocess finns också. En är att processen upplevs som alltför tidskrävande och ofokuserad. Processen måste vara smidig och knyts till andra planeringsprocesser inom Regeringskansliet. Här vilar ett tydligt ansvar på UD att hålla ihop arbetet, att skapa relevanta och tydliga underlag/förutsättningar och att få i gång rutiner. Det ställer även krav på övriga Regeringskansliet att göra behovsbedömningar och att se till helheter i det internationella arbetet. Generellt måste en helhetssyn av, inte särintressen inom, regeringens internationella politik styra samråden. För att inte överbelasta och ärendefiera processen i statssekreterargruppen bör man undvika att inleda arbetet med samråd om utkast till beslut. Denna grupp bör, utifrån presentation av förutsättningar (jämför ovan), gå igenom olika strategiska intressen och behov.

En annan risk är att samrådsprocessen inte klarar av att lösa resursfrågor. Det kan i sig vara lärorikt. Hur hanterar man en situation i vilken behoven av stöd från utrikesrepresentationen är betydligt större än vad förmågan att prioritera eller viljan att finansiera verksamheten är? Frågor om resurser diskuteras i avsnitt 6.3, men någon generell lösning på just denna situation ges inte. Sådana måste växa fram under arbetets gång.

Med detta sagt bedömer utredningen det ändå angeläget och önskvärt att skapa en bred och strategisk process för samråd inom Regeringskansliet om utrikesrepresentationens placering och inriktning av det departementala uppdraget. Fördelarna överväger starkt, och de utmaningar som finns kan hanteras med tydlighet och god politisk förankring i processen.

En planeringsprocess av detta slag syftar självfallet inte till att lyfta bort ansvaret för utrikesrepresentationens bemanning och dagliga ledning från UD. Den uppgiften hanteras rimligen mest effektivt och samlat där. Syftet med förslaget är att tydligt göra utrikesrepresentationen till hela regeringens verktyg.

4.3 Specialattachéer

De flesta svenska ambassader/konsulat är små eller medelstora. Därför måste de bemannas av tjänstemän med bred utrikespolitisk kompetens som kan fullgöra olika vanligt förekommande ambassaduppgifter. Det är välkommet och angeläget att tjänstemän från andra departement tjänstgör i utlandsorganisationen. Det bidrar till utrikesförvaltningens kompetens och också till Regeringskansliets internationella kompetens. Det är emellertid alltid verksamhetens behov som måste avgöra vilka kompetenser som behövs. Personal från Regeringskansliet, och även från andra statliga myndigheter, som tjänstgör i utrikesrepresentationen måste kunna arbeta integrerat i enlighet med det uppdrag ambassaden har för att skapa maximal effektivitet och flexibilitet inom verksamheten.

Överväganden/förslag:

- Verksamhetens behov av effektivitet och flexibilitet i utlandsorganisationen talar för att specialattachéer, utsedda av ett visst departement och utsända för en särskild uppgift, ska utses bara när särskilda behov föreligger. Det bör diskuteras

inom den statssekreterarledda samrådsprocess som föreslås i avsnitt 4.2.

- Chefen vid en liten utlandsenhet måste flexibelt kunna nyttja sin personal. En ökad andel specialattachéer kan försvåra samordning av och helhetssyn på verksamheten.
- Samtliga tjänstemän utsända från Regeringskansliet måste integreras i den verksamhetsinriktning som är fastlagd för beskickningen. EU-arbetets speciella karaktär kräver en särskild ordning för EU-representationen i Bryssel, jämför avsnitt 4.4 nedan.
- Avskaffande av specialattachéförordningen bör efter hand aktualiseras.

Som nämnts tidigare tjänstgör inom utrikesrepresentationen utöver UD:s cirka 520 utsända, cirka 310 statligt anställda tjänstemän, exklusive lokalanställda. Därav kommer drygt 70 från andra departement, cirka 140 från Sida och resterande grupp från andra statliga myndigheter.

Detta avsnitt handlar huvudsakligen om de cirka 70 utlandsstationerade tjänstemännen från andra delar av Regeringskansliet än UD. Deras status regleras genom den s.k. specialattachéförordningen (1990:1108). För försvarsattachéer gäller en särskild förordning (1985:20). Den senare föreslås i en utredning från 2010 avskaffas och försvarsattachéerna överförs till Regeringskansliet, och inkluderas i specialattachéförordningen (Anderman, 2010).

Av specialattachéförordningen framgår att en specialattaché förordnas av regeringen och att ansvarsområden och arbetsuppgifter fastställs i förordnandet. Arbetsbeskrivningen i förordnandet är i allmänhet kortfattad, men kompletteras ofta på olika sätt. I övrigt ska en specialattaché fullgöra de uppgifter som faller inom huvudmannens ansvarsområde och som denne bestämmer.

Samtidigt fastslås att chefen för utlandsmyndigheten där attachén är stationerad är dennes chef. Enligt förordningen ska specialattachén hålla beskickningschefen underrättad om sin verksamhet och vara dennes rådgivare. I frågor av utrikespolitisk natur ska specialattachén följa beskickningschefens direktiv. Generellt gäller att chefen för utlandsmyndigheten företräder svenska regeringen i landet och har ett helhetsansvar för Sveriges relationer till värdlandet/organisationen. Det innebär att kontakter med myndigheter

eller motsvarande ska vara förankrade hos myndighetschefen. För att dessa, något tvetydiga, ansvarsförhållanden ska fungera krävs i dag en fungerande dialog mellan specialattachén, ambassadören och huvudmannen i Stockholm (Anderman, 2010).

Merkostnader som uppstår lokalt för en specialattaché i form av andel i kanslihyra och s.k. administrativt abonnemang tas ut centralt mellan UD och huvudmannen i enlighet med en principöverenskommelse. Övriga direkta kostnader som lön, bostad etc. belastar också huvudmannen.¹⁰

Tjänstemän som sänds ut för andra departement eller myndigheter med separat finansiering har oftast diplomatstatus. De är dock specialiserade och har inga krav på sig att ta sig an den bredd av uppgifter som UD:s utsända eller lokalanställda har. De utför i huvudsak de uppgifter som ingår i uppdraget från sändande departement/annan myndigheter. I lägen av särskild karaktär och kris kan detta dock åsidosättas.

Dessa tjänstemän ingår ändå i en diplomatisk helhet. De utgör en del av Sveriges ansikte utåt och en del av den svenska utrikespolitiska kåren. Med diplomatstatus följer krav på uppförande enligt internationella regelverk, visst ”protokoll”. I den diplomatiska relationen är chefen för utlandsmyndigheten i värdlandets ögon ytterst ansvarig för samtliga svenska diplomater vid beskickningen. En diplomatisk beskickning betraktas enligt internationellt protokoll som odelbarhet, dvs. utifrån sett är chefens roll entydig.

En ordning där andra departement/myndigheter placerar tjänstemän i utlandsorganisationen förekommer i samtliga länder som utredningen har varit i kontakt med. Hur det är organiserat och finansierat varierar. I tider av budgetnedskärningar hårdnar diskussionerna om specialattachéer i många länder. Vissa länder, t.ex. Finland, har försökt skapa en känsla av ansvar för utrikespolitiken och dess förvaltning inom hela regeringen. Det bidrog också till ett ökat gemensamt kostnadsansvar för utrikesrepresentationen hos andra departement. Finland har ett femtiotal utsända från andra departement än UD.

Andra länder, t.ex. Nederländerna, ställer ökade krav på andra ministerier att sända ut personal för tjänstgöring i utlandsorganisationen. Redan i dag är cirka 25 procent av de utsända från andra

¹⁰ UD gjorde 1997 en översyn av specialattachéfrågan (Attachéer m.fl. i Regeringskansliet – en översyn, UD 1997). Den låg till grund för reglering av förhållanden vid EU-representationen i Bryssel, respektive för den beräkningsgrund för kostnadsersättning som gäller för övriga attachéer. De har reviderats, men lever i stort kvar än i dag.

ministerier, under ungefär motsvarande den svenska specialattachéförordningen. De handlägger enbart uppgifter från sina respektive departement.

Den kanadensiska utrikesförvaltningen har kanske gått längst vad gäller att tydliggöra personalens tillhörighet och finansiering. Samtliga ministerier med personal på en beskickning, inklusive utrikesministeriet, betalar för sin närvaro till ett av utrikesministeriet särskilt hanterat förvaltningsanslag. Uttaget är helt kostnadstäckande för den service, inklusive stödpersonal, lokaler m.m. som "utlandsplattformen" omfattar.

Samtliga länder vittnar om att diskussion återkommer om hur ett effektivt huvudmannaskap och en tydlig verksamhetsstyrning av specialattachéer ska skötas. Intrycket är att länder med en mer omfattande och välbemannad utrikesrepresentation väljer att ha ett omfattande specialattachéinstrument. Det är naturligt, eftersom möjligheter och behov av att ha tjänstemän med olika specialinriktning då är större vid ett större antal beskickningar.

4.3.1 En koordinerad planering av specialattachéers placering

Som utredningen anfört är det angeläget att utrikesrepresentationen ses som en tillgång för hela Regeringskansliet och att beskickningar och delegationer utomlands, som ofta är små, arbetar för hela myndigheten. Med den ambitionen bör ordningen med specialattachéer som huvudsakligen arbetar för ett departement, användas med restriktivitet. Många effektivitets- och synergiskäl kan anföras som stöd för detta.

Flera av de samtal som utredningen har fört med berörda svenska parter pekar på att samordningen inom beskickningen ofta fungerar rimligt väl mellan utsända från olika departement, men att det också finns exempel på motsatsen. Det föreligger inte sällan svårigheter med att skapa samsyn eller samordnad styrning mellan departementen i Stockholm. Departementen, som finansierar specialattachéerna, har naturligt nog en önskan om att knyta dem nära till sig, vilket kan hamna i konflikt med beskickningschefens styrning av den löpande verksamheten på plats. Behovet av en koordinerad verksamhetsplan för vad som ska göras, samt därefter tydlig delegering av utförandeansvaret, är uppenbart.

Utredningen anser därför inte att en ökning av specialattaché-instrumentet är rätt väg att gå. En ökad andel specialister i utlandsorganisationen med enbart en uppdragsgivare skulle inte vara anpassat till de verksamhetsbehov som finns i utlandet. Sverige har en hög andel små beskickningar där ett fåtal tjänstemän behöver kunna behärska en stor variation av uppgifter. Flertalet beskickningarna bör därför bemannas med tjänstemän med bred kompetens. En chef vid en liten myndighet måste kunna nyttja sin personal efter verksamhetens behov, vilka kan variera från månad till månad. Dessutom skulle en ökad andel specialattachéer ytterligare försvåra samordning och helhetssyn av verksamheten.

Därmed är det dock inte sagt att tjänstemän från andra departement inte ska arbeta i utlandsorganisationen. Utredningen förordar i kapitel 7 olika sätt att öka möjligheterna för övriga Regeringskansliets personal att tjänstgöra bl.a. i utrikesrepresentationen. Exempelvis föreslås i avsnitt 7.3.3 en modell för ökad växeltjänstgöring mellan utrikesförvaltningen och övriga delar av Regeringskansliet. Vid vissa beskickningar finns behov av kompetens som bör sökas i övriga Regeringskansliet. Men de tjänstemännen måste då integreras i den verksamhetsinriktning som är fastlagd för beskickningen och inte särfinansieras och enkom ta uppdrag av enskilda departement. Det är ytterst få beskickningar som avsätter en hel årsarbetskraft för uppdrag för endast ett departement, inte ens inom UD:s verksamhet. Det vill säga behovet av specialattachéer är begränsat om syftet är en effektiv och flexibel utrikesrepresentation.

På kort sikt bör, enligt utredningen, frågor om behov för olika departement att placera ut specialattachéer hanteras inom ramen för den statssekreterarinitierade samrådsprocess om utrikesrepresentationens placering och inriktning som föreslås i avsnitt 4.2. Detta bör möjliggöra flera olika departements samfinansiering av en utsänd attaché. En särskild ordning krävs för EU-representationen i Bryssel, jämför nedan.

Men den fråga som väcks är det egentliga verksamhetsbehovet av att särreglera förhållanden för personal som sänds ut av andra delar av Regeringskansliet än UD. Regeringskansliet är trots allt en myndighet. På längre sikt ter det sig som en anomali att det krävs en specialattachéförordning för att skicka ut vissa tjänstemän, men inte andra, från en och samma myndighet. När/om en väl fungerande planeringsprocess kan etableras som tar hänsyn till resurser och som främjar personalrörlighet inom Regeringskansliet (jämför

kapitel 7) bör Regeringskansliet aktualisera ett avskaffande av denna förordning.

Utrikesförvaltningsutredningen har avgivit ett yttrande över *Översyn av vissa aspekter på försvarsattachéorganisationen* (Anderman, 2010). Därin anföras att en överföring av ansvaret för försvarsattachéorganisationen från Försvarsmakten till Regeringskansliet bör bedömas i ljuset av förslagen från utrikesförvaltningsutredningen.

Avslutningsvis noteras att UD f.n. genomför en välkommen översyn av rutiner för utplacering av specialattachéer och utsända med annan huvudman än Regeringskansliet.

4.4 Styrning av EU-representationen i Bryssel

Förslag:

- EU-representationen i Bryssel bör av effektivitetsskäl ligga kvar organisatoriskt under UD.
- Den verksamhetsmässiga styrningen bör tydligt hållas samman av Statsrådsberedningen med ansvar hos SB-EU-kansliet.
- Av effektivitetsskäl ska EU-representationens ledning ha befogenhet att om så behövs omfördela uppgifter vid arbetstoppar/dalar.
- Tjänstemännen bör i högre grad arbeta i grupper och kunna täcka upp för varandra. Bemanning av befattningar bör av effektivitetsskäl samordnas i tiden.
- Som ett första steg kan en ordning formaliseras där chefen för EU-representationen ges rätt att vid behov omfördela förslagsvis 20 % av tjänstemännens arbetstid till uppdrag inom närliggande arbetsområde under en begränsad period.

EU-representationen i Bryssel är Sveriges största utlandsmyndighet.

Tabell 4.1 Personal vid EU-representationen

	2001	2010
Utsända	70	64
-varav handläggare/chefer	60	62
-varav stöd	10	2
Lokalanställda	41	43
-varav handläggare		19
-varav stöd		24
Totalt	111	107

Källa: Landahl, 2003, respektive EU-representationens uppskattningar (december 2010).

Representationen intar en särställning i utrikesrepresentationen eftersom hela Regeringskansliet här har ett verksamhetsmässigt omfattande intresse och personal på plats under specialattachéförordningen (1990:1108). Ett särskilt regelverk för kostnadsreglering mellan UD och övriga departement finns och EU-representationen lyder administrativt under UD, på samma sätt som övriga delar av utlandsorganisationen. Den verksamhetsmässiga styrningen har de facto varit oklar sedan EU-samordningen övergick från UD till Statsrådsberedningen 2005.

Rapporten *Ett effektivare regeringskansli* (Landahl, 2003) gick igenom beredningen av EU-ärenden och EU-arbetet allmänt i Regeringskansliet. Den föreslog bl.a. placering av EU-samordningskansliet i Statsrådsberedningen. Beträffande EU-representationen i Bryssel konstaterades att det visat sig svårt att få representationen att fungera som en helt integrerad myndighet. Det faktum att departementen har sin egen utsända personal på plats, som tar instruktioner hemifrån och även ses som en del av departementet, skapar en otydlig utlandsmyndighetstillhörighet och en oklar roll för chefen vid representationen. Det bidrar till en sektorisering i arbetet vid representationen och minskar möjligheten för regeringen att nyttja representationen i Bryssel för en svensk helhetssyn på EU. Därtill kommer att frågor om anställning, karriär, lön och villkor i huvudsak hanteras av utsändande departement, vilket också bidrar till att enhetligheten brister.

Landahl pekar på att ledningen för representationen saknar viktiga styrinstrument för att skapa en effektiv verksamhet. Utredningen konstaterar därtill att flexibiliteten, dvs. möjlighet att anpassa arbetet efter varierande krav/arbetsbörda inom olika verksamheter,

hämmas när de har olika huvudmän. Behovet av flexibilitet måste dock balanseras mot behovet av specialistkompetens för att svara mot verksamheten krav.

Utredningen ser organisatoriska fördelar med att EU-representationen i Bryssel ligger kvar under UD. Effektivitetsskäl och säkerställande av enhetlig administrativ styrning av utlandsorganisationen talar för att inte splittra upp den. I samtliga övriga EU-medlemsstater utgör EU-representationen en del av den samlade utrikesrepresentationen och har sin organisatoriska och administrativa hemvist under utrikesministeriet. Så ser det ut oavsett var i regeringsadministrationen som samordning av EU-politiken sker, vanligen i motsvarande Statsrådsberedningen eller UD. Det är också tveksamt om Statsrådsberedningen, statsministerns kansli, ska ägna resurser åt att organisera, administrera, bemanna, följa upp m.m. en utlandsmyndighet/-enhet. Den svenska modellen med en förhållandevis liten Statsrådsberedning och en tydlig delegering till departementen talar mot detta. Det gör också att en överföring riskerar medföra dubblering och splittring av administrativa uppgifter som med fördel kan hållas samman på ett och samma ställe i Regeringskansliet, rimligen på UD. Ett ytterligare skäl är att den sammantagna verksamheten, inklusive den som inte berör övriga Regeringskansliet, vid de svenska ambassaderna i EU:s medlemsländer leds från UD.

Däremot bör den verksamhetsmässiga styrningen av EU-representationen i Bryssel tydligt hållas samman av Statsrådsberedningen, förslagsvis med beredningsansvar hos SB-EU-kansliet. Sedan EU-samordningen fördes från UD till Statsrådsberedningen 2005 har de facto ansvaret för verksamhetsstyrningen varit oklar. UD har konstaterat att man saknar reellt mandat att hålla ihop arbetet, och det årliga verksamhetsplaneringsbeslut som gällt EU-representationen har därför enbart varit ett resursbeslut. SB-EU-kansliet upplever å sin sida att man inte har haft ett formellt ansvar för verksamhetsinriktning för representationen. Styrningen sker därför i stor utsträckning departementsvis, dvs. varje departement formulerar uppdrag för sin/-a utsändas verksamhet. De sexmånadersprogram för Regeringskansliets EU-arbete som utarbetas styr givetvis det övergripande arbetet. Men de tjänar inte som stöd för chefen vid representationen att göra justeringar i enlighet med fluktuationer i arbetsintensitet inom olika sakpolitiska områden, justeringar som ligger inom ramen för den övergripande inriktningen.

EU-representationens ledning har under 2010 lämnat förslag till ett antal åtgärder som skulle möjliggöra tydligare verksamhetsstyrning och en effektivare verksamhet vid EU-representationen. Det föreslås bl.a. att representationen utifrån regeringens prioriteringar för EU-arbetet årligen bör lämna en samlad bedömning av representationens resursbehov och dimensionering till Regeringskansliet, naturligen SB-EU-kansliet. Att rekryteringar av handläggare till representationen bör ske i närmare samverkan och dialog med representationen föreslås också.

I samtal som utredningen har haft med bl.a. företrädare för olika delar av Regeringskansliet och med EU-representationen bekräftas den bild som ges i ovan nämnda rapport av Landahl, nämligen att det genom tydligare och mer sammanhållen verksamhetsstyrning samt minskad sakpolitisk sektorisering finns utrymme att effektivisera verksamheten vid EU-representationen.¹¹ En sådan styrningsprocess bör tydligt knytas till den strategiska planering för utrikesrepresentationen som föreslås ovan, men hållas samman av SB-EU-kansliet (med stöd av UD och förvaltningschefens kansli).

Utgångspunkten för verksamheten vid representationen måste vara de politiska prioriteringar som beslutas för EU-arbetet och de verksamhetskrav som utifrån dessa ställs på representationen. Kraven och arbetsbelastningen i olika sakpolitiska frågor fluktuerar över tid, ibland med kort varsel och för kortare tidsperioder. Mindre och mer kortvariga varierande behovsändringar måste kunna tillfredsställas med befintlig personalstyrka och dess kompetenser, oavsett departementstillhörighet. Representationens chef måste ha befogenhet att leda och fördela det löpande arbetet utifrån de kompetenser som finns tillgängliga. Tjänstemännen bör därför arbeta mer i grupper/kluster och på så sätt kunna stödja eller täcka upp för varandra under kortare perioder.

En flerårig kompetensplanering för representationen bör vara kopplad till verksamhetsplaneringen, vilket bör ge SB-EU-kansliet en tydligare roll även här. Rekryteringen/bemanningen bör i möjligaste mån harmoniseras i tid (årligen) för att bl.a. förenkla budgetplanering och resursallokering vid representationen. Förslagsvis synkroniserar övriga departement sina tillsättningsprocesser med UD:s, vilket innebär tillträden i början av hösten med hänsyn till EU:s arbetskalender och praktiska familjeskäl.

¹¹ Utredningen har även jämfört med hur andra länder styr sina EU-representationer.

Ett steg i riktning mot att tydliggöra chefens ansvar och bort från att låta departementstillhörighet ha primat över fluktuerande verksamhetsbehov vore att i arbetsordning eller verksamhetsplan för EU-representationen lägga fast att representationens chef vid behov har rätt att ta max 20 procent av tjänstemännens arbetstid i anspråk för närliggande arbetsområde under en begränsad period.

Genomförandet av ovan nämnda förändringar bör ske genom revideringar av relevanta styrdokument, främst EU-representationens arbetsordning, samt även departementens och Statsrådsberedningens arbetsordningar. Därtill krävs en anpassning av verksamhetsplaneringen.

Utredningen understryka att den svenska EU-representationen i Bryssel, genom sin sammansättning och placering, bör ha unika möjligheter att bidra till formulering och genomförande av svensk politik i och gentemot EU. Det kräver emellertid att de olika arbetsenheterna tillämpar arbetsformer som möjliggör överblick och gemensam analys. EU:s institutioner strävar – ibland med blandad framgång – efter ökad samstämmighet mellan sig och internt. Det är angeläget att den svenska EU-representationen ligger steget före i samma strävan.

4.5 Bättre kommunikation inom Regeringskansliet och med utlandsorganisationen

En god internkommunikation är en av grunderna för att få en stor organisations medarbetare att arbeta effektivt för samma ändamål, t.ex. att genomföra en regerings politik. Detta avsnitt omfattar ett antal konkreta åtgärder som bör vidtas i Regeringskansliet för att stärka samarbete och internkommunikation inom myndigheten, samt mellan myndigheten och utlandsorganisationen i syfte att effektivisera regeringens internationella arbete.¹²

¹² Hela bredden av frågan om fördelarna med en god internkommunikation i Regeringskansliet borde behandlas i den översyn av myndigheten som planeras för 2011. En god internkommunikation är i många avseenden en förutsättning eller ett smörjmedel för effektiv hantering och beredning av tvärfrågor.

Förslag:

- Enkla rutiner ska införas för att skapa ett bättre samarbete och öka kunskapsutväxlingen mellan departementens tjänstemän inom det internationella arbetet (se nedan).
- Spridningen inom Regeringskansliet av utrikesrepresentationens information och rapportering måste förbättras. UD bör skapa ett IT-stöd för att på ett systematiskt sätt öka tillgängligheten inom myndigheten.
- En ökad andel av rapporteringen bör tillgängliggöras utanför myndigheten, bl.a. via ambassaders webbsidor.
- UD föreslås göra en allmän genomgång av utlandsorganisationens rapporteringsarbete, i syfte att
 - skapa bättre behovsstyrning av rapporteringens omfattning, inriktning, format och timing
 - upprätta och kommunicera uppdaterade riktlinjer för rapporteringsarbetet.
- Rapporteringens inriktning och omfattning ska fastläggas i den planeringsprocess för utlandsorganisationens verksamhet som föreslås i kapitel 4.2.
- Kunskap om och rutiner för att säkra utlandsorganisationens behov av information och underlag från olika delar av Regeringskansliet måste förbättras och skärpas. UD har ansvar för att initiera ett sådant arbete.

Framtidens vinnare är de som förstår att nyttja det kapital engagerade och kunniga medarbetare utgör. När ledning och medarbetare drivs av samma vision och gemensamma mål blir medarbetarna inte bara goda ambassadörer, utan de allra bästa förespråkarna för verksamheten.
(Springtime)

För stora organisationer med bred och varierad verksamhet finns särskilt tydliga behov av en god intern kommunikation. Regeringskansliet och dess utlandsorganisation utgör inget undantag. Ett sammanhållet och effektivt internationellt påverkansarbete ställer stora krav på god kommunikation och gott samarbete i olika riktningar inom organisationen. Att ha kunskap om ”vad andra delar av organisationen gör” är centralt. Det gör det lättare att utifrån en helhetsbild kunna agera sakpolitiskt taktiskt och strategiskt, och

därigenom maximera kort- och långsiktiga effekter. Det är samtidigt självklart att Regeringskansliet och utlandsorganisationen också måste ha en god extern kommunikation och bra samarbetsrelationer för att bl.a. bedriva internationellt påverkansarbete. De behoven behandlas i avsnitt 3.2 om offentlig diplomati m.m.

Utrikesförvaltningen är den svenska regeringens huvudorgan för att bedriva ett effektivt internationellt politiskt påverkansarbete och för att förse beslutsfattare med ”Sverigeanpassad” initierad information om internationella förhållanden, frågor, skeenden och processer. Utrikesrepresentationens relevans för Sverige och för andra regeringar är beroende av att den har god kännedom om den svenska regeringens och utrikesledningens inställning i olika frågor. Utrikesrepresentationen har därtill ett omfattande serviceuppdrag, som ställer krav på god internkommunikation för att förankra en gemensam syn och kompetens om den service som ska tillhandahållas. Andra departement skaffar sig i dag genom internationella direktkontakter information om de frågor de har att hantera i t.ex. en EU-förhandling, men för att få mer av en helhetsbild och ett svenskt perspektiv på andra länders agerande är utrikesförvaltningens agerande och information av stort värde. En bättre kommunikation är således ett viktigt sätt att överbrygga departementsgränser i det internationella arbetet. Den måste bidra till att skapa förståelse och kunskap inom myndigheten om den utrikespolitiska verklighet som allt internationellt arbete bedrivs inom.

Utrikesrepresentationen ska ses och nyttjas som en part i Regeringskansliets internationella beredningsarbete, som en aktör som kan driva prioriterade frågor för hela regeringen. Det förutsätter att flödena av information mellan myndigheten och utlandsorganisationen effektiviseras. Dessa behov har lyfts upp i tidigare sammanhang inom utrikesförvaltningen och Regeringskansliet, senast under våren 2010. Initiativet togs då av ambassaden i London och gällde EU-arbetet.

På ett praktiskt plan har utredningen identifierat tre tydliga förbättringsområden:

- rutiner för kontakter och samråd mellan UD och övriga Regeringskansliet,
- tillgänglighet av utlandsorganisationens rapportering, främst inom Regeringskansliet,

- Regeringskansliets information till och kommunikation med utlandsorganisationen.

Det går aldrig att i detalj reglera hur ett gott och förtroendefullt samarbete mellan olika parter ska se ut. Ett bra samarbete bygger på förtroende och förtroende kan skapas genom samarbete. Vad gäller de utvecklingsmöjligheter som utredningen har sett inom Regeringskansliet och mellan myndigheten och utlandsorganisationen, handlar det mycket om att öka kontaktytorna och informationsspridningen. Det finns tyvärr ett ibland ganska djupt rotat misstroende mellan departement, uppfattningar som bäst bryts ner genom ökade kontakter. Samarbetet mellan utlandsorganisationen och Regeringskansliet utanför UD fungerar ofta mycket väl men variationerna är stora. Ofta påverkas dess omfattning och inriktning mer av enskilda tjänstemäns engagemang, vid utlandsmyndigheten och/eller departementet, än av politiskt avvägda prioriteringar och rutiner. Hur en övergripande prioritering av utrikesrepresentationens departementala uppdrag bör ske diskuteras i avsnitt 4.4, men därtill behövs generellt bättre samarbete och kommunikation kring det internationella uppdraget.

4.5.1 Rutiner för kontakter och samråd mellan UD och övriga Regeringskansliet

UD:s naturliga ansvar för helheten i svensk utrikespolitik ställer krav på omfattande samarbete med andra departement. UD:s storlek och breda uppdrag gör det ibland svårt för tjänstemän i andra departement att se med vilken UD-enhet kontakt ska tas. Att UD:s tjänstemän roterar regelbundet samt att de inte finns upplagda i Regeringskansliets fotogalleri underlättar inte heller kontakttagandet. Inom UD verkar kunskap om behovet av samråd eller t.o.m. om kravet på gemensam beredning inom myndigheten variera mellan enheter.

Samtidigt har övriga departement ofta en varierande, ibland oklar, uppfattning om vad UD:s och utrikesrepresentationens uppdrag är. Att UD är ett fackdepartement är inte uppenbart för alla. Verksuppdragets omfattning är inte heller känt, och av vissa anses UD:s främsta roll vara att ge ”service” åt övriga Regeringskansliet.

Utredningens slutsats är att det krävs praktiska åtgärder för att öka kunskaper om varandras uppdrag och söka synergier dem

emellan. Mot denna korta bakgrund kan ett antal enkla åtgärder på tjänstemannanivå vidtas:

- I övriga departement bör en enhet utses att fungera som allmän kontaktpunkt för UD, vanligen EU/internationella enheten. Till dessa enheter bör UD vända sig med samordningsfrågor av principiell karaktär, såsom diskussion om utrikesrepresentationen, spridning av rapporter, inbjudningar (jmf nedan) m.m.
- UD:s enheter bör utifrån sina uppdrag inventera behov av kontaktytor med andra departement och utveckla samarbeten/relationer efter verksamhetens behov. Uppgifter måste dokumenteras, hållas uppdaterade och överförs vid personalrotationer.
- UD:s enhetschefer måste ansvara för att medarbetarna har kunskap om behov av gemensam beredning för olika ärenden. Kompetensutvecklingsinsatser förutses behövas (jmf kapitel 7).
- För en ändamålsenlig styrning av verksamheten vid ambassader i EU-området krävs ett nära samarbete mellan SB-EU-kansliet och UD:s EU-enhet.
- Rutiner måste utvecklas för andra departements deltagande i UD:s årliga chefsmöte, vid UD:s s.k. rapportörsmöten, i de kontaktprogram som läggs upp inför utlandsstationering av personal samt vid årliga hembesök av utlandsstationerad personal från relevanta utlandsmyndigheter. UD bör pröva om övriga Regeringskansliet i ökad utsträckning bör inbjudas till relevanta utbildningsprogram som UD erbjuder.

UD:s expeditionschef bör ansvara för att förändringarna ovan genomförs. I ett interdepartementalt samråd kan behov av ytterligare åtgärder eller rutiner för att förenkla löpande samarbete kring regeringens internationella uppdrag diskuteras.

4.5.2 Tillgänglighet till utlandsorganisationens rapportering

En central uppgift för den bilaterala utlandsorganisationen har varit och är alltjämt att bevaka och rapportera om skeenden, politiska förhållanden, ekonomisk utveckling, affärsmöjligheter, bilden av Sverige, allmänna samhällsfrågor m.m. i andra länder och regioner. Rapporteringsverksamheten vid multilaterala delegationer eller representationer har ofta mer direkt anknytning till pågående för-

handlingar inom ett visst område. Utgångspunkten är att rapporteringen ska vara av svenskt politisk intresse. Bevaknings- och rapporteringsuppdraget läggs fast i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) och förtydligas för svensk del i IFUR (förordning 1992:247).

Begreppet rapportering för tankarna till långa promemorior, inte sällan undantagna från offentlighetsprincipen, men i dag tar den sig många olika former. Nu omfattar den allt från snabba SMS till politiska företrädare i direkta multilaterala förhandlingslägen, till smal sakpolitisk rapport med nödvändiga svenska glasögon och övergripande inrikespolitiska analyser. Överlappning med information som finns tillgänglig på annat sätt (exempelvis via media, tankesmedjor, och EU-delegationer) undviks i det stora hela.

Efterfrågan från Regeringskansliet är tydlig främst vad gäller initierad och värtimad information om vissa internationella temata, länder och trender, satta i ett svenskt politiskt sammanhang. Även andra myndigheter, såsom Sida, EKN, Migrationsverket, Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen, samt andra intressenter (som Exportrådet och näringslivets organisationer) får, eller har tidigare fått del av, utlandsorganisationens rapporter.

Med detta sagt har förutsättningarna ändrats. Dels har rapporteringsverksamheten krympt i takt med att den svenska utlandsorganisationen har minskat. Minskningen har gällt både antalet beskickningar/konsulat och antalet tjänstemän vid beskickningarna som har ett sådant uppdrag. Även om efterfrågan, inte minst från övriga Regeringskansliet, är fortsatt påtaglig, har det departementala uppdraget (där rapporteringen ingår), fått minska särskilt eftersom trycket samtidigt har ökat inom den författningsreglerade verksamheten. Därtill ökar givetvis tillgängligheten av god information om internationella förhållanden via andra källor än genom ambassader. Som ett tredje skäl kan anges att diplomatens bevakande och rapporterande funktion successivt har omvandlats till att bli mer av en utrikespolitisk aktör som bedriver påverkansarbete eller aktivt främjar svenska näringslivsintressen.

Frågan om ambassadernas rapportering verkligen behövs för att Regeringen ska kunna formulera och driva en relevant utrikes- och EU-politik är berättigad. Den har också utretts tidigare. Riksdagens revisorer gjorde 2002 en granskning av utrikesrepresentationens rapportering och presenterade sina slutsatser i rapporten *"Världsläget – diplomaternas rapporter till UD"* (Rapport 2002/03:13) Där konstaterades att cirka 30 000 rapporter årligen sändes in till Reger-

ingskansliet (registrerade). Många av dessa användes inte i beredning, bedömdes inte relevanta, distribuerades i Regeringskansliet med stor fördröjning, spriddes i övrigt osystematiskt, var för omfattande, saknade analys och egna bedömningar samt var alltför ofta hemligstämplade, bedömde revisorerna. Enligt rapporten kunde många av bristerna förklaras av att UD:s kommunikation och styrning av utrikesrepresentationens rapportering var svag.

De informationer som utredningen har tagit del av bekräftar delvis denna bild. Några skillnader är dock uppenbara. År 2010 registrerades uppskattningsvis drygt 18 000 inkommande rapporter. Minst en femtedel av dessa var hemligstämplade, troligen fler.¹³ Mängden traditionell rapportering har således gått ner kraftigt sedan 2002. En kvalificerad gissning är att neddragningar i utlandsorganisationen medfört att en del rapportering har bortrationaliserats, en annan är att information från utlandsorganisationen föds in i Regeringskansliet på många andra sätt, i andra kanaler och format. Vad gäller revisorernas rapport i övrigt kan konstateras att UD numera har riktlinjer för rapportering, att rapporternas längd har reducerats och att skribenters egna bedömningar och kommentarer uppmuntras. Den generella styrningen av rapporteringen har alltså stramats upp, men kan alltjämt förbättras. Mer specifik rapportering, som inom tekniska EU-frågor, kräver dock goda underlag och tydliga beställningar från Regeringskansliet för att leveransen ska hålla god kvalitet. Ett nära samarbete och god kommunikation mellan departementen och utlandsorganisationen, dvs. mjuk styrning, är också en grund för att departementen ska få in bra rapportering.

Tillgänglighet till rapporter i nuläget

En fråga som har diskuterats länge inom utrikesförvaltningen gäller spridning och tillgänglighet av utrikesrepresentationens rapportering. Tekniska möjligheter, efterfrågan, resurser och säkerhet är några av de förutsättningar som påverkar hur spridning kan och bör ske. En mindre del av rapporteringen är mycket känslig, varför den måste spridas till en liten och väl definierad krets genom särskilda system och manuell delgivning som sköts av Regeringskansliets

¹³ Ungefär en femtedel av rapporter skickades via kryptoexpeditionen och dessa är hemligstämplade. Det är även möjligt att en del av de rapporter som skickas genom de vanliga kanalerna är hemligstämplade.

kryptoexpedition. Wikileaks publiceringar av amerikanska diplomaters rapportering bekräftar att sådan information måste skyddas. Den hemliga information som skickas mellan utlandsrepresentationen och Regeringskansliet förutses kunna skötas helt digitalt när den nya IT-plattformen för utlandsorganisationen har rullats ut. Något datum för detta finns emellertid inte i dagsläget. Mer exakt hur distributionen ska ske och om kryptoexpeditionen kommer att ha en roll är i dagsläget inte fastställt. Kryptoexpeditionen förmedlar även information till och från andra myndigheter, länder och EU. Denna kommunikation försvåras av att man inom utrikesförvaltningen inte klassificerar dokument efter skyddsvärdhet enligt internationell standard.

En del av informationen är dock av sådan karaktär att den kan och bör offentliggöras brett. I delar av utlandsorganisationen publiceras redan vissa rapporter på ambassadernas hemsidor. Ett IT-stöd är under utveckling som syftar till att ytterligare förenkla och öka omfattningen av sådan publicering av diplomatrapporter. Utredningen välkomnar detta. Många ambassaders hemsidor håller hög kvalitet, men information om landet/länderna och dess relationer med Sverige, i form av rapportering och länkar, är en viktig komplettering.

Den största delen av utrikesrepresentationens rapportering ligger emellertid mellan de två ovan nämnda kategorierna. Den delen innehåller analyser, bedömningar och rekommendationer som har en mer begränsad mottagarkrets, men som kan hanteras via den reguljära IT-infrastrukturen och bör spridas till alla som berörs av frågan. Denna stora och viktiga del av rapporteringen har tidigare spridits via e-post och s.k. delgivningslistor till berörda mottagare, främst inom Regeringskansliet. Enligt samtal som utredningen har fört med framför allt medarbetare på andra departement fungerar systemet dåligt, och det är vanligt att viktiga rapporter inte når ut till dem som behöver informationen. Ansvaret för delgivning är mycket oklart inom utrikesförvaltningen och övriga departements rutiner för spridning kan också brista. Dessa förhållanden är inte verksamhetsmässigt acceptabla. Rapporteringen utgör, i sin varierade form, en central uppgift för utlandsorganisationen och har en uppenbar kundkrets inom Regeringskansliet. Den måste därför nå ut. Utredningen ser det som självklart att Regeringskansliet ska ha god tillgång till den information från utlandsorganisationen som behövs för att kunna bereda ärenden inom sina respektive ansvarsområden. Eftersom rapporterna inte

finns samlade utan endast skickas med e-post går det i dag inte att få någon överblick över rapportering inom ett särskilt område. Dessutom gör en god tillgänglighet av rapporter att myndighetens medarbetare kan upprätthålla en helhetsbild av utrikes- och EU-politiska skeenden. Det bidrar till kvaliteten i deras verksamhet.

Goda exempel finns redan vad det gäller att öka tillgängligheten. Den danska utrikesförvaltningen har infört ett system för hantering av rapporter och andra dokument i EU:s olika processer. Systemet är lätt att använda. Åtkomst har getts till danska utrikesförvaltningen och till utvalda personer på andra departement. I Sverige har Statsrådsberedningen initierat utvecklingen av ett liknande IT-system som går under namnet EU-punkten. Där ska dagordningar, instruktioner och andra dokument relaterade till EU:s beslutsprocesser kunna hanteras på gemensamma arbetsytor.

Bättre stödsystem för utlandsorganisationens rapportering

Utredningen anser att UD/Regeringskansliet bör skapa ett IT-stöd för att på ett systematiskt sätt kunna tillgängliggöra utrikesrepresentationens rapportering inom myndigheten. Behovet gäller främst den mellankategori som inte bedöms mycket skyddsvärd men heller inte bör publiceras på ambassadernas hemsidor. I ett andra steg behövs emellertid en motsvarande lösning även för den hemliga rapporteringen. Systemet bör innefatta rapportering från hela utrikesrepresentationen och bör kunna knytas till EU-punkten. Tekniska eller arbetsmässiga synergier med det system som utvecklas av UD för publicering av rapporter på hemsidor ska också tillvaratas. Om ett sådant system klarar olika grader av behörighet kan det, utöver andra positiva effekter, göra det lättare att styra tillgängligheten till rapporteringen. Detta skulle höja informationssäkerheten avsevärt i jämförelse med dagsläget då tillgängligheten styrs via ett fragmenterat system av olika mottagarlistor som är svårt att överblicka. Som en del av detta arbete bör Regeringskansliet även undersöka möjligheten att införa en enhetlig klassificering av dokument efter grad av skyddsvärdhet enligt internationell standard.

Utredningen ser därtill behov av att UD gör en allmän genomgång av utlandsorganisationens rapporteringsarbete, och öppnar upp för en diskussion med övriga Regeringskansliet, förslagsvis

med departementens EU-/internationella enheter och SB-EU-kansliet. Syftet bör vara att

- skapa bättre behovsstyrning av rapporteringens omfattning, inriktning, format och timing,
- upprätta och kommunicera uppdaterade riktlinjer för rapporteringsarbetet samt
- förtydliga rapporteringens inriktning och övergripande omfattning i verksamhetsplaneringen.

Hänsyn måste i den fortsatta beredningen av förslagen tas till säkerhetsaspekter och offentlighetsfrågan.

4.5.3 Information från Regeringskansliet till utrikesrepresentationen

Nära knuten till frågan om rapporteringen är behovet av information från Regeringskansliet till utlandsrepresentationen i olika politiska frågor. Det kan handla om raminstruktioner i EU-arbetet, språkregler i olika politiska frågor, positionspapper, samtalsnoteringar, arbetspapper m.m. För att utlandsorganisationens medarbetare ska kunna delta i och bidra till Regeringskansliets internationellt inriktade beredningsarbete, bl.a. genom att formulera relevant rapportering, måste tillgängligheten av information fungera också i den andra riktningen. Dels gäller det att utlandsorganisationen har en tydlig uppfattning om sitt övergripande uppdrag inom det departementala uppdraget – vilka områden som ska bevakas och hur den svenska politiken ser ut och utvecklas inom dessa områden. Men därtill gäller att utlandsorganisationens medarbetare löpande förväntas vara väl insatta i och kunna presentera svenska politiska ståndpunkter inom en mängd olika politikområden. Kunskap på ett allmänt plan har de ofta eller kan lätt hitta genom öppna källor. Men i kontakter med officiella representanter är kraven på kunskap ofta höga och detaljerade. Inom EU-arbetet är detta mycket tydligt, och här kan det ovan nämnda systemet EU-punkten vara till minst lika stor nytta för utlandsorganisationen som för Regeringskansliet. En allvarlig hämsko är att det ännu inte finns någon plan för när den nya IT-plattform som måste införas på ambassaderna för att de ska kunna nyttja EU-punkten ska utvecklas och rullas ut. Projektet har i första hand ett tydligt

fokus på just EU-regionen. Utlandsorganisationen utanför Europa har emellertid också behov av information om EU-frågor, vilket bör tas hänsyn till vad gäller tillgång till EU-punkten. Utanför Europa varierar Regeringskansliets samarbeten med utlandsorganisationen, och därmed också behovet av information och underlag hemifrån. Generellt gäller att ju mer behov ett departement har av en ambassad/delegation, desto mer ämnesorienterad information och underlag måste departementet kunna tillhandahålla.

Med rätt information och underlag tillgängligt blir utlandsorganisationen ett vassare instrument i regeringens/Regeringskansliets policyformulering och beredningsarbete. Den kan bedriva en effektivare informationsinhämtning och få större genomslag i sitt påverkansarbete, vilket är nödvändigt för att svenska politiska, ekonomiska och samhälleliga intressen ska kunna försvaras i framtiden.

För att åstadkomma en bättre spridning av information från Regeringskansliet till utlandsorganisationen måste UD starta en dialog internt och med övriga Regeringskansliet. Departementens EU-enheter eller internationella kanslier och Statsrådsberedningens EU-kansli kan vara lämpliga samarbetspartners.

I avsnitt 4.2 föreslogs en i Regeringskansliet brett förankrad process för styrning och prioritering av utlandsorganisationens departementala uppdrag. Inom dess ram och i de strategiska internationella prioriteringar som departementen förutses göra, bör tydliggöras vilka ambassader/delegationer olika departement har särskilt behov av att sprida information till. Prioriteringar görs här med hänsyn till resurser och arbetsbelastning.

Varje departements internationella/EU-enhet måste ansvara för att sprida kunskap om utlandsorganisationens möjligheter och begränsningar inom sitt respektive departement, samt för att skapa rutiner för kommunikation och samarbete med aktuella delar av utlandsorganisationen.

5 Styrning av vissa utrikespolitiska verksamheter

5.1 En stärkt handels- och främjandeverksamhet

I detta avsnitt föreslås åtgärder för att stärka regeringens handels- och främjandeverksamhet. Dessa uppgifter ska ses som en del av det bredare arbetet med ekonomisk diplomati som beskrivs i avsnitt 3.1. Enligt direktiven ska utredningen särskilt analysera och ge förslag på åtgärder om UD:s styrning och/eller samordning av utlandsmyndigheterna i förhållande till andra aktörer inom bl.a. handels-, export- och investeringsfrämjande. Eftersom arbetet med kulturfrämjande och Sverigeinformation i utlandet är integrerat i främjandeverksamheten belyses även dessa uppgifter i detta kapitel (jämför avsnitt 3.2 om offentlig diplomati). Utredningen föreslår bl.a. att en huvudmannagrupp inrättas för att stärka Regeringskansliets helhetsbild, styrning och samordning av regeringens främjandeverksamhet. Synergier och samverkan mellan offentliga främjandeaktörer behöver även stärkas utomlands. Utredningen anser att resurserna till Sverigefrämjandet inte får minska ytterligare. Ett antal bedömningar om Exportrådets organisation och utlandsuppdrag ges. Utredningen diskuterar även investeringsfrämjandet, importfrågors hantering och relationen mellan handel, främjande och bistånd.

Förslag:

- En kraftsamling för att på bästa sätt använda begränsade resurser och skapa närmare samverkan inom den offentliga handels- och främjandeverksamheten måste göras.
- Samverkansmöjligheter och administrativa synergier ska nyttjas på de orter i utlandet där flera offentliga främjandeaktörer är verksamma.

- Tillväxtanalys uppdrag att stärka svensk konkurrenskraft internationellt och myndighetens utlandsnärvaro har tydliga beröringspunkter med utrikesförvaltningens handels- och investeringsfrämjande verksamhet. Tillväxtanalys utlandskontor måste ses som en del av regeringens samlade näringslivsfrämjande verksamhet, och en förändring av dess organisatoriska hemvist bör aktualiseras.
- För att stärka Regeringskansliets samordning och styrning av regeringens främjandeverksamhet föreslås en huvudmannagrupp med representanter för berörda departement under ledning av statssekreteraren för handel och främjande.
- Huvudmannagruppen ska harmonisera regleringsbrev för underliggande myndigheter och ges ansvar för samordning av resursfördelningen.
- Nämndens för Sverigefrämjande i utlandet (NSU:s) roll och mandat för samordning av arbetet med Sverige bilden i utlandet anpassas till den föreslagna huvudmannagruppen. Utlandsverksamhet och finansiering av Sverigefrämjande insatser ska vara förutsättningar för att ingå i NSU.
- UD föreslås initiera en översyn av de lagar, förordningar och instruktioner som styr Exportrådets verksamhet. Ett proceduravtal om samverkansformer och arbetsfördelning bör slutas mellan UD och Exportrådet.
- Huvudregeln bör vara att Exportrådet etablerar sina utlandskontor som privaträttsliga subjekt. I de länder där verksamhet i denna form inte är möjlig eller lämplig bör Exportrådet kunna begära hos regeringen att upprätta ett handelssekreterarkontor med offentligrättslig status.
- Synergierna mellan investerings- och exportfrämjandet ska tas tillvara genom en organisatorisk samverkan mellan Invest Sweden och Exportrådet.
- En sammanhållen importfrämjarfunktion bör upphandlas för att motverka dagens splittrade verksamhet och för att öka kopplingen mellan utvecklingsarbete och handel.
- UD ska fortsatt verka för att stärka synergier mellan handelsfrämjande verksamhet och utvecklingsarbete för gemensam och ömsesidig nytta.

5.1.1 Varför handels- och främjandepolitik?

Sveriges framtida välstånd avgörs av vårt lands konkurrenskraft och handelsrelationer. Handel med omvärlden har byggt och fortsätter att bygga svenskt välstånd och sysselsättning. För en liten omvärldsberoende nation som Sverige är därför handelspolitiken viktig för den ekonomiska utvecklingen. Att främja bilden av Sverige och vårt lands ekonomiska intressen är en kärnuppgift för hela utrikesförvaltningen. En viktig uppgift är att verka för bättre spelregler på EU:s inre marknad och ökad frihandel globalt. Utrikesförvaltningens främjandeverksamhet ska bidra till ökad och fri handel, fler utländska investeringar i Sverige, synliggöra Sverige, de värden vårt land står för och de möjligheter det erbjuder. Dessa verksamheter syftar till att säkra Sveriges långsiktiga välstånd genom att skapa vinster för såväl konsumenter som företag och lägga grunden för fler arbetstillfällen.¹

Exporten utgör ungefär hälften av Sveriges BNP. Cirka två tredjedelar av svensk export och hela 80 procent av svensk import sker med EU- och EES-länder. Utanför Europa är USA Sveriges främsta exportmarknad. Kinas betydelse har ökat markant och är numera den näst viktigaste marknaden utanför Europa. För Sverige är öppna marknader som styrs av tydliga och välfungerande regelverk centrala för att handeln även framgent ska bidra till svenskt välstånd. Det internationella handelssystemet måste kontinuerligt anpassas till en föränderlig omvärld och företagens verklighet för att behålla sin relevans.

Enligt SOU 2008:90 *Svensk export och internationalisering – utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande* (den s.k. Exportutredningen) hårdnar den globala konkurrensen om marknadsandelar och investeringar (s. 16). Främjandet av svenska näringslivsintressen utomlands har därför blivit allt viktigare. Regeringens handels- och främjandepolitik måste handla om att skapa gynnsamma förutsättningar för svensk välståndsutveckling. Denna utredning pekar också på behovet av offentliga handels- och investeringsfrämjande insatser för att underlätta en gränsöverskridande handel. Regeringens handels- och främjandepolitik måste vidare integrera frågor om ansvarstagande i näringslivet, s.k. *Corporate Social Responsibility* (CSR). Det handlar bl.a. om att bygga funge-

¹ Den handelspolitiska deklaration som handelsministern presenterar i riksdagen, senast den 14 april 2010, är regeringens viktigaste styrinstrument för handelspolitiken, EU:s inre marknad och Sverigefrämjandet.

rande marknader, bekämpa korruption, skydda miljön, säkerställa mänsklig värdighet och mänskliga rättigheter.

Genom EU:s gemensamma handelspolitik kan regeringen påverka utformning av regelverk för export och import mellan länder. Det sker genom multilaterala organisationer som WTO och OECD, liksom i regionala och bilaterala förhandlingar. Det kan handla om avveckling av handelshinder, ökad konkurrens och regelförbättring i företagens och konsumenternas intressen. Trots att en inre marknad utan handelshinder är en grundbult i det europeiska unionsbygget kan inte full frihandel tas för given inom EU. Det behövs fortsatt en aktiv svensk politik för att motverka försvar av särintressen i regleringar, såväl i Sverige som i andra EU-länder. Inom ramen för EU:s Östersjöstrategi kan Sverige verka för ett harmoniserat genomförande av EU:s regelverk och därmed skapa en mer öppen hemmamarknad för företagen i regionen.

En viktig handelstrend som behöver uppmärksammas är att varuexportens andel av Sveriges totala export har minskat medan tjänsteexporten har ökat i betydelse. En stärkt svensk frihandelspolitik behöver därför också inbegripa en förbättrad och fungerande handel med tjänster inom EU.

Ett fåtal multinationella företag står fortfarande för större delen av svensk export. De är alltmer globala till sin karaktär, med geografiskt fragmenterad produktion och globala leveranskedjor. För många av dessa företag har produktion av tjänster blivit ett allt viktigare komplement till varuproduktion. Företagen är beroende av öppna kanaler och tydliga spelregler, dvs. av en aktiv frihandelspolitik. Multinationella företag berörs också av frågor som hör till den nationella politiken. Det kan handla om svenska regler inom konkurrens, investeringar, offentliga upphandlingar och tjänster. Dessa förhållanden påverkar också en modern handelspolitik.

De multinationella företagens dominans innebär att Sverige också är sårbart. Därför behövs insatser för att små och medelstora företag ska kunna växa och utvecklas på internationella marknader. Näringslivets behov av råd och stöd för internationell affärsutveckling ska kunna tillgodoses på marknader där efterfrågan finns, oavsett hur Sverige är representerat i landet.

Frihandelspolitiken är som framgår i avsnitt 3.1 del av en bredare politik för fred, stabilitet, fattigdomsbekämpning, utveckling och mänskliga rättigheter. Det krävs därför en aktiv svensk medverkan i de EU-gemensamma ansträngningarna avseende t.ex. hälsa, klimat, miljö, migration, invandring, CSR, säkerhet och utveckling

– alla faktorer som påverkar handelsklimatet. Det blir således allt viktigare för Sverige och regeringen att upprätthålla en förmåga till samverkan mellan och helhetsbild över en rad olika politikområden med koppling till handels- och främjandefrågor.

Resurserna till främjandet har minskat

Det är svårt att skilja främjandemedel från näringspolitiska insatser i ett större sammanhang, men i den nedanstående tabellen redogörs för huvuddelen av de resurser som regeringen allokerade för handels- och investeringsfrämjande insatser under 2010. Vissa aktörer som fanns med i den s.k. Exportutredningens förteckning över de offentliga insatserna för näringslivets internationella tillväxt är inte med i nedanstående, eftersom deras verksamheter huvudsakligen ligger i fältet mellan forskning och policyskapande, t.ex. Kommerskollegium, Swentec (upphör 2011) och Vinnova. Exportkreditnämnden (EKN) och AB Svensk Exportkredit (SEK) har inga anslag. Bolaget Swedfund liknas vid en statlig investering snarare än utgift och verksamheten går i allmänhet med överskott.

Tabell 5.1 Statlig finansiering av handels- och investeringsfrämjande, 2010

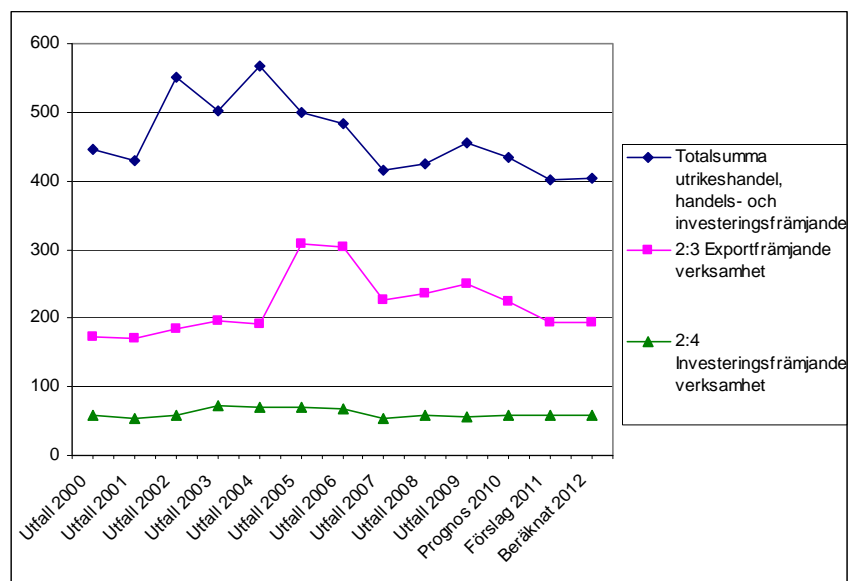
Verksamhet	Statlig finansiering (tkr)	Kommentar
Exportfrämjande (ramanslag)	208 889	Till Exportrådet, UD, Expo2010, NSU m.fl.
Försvarexportfrämjandemyndigheten	80 000	
Invest Sweden	58 395	
Swecare	1 500	
Delsumma	348 784	
Svenska institutet	91 273	
VisitSweden	150 000	
Tillväxtanalys	23 000	Enbart utlandsorg.
Information om Sverige i utlandet	15 843	UD-FIM
Totalsumma	628 900	

Delsumman om knappt 350 miljoner kronor motsvarar de export- och investeringsfrämjande insatser som direkt eller indirekt bidrar till företagens internationalisering. Totalsumman om cirka 630 mil-

joner kronor innefattar även verksamheter utan direkta uppdrag mot företag samt turistfrämjandet. År 2011 ökade exportfrämjandens anslaget med 30 miljoner kronor jämfört med vad som tidigare hade beräknats för anslaget avseende detta år i budgetpropositionen för 2010. Men det innebär ändå en minskning av anslaget i jämförelse med 2010 (från 209 till 194 miljoner kronor).

I nedanstående figur återfinns anslagsutvecklingen för export- och investeringsfrämjande samt totalt för politikområdet Utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande över de senaste tio åren.

Figur 5.1 Utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande de senaste tio åren i miljoner kronor (i löpande priser)



I totalsumman för utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande ingår Swedac, Kommerskollegium, exportfrämjande, investeringsfrämjande, avgifter till internationella handelsorganisationer.
(Källa: Budgetpropositionen 2001–2011.)

I ovanstående figur måste hänsyn tas till att tidsbegränsade satsningar i vissa delar förstörar summan.

- För Expo2010 i Shanghai har avsatts 7 miljoner kronor 2007, 10 miljoner kronor 2008, 33 miljoner kronor 2009 och 20 miljoner kronor under 2010.

- Turistfrämjandet har sedan 2008 fått ökat anslag från 100 till 150 miljoner kronor.
- Exportrådet har mottagit särskilda främjandemedel för livsmedelsexport från Jordbruksdepartementet (numera Landsbygdsdepartementet), mellan 2008 och 2011 på cirka 15 miljoner kronor per år.
- Exportrådet har 2009 och 2010 fått särskilda medel från Socialdepartementet och UD om 3,5 miljoner kronor för marknadsföring av svensk hälso- och sjukvård och omsorg samt en kommunikationsplattform (SymbioCare).
- En särskild satsning på miljöteknik innebar sammanlagt cirka 55 miljoner kronor till Exportrådet och Invest Sweden via Näringsdepartementet under 2007 och 2008.
- Svenska institutet (SI) har förutom grundanslaget från UD även medel från bistånds- och utbildningsanslagen vilket innebär att SI:s totala anslag för 2010 uppgick till cirka 207 miljoner kronor.
- Försvarsexportmyndigheten, med ett anslag från Försvarsdepartementet om 80 miljoner kronor för 2011, inledde sin verksamhet den 1 augusti 2010.
- Regeringskansliets främjandesatsning mellan 2006 och 2009 om 154 miljoner kronor innebar att 27 tjänstemän i Regeringskansliet placerades i utrikesrepresentationen.

Globaliseringsrådet konstaterar i sin slutrapport Ds 2009:21 *Bortom krisen* att enskilda stater inte längre själva kan kontrollera den ekonomiska och finansiella utvecklingen, och att många länder därför prioriterar sin utrikespolitik, utrikesrepresentation, handels-, investerings- och turismfrämjande, forsknings- och studentutbyte samt informationsverksamhet gentemot omvärlden (s. 90). I en av den s.k. Exportutredningen uppmärksammas jämförelse med Danmark, Frankrike, Irland, Nederländerna och Storbritannien över totala offentliga satsningar på export- och investeringsfrämjande framgick att Sverige låg i mitten av skalan (s. 236).² I SOU 2000:102 *Expert på export* konstateras att Sveriges statliga finansiering som andel av exportfrämjandet ligger lägst i en jämförelse med andra

² Här hänvisas till *Oberoende översyn av Sveriges export- och investeringsfrämjande åtgärder*, Arthur D. Little 2007.

liknande länder (s. 143). Stater har dock valt olika institutionella lösningar för sitt främjande och direkta jämförelser är svåra att göra. Vissa allmänna slutsatser kan ändå dras. Den relativa nivån på den svenska statliga andelen av stöd till exportfrämjandet synes lägre än några av de viktigaste konkurrentländerna och har dessutom minskat i omfattning under de senaste åren. UD:s andel av ramanslaget har minskat. Regeringen har också av budgetskäl stängt flera ambassader och generalkonsulat som har haft stor betydelse för Sveriges handels- och främjandeverksamhet. Inför nedläggningsbesluten synes inte de långsiktiga effekterna för svensk ekonomi och välbefinnande ha analyserats på ett djupare plan. Internationella konkurrensskäl talar snarare för att regeringen ska värna en god utlandsnärvaro och bidra till främjande av företagens internationalisering och export. Statsnytteskäl talar för att omfattningen av det statliga åtagandet, om detta definieras som basanslaget, inte ska minska. Snarare bör det öka. Internationellt främjande av svenska ekonomiska intressen missgynnas också av stängningar av beskickningar, inte minst på tillväxtmarknader.

5.1.2 Många svenska handels- och främjandeaktörer

Enligt instruktion för Regeringskansliet (SFS 2009:223) ansvarar UD inom Regeringskansliet för utrikeshandel och handelspolitik, genomförande av EU:s inre marknad, investerings- och exportfrämjande åtgärder.³ Men det finns många andra offentliga aktörer verksamma inom dessa områden (en rimligt fullständig förteckning finns i bilaga 9). Exportkreditnämnden (EKN), Invest Sweden, Kommerskollegium, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Svenska institutet (SI) samt Exportrådet, AB Svensk exportkredit (SEK), Sveriges standardiseringsråd (SSR) och Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet (NSU) lyder under handelsministern i UD. Biståndsministern i UD är huvudman för Sida och Swedfund AB, vilka också berörs av regeringens handels- och främjandepolitik. Under Näringsdepartementet lyder myndigheterna Tillväxtanalys och VisitSweden AB, vars uppdrag nära knyter an till utrikesförvaltningens främjandeuppdrag.⁴ Frågor om främjande

³ Förutsättningarna för handelsfrågorna och främjandeverksamheten i utrikesrepresentationen återfinns i förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR).

⁴ Till Näringsdepartementets energienhet finns även ett sekretariat för miljöteknikexport till Indien, Kina och Ryssland knutet. Sekretariatet har bildats på initiativ av UD, Miljö- och Näringsdepartementet. Inrättandet av sekretariatet utgör en del av regeringens strategi för att Sverige ska ha en ledande internationell roll inom miljöteknik och som en av de stora tillväxtmotorerna i svensk ekonomi.

av försvarsmaterielexport faller under Försvarsdepartementet och ligger på Försvarsexportmyndigheten. I UD:s ministerkansli finns en särskild samordnare för export av försvarsmateriel. Även regionala och kommunala organisationer har vissa uppdrag inom internationellt främjande. Som redovisats ovan lägger flera departement i Regeringskansliet omfattande främjandeuppdrag på myndigheter och offentliga aktörer som lyder under handelsministerns ansvarsområden.

Många utredningar har sett över främjandet, senast SOU 2008:90 *Svensk export och internationalisering – utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande* och Ds 2009:35 *Vad kräver krisen av främjandet?*. Som framgår inledningsvis i detta kapitel ska denna utredning enligt direktiven endast beröra utrikesförvaltningens styrning och samordning.

UD:s organisation för handelspolitik och främjande

UD:s enhet för internationell handelspolitik (UD-IH) är Regeringskansliets centrala enhet för handelspolitiska frågor. Enheten har övergripande och samordnande ansvar för frågor rörande EU:s gemensamma handelspolitik samt multilateral handelspolitik i internationella organisationer som WTO, OECD och UNCTAD. Enheten är engagerad i Regeringskansliets arbete med globaliseringsrelaterade handelsfrågor, t.ex. utveckling, bistånd, miljö, klimat, korruptionsbekämpning och CSR. Vidare hanterar enheten, i samarbete med UD:s geografiska enheter, bilaterala och regionala frihandelsförhandlingar. UD-IH ansvarar även för arbetet med att identifiera och eliminera handelshinder, vilket bl.a. inkluderar EU:s marknadstillträdesstrategi. En allt viktigare del av handelspolitiken rör i dag områden som tjänster, investeringar, offentlig upphandling, konkurrenspolitik och andra frågor som till sin karaktär är gränsöverskridande. Det innebär att enheten har kontaktytor mot ett flertal andra departement och ett stort antal myndigheter och organisationer. Därtill arbetar enheten med vissa tullrelaterade frågor som internationellt tullsamarbete och ursprungsregler.

UD:s enhet för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM) svarar för frågor om genomförande och utveckling av EU:s inre marknad (fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital), övergripande policyfrågor i svensk inre marknadspolitik och samordning av Konkurrenskraftsrådet. Enheten ansvarar också för

horisontella frågor om främjandet av svenska intressen i utlandet inklusive handels-, investerings- och kulturfrämjande samt Sverige-bilden i utlandet (jämför avsnitt 3.2 om offentlig diplomati). Enheten är huvudman för Exportkreditnämnden (EKN), Sveriges exportråd (Exportrådet), Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (Invest Sweden), Svenska institutet (SI) och AB Svensk exportkredit (SEK) liksom för de myndigheter som lyder under UD på handelsområdet (Kommerskollegium och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Swedac) samt för det statliga bidraget till Sveriges standardiseringsråd (SSR). Till UD-FIM är även ett projektexportsekretariat knutet (UD-FIM-PES). Sekretariatet ska verka för ökad svensk projektexport och upphandling från svenska företag till projekt finansierade av multilaterala institutioner. Inslaget av offentligt beslutsfattande, inte sällan med politiska implikationer, skapar behov av kontakter på hög officiell nivå för att nå framgång. Kunderna utgörs i regel av stora privata, statliga och kommunala aktörer. Ofta involveras finansiering från internationella organ, finansieringsinstitutioner eller bilaterala finansieringsorgan, såsom FN, Världsbanken, EU, regionala utvecklingsbanker eller Sida. Andra viktiga aktörer i projektexportfrämjandet är Exportrådet och i ökande utsträckning utrikesrepresentationen. Många av projektinsatserna har bidragit till nya sysselsättningstillfällen i Sverige.

UD:s geografiska enheter ansvarar för helheten av Sveriges relationer med länderna inom respektive region. Det övergripande ansvaret för bilaterala och regionala handelspolitiska frågor samt Sverigefrämjande faller alltså under dessa enheters ansvar.

Utrikesrepresentationens verksamhet

Det är endast ett fåtal av Sveriges offentliga aktörer med handels- och främjandeuppdrag som har permanent närvaro i utlandet. Samordning av dem utövas normalt av ambassader och generalkonsulat genom löpande samråd med de andra berörda såsom Exportrådet, Invest Sweden, SI, Tillväxtanalys och VisitSweden.

På det handelspolitiska området har en ambassad som uppgift att följa den ekonomiska och kommersiella utvecklingen i värdlandet och att bevaka frågor rörande EU:s yttre handelspolitik och fria rörlighet på den inre marknaden. Ambassaden för samtal med politiska och samhällseliga befattningshavare och arbetar med offentlig

diplomati för att främja svenska intressen (jämför avsnitt 3.2). Ambassaden företräder och förklarar Sveriges och EU:s politik i ekonomiska och handelspolitiska frågor. För att nå framgång i dessa ofta multilaterala förhandlingar är utlandsorganisationens uppgift att skapa och upprätthålla allianser och nätverk av stor vikt. Ambassaden förmedlar även kontakter mellan svenska företag och beslutsfattare i landet, hanterar handelshinder, sätter den kommersiella och ekonomiska utvecklingen i en politisk kontext, hjälper praktiskt svenska företag och utför viss projektbevakning.

Utgångspunkten för beskickningarnas främjandeverksamhet är riksdagens mål om att öka tillväxten och sysselsättningen i Sverige. I departementets anvisningar framgår att det s.k. vardagsfrämjandet ska prioriteras framför enskilda arrangemang och program. Sedan 2010 ska alla ambassader utarbeta en landvis främjandeplan på ett till tre års sikt i samråd med andra svenska främjandeorganisationer i landet. Fördelningen av medel beslutas av UD och följer ett antal kriterier. Medel för handels- och investeringsfrämjande aktiviteter allokeras från anslag 2:3 Exportfrämjande verksamhet inom utgiftsområde 24 Näringsliv⁵. Flertalet beskickningar tilldelas även delegerade medel från anslaget 1:10 Information om Sverige i utlandet⁶ (Sverigeinformation, Sverige bilden och kulturfrämjande).

På orter med flera offentliga främjandeaktörer finns risk för suboptimeringar. Att flera departement lägger ut främjandeuppdrag på olika aktörer komplicerar samordningen. En av denna utrednings huvudpunkter handlar just om att nyttja verksamhetssynergier och undvika dubbelarbete. Samråd och samarbete mellan utrikesrepresentationen och berörda offentliga främjandeaktörer behöver, enligt utredningens mening, utvecklas lokalt. Administrativa synergier behöver skapas på de orter där flera berörda myndigheter är verksamma. I utredningens delbetänkande (SOU 2010:32) framhölls att UD borde ta initiativ till att på orter där svensk offentlig förvaltning har en bred närvaro undersöka olika möjligheter att nyttja gemensamma stödfunktioner och därigenom frigöra resurser för flera aktörer (s. 145). Samlokalisering bör eftersträvas (som *House of Sweden* i Washington DC). Dels skapar det tydlighet och tillgänglighet för värdlandets representanter att svenska myndigheter återfinns under samma tak, dels möjliggörs samarbetsmöjligheter inom ambassaden. Principen ska

⁵ År 2010 208,8 miljoner kronor, vilket inkluderade särskilda poster till regeringens och Regeringskansliets disposition.

⁶ År 2010 15,8 miljoner kronor.

vara att den plattform som en ambassad utgör för svenska officiella representanter i ett land ska nyttjas av Sveriges offentliga aktörer. Andra statliga aktörer som besöker ett land i främjandesammanhang bör även informera beskickningen och/eller andra relevanta svenska aktörer, bl.a. för att kunna utnyttja dessas kunskaper och nätverk i landet.

Honorärkonsulatens särskilda roll

I UD:s handbok för den honorärkonsulära verksamheten framgår att honorärkonsulaten ska bistå den överordnade utlandsmyndigheten i dess Sverigefrämjande verksamhet i den utsträckning som utlandsmyndigheten begär (paragraf 6 och 19 i förordning 1992:247).⁷ Honorärkonsulaten ska kunna stödja Sveriges samlade näringslivsfrämjande verksamhet. Deras informationsverksamhet sker främst genom att besvara förfrågningar om Sverige och svenska förhållanden.⁸

Honorärkonsulatens roll i utrikesrepresentationen diskuterades i delbetänkandet. Honorärkonsulatsorganisationen bör göras mer verksamhetsanpassad och dess omfattning i Norden och EU-området prövas mot verksamhetsnyttan. Verksamheten bör integreras i verksamhetsplaneringen för utrikesrepresentationen.

Utöver de konsulära uppdragen har honorärkonsulaten över tid blivit en allt mer varaktig resurs i främjandearbetet. Honorärkonsulatens främjanderoll har på många håll utökats och utgör ofta ett viktigt stöd för de Stockholmsbaserade sändebuden. Utredningen välkomnar denna utveckling. UD bör samtidigt stärka samarbetet och dialogen om främjandet med honorärkonsulaten och utveckla deras förmåga att vara goda budbärare av varumärket Sverige. Ambitionen måste vara att använda honorärkonsulaten strategiskt och genomtänkt i Sverigefrämjandet.

⁷ Styrande regelverk för honorärkonsulterna är Regeringskansliets föreskrifter om ersättning åt honorärkonsuler för medverkan i ärenden om konsulärt ekonomiskt bistånd (UF 2003:11), Regeringskansliets föreskrifter om honorärkonsulat och honorärkonsuler (UF 2008:2) samt Regeringskansliets föreskrifter om diarium och arkiv vid honorärkonsulat (RKF 2009:1).

⁸ Informationsmaterial från SI och Invest Sweden tillhandahålls.

Främjande på den europeiska nivån

Inom EU förekommer främjande i ökad utsträckning. Nätverket *Enterprise Europe Network* ger företag information om EU-regelverket och bedriver företagsmatchning. Likaså organiseras delegationsresor till icke-europeiska marknader. EU har ett ökande antal kontor med handelsfrämjande uppgifter i tredje land. I vissa länder finns europeiska handelskamrar. I takt med att EU-agendan fokuserar på ökad europeisk konkurrenskraft och internationalisering av små och medelstora företag, genom bl.a. EU2020-agendan och *Small Business Act*, förutses dessa aktiviteter öka i omfattning. Det europeiska nätverket av nationella kulturinstitut (EUNIC) arbetar för gemensamt kultur- och Europafremjande inom EU, men framförallt i tredje land. SI representerar Sverige i detta nätverk.

Från svensk utgångspunkt är det viktigt att EU:s främjande koncentreras till marknadstillträdesfrågor. Det bör inte vara EU:s uppgift att handfast medverka i främjande av enskilda företags verksamhet. Det kan inte heller förväntas att EU kan ta över nationella främjandeuppgifter.

Samråd inom UD och Regeringskansliet

UD:s uppgift att tillvarata svenska intressen inom EU:s globala handelspolitik innebär nära samråd mellan berörda funktionella och geografiska enheter i UD och med övriga departement. Den externa handelspolitiken omfattar inte bara de traditionella gränshinderfrågorna utan också i ökande utsträckning nationell reglering och de övergripande globaliseringsperspektiven. UD-IH ansvarar för samråd och koordinering av svenska positioner inför EU:s handelspolitiska kommitté liksom en rad andra handelspolitiskt relaterade arbetsgrupper och kommittéer i EU. UD-IH svarar också för WTO- och OECD-samordningen i Regeringskansliet. Enheten är också sammankallande för Regeringskansliets referensgrupp för frågor om företagens sociala ansvar, liksom referensgruppen för handelspolitiska frågor. Båda grupperna har ett brett deltagande från näringsliv, civilt samhälle och myndigheter. UD-IH är därutöver sammankallande för den Nationella kontaktpunkten – ett forum för diskussioner i frågor med koppling till OECD:s riktlinjer för multinationella företag.

UD-FIM ansvarar för samordningen av Sverige-, handels- och investeringsfrämjandet. På inre marknadsområdet innebär det nära samråd med övriga Regeringskansliet inför rådsmöten och EU-nämnden. UD-FIM samlar regelbundet tjänstemän med främjaruppgifter i övriga UD och på olika departement. Nätverken syftar till informations- och erfarenhetsutbyte, planering och samverkan, t.ex. delegationsresor och inkommande besök. Chefen UD-FIM leder även Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet (NSU) som är ett forum för informationsutbyte, samordning och gemensamt agerande inom Sverigeprofilering. I nämnden ingår cheferna för UD-PIK och Näringsdepartementets enhet för entreprenörskap, generaldirektörerna för Invest Sweden och Svenska institutet samt VD-arna för Exportrådet och VisitSweden. Utgångspunkten för verksamheten är den gemensamma kommunikativa plattform, som har utarbetats av NSU.⁹ Nämndens uppdrag har i praktiken begränsats till ett samarbete om Sverige bilden och fördelning av begränsade medel för projekt som involverar minst två NSU-aktörer.

De flesta departementen i Regeringskansliet har med tiden blivit alltmer engagerade i handels- och främjandearbetet. Näringsdepartementet ansvarar för entreprenörskap, innovation, regional tillväxt och IT – frågor som skär in i handels- och främjandeverksamheten i vidare mening. Dessutom ansvarar departementet för inhemsk reglering inom vissa områden som får allt större betydelse i internationella handelsavtal. Justitiedepartementet har bl.a. ansvar för frågor som rör immaterialrätt, vilket är en viktig aspekt av den moderna handelspolitiken. På vissa områden förekommer ett nära samarbete mellan departementen, t.ex. i främjande av miljöteknikexport (UD, Närings- och Miljödepartementet), livsmedellexport och utländsk matturism (UD, Landsbygds- och Näringsdepartementet), reformer av jordbruks- och fiskeripolitiken och dess handelspolitiska konsekvenser (UD och Landsbygdsdepartementet), hälso- och sjukvård (UD och Socialdepartementet), ekonomisk infrastruktur som skatteavtal och investeringsavtal (UD och Finansdepartementet) samt inom försvarsmaterielexport (UD och Försvarsdepartementet). Kulturdepartementet utser kulturråden på sju beskickningar¹⁰ medan UD-FIM ansvarar för inriktning av de offentliga medel som ska finansiera kulturrådets verksamhet. Bredvid av uppgifter och kompetenser i Regeringskansliet inom främja-

⁹ Information om den kommunikativa plattformen finns på www.sweden.se

¹⁰ I februari 2011 fanns kulturråd i Belgrad, Berlin, London, Moskva, Paris (Svenska institutet huvudman), Peking, Washington DC och EU-representationen i Bryssel.

ndeområdet skapar ett ömsesidigt förstärkande men leder också till överlappning och suboptimering.

I den s.k. Exportutredningen (SOU 2008:90) föreslås att en utvecklad internationaliseringsstrategi bör utgöra den viktigaste komponenten i Regeringskansliets främjandearbete som integrerar näringspolitik, handelspolitik och investeringsfrämjandet. Exportutredningen föreslår också att ett permanent Globaliseringsråd placerat vid Statsrådsberedningen bör ta fram strategin för hur Sverige bäst ska ta tillvara möjligheterna att möta utmaningarna i den internationella ekonomin. Utöver strategisk planering bör Regeringskansliet ansvara för resursallokering, samordning och utvärdering. Det omfattar även kapacitet att formulera tydliga uppdrag för de myndigheter och organisationer som genomför främjandet. Exportutredningen rekommenderar att Regeringskansliet genomför de organisatoriska förändringar som är nödvändiga för att uppfylla dessa funktioner. Utredningen föreslår också ett antal element som denna internationaliseringsstrategi bör innefatta (s. 283–285). Vidare menar Exportutredningen att Regeringskansliets organisation bör förändras för att bryta uppdelningen mellan inhemsk näringspolitik och politiken för att främja utländsk expansion (s. 267). Insatserna skulle därmed bättre möta de utmaningar som dagens företag möter. Även Globaliseringsrådet är inne på samma linje i sin slutrapport Ds 2009:21 *Bortom krisen* (s. 95–96).

Utrikesförvaltningsutredningen menar att många av Exportutredningens förslag är relevanta. Regeringskansliets uppgift att effektivt samordna och styra det svenska främjandet har blivit alltmer komplex. Bristande samverkan mellan offentliga främjandaktörer riskerar att göra svenska insatser mindre verkningsfulla. Om resursfördelningen mellan dessa aktörer blir styrande framför företagets behov finns risk för suboptimeringar och mistade synergivinster. Utredningen anser därför att samordningen och styrningen av de offentliga insatserna för främjande behöver stärkas mellan berörda aktörer, såväl i Sverige som i utlandsorganisationen. Regeringskansliet behöver stärka sin överblick.

Tillväxtanalys utlandsverksamhet

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) samt Tillväxtverket ersatte den 1 april 2009 de nedlagda myndigheterna Glesbygdsverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier

(ITPS) och Verket för näringslivsutveckling (NUTEK). Regeringen ville därigenom skapa ett mer sammanhållet arbete inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft. Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att belysa de områden som har störst betydelse för tillväxt. Det övergripande målet är att stärka den svenska konkurrenskraften och att skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag i alla delar av landet. Myndigheten arbetar med utvärderingar, analyser och statistik i ett brett svenskt och internationellt perspektiv. Arbetet vilar på vetenskap och beprövad erfarenhet och kunskapsunderlag ska ligga till grund för politiska ställningstaganden i regering och riksdag. Myndigheten lyder under Näringsdepartementet och har utlandsbaserad omvärldsbevakning vid självständiga kontor i Bryssel, Washington, Los Angeles/San Francisco, Peking, Tokyo och New Delhi. Ett kontor planeras att öppnas i Brasília. Utlandskontoren ska samverka med andra svenska främjandeorganisationer på orten. Tidigare benämndes denna del av verksamheten för Sveriges Tekniska Attachéer (STATT) som ITPS tog över ansvaret för 2001.

Utredningen anser att Tillväxtanalys uppdrag att stärka den svenska konkurrenskraften och utlandsverksamhet har tydliga beröringspunkter med utrikesförvaltningens uppdrag att främja svenskt näringsliv och Exportrådets uppdrag att stödja svenska företags internationalisering. Tillväxtanalys analysverksamhet har stor betydelse för regeringens näringslivsfrämjande verksamhet, både den direkta och den mer långsiktiga. Analyser måste därför göras tillgängliga och nyttjas på ett mer systematiskt sätt och integreras i regeringens samlade främjandeverksamhet. En av denna utrednings huvudpunkter rör behovet av att nyttja verksamhets-synergier och undvika dubbelarbete, såväl mellan huvudmän (t.ex. inom Regeringskansliet) som i utlandsorganisationen. Det gäller också Tillväxtanalys. Det finns därför skäl att aktualisera att Tillväxtanalys utlandskontor särskiljs och förs till annan myndighet. Se resonemang ovan under rubriken om utrikesrepresentationens verksamhet.

En modell för effektivare styrning och samordning av främjandet

Den nuvarande främjandestrukturen har växt fram under lång tid och varje enskild komponent har tillkommit av goda skäl. Men frågan är hur ändamålsenliga de är för att förverkliga regeringens

politik. För företagen riskerar komplexiteten att göra systemet alltmer överskådligt och svårgenomträngligt. Ur regeringens perspektiv handlar det om hur de samlade anslagen för främjandepolitik bäst används och om hur det komplexa systemet av aktörer och olika stödformer bäst kan formeras för att göra störst nytta för näringslivet och Sverige.

Att arbeta för en effektivare, mer strategisk och enhetlig styrning är en del i regeringens arbete för att utveckla styrningen. Denna ansats kommer till uttryck i den problembeskrivning av nuvarande styrning som ges i styrtredningens betänkande SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. En central tanke i denna utredning är att fokus i styrningen bör ligga på verksamheterna snarare än på myndigheterna (s. 11). Utredningen menar att myndighetsstyrningen i Regeringskansliet i alltför hög grad domineras av ett inifrånperspektiv. Utrikesförvaltningsutredningen menar att detta perspektiv även dominerar i Regeringskansliets styrning av främjandeverksamheten. Styrningen är i många avseenden splittrad när det gäller uppdrag och finansiering samt för mål och mätsystem som fokuserar på enskilda myndigheters/aktörers prestationer snarare än effektivitet och kvalitet i mötet med företagen.

Regeringskansliets styrning måste i högre grad utgå från att många myndigheter tillsammans utgör kompletterande delar av ett system som företagen möter och att det är systemet som ska styras. Utredningen menar att främjandepolitiken bör utvecklas från styrning av enskilda myndigheter med ett produktionsperspektiv (inifrån och ut) till styrning av ett system med ett företagsperspektiv (utifrån och in). Det ställer nya krav på samverkan av flera processer inom Regeringskansliet och krav på en samlad styrning av de myndigheter som behöver samverka för att möta företagarna på bästa sätt. Givet denna helhetssyn bör den enskilda myndigheten betraktas och styras som delsystem där mål och mätsystem ska utformas så att de stödjer syftet med regeringens samlade främjandepolitik och säkerställer att den slår igenom i det operativa arbetet. Ett strategiarbete kräver bl.a.

- att ledningsprocessen i Regeringskansliet utvecklas och samordnas så att regeringens främjandepolitik får ett tydligare genomslag i styrningen av olika myndigheter och berörda organ,
- att behovet av samverkan mellan olika aktörer beaktas bättre i styrningen, samt

- att en samlad bild tas fram över alla insatser som förändrar det system företagaren möter, dvs. aktörsstrukturer, stödformer, regelförenklingsarbete, lagstiftningsinitiativ, m.m.

Att styra verksamheter som system innebär ett delvis annat sätt att tänka kring styrning. I Sverige har tänkandet anammats inom sjukvården, men också inom vissa kommuner. För att röra sig i den önskade riktningen behöver regeringen skapa en ordning som garanterar en enhetlig styrning av främjandepolitiken och de genomförande aktörerna. Näringslivet måste få en tydlig bild av vem som har ansvaret för handels- och investeringsfrämjandet och möjlighet till uppföljning. Utredningen menar att regeringen behöver inrätta en huvudmannagrupp för berörda departement under ledning av statssekreteraren med ansvar för handels- och främjandefrågor. Huvudmannagruppen bör särskilt ansvara för de främjandemedel som står till regeringens disposition. En främjarsamordnare från UD-FIM bör utses för att tillsammans med berörda departement i Regeringskansliet ansvara för det löpande arbetet. I anslutning till huvudmannagruppen bör också en arbetsgrupp sammanställas vid behov. Den bör bestå av representanter för centrala främjandeaktörer som Exportrådet, Försvarexportmyndigheten, Invest Sweden, Kommerskollegium (tekniska handelshinder och importfrämjande), SI, Swedfund, Tillväxtanalys och VisitSweden.

Huvudmannagruppen ska verka för bättre måluppfyllelse av regeringens ambition att genom statliga medel öka det svenska välståndet och göra det möjligt för fler svenska företag att växa internationellt. Verksamheten ska leda till en starkare ekonomisk utveckling och sysselsättning i Sverige. Med en tydlig målsättning är det möjligt att prioritera och därmed styra samordningen. Uppgifterna bör i huvudsak skötas av tjänstemän från berörda departement och bl.a. innehålla följande:

- värna företagarperspektivet och en helhetssyn,
- ta fram en samlad strategi för främjande utifrån politiska mål och
- operationalisera strategin i en handlingsplan i vilken ansvariga enheter i Regeringskansliet, myndigheter och andra berörda organ tydliggörs.

En huvudmannagrupp måste tydligt eftersträva att undvika suboptimeringar i främjandeverksamheten. För att skapa en verkligt

sammanhållen styrning, möjliggöra synergier och samordna främjandeverksamheter måste steg tas i riktning mot att fördelning av resurser till olika myndigheter koordineras och ställs mot varandra. En helhetssyn på främjandeverksamheten och vilka mål den ska uppnå måste här vara styrande. Harmonisering av regleringsbrev utifrån satta mål bör vara en central uppgift för gruppen. Det kan även finnas anledning att i huvudmannagruppen föreslå att insatser koncentreras gentemot ett särskilt land eller en särskild region för att uppnå maximal effekt, såsom genom t.ex. Sverigeåret i Polen år 2003.

Detta resonemang om helhetssyn på verksamheter och om sammanhållen styrning återknyter till utredningens förslag i kapitel 4 om en statssekreterargrupp för formulering av policy i vissa internationella frågor. I kapitel 6, som handlar om utrikesförvaltningens interna styrning, görs liknande bedömningar. Se även resonemang ovan under rubriken om utrikesrepresentationens verksamhet.

Konsekvenser för Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet?

Nämndens för Sverigefrämjande i utlandet (NSU:s) roll är betydelsefull för den samlade Sverige bilden i utlandet och ett viktigt forum för samordning mellan berörda aktörer. Den kommunikativa plattformen har varit och är ett verkningsfullt stöd för Sverigefrämjande insatser.

NSU:s roll och mandat behöver anpassas till den föreslagna nya strukturen. En mekanism bör inrättas så att huvudmannagruppen och NSU löpande informerar varandra om respektive verksamheter. Det bör även övervägas att ge NSU ett nytt och bredare mandat för samordning av Sverige bilden i utlandet, inklusive organisatoriska frågor och administrativ samverkan med utrikesrepresentationen. Kriterium för deltagande i NSU måste vara utlandsverksamhet och att resurser avsätts för gemensamma Sverigefrämjande insatser på basis av den kommunikativa plattformen. Utredningen vill i sammanhanget understryka vikten av att näringslivsfrämjande aktörer tar en aktiv del i NSU:s arbete.

5.1.3 Samarbete och rollfördelning mellan utrikesförvaltningen och Exportrådet

Enligt direktiven ska utredningen särskilt analysera och ge förslag till åtgärder angående samarbete och rollfördelning mellan utrikesförvaltningen och Exportrådet i Sverige och utomlands. Handelssekreterarnas roll och mandat i ljuset av Wienkonventionen ska belysas och jämförelser med hur andra europeiska länder, såsom Danmark, Irland och Österrike, hanterar dessa frågor ska också göras. Jämförelsen med andra länder återfinns i bilaga 7 under internationella jämförelser.

Avtalet mellan staten och näringslivet

Sveriges exportråd bildades den 1 juli 1972 efter förhandlingar mellan staten och näringslivet. Motiven återfinns i proposition 1972:31 *om inrättande av Sveriges exportråd m.m.* där det poängteras att det borde ske en samordning av den exportfrämjande verksamheten av myndigheter och organisationer. Exportrådet gavs vid bildandet ingen associationsrättslig status, ett förhållande som gällt sedan dess. Rådet är ett fristående privaträttsligt juridiskt subjekt avskilt från staten med näringslivet och staten som huvudmän. Överenskommelsen har beskrivits som 1972 års ”handslag” mellan staten och näringslivet om den exportfrämjande verksamheten. Upplägget präglades av den dåvarande ekonomiska och politiska omvärlden. Det var naturligt att Sveriges exportrepresentation hade en gemensam privat och statlig förankring.

År 1975 tog Exportrådet över administrationen av handelssekreterarverksamheten från dåvarande Handelsdepartementet. Då lades också grunden för Exportrådets s.k. funktionella direktiv rätt genom rätten att planera och leda handelssekreterarens verksamhet samt den exportfrämjande verksamheten inom utrikesrepresentationen. Detta skedde genom en särskild lag (1975:490) *om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande handelssekreterare m.m.* och den samma dag antagna förordningen (1975:491) *om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande handelssekreterare m.m.* År 1980 preciserades den s.k. funktionella direktiv rätten ytterligare i proposition 1979/80:16 *om riktlinjer för den statliga exportfrämjande organisationen*. Den administrativa ledningen och budget-

ansvaret för främjandet i utrikesrepresentationen har dock hela tiden legat kvar i UD.

Avtalet mellan staten och näringslivet (genom Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening – SAU) har sedan 1972 ändrats ett flertal gånger, senast den 28 maj 2004. Avtalet är godkänt av riksdagen, men smärre ändringar kan fastställas av regeringen efter godkännande av SAU.

Exportrådets resursutveckling

Fram till 2003 finansierades Exportrådets verksamhet till en mindre del via medlemsavgifter. Sedan dess har medlemsavgiften ersatts av ett årligt bidrag från SAU om nio miljoner kronor, vilket utgör näringslivets del av den grundläggande finansieringen.

En hög andel statlig finansiering speglade Exportrådets verksamhet under 1970- och 80-talet. Budgetåret 1991/92 finansierades rådets verksamhet med cirka 240 miljoner kronor i statligt uppdrag, 25 miljoner kronor i abonnemangavgifter och cirka 150 miljoner kronor i intäkter från företag för uppdrag och deltagande i aktioner. Den offentliga andelen utgjorde således drygt 60 procent av Exportrådets totala omsättning. Med de förändringar av det statliga uppdraget som följde på proposition 1991/92:108 *Statens roll vid främjande av export* minskade det statliga uppdraget. Under 1990-talet varierade Regeringskansliets årliga anslag till Exportrådet mellan 150 och 200 miljoner kronor, vilket motsvarade mellan 30 och 50 procent av den samlade omsättningen.

Det offentliga anslagets utbetalningar har i regel varierat mellan cirka 215 och 250 miljoner kronor under 2000-talet (år 2006 utgjorde ett undantag).¹¹ Samtidigt utvecklades Exportrådets strategi- och konsultverksamhet och de affärsmässigt uppdragsbaserade intäkterna ökade i ett gott konjunkturläge. Efter 2007 har regeringens totala anslag till Exportrådet legat mellan 240 och 250 miljoner kronor, dvs. runt 40 procent av Exportrådets totala omsättning. Om konjunkturutvecklingen förbättras och konsultverksamheten fortsätter att vara framgångsrik är det inte otänkbart att den offentliga andelen minskar ytterligare under de närmaste åren.

¹¹ Fördelning statliga intäkter/total omsättning i miljoner kronor enligt uppgift från Exportrådet; 2001: 247/482 (51,2 %), 2002: 241/423 (56,9 %), 2003: 227/394 (57,6 %), 2004: 216/417 (51,7 %), 2005: 224/458 (48,9 %), 2006: 291/538 (54,0 %), 2007: 247/566 (43,6 %), 2008: 241/629 (38,3 %), 2009: 247/590 (41,8 %), 2010: 224/517 (43,3 %). Vissa uppdrag sträcker sig över flera år varför en fördelning har gjorts efter det år som intäkterna upptogs.

Exportrådet har m.a.o. genomgått förändringar under de senaste åren till följd av framgångsrik konsultverksamhet och en relativ minskning av det statliga anslaget. De förutsättningar som förelåg när Exportrådet senast utreddes år 2000 har förändrats.

Exportrådet och dess utlandsorganisation

Exportrådets affärsmässiga och framgångsrika konsultverksamhet bygger på att pragmatiskt anpassa verksamhetens innehåll och utformning till efterfrågan och förutsättningar lokalt. I övergripande termer beskriver Exportrådet målet för sin verksamhet som att göra det enklare för svenska företag att växa internationellt. Uppgiften kan vara traditionell export, men lika gärna en etablering utomlands, för tillverkning och försäljning lokalt och för export till Sverige. Rådets tjänster till företagen sträcker sig från förberedande exportinformation och rådgivning till strategiska analyser och handfast hjälp på plats. Det offentliga uppdraget sker i samverkan med den regionala främjarorganisationen i Sverige. Det har två huvudinriktningar: allmän exportinformation och stöd till små och medelstora företag. Det innefattar såväl uppgifter i Sverige såsom webbaserade tjänster, rådgivning och regionala exportrådgivare som insatser genom det omfattande kontorsnätet utomlands. Andra tjänster avseende internationell affärsutveckling är samfinansierade med deltagande företag eller helt företagsfinansierade.

I Sverige bedrivs Exportrådets verksamhet vid huvudkontoret i Stockholm och av regionala exportrådgivare i varje län. Exportrådet har drygt 60 utlandskontor i över femtio länder. Huvudsakligen är kontoren handelssekreterarkontor, men det förekommer också representationskontor och verksamhet i bolagsform (dotterbolag). Antalet kontor har ökat under den senaste femårsperioden. Vissa kontors verksamhet domineras helt av konsultverksamheten och denna trend förstärks genom att delar av det statliga uppdraget utförs i Sverige.

Exportrådet har genom den ovan beskrivna s.k. funktionella direktivrätten rätt att planera och leda handelssekreterarens verksamhet. Enligt samma lag ska Förvaltningslagen (1986:223) tillämpas vid handläggningen av ärenden hos Exportrådet. Samtidigt utgör handelssekreterarkontoren i praktiken utlands/filialkontor för den kommersiella delen av Exportrådets verksamhet underordnad Exportrådets huvudkontor i Stockholm. Av förordning (1988:1093) med

instruktion för handelssekreterare framgår att handelssekreteraren betraktas som en egen myndighet. Till myndigheten Handelssekreteraren hör dennes verksamhet samt, då verksamheten bedrivs vid ett särskilt handelssekreterarkontor, kontoret och de personer som finns anställda av handelssekreteraren.

Samrådsformer mellan utrikesförvaltningen och Exportrådet

Regeringen beslutar varje år om det statliga uppdraget till Exportrådet. Löpande samråd mellan UD och Exportrådet om verksamhets- och resursfrågor sker fyra gånger per år, under ledning av statssekreteraren för handels- och främjandefrågor. I Exportrådets styrelse sitter av hävd en ledamot från UD. Arbetsmöten på tjänstemannanivå sker en gång i månaden. Den vägledning för utlandsmyndigheternas främjandeverksamhet som fastställdes av UD i juni 2010 omfattar också en vägledning för samverkan mellan utrikesrepresentationen och Exportrådet i utlandet:

Exportrådet har en övergripande roll i planering och ledning av handelssekreterarnas verksamhet och exportfrämjandeverksamhet inom utrikesrepresentationen. Den rollen ska utövas inom de ramar och riktlinjer som regeringen årligen beslutar för Exportrådets verksamhet. I praktiken utövas denna övergripande roll genom nära samspel mellan exportrådskontor och utlandsmyndighet i partnerskap för ett gemensamt nationellt intresse. Exportrådet beslutar, inom givna formella ramar, om handelssekreterares anställnings- och arbetsvillkor och leder deras verksamhet. Regeringen utser handelssekreterare på förslag av Exportrådet och efter samråd med berörd regionenhet inom UD och utlandsmyndigheten. Handelssekreteraren är en från utlandsmyndigheten fristående juridisk enhet men är, enligt den generella instruktionen för handelssekreterare, underställd den svenska beskickningschefen när det gäller förbindelser med stationeringslandets myndigheter.

Utredningen SOU 2000:102 *Expert på export* beskriver ansvarsfördelningen för handelsfrämjande insatser utanför Sverige som i grunden oproblematiske. Den framhåller att Exportrådet bistår små och medelstora företag med information och konsultstöd vid etablering och expansion på den utländska marknaden. Ambassaden är tillgänglig som problemlösare och dörröppnare. På de platser där handelskammare finns fyller dessa en kompletterande funktion genom att agera som en naturlig företrädare för de etablerade svenska företagens intressen gentemot lokala myndigheter.

Utrikesförvaltningsutredningen noterar att ambassadernas och generalkonsulatens samverkan i allmänhet är mer frekventa med de redan etablerade företagen i verksamhetslandet. Ambassadens ställning, kontakter och nätverk är av särskild betydelse där den offentliga sektorn spelar en avgörande roll för planering och upphandling, som t.ex. vid internationellt finansierade projekt, projektexport och vid export av försvarsmateriel. Exportrådet inriktar sig på alla typer av företag. En betydande del av verksamheten tas upp av tjänster för små och medelstora företag, för etablering och nya kontakter. Ju avlägsnare och mindre en marknad blir, desto vanligare är det att Exportrådet utför tjänster för större företag.

Exportrådets framgångsrika verksamhet och anpassning till utvecklingen har lett till vissa oklarheter i förhållande till investerings- och importfrämjandet som i grunden har samma globaliserings- och internationaliseringsmål som det moderna exportfrämjandet. Ett svenskt företags etablering utomlands kan innehålla element av både export och import, och i samverkan med internationella samarbetspartners kan den utländska partners investeringar i Sverige vara en del av bilden.

Arbetsfördelning och organisatorisk rågång mellan utrikesrepresentationen och Exportrådets utlandskontor är inte tydlig i alla lägen. Handelssekreterarkontoret är både en del av och inte en del av utlandsmyndigheten, beroende på om det är Wienkonventionen och utländsk rätt som tillämpas eller svensk syn och lagstiftning. Det förekommer att lokalt anställda gentemot lokala myndigheter formellt förs upp som anställda av utlandsmyndigheten, medan de i realiteten arbetar för Exportrådet. Det förekommer också att utlandsmyndigheterna genomför gratis och/eller avgiftsbelagda exportfrämjande tjänster till företag på samma marknad som handelssekreterarens kontor.

Handelssekreterarnas roll och mandat i förhållande till Wienkonventionen

Den diplomatiska beskickningen (ambassaden) är enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser av den 18 april 1961 odelbar och har i konventionen angivna uppgifter och begränsningar. Dess chef leder och ansvarar för hela verksamheten och all anmäld personal. Wienkonventionens artikel 3 anger att en diplomatisk beskickning bl.a. har som uppgift att representera den sändande

staten i den mottagande staten, tillvarata den sändande statens och dess medborgares intressen. Den kan förhandla med den mottagande statens regering, med lagliga medel hålla sig underrättad om förhållandena och utvecklingen i den mottagande staten. Beskickningen har rätt att främja vänskapliga förbindelser mellan den sändande och den mottagande staten och utveckla deras ekonomiska, kulturella och vetenskapliga förbindelser. Av artikel 8 framgår att medlem av beskickningens diplomatiska personal i princip ska vara medborgare i den sändande staten. Det framgår också att diplomatisk personal inte får utses bland de som är medborgare i den mottagande staten annat än med denna stats medgivande, vilket när som helst kan återtas. Av konventionens artikel 41 framgår att beskickningslokal inte får brukas på ett med beskickningens verksamhet oförenligt sätt. Av artikel 42 framgår att en diplomatisk företrädare inte för egen vinning får utöva yrkes- eller affärsverksamhet i den mottagande staten.

Tolkningen av konventionen ligger på den mottagande staten, och det föreligger en relativt väl etablerad internationell praxis, i hög grad uppnådd genom reciprocitet mellan skilda länder. Praxis är relativt strikt, bl.a. för att förhållandena ska vara så tydliga att mottagande stater ska kunna leva upp till sina åtaganden enligt konventionen om skydd för beskickningar, diplomater, familjemedlemmar, m.m.

Utländska beskickningar i Sverige och svenska beskickningar i utlandet, liksom andra länders beskickningar i utlandet, innefattar ofta skilda former av handels-, informations- kultur- och turistavdelningar/kontor som är del av eller har anknytning till beskickningen. Chefer och andra anställda i sådan verksamhet kan vara utsända från hemlandet och kan också vara anmälda som diplomatisk personal.

Internationell praxis i synen på handels- och kulturverksamheter i egna avdelningar/kontor, under separata organ i den sändande staten, är att verksamheten ska vara ren beskickningsverksamhet i konventionens mening, dvs. inte syfta till att skapa vinst för kontoret/verksamheten. Som exempel på verksamhet som inte har ansetts vara beskickningsverksamhet är försäljning av flygbiljetter och språkresor. Ett krav är att verksamheten ska vara direkt underställd ambassadören som företrädare den sändande staten i enlighet med konventionens artikel 3. Vad gäller intäktsfinansiering accepteras normalt statligt reglerade avgifter enligt kommersiell prissättning

(*Diplomatic Law, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Denza 1998, s. 42f).

Synen på vilken verksamhet som kan accepteras under konventionen, och i vilken mån diplomatisk anmälan av personer kan accepteras, blir till sist en avvägning och en samlad bedömning av i vilken mån verksamheten uppfyller konventionens krav. Sverige har traditionellt hållit en tydlig linje gentemot beskickningar i Stockholm i dessa frågor, bl.a. för att inte undergräva svensk skatterätt, men också för att Sverige ska kunna leva upp till sina förpliktelser om skydd m.m.

Enligt Regeringskansliets föreskrifter anmäls handelssekreteraren i värdlandet som ambassadråd eller ambassadsekreterare med funktionsangivelse vid beskickning, alternativt som konsul eller vicekonsul vid konsulat enligt vad Regeringskansliet beslutar i varje särskilt fall. Anställda vid Exportrådet som inte är handelssekreterare ska normalt inte anmälas som beskicknings- eller konsulatsmedlem. Undantag från denna princip kan göras för anställd vars arbetsuppgifter innefattar utförande av ett offentligt uppdrag om det finns särskilda skäl med hänsyn till den anställdes ställning vid myndigheten eller om extraordinära förhållanden motiverar det.¹²

Vissa konkurrensaspekter

I SOU 2000:102 *Expert på export* poängterades att Exportrådet utför lagstadgade uppgifter samtidigt som Exportrådet är en kommersiell aktör. Utredningen välkomnade att näringslivet är aktivt engagerat i det statliga exportfrämjandet och att samverkan mellan staten och näringslivet borde behållas. De konkurrensrättsliga frågor som restes genom konstruktionen ansåg man inte förhindra en fortsatt lösning baserad på 1972 års överenskommelse. Utredningen rekommenderade därför att Exportrådets organisation skulle bibehållas, bl.a. med hänvisning till de synergieffekter som överväger nackdelarna för konkurrensen. Utredningen poängterade även att rådets möjligheter att utföra myndighetsuppdrag inte fick urholkas och att handelssekreterarnas officiella status utomlands inte fick riskeras. Utredningen ansåg det dock vara problematiskt att Exportrådet saknade associationsrättslig status. En genomgång av fyra alternativa tillvägagångssätt diskuterades:

¹² En ny föreskrift om anmälan av personal utomlands bereds i UD när utredningen skrivs.

1. Statusfrågan lämnas därhän.
2. Exportrådet omvandlas till aktiebolag.
3. Exportrådet omvandlas till ideell förening.
4. Exportrådet delas upp i en myndighetsdel och ett bolag.

Utredningen *Expert på Export* landade vid att en omvandling av Exportrådet till ett aktiebolag skulle ge störst fördelar. Utredningens förslag ledde inte till någon åtgärd av regeringen.

Konkurrensverket pekade i sitt yttrande m.a.a. utredningen *Expert på export* (Dnr 1002:2000) på de nackdelar från konkurrensynpunkt som kan uppstå när kommersiell verksamhet och myndighetsuppgifter utövas av samma aktör. Det gällde risk för subventionering, eventuella kostnadsfördelar, initial fördel gentemot konkurrenter eller genom det kontaktnät som redan har byggts upp i myndighetsrollen.

Konkurrensverket menade att den effektivaste lösningen för att eliminera risken för bl.a. korssubventionering torde vara att organisatoriskt helt skilja de konkurrensutsatta verksamheterna från myndighetsdelen i det statliga uppdraget. Om den organisatoriska åtskillnaden inte genomfördes, vore det enligt Konkurrensverket av största betydelse att det statliga uppdraget till Exportrådet blir tydligare specificerat. Exportrådets olika roller och råkången mellan det statliga basuppdraget och övriga verksamheter måste enligt verkets mening klargöras tydligt och borde specificeras i det årliga regeringsbeslutet med riktlinjer för verksamheten. Med en tydligare specificering skulle det också bli lättare att redovisa särkostnaderna för rådets olika verksamheter. Vad gällde statliga uppdrag utöver basuppdraget, där även andra än Exportrådet hade kompetens att utföra dem, anslöt sig Konkurrensverket till utredningens förslag att dessa uppdrag borde upphandlas under konkurrens.

Fyra handlingsalternativ

Denna utredning har identifierat fyra handlingsalternativ för Exportrådets status med avseende på dess relation med utrikesförvaltningen:

1. Nuvarande organisation och arbetsfördelning bibehålls.

2. Det näringslivsfrämjande uppdraget samlas som dotterbolag i ett helstatligt holdingbolag, handelssekreterarorganisationen bevaras och Sverigefrämjandet hanteras separat.
3. Det offentliga främjandeuppdraget samlas i en myndighet under UD och konsultverksamheten läggs i ett kommersiellt bolag.
4. Sverigefrämjandet samlas i utrikesförvaltningen och handels- och investeringsfrämjandet blir en pelare i UD på samma sätt som säkerhetspolitik, utvecklingspolitik etc.

Det finns varianter på de fyra handlingsalternativen. Till exempel skulle alternativen 3 och 4 kunna bibehålla en del av det statliga uppdraget som ett handelsfrämjande anslag för uppdrag. En nackdel vore dock att den koncentration och kritiska massa som åstadkoms undergrävs. De ovan nämnda konkurrensaspekterna skulle få lösas, sannolikt genom upphandling. Samtliga alternativ skulle förmodligen kräva en särskild organisationsutredning. Alternativ 1 skulle inte kräva någon riksdagsbehandling.

1. Nuvarande organisation och arbetsfördelning bibehålls

Fördelar med detta alternativ är att den nuvarande organisationen har en lång tradition som är väl förankrad. EKN och SEK behöver inte förändras. Exportrådet får fortsatt en stark oberoende verksamhet, nuvarande affärsmässighet försäkras och anslagsförhållandet till Regeringskansliet och myndigheter bibehålls. Exportrådets framgångsrika verksamhet kan fortsätta.

Nackdelar är eventuella frågetecken kring uppfyllande av Wienkonventionen och konkurrensregler samt den oklara ansvarsfördelningen mellan Exportrådet och beskickningarna.

Med denna lösning blir det nödvändigt att förtydliga det statliga uppdraget vilket kan kräva ökade statliga anslag för att upprätthålla nivån. Handelssekreterarkontorens verksamhet och myndighetsstatus behöver rätas ut liksom arbetsfördelning i förhållande till utrikesrepresentationen. Eventuella frågetecken kring den affärsmässiga avgifts- och prisstrukturen behöver lösas.

2. Det näringslivsfrämjande uppdraget samlas som dotterbolag i ett helstatligt holdingbolag, handelssekreterarorganisationen bevaras och Sverigefrämjandet hanteras separat

Fördelar med detta alternativ är verksamhetens oberoende från regeringen och Regeringskansliet. Det kan leda till förbättrad affärsmässighet, finansiell styrka och sänder signal om en nysatsning på handelsfrämjandet. Konkurrensförhållanden mellan bl.a. Exportrådet och Invest Sweden kan lösas ut inom moderbolaget. Goda möjligheter ges till inflytande för näringslivet i styrelsen och anslagsförhållandet till regeringen, Regeringskansliet och myndigheter kan bibehållas.

Det finns även nackdelar med ett förstärkt oberoende av regeringen och Regeringskansliet. Det blir en kontroversiell lösning givet rollfördelningen mellan intäktsfinansierad och offentligt finansierad verksamhet. De konkurrensrättsliga frågetecknen ökar och det kan leda till oklarheter i förhållande till EG-rätten. Frågetecknen avseende Wienkonventionen i förhållande till affärsmässigt vinstdrivande och privaträttsliga verksamheter kvarstår.

I en sådan konstruktion måste det klargöras vilka som blir dotterbolag, dvs. Exportrådet, Invest Sweden, EKN, SEK samt möjligen Tillväxtanalys och VisitSweden. Med denna lösning blir det nödvändigt att förtydliga det statliga uppdraget till Exportrådet. Det kommer att krävas ett reguljärt statligt uppdrag vid alla handelssekreterarkontor och eventuella krav på ökade statliga anslag. Frågorna kring den affärsmässiga avgifts- och prisstrukturen, handelssekreterarkontorens verksamhet och dess myndighetsstatus kvarstår. Konkurrensaspekter kvarstår liksom ansvarsförhållanden och samverkan med utrikesrepresentationen. Kopplingen till Sverigefrämjandet kan försvagas.

3. Det offentliga främjandeuppdraget samlas i en myndighet under UD och konsultverksamheten läggs i ett kommersiellt bolag

En fördel med detta alternativ är tydlighet, eftersom det samlar de statliga resurserna i Sverige- och näringslivsfrämjandeverksamheten. Det gör det möjligt att koncentrera resurser, stärka den gemensamma administrationen och sänder signal om en nysatsning på handelsfrämjandet. EKN och SEK behöver inte förändras. Konkurrensförhållanden mellan bl.a. Exportrådet och Invest Sweden

kan lösas ut. Lösningen skiljer på myndighetsuppgifter och affärsmässig verksamhet och den löser frågetecknen kring Wienkonventionen och konkurrensrätten. Arbetsfördelning och samverkan med utrikesrepresentationen blir sannolikt lättreglerad.

Nackdelar är risk för byråkratisering och ökat myndighetstänkande. Det finns en risk för ökad politisk styrning av insatserna. Det är tveksamt om ett fristående Exportråd, utan officiell/diplomatisk status, överhuvudtaget kan överleva. Synergieffekterna i det nuvarande Exportrådet skulle gå förlorade.

Med detta alternativ blir det nödvändigt att lösa frågan om styrelse och insynsråd. En stark näringslivsrepresentation (jämför EKN) och en fungerande avgiftsstruktur blir nödvändig i myndigheten.

4. Sverigefrämjandet samlas i utrikesförvaltningen och handels- och investeringsfrämjandet blir en pelare i UD på samma sätt som säkerhetspolitik, utvecklingspolitik etc.

En fördel med detta alternativ är tydlighet, eftersom det skiljer på myndighetsuppgifter och affärsmässig verksamhet. Den samlar helheten av det internationella näringslivsfrämjandet på ett ställe med en gemensam administration. Konkurrensförhållanden mellan Exportrådet och Invest Sweden kan lösas ut och EKN och SEK behöver inte förändras. Detta alternativ löser frågetecknen om Wienkonventionen och konkurrensrätt. Arbetsfördelning och samverkan med utrikesrepresentationen blir mer lättreglerad. Alternativet förtydligar utrikesförvaltningens främjandeuppdrag samt ökar kunskap och förståelse för näringslivets villkor i utrikesförvaltningen. Det blir en förstärkt ställning för ”den ekonomiska diplomatin” i utrikesförvaltningen.

Nackdelar är risk för byråkratisering och ökat myndighetstänkande. Den politiska styrningen av insatserna riskerar att öka. Det är tveksamt om ett fristående Exportråd, utan officiell/diplomatisk status, kan överleva. Synergieffekterna skulle gå förlorade. Effektiviteten skulle bli lidande.

Det blir med detta alternativ nödvändigt att lösa frågan om en rådgivande styrelse och insynsråd i utrikesförvaltningen med stark näringslivsrepresentation och en fungerande avgiftsstruktur.

En ny samverkan mellan utrikesförvaltningen och Exportrådet

Exportrådet präglas av en framgångsrik konsultverksamhet som bedöms vara av stort värde för svenska företags internationalisering. Samtidigt har denna verksamhets expansion förändrat de förutsättningar som gällde vid det ursprungliga "handslaget" år 1972. Utvecklingen kan också sägas ha skapat ett oklart ansvarsförhållande mellan ambassaden/generalkonsulatet (utrikesförvaltningen) och handelssekreterarkontoret (Exportrådet) gentemot myndigheterna i det mottagande landet.

Avgränsningen mellan Exportrådet och utrikesförvaltningen innebär att Sverige har en konkurrensutsatt, näringslivsnära och kommersiellt orienterad exportfrämjande verksamhet. Förutsättningarna för en professionell konsultverksamhet med hög kvalitet är stora. Samtidigt innebär denna lösning att Sverige har, med redovisade jämförelser i bilaga 7, en utformning på verksamheten som bygger på en förhållandevis extensiv tolkning av Wienkonventionen. Den svenska modellen ställer också höga krav på Exportrådet för att inte det statliga inslaget ska fungera som en statlig subvention och konkurrensfördel gentemot privata aktörer i samma bransch. Vissa av Exportrådets exportservicetjänster får statligt stöd, vilket kan göra det svårare för svenska konsultföretag i samma bransch att slå sig in på marknaden. Samtidigt är det viktigt att Exportrådet har förmågan att stödja svenska företags internationalisering, inte minst på svåra marknader.

Trots de fördelar en eventuell omvandling av Exportrådet till ett aktiebolag skulle leda till är det utredningens bedömning att den skulle ge alltför negativa effekter för svenskt exportfrämjande. Statens direkta samhörighet och deltagande i verksamheten skulle minska. En genomgripande diskussion kring de organisatoriska formerna riskerar att ta tid och resurser i anspråk, vilket drar uppmärksamhet från själva innehållet i och genomförandet av den exportfrämjande verksamheten. Utlandskontorens officiella status kan komma att ifrågasättas av verksamhetslandets myndigheter. Det vore till nackdel för verksamheten om den diplomatiska statusen förloras på orter där den är betydelsefull (en förutsättning för en omvandling var enligt utredningen SOU 2000:102 att handelssekreterarens status inte fick påverkas negativt). En omvandling kan leda till att handelssekreterarkontoren registreras som filial till moderbolaget och beskattas i värdlandet. I administrativt hänseende skulle förhållandet mellan Exportrådet och myndigheten Handelssekreteraren komma att

komplieras. Handelssekreterarens ekonomiska redovisning skulle behöva särredovisas på annat sätt än i Exportrådets årsredovisning och inte vara en integrerad del i Exportrådet. Exportrådets status som ett privaträttsligt subjekt med ett gemensamt huvudmannaskap mellan staten och näringslivet är därför fortsatt ändamålsenlig.

Exportrådets resursutveckling, minskade statliga anslag, den utvecklade arbetsfördelningen mellan UD och Exportrådet samt betoningen av främjande som en kärnuppgift i utrikesförvaltningen gör emellertid att Exportrådets s.k. funktionella direktivrätt inom utrikesrepresentationen exportfrämjande verksamhet (lag 1975:490 och förordning 1975:491) i dag är obsolet. UD bör därför initiera en översyn och anpassning av samtliga berörda lagar, förordningar och instruktioner till de förhållanden som råder i dag. Utrikesförvaltningsutredningen anser också att de statliga uppdragen till Exportrådet behöver preciseras tydligare, i linje med Konkurrensverkets rekommendationer. Exportrådets olika roller och rågången mellan det statliga basuppdraget och övriga verksamheter behöver klargöras. Ambitionen bör vara att hitta en rimlig balans mellan det statliga uppdraget och den kommersiella konsultverksamheten.

Handelssekreterarens myndighetsfunktion utomlands behöver följa gällande lagar och regelverk för myndigheter. Exportrådets utlandsorganisation måste utformas efter verksamhetens krav och behov. Utgångspunkt bör vara att Exportrådets närvaro är privaträttslig (bolag, representationskontor m.m.) där så är möjligt och lämpligt, dvs. på normalt konkurrensutsatta marknader. På dessa platser utser Exportrådet själv kontorschef utan krav på ett offentligt uppdrag. En sådan förändring kan leda till ökade kostnader för Exportrådet till följd av förändrade skattevillkor för kontoret och de utsända, vilket behöver beaktas i samband med beslut om det statliga uppdragets omfattning. I de fall där Exportrådets utlandsnärvaro inte kan eller bör ske i privaträttslig form behöver ett regelverk göra det möjligt för Exportrådet att hos departementet begära upprättande av ett handelssekreterarkontor.

I delbetänkandet SOU 2010:32 konstaterades att handelssekreterarnas relation till utlandsmyndigheterna är av annan karaktär än attachéernas och därför inte kan inpassas i de resonemang som förs om specialattachéer och anställda med annan huvudman än Regeringskansliet. En följdändring av en enmyndighetsreform krävs därför inte i instruktionen för handelssekreterare (s. 176). Denna utredning anser att eventuella frågetecken avseende anmälan av

Exportrådspersonal som inte är handelssekreterare enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser behöver rätas ut, mot bakgrund av de förändringar som Exportrådet har genomgått de senaste åren. Utgångspunkt ska vara att endast handelssekreteraren, om kontoret leds av en sådan, ges diplomatstatus.

Utredningen anser vidare att utgångspunkt för samverkan mellan Regeringskansliet/UD och Exportrådet bör vara tydligt åtskilda roller, enligt ett proceduravtal mellan UD och Exportrådet. Proceduravtalet, samt ett preciserat statligt uppdrag till Exportrådet, bör avgöra rådets respektive utrikesrepresentationens arbetsfördelning utomlands avseende ej avgiftsbelagda tjänster, förfrågningar, marknadsinformation, m.m. På marknader där Exportrådet inte är representerat, vare sig genom egna kontor eller genom personal knuten till ambassaden, bör utrikesförvaltningen och Exportrådet avgöra ingång för sådana förfrågningar genom proceduravtalet.

Beskickningarnas uppgifter är att verka för Sveriges samlade handels-, investerings- och välståndsintressen. Ambassadernas och konsulatens särskilda ställning som företrädare för staten gör att dessa har den naturliga rollen att i andra länder företräda och samordna den allmänna handels- och främjandeverksamheten. Konsultuppdrag, affärsutveckling och näringslivsfrämjande tjänster mot avgift till företagen, på en konkurrensutsatt marknad, liksom export- och importförfrågningar är med den svenska arbetsfördelningen inte en naturlig uppgift för en beskickning. Ambassader och konsulat bör därför i normalfallet hänvisa sådana förfrågningar till Exportrådet, svensk bilateral handelskammare eller annan svensk företagssammanslutning. Endast i undantagsfall blir det aktuellt för en beskickning att utföra företagstjänster mot betalning.

5.1.4 Investeringsfrämjandets betydelse

Investeringar är en motor för ekonomisk utveckling. Det är därför angeläget att Sverige förblir ett attraktivt land för utländskt företagande och utländska investeringar. Detta kräver ett politiskt engagemang, ett konkurrenskraftigt investeringsklimat och ett effektivt investeringsfrämjande. I Ds 2009:35 *Vad kräver krisen av främjandet?* framgår att utländska investerare inte bara för in kapital och medverkar till arbetstillfällen i Sverige utan också bidrar med kunskap och kompetens som är viktig för att stärka konkurrenskraften i den svenska ekonomin. De utlandsägda företagen har tillgångar i Sverige

till ett värde som motsvarar 60 procent av Sveriges BNP. År 2007 hade dessa företag omkring 600 000 anställda i Sverige, dvs. omkring en fjärdedel av alla svenskar som är anställda i den privata sektorn (s. 35).

Den centrala myndigheten för investeringsfrämjande åtgärder är Myndigheten för utländska investeringar i Sverige, i dagligt tal kallad Invest Sweden. Myndigheten lyder under UD och handelsministern. Det grundläggande anslaget för verksamheten är för 2011 59 miljoner kronor. Därtill kommer vissa särskilda medel samt del av den verksamhet som sker i samverkan med andra aktörer. Invest Sweden har i uppdrag att aktivt medverka till att utländska företag investerar i Sverige eller samverkar med svenska företag i syfte att stärka konkurrenskraften och tillväxten i Sverige. Det görs direkt genom kontakter och rådgivning med potentiella investerare och indirekt genom att öka intresset för Sverige som investeringsland. Investeringsfrämjandet ska bedrivas som en del av det samlade Sverigefrämjandet, i nära samverkan med andra aktörer som har i uppdrag att verka för en positiv och attraktiv bild av Sverige. Invest Sweden samverkar med en rad andra myndigheter och organisationer, bl.a. Exportrådet, SI, Tillväxtanalys, Vinnova och VisitSweden. Inom investeringsfrämjandet prioriteras ett antal affärsområden, som marknadsförs på utvalda marknader i nära samarbete med det regionala investeringsfrämjandet. En av Invest Sweden's viktigaste resurser är dess samarbetsnätverk med investeringsfrämjande regionala organisationer runt om i Sverige. Invest Sweden har kontor i Stockholm och Göteborg samt utlandskontor i Indien, Japan, Kina och USA.

Utredningen menar att dubbelarbete inom offentliga investeringsfrämjande insatser ska undvikas. Synergier med den handels- och Sverigefrämjande verksamheten i övrigt måste nyttjas. Globaliserad handel, svenska företags etablering utomlands och utländska företags etablering i Sverige talar för en kraftsamling av begränsade resurser och närmare samverkan mellan handels- och investeringsfrämjandet. Administrativa synergier bör kunna utnyttjas bättre, inte minst i utlandsorganisationen. Som ett led i detta föreslår utredningen att Invest Sweden och Exportrådet stärker sin samverkan.

5.1.5 Synergier mellan utvecklingssamarbete, handel och främjande

Importens betydelse

Det råder bred enighet om att friare handel leder till ökat välstånd och sysselsättning. Den svenska frihandels- och globaliseringspolitiken utgår från att välståndsgivande handel grundas på både export och import. Sveriges importbehov kan sägas utgöra ett grundläggande motiv för all export. Genom att främja import tar Sverige ansvar för att främja en internationell utveckling som omfattar både frihandel, internationellt samarbete och utvecklingsländernas intressen. Dessutom har insatserna för företags etablering utomlands utvecklats i riktning mot att stödja komponentimport, eftersom många exportföretag importerar en stor del av sina insatsvaror. I den s.k. Exportutredningen konstateras att goda importförutsättningar är nödvändiga för att möjliggöra specialisering och att utveckla en stark konkurrenskraft (s. 293).

Utvecklingsländer får stöd av det offentliga Sverige via Sida genom exportfrämjande biståndsprogram som utgör värdefulla komplement till övriga näringslivsfrämjande insatser. Som en del av Kommerskollegiums verksamhet för att främja utvecklingsländernas export bistår *Open Trade Gate Sweden* exportörer från utvecklingsländer att förstå och lösa problem kopplade till det handelspolitiska regelverket genom att besvara förfrågningar och arrangera exportseminarier.

Globaliseringen har bidragit till att fokus i den svenska debatten om utrikeshandel har förskjutits från att uteslutande handla om export till att också ta hänsyn till importen. Den är en integrerad del av utrikeshandeln och en förutsättning för rationell produktion i den globala konkurrensen. Den skapar nyttig konkurrens, kan ge bättre och billigare insatsvaror, bättre resursutnyttjande, vara ett alternativ till utlokalisering av verksamheter och kan skapa sysselsättning. Importen gynnar också konsumenterna. Genom importen ges det svenska samhället ökad tillgång till kunskap, ny teknologi och möjliggör ekonomins anpassning till omvärldsförändringar. Importen främjar också ömsesidigheten i handeln och bidrar till utrikes- och handelspolitisk goodwill (jämför Ds 2009:35 *Vad kräver krisen av främjandet?* s. 37–38).

De främsta aktörerna inom svenskt importfrämjande är Exportrådet, Handelskamrarna, Kommerskollegium (inklusive *Open Trade*

Gate Sweden), Näringslivets Internationella Råd (NIR), Näringspunkten, Sida, Svensk Handel och utrikesförvaltningen. Det finns goda skäl till ökad samverkan. Det nyinrättade Importrådet för informations- och erfarenhetsutbyte som Handelskamrarna är samlade kraft bakom är ett steg i denna riktning.

Utvecklingssamarbetets betydelse

Genom en lång tradition av öppenhet och internationell inriktning har svenskt näringsliv goda möjligheter att bidra till ekonomisk utveckling i fattiga länder. De relationer som utvecklingssamarbetet skapar mellan Sverige och samarbetslandet kan även andra aktörer dra nytta av. Med bibehållen respekt för principen om obundet bistånd kan svenskt mervärde och komparativa fördelar i näringslivet även nyttjas i det svenska utvecklingssamarbetet.

En ny dialog och en närmare samverkan har utvecklats mellan Sida och näringslivet, baserad på ömsesidig insikt om respektive roll. Ett antal metoder och instrument för detta är redan i drift eller under utveckling. Dit hör bl.a. Swedfund International AB:s verksamhet och Aktörssamverkan. Rådet för näringsliv och utveckling (NU-rådet) är ett välkommet initiativ i Regeringskansliet och utgör ett viktigt komplement till UD-IH:s referensgrupp för näringslivet och vidareutveckling av arbetet med CSR. Ett nytt program som Sida och svenskt näringsliv har tagit initiativ till är *Business for Development*, som ska bli ett sammanhållet program för Sidas samarbete med svenska företag och deras organisationer. I de länder där svenskt bistånd fasas ut kommer det svenska engagemanget att ta sig nya uttryck i form av aktörssamverkan och riktade insatser.

Inom näringslivets organisationer och inom en rad myndigheter och departement finns ett stort kunnande kring de förhållanden och förutsättningar som råder i dessa länder, vilket tillsammans med viktiga nätverk och kontakter kan bidra till ett utvecklat samarbete även inom näringslivsområdet. Sida är genom sina goda landkunskaper, personliga nätverk och värdefulla överblick över den svenska resursbasen en central aktör. Det internationella biståndet erbjuder möjligheter för svenskt näringsliv att konkurrera på tillväxtmarknader inom områden där svenska företag har betydande kompetens och konkurrenskraft. Flertalet biståndsgivare och internationella organisationer ger allt större prioritet åt den privata

sektorns roll för ökad ekonomisk tillväxt i utvecklingsländerna. Inom flera områden står svenska exportföretag starka med världsledande teknik, t.ex. inom telekommunikationer, el-generering, transmission, energieffektivitet, vatten och avlopp, avfall, stadsplanering, person- och godstransporter. Konkurrensen mellan de deltagande företagen om upphandlingar, som ofta rör mycket stora summor, är hård. En viktig grund för sådan projektexport är de relationer som under en lång tid har byggts upp mellan Sverige och många utvecklingsländer och växande ekonomier. UD-FIM-PES har under 2009 med stöd av biståndsmedel kunnat genomföra vissa särskilda projektexportinsatser i utvecklingsländerna för en närmare samverkan mellan näringsliv och utvecklingssamarbete. Med ett tydligt utvecklingsfokus i exportfrämjandehänseende skapas synergier mellan arbetet för hållbar utveckling och svensk export vilket i förlängningen gynnar det svenska handelsutbytet (jämför Ds 2009:35 *Vad kräver krisen av främjandet?* s. 87–88).

Bedömningar

Utredningen anser att arbetet för en stärkt koppling mellan handels- och främjandeverksamheten med biståndsaktiviteter ska fortsätta, för gemensam och ömsesidig nytta. Insatser inom handel, Sverigeinformation och bistånd behöver göras ömsesidigt förstärkande.

Utredningen menar att importfrämjandet behöver få en förtydligad organisatorisk hemvist och föreslår att en samordningsfunktion och centralpunkt upphandlas bland intresserade aktörer. Denna funktion förväntas huvudsakligen hålla i informations-, utbildnings- och kontaktverksamhet, programläggning för handelsdelegationer, viss kvalificerad rådgivning om svenska marknader och vissa importfrämjande projekt. Importfrämjandet ska i främsta hand bedrivas gentemot utvecklingsländer och länder som befinner sig i tidiga skeden på utvecklingsstegen.

Utrikesförvaltningsutredningen anser att nya centrumbildningar bör undvikas inom handelsrelaterat bistånd. Området är emellertid en svensk profilfråga och insatser bör vidtas som bidrar till ökad handel för ökande välstånd i tillväxtländerna. Verksamheten ska utformas i enlighet med OECD:s biståndskommittés (DAC) regler för biståndsfinansiering. Fokus bör ligga vid kunskapsutbyte och kapacitetsutveckling på handelsområdet med huvuddelen av

den operativa verksamheten förlagd till biståndsländerna. Sida har sedan 1997 upphandlat viss sådan verksamhet av Svenska Handelskammarförbundet. Det är angeläget att denna form av hjälp till självhjälp kan utvecklas vidare. Uppgiften för ansvariga myndigheter måste vara att fylla regeringens politik för handelsrelaterat bistånd med innehåll och verksamhet. Verksamhetssynergier behöver nyttjas. Det är även viktigt att Regeringskansliet, handelsfrämjande aktörer och Sida intar en aktiv roll så att svenska företag informeras om de möjligheter som finns inom projektfinansiering genom biståndsmedel.

5.2 Förtydligade roller inom utvecklingsarbetet

Förslag:

- UD behöver stärka sin förmåga att skapa samverkan mellan biståndspolitikerna och andra delar av utrikespolitiken.
- Rollfördelningen mellan UD och Sida måste bli tydligare och båda bli starkare i sina roller.
- UD bör definiera vilka förväntningar departementet har på Sidas organisation och kompetens mot bakgrund av Sidas myndighetsuppdrag i Sverige och gentemot mottagarländerna.
- UD:s kompetens som beredningsorgan för regeringens biståndspolitiska beslut och som ansvarig för styrning av myndigheten bör stärkas betydligt.
- UD:s formella styrdokument till Sida bör begränsas till antalet och mer få formen av ramdokument.
- Regelbundna och förtroendefulla informella metoder för samråd och dialog mellan UD och Sida bör utvecklas ytterligare.
- UD:s personalenhet bör, när det gäller rekrytering och kompetensutveckling av personal, ta hänsyn till UD:s ökade ansvar för inriktningen av utvecklingsarbetet.
- UD bör överväga huruvida den nuvarande fördelningen av ansvar för det multilaterala biståndet mellan UD och Sida är ändamålsenlig.

- Sida bör fullfölja sitt eget reformarbete med sikte på att bli en myndighet för genomförande, uppföljning och kvalitets-säkring av utvecklingssamarbetet.
- Sida bör lägga stor vikt vid sin uppgift som samtalspart och beställare gentemot dem som Sida anlitar för genomförande av insatser.
- Sida bör säkerställa att myndigheten har ett ändamålsenligt system för mål- och resultatstyrning.
- Ambassadernas roll som genomförande enheter, under ambassadörens ledning, bör ytterligare förtydligas. Ambassaden måste se sig som en arbetsenhet för alla vid ambassaden förekommande uppgifter – inte som en UD del och en Sida-del.
- En ökad delegering av utvecklingssamarbetet till ambassaderna bör ske. Det betyder att biståndsambassaderna bemannas med chefer som har kompetens för och intresse av att leda en biståndsambassad.
- Instruktionsrätten gentemot ambassader i frågor som rör genomförande av beslutade biståndsprogram bör ligga kvar på Sida.

I föreliggande avsnitt behandlar utredningen UD:s relation till Sida. Ett avsnitt om synergier mellan handel och bistånd återfinns i avsnitt 4.1.6. Utredningen har fått i uppdrag att analysera och ge förslag till åtgärder avseende gränsdragningen och samarbetet mellan utrikesförvaltningen och Sida mot bakgrund av den nära kopplingen mellan biståndspolitik och utrikespolitik. Utredaren ska enligt direktiven redovisa hur motsvarande gränsdragning och samarbete har förändrats i jämförbara europeiska länder, däribland Danmark, Norge och Nederländerna.

Bedömningarna tar i avsnittet sin utgångspunkt i det som styr hela utredningen, nämligen de förändrade förutsättningar som globaliseringen och EU-medlemskapet har medfört för hela regeringskansliet och dess myndigheter.

Utredningen har sett som sin uppgift att föreslå åtgärder för att säkerställa att relationen mellan UD och Sida utformas så att utvecklingspolitiken i sitt genomförande blir ett uttryck för helheten i svensk utrikespolitik, utan att av riksdagen fastställda lång-

siktiga mål åsidosätts. Däri ligger en tydligare rollfördelning mellan regeringen/UD som utformare av politik och myndigheten/Sida som genomförare av regeringens uppdrag. Samma resonemang som utredningen enligt direktiven för om Sida gäller i tillämpliga delar även andra UD underställda myndigheter med biståndsuppdrag.

5.2.1 Utvecklingssamarbetet i dag

Det samlade internationella biståndet (*Official Development Aid, ODA*) uppgår i dag till cirka 120 miljarder dollar. Det motsvarar knappt 0,25 procent av givarländernas BNI. FN satte år 1970 upp 0,70 procent av BNI som mål. Endast några få länder har nått dit. EU (Kommissionen och medlemsländerna), som är världens största givare, ligger på 0,42 procent (2009) och hade satt som mål att nå 0,56 procent 2010. Det målet har inte uppnåtts.

Under senare år har ett antal länder (Kina, Brasilien, Indien m.fl.) och privata organisationer tillkommit som givare. De ingår inte i rapporteringen till OECD:s biståndskommitté DAC.

Den större och ökande delen av det internationella gåvo-biståndet går till Afrika söder om Sahara, den del av världen som har störst svårigheter att uppnå millenniemålen.

Ungefär en tredjedel av det internationella biståndet förmedlas via multilaterala kanaler (FN, Världsbanken, EU m.fl.) och återstoden bilateralt till enskilda länder. Fördelningen multilateralt/bilateralt har varit relativt konstant under åren.

Svenskt utvecklingssamarbete

Sverige tillhör det fåtal länder som har nått FN:s 0,7-procentsmål. Det svenska biståndsramen för 2011 uppgår till 35,2 miljarder kronor, vilket är en procent av beräknad BNP. Från biståndsramen avgår avräkningar, bl.a. för flyktingmottagning, varefter beloppet för internationellt bistånd, utgiftsområde 7, uppgår till 30,5 miljarder kronor. Hälften av biståndsverksamheten genomförs genom Sida varav närmare 8 miljarder går till enskilda länder och återstoden till humanitära insatser, enskilda organisationer och s.k. globala program. För sin administration har Sida ett förvaltningsanslag som sedan 2008 legat på cirka 5 procent av biståndsmedlen.

Den återstående hälften disponeras huvudsakligen av UD och används till större delen för multilateralt bistånd genom FN-organen, Europeiska utvecklingsfonden, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna och för andra former av globalt utvecklings-samarbete. Biståndsmedel tilldelas även andra svenska myndigheter, såsom Riksrevisionen, Nordiska Afrikainstitutet, Sadev, Folke Bernadotteakademien, Svenska institutet och Rikspolisstyrelsen. Därtill kommer att ett stort antal svenska myndigheter nyttjas av Sida för genomförande av biståndsuppdrag.

Det finns således flera förvaltningsmyndigheter som har uppdrag som finansieras av biståndsanslagen. Sida är den i särklass största och har bistånd som enda uppgift. De övriga är mindre och vissa har bistånd som en mindre del av sin verksamhet. Regeringskansliet/ UD kan också betraktas som en myndighet med biståndsuppdrag i det att UD förvaltar det multilaterala biståndet. Själva utbetalningarna av medel har dock överlåtits på Sida.

Det svenska biståndets allmänna målsättningar har fastställs av riksdagen. Det skedde senast år 2003 då riksdagen antog propositionen om Global utveckling (prop. 2002/03:122). Där fastställdes att det enda målet för svenskt bistånd var att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Det målet ersatte de tidigare biståndspolitiska målen, som under lång tid var fyra men sedan byggdes ut till att bli sex.

Efter den s.k. PGU-propositionen har inga nya mål tillkommit men däremot preciseringar gjorts. I budgetpropositionen 2008 beskrevs biståndssamarbetet med länderna i Östeuropa som huvudsakligen inriktat på reformprocesserna. I samma budgetproposition lyftes tre tematiska inriktningar fram, nämligen demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utveckling samt miljö och klimat. Dessa tematiska prioriteringar finns även i budgetpropositionen för 2011.

Av stor betydelse för biståndets inriktning är de mål som sattes upp i FN:s millenniedeklaration år 2000. De har för många länder, däribland Sverige, varit i hög grad styrande. Resultatet av de första tio årens arbete med millenniemålen redovisades vid en FN-konferens hösten 2010.

En fokusering av samarbetet till färre länder har ägt rum. Samtidigt har en indelning gjorts som innebär att långsiktigt bistånd ska ges till 12 länder varav 9 i Afrika. Därutöver ska Sverige ha biståndssamarbete med 12 s.k. konfliktländer. En tredje grupp är länder med vilka Sverige ska bedriva reformarbete, varav de flesta i

f.d. Östeuropa. Det största samarbetslandet är i dag Mocambique följt av Tanzania, Afghanistan, Kenya och Västbanken-Gaza.

5.2.2 Internationella jämförelser

Utredningen har i enlighet med sitt uppdrag gjort jämförelser med Danmark, Nederländerna och Norge. Utredningen har lagt till Storbritannien. Jämförelserna som gjorts avser bl.a. det sätt på vilket biståndsverksamheten har integrerats i regeringsarbetet, graden av delegering till ambassader/biståndskontor och rekrytering av personal.

Danmark

Det danska utrikesministeriet har liksom det svenska huvudansvar för politik, handel och bistånd. Samstämmighet mellan olika politikområden är en uttalad ambition. Den danska utvecklingspolitiken är därmed en integrerad del av den danska utrikespolitiken och det råder brett politiskt samförstånd kring nivåer och mål. Allt danskt bistånd är obundet men det finns ett mindre program för blandade krediter, vilket föranlett viss kritik från DAC.

Den danska biståndsorganisationen Danida har aldrig varit helt fristående utan en avdelning inom danska utrikesministeriet. Biståndspersonalen vid ambassaderna är anställda av utrikesministeriet, i likhet med all annan utsänd personal med undantag av specialattachéer av olika slag. Danida finns kvar som ett varumärke och beteckning på det danska utvecklingssamarbetet.

Den danska organisationen innebär att ministeriet och dess biståndsminister inte bara har det politiska ansvaret för utvecklingssamarbetet utan även genomförandeansvaret. Danska utrikesministeriet har cirka 845 anställda som arbetar med biståndsfrågor, varav hela 580 är utlandsstationerade (2009). En hög grad av delegering till ambassaderna av genomförandeansvaret men även av beslutsrätten har genomförts i de 16 danska samarbetsländerna. Lokalanställd personal används i ökande utsträckning för programarbete. Delegeringen inkluderar även de danska multilaterala delegationerna i New York, Genève, Rom och Washington, som för dialog om biståndsarbetet med sina organisationer. Biståndsambassadörerna träffas regelbundet i Köpenhamn och videokonferenser används flitigt.

Enligt DAC:s senaste genomgång av det danska utvecklings-samarbetet (*Peer Review* för Danmark 2007) har decentraliseringen varit fördelaktig på åtminstone tre sätt: snabbare svar på utvecklingsbehov, större flexibilitet när det gäller anpassning till mottagarens behov, bättre harmonisering med andra givare och bättre samordning mellan multilateralt och bilateralt bistånd. Vid utredningens besök i Köpenhamn gjordes från dansk sida observationen att Sverige vid samordningsmöten ofta representeras av två personer, en från UD och en från Sida.

Ett problem uppges vara en viss svårighet att få fram och behålla personal med professionellt biståndskunnande i hemmamyndigheten, delvis därför att genomförandet i så hög utsträckning är delegerat till ambassaderna.

Strukturerna för det danska utvecklingssamarbetet ska också ses i ljuset av det omfattande moderniseringsarbete som danska utrikesministeriet genomförde under 2009. Omorganisationen syftar bl.a. till en anpassning av dansk utrikespolitik till globaliseringens nya realiteter och till större samstämmighet mellan olika utrikespolitiska instrument. Den tidigare uppdelningen i nord-syd avdelningar har övergivits till förmån för en organisation som tar hänsyn till de globala utmaningar som inte låter sig beskrivas och hanteras i ett nord-sydmönster. En stark ledning utövas av utrikesministeriets direktion vilken leds av en opolitisk "departementschef" som enkelt uttryckt kan sägas samla den svenska kabinettssekreterarens och expeditionschefens roller till en. Direktionen består av nio tematiska chefer (ungefär utrikesråd) varav en för utvecklingsfrågor.

Knuten till direktionen finns en planeringsavdelning, som bl.a. utarbetar en årlig prioritetsplan vilken skulle kunna liknas vid en "operativ utrikesdeklaration". Direktionen träffar utrikesministern varannan vecka. Inga motsvarigheter till de svenska ministerkanslierna finns.

Biståndsministern har en rådgivande styrelse (*Danida board*) bestående av nio fristående personer från näringslivet, forskningen och det civila samhället, som ger råd i fråga om landstrategier och övrig långsiktig biståndspolitik.

En ambition med nyorganisationen av danska UM är att ge ministeriet större kompetens för att vara rådgivare till och vid behov samordna andra ministeriers internationella arbete, särskilt det som äger rum utanför EU.

Nederländerna

Nederländerna är ett av de ledande biståndsgivarländerna, både volymmässigt och idémässigt. Landet har varit pådrivande när det gäller samstämmighet mellan bistånd och andra politikområden och har en *policy coherence unit* i ministeriet. Man har också varit tidig i att utveckla instrument för integrerade insatser och har en särskild budgetfacilitet (*Stability Fund*) för säkerhetspolitiskt motiverade utvecklingsinsatser.

Liksom i Danmark är det holländska utvecklingssamarbetet en integrerad del av utrikesministeriets arbete. Det leds av en biståndsmminister, med eget politiskt ansvar. Tidigare var ministeriet i stort sett delat i två delar, en biståndsdelen och en utrikespolitisk del. Efter en översyn år 1994 har det skett en långtgående integrering så att nu flertalet enheter har båda ministrarna som uppdragsgivare. Det finns en samordnande utvecklingsenhet, DGIS, och en biståndschef men flera andra enheter har också biståndsuppgifter. Genomförandet av biståndet till enskilda programländer sköts av team i vilka alla berörda enheter ingår.

All handläggande personal på nederländska utrikesministeriet rekryteras på samma sätt; därefter sker en viss specialisering *in house*. En företrädare med erfarenhet från arbetet i Khartoum menade att man i det praktiska arbetet på fältet inte gör någon åtskillnad mellan biståndsgenomförande och politik. Om någon gränsdragning finns går den snarast mellan hemmaorganisationen i Haag och ambassaderna, men inte heller den är särskilt tydlig.

En nederländsk utredning har föreslagit att man i Nederländerna borde skapa en fristående biståndsmyndighet, som fallet är i Sverige. Argumentet är att det skulle skapa en tydligare gräns mellan politik och genomförande.

Sedan länge är genomförandet av utvecklingssamarbetet i hög grad delegerat till ambassaderna. Det ställer stora krav på landkunskap hos ambassadören och övriga utsända. Landkunskapen finns inte i Haag. Det beräknas att cirka 500 tjänstemän i Haag har utvecklingsfrågor som sin huvuduppgift och lika många i fält.

Biståndsorganisationen i Haag sysslar inte med främjandearbete. Ambassaderna gör det, men inte som en del av utvecklingssamarbetet.

Den nya regeringen i Nederländerna vill på ett mer genomgripande sätt modernisera och fokusera inriktningen av biståndet. Budgeten för utvecklingsbiståndet kommer att minskas med 900 mil-

joner euro över en period om två år. Det nederländska stödet till utvecklingsländerna, som alltid legat på en hög nivå – 0,8 procent av BNP – kommer på grund av nedskärningen att minska till 0,7 procent av BNP. Regeringen vill göra en grundlig översyn av hela biståndsverksamheten och ambitionen är att inrikta biståndet på färre partnerländer och ett mindre antal sektorer för att effektivisera biståndet. Den vill också inrikta biståndet mot handel och investeringar för att gynna ekonomisk tillväxt i mottagarländerna. Den nya regeringen har framhållit att man kommer att verka för att fredsbevarande insatser i utvecklingsländerna kommer att klassificeras som bistånd och att DAC-kriterierna anpassas därefter. Biståndspolitikerna kommer på ett tydligt sätt att fogas in i den breda utrikespolitiken.

Storbritannien

I Storbritannien ligger ansvaret för utvecklingssamarbetet sedan länge i ett separat ministerium, DFID. Det har en mycket respekterad ställning internationellt och har som regel letts av starka ministrar. Storbritannien har inte nått volymmålet 0,7 procent men det finns ett politiskt åtagande att göra det år 2013, vilken delas även av den nya regeringen. De grundläggande prioriteringarna, fastlagda i *The International Development Act 2002*, är tillväxt i de fattigaste länderna, arbete mot klimatförändringen, konfliktförebyggande och stöd åt svaga stater samt effektivitet i det internationella biståndsarbetet. Därtill kommer ett antal målsättningar som preciserats i s.k. *Public Service Agreements* (mer om det nedan).

DFID leds av en *Secretary of State for International Development* och representeras i underhuset av en *Minister of State* och en *Parliamentary Under Secretary of State*. Det interna arbetet leds av en *Permanent Secretary*, som, liksom i andra brittiska ministerier, har det yttersta och samlande ansvaret både för inriktning och resurser. Under ministern finns tre generaldirektörer, en för bilaterala program, en för multilaterala frågor, internationell finansiering, policy och analys och en för effektivitet i arbetet, inklusive budget och personalfrågor.

DFID har en central ställning i det brittiska regeringsarbetet men är också starkt decentraliserat. DFID har 51 självständiga utlandskontor som inte är del av de brittiska ambassaderna, även om samlokalisering och samarbete förekommer. Hälften av DFID:s

anställda finns på utlandskontoren. Kontorschefen har stor självständighet och kan fatta beslut upp till 20 miljoner, GBP. Landprogrammen utarbetas lokalt.

Delegeringen bygger på nära samråd mellan DFID/London, DFID/East Kilbride och utlandskontoren, vilket är möjligt med modern teknik. Senaste DAC-rapporten för Storbritannien nämner dock att rapporterings- och samrådsförfarandena mellan uteorganisationen och hemmaorganisationen ibland uppfattas som betungande och onödiga av tjänstemännen. Liknande omdömen görs i den nederländska biståndsverksamheten.

Det faktum att DFID är ett eget ministerium med egen utlandsorganisation betyder inte att DFID inte deltar i samarbete med andra ministerier. Storbritannien har ett väl utvecklat system för arbete över ministeriegränserna på politisk nivå. I det brittiska regeringsarbetet har *Cabinet Office* en stark position, står för mycket av statsförvaltningens gemensamma utredningskapacitet och deltar i de flesta av de s.k. interministeriella kommittéerna. Det finns ett stort antal sådana kommittéer på ministernivå och därunder underkommittéer på statssekreterarnivå som på regeringens vägnar behandlar grupper av frågor. Ett konkret exempel på samarbete över ministeriegränserna är *Stabilization Unit* i vilken ingår företrädare för FCO, DFID och Försvarsdepartementet. Den har uppgifter i bl.a. Afghanistan, Irak och Sudan. Därutöver finns ett antal avtal (*Public Sector Agreements, PSA*) som reglerar samarbete och målsättningar för departementsöverskridande politikområden.

Det nära samrådet mellan ministerierna och de delvis integrerade politiska arbetsformerna i det brittiska regeringskansliet underlättar för DFID och dess landkontor att bedriva ett arbete som är i samklang med de brittiska utrikespolitiska prioriteringarna.

Den nya brittiska regeringen har hittills inte annonserat några grundläggande förändringar i DFIDs ställning eller inriktningen av den brittiska utvecklingspolitiken, men har starkt betonat att effektiviteten i genomförandet och genomslaget för de olika insatserna ska stå i främsta rummet. En översyn, *Bilateral Aid Review*, pågår just nu. Dess syfte är innovativt i meningen att DFID gör jämförelser mellan program i olika länder för att med hjälp av resultatet styra biståndet till de sektorer och länder där det gör mest nytta.

Kretsen av mottagarländer ska reduceras, samverkan med andra ministerier stärkas, samstämmigheten mellan olika politikområden som har fattigdomsbekämpning som mål ska bli bättre, det nation-

ella säkerhetsrådets samordnande roll understryks. Liksom i Sverige har en transparensgaranti utfärdats. Ett oberoende utvärderingsinstitut ska sättas upp, med svenska Sadev som en av förebilderna.

Norge

Norge har erfarenhet av övergång från en fristående biståndsadministration till ett system där biståndsverksamheten är integrerad i utrikesministeriet. Den utredning som år 2000 låg till grund för den nuvarande ordningen gav två förslag. Det ena gick ut på att biståndsmyndigheten Norad skulle förstärkas, bli mer självständig och få egen styrelse. Det andra på att Norad skulle integreras i norska utrikesministeriet.

Beslutet, som genomfördes år 2004, blev en hybrid; Norad skulle finnas kvar men förändras till fackdirektorat med uppgift att vara rådgivande kunskapsorganisation och kvalitetssäkrare utan eget budgetansvar, utom för NGO-biståndet. I övrigt fördes ansvaret för biståndsbudgeten och genomförandet av utvecklingsprogrammen in i norska utrikesministeriet. Det har två ministrar, utrikesministern och biståndsministern, som dessutom är miljöminister och chef för miljödepartementet.

Utrikesministeriet är uppdelat på ett antal avdelningar varav en för regionala frågor och utveckling som huvudsakligen är biståndsministrarnas avdelning. Humanitärt bistånd ligger emellertid inom FN-avdelningen och lyder under utrikesministern. Denna fördelning får bl.a. till följd att utrikesministern disponerar cirka 30 procent av den norska biståndsbudgeten och använder den delen för humanitärt stöd och kris- och konfliktinsatser. Det gör exempelvis att hela den norska biståndsinsatsen i Afghanistan finansieras av en budget som utrikesministern förfogar över.

All personal vid norska biståndsambassader är sedan år 2004 anställd av norska utrikesministeriet. Biståndsspecialister finns egentligen inte längre bland den fasta personalen. Specialistkompetens anlitas vid behov och anställs med tidsbegränsning, på ambassaderna eller i Oslo, ofta från Norad. Lokalanställd personal används mer och mer. Kurser för dem erbjuds i Oslo.

Norge har decentraliserat en stor del av planläggning och genomförande av biståndet till ambassaderna och de multilaterala delegationerna. Det sker genom årliga *tilldelningsbrev* vari mål och strategier för biståndet preciseras. Därefter disponerar ambassad-

erna tilldelade medel relativt fritt, med undantag för det generella budgetstödet. Instruktioner utfärdas från Oslo men oftast på begäran när ambassaderna känner behov av det.

De norska tjänstemän och politiker som utredningen har haft kontakt med tycker att resultatet av omorganisationen i stort sett varit bra. Norad har nu ett begränsat uppdrag och har inte rätt att utfärda instruktioner. Men Norad har icke desto mindre en betydelsefull kunskapsroll och står i ständig dialog med utrikesministeriet och ambassaderna. Senaste DAC-genomgången av Norge (2008) pekade bl.a. på just på vikten av att utnyttja Norad och även på annat sätt se till att personalen på ministeriet och på ambassaderna har tillräcklig biståndskompetens.

Samrådet mellan norska utrikesministeriet och andra ministerier i breda utrikespolitiska frågor är huvudsakligen organiserat genom ad hoc-grupper. Sådana finns på områdena för miljö, klimat, vissa av millenniemålen, *trafficking* m.m. I några fall finns en gemensam budget för ministerieöverskridande insatser.

5.2.3 Styrdokument för utvecklingssamarbetet – dagsläget

Det svenska utvecklingssamarbetet styrs i dag av en rad dokument på olika nivåer. En grupp styrdokument är de internationella överenskommelser och handlingsplaner för utvecklingssamarbete som Sverige har anslutit sig till. Till de mer ambitiösa och innehållsrika hör millennieutvecklingsmålen när det gäller inriktning och mål, dvs. *vad* som ska göras. Parisdeklarationen och slutsatserna från Accra-mötet är en överenskommelse om metoder, dvs. *hur* det ska göras.

Utöver dessa grundläggande dokument finns det en betydande mängd av beslut, planer och uttalanden som gjorts av olika internationella organisationer till vars målsättningar Sverige har anslutit sig. Dit hör bland annat EU:s operativa ramverk för medlemsländernas utvecklingssamarbete. Till styrdokumenterna får också anses höra den del av den internationella folkrätten, som har en tillämpning inom utvecklingssamarbetet.

Internationella överenskommelser är inte omedelbart styrande för svenska myndigheter. För att bli det måste de införlivas i svensk rätt eller omsättas i riksdags- eller regeringsbeslut. Det har ofta skett genom att de beskrivits och givits stöd i propositioner

som behandlat det svenska utvecklingssamarbetet och vilka sedan har godkänts av riksdagen.

De för utvecklingssamarbetet viktigaste riksdagsbesluten är de årliga budgetpropositionerna och de principiella inriktningspropositioner som lämnas med längre mellanrum. Den under senare år viktigaste av dessa är propositionen Gemensamt ansvar. Sveriges politik för global utveckling var inte en biståndsproposition utan en proposition om hur olika politikområden, däribland biståndet, ska samverka med varandra för att bidra till global utveckling. I denna proposition sattes fattigdomsmålet upp som enda mål för utvecklingssamarbetet. Utvecklingspolitiken är därutöver föremål för skrivelser till riksdagen som innehåller riktlinjer bl.a. för biståndet. En sådan återkommande skrivelse är redovisningen till riksdagen av det s.k. PGU-arbetet.

Riksdagsbesluten är inte riktade till Sida utan till regeringen. För att de ska bli operativa mot Sida krävs, såsom gentemot varje myndighet, regeringsbeslut. De för styrningen av Sida viktigaste regeringsbesluten är Sidas instruktion, som fick ny lydelse år 2010, av regeringen beslutade strategier och policies samt regleringsbrev. Strategierna kan vara geografiska eller tematiska eller inriktade på det multilaterala arbetet. Policies är ofta tematiska.

Under senare år har det varit en strävan att de dokument, som har ett politiskt styrande innehåll av större räckvidd ska beslutas av regeringen och inte av Sida.

Vid sidan av de formella styrinstrumenten pågår självfallet en viktig informell dialog mellan UD och Sida i olika frågor. Den har efterhand blivit mer systematisk men kan utvecklas ytterligare (se nedan).

5.2.4 Relationen mellan UD och Sida. Bedömningar och förslag.

Det svenska organiserade utvecklingssamarbetet kan sägas ha inletts med Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd, som inrättades redan år 1952 och som sedan omvandlades till Nämnden för internationellt bistånd (NIB) år 1961. SIDA inrättades år 1962.

Under 1970- och 1980-talen tillkom andra myndigheter med biståndsinriktning, framför allt utbildningsberedningen sedermera Beredningen för internationellt tekniskt bistånd, (BITS), forskningsorganisationen (SAREC) och importkontoret för u-landspro-

duktioner, (IMPOD), styrelsen för internationellt näringslivsbistånd, SWEDECORP. Alla dessa verksamheter inordnades i ett nytt Sida år 1995. På senare år har två nya myndigheter med biståndsinriktning tillkommit, nämligen Folke Bernadotte-akademien och Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev). Till myndigheterna med biståndsuppdrag bör också räknas Regeringskansliet/UD som har ett myndighetsansvar för det multilaterala biståndet. Riskkapitalbolaget Swedfund International, som inrättades 1991, ingår också i den svenska biståndsstrukturen.

Det finns alltså nu och i det förflutna flera myndigheter som har bistånd som huvuduppdrag. Därtill kommer, som nämndes ovan, ett ganska stort antal myndigheter som förfogar över biståndsmedel för särskilda uppdrag och samarbetsprojekt inom sina verksamhetsområden. Sida är emellertid den i särklass största av de svenska biståndsorganisationerna och förfogar över cirka hälften av biståndsbudgeten.

Som framgår av det föregående har flertalet andra biståndsgivarländer ingen fristående biståndsorganisation av Sidas karaktär utan har integrerat biståndsverksamheten i utrikesministeriet. Förvaltningsmyndigheter av svensk typ förekommer knappast i andra länder.

För svensk del har det aldrig på allvar övervägts att integrera Sida i UD eller – som Norge gjort med Norad – förvandla Sida till en organisation för kunskap och kvalitetsutveckling utan egen budget. De specifika styrningsproblem som finns mellan den politiskt ansvariga regeringen och den fristående myndigheten skulle visserligen upphöra om hela biståndsverksamheten integrerades i Regeringskansliet/UD men utredningen har av flera skäl valt att inte lägga något sådant förslag. Det främsta är att en integrering av en myndighet – i synnerhet i denna storleksordning – i Regeringskansliet skulle strida mot svenska förvaltningstraditioner och inte ligga i linje med den renodling av Regeringskansliets politiska roll som riksdagen vill se.

En sådan åtgärd skulle knappast heller lösa biståndets främsta problem, nämligen svårigheten att förvandla intentioner i givarlandet till måluppfyllelse i mottagarlandet.

Det finns historiska förklaringar till att rollfördelningen mellan UD och Sida har skilt sig från den som vanligen gäller mellan regering och myndighet. Till en del beror det på att regeringar, uttalat eller outtalat, har velat ha det så. Personer med ett starkt politiskt mandat har satts att leda Sida. Karaktären av Sidas uppdrag, som är

utveckling av andra länder, har ytterligare bidragit till att Sida har givits eller skaffat sig utrymme för stor självständighet.

Bistånd till ett annat land är alltid uttryck för en politisk vilja, till och med om det inte åtföljs av några specifika krav. Men från mitten av 1980-talet har biståndet försetts med explicita politiska villkor som visserligen ofta har utformats i partnerskap mellan givare och mottagare men ändå i grunden har formulerats av givar-samfundet och uppfattats som politiska av mottagarna. Biståndet kom därutöver alltmer att inrikta sig på fred och säkerhet, på demokrati och mänskliga rättigheter och på centrala samhällsfunktioner på annat sätt än tidigare. Det blev därmed mer av en aktör i mottagarlandets politik. De styrintstrument som regeringen förfogar över gentemot sina myndigheter är inte skapade för en sådan situation. Utrikespolitik kan inte styras genom regleringsbrev.

Utredningen gör i det följande ett antal överväganden rörande UD:s och Sidas roller. De kan med viss tillspetsning sägas ta sikte på att så långt möjligt neutralisera styrningsnackdelarna av att UD och Sida förblir separata enheter, utan att för den skull förändra grunddragen i den svenska förvaltningsmodellens uppdelning i Regeringskansli och myndighet. Rollfördelning bör betyda att båda parter blir starka i sina specifika roller.

Den oklarhet i rollfördelningen som finns kan bero på olika förväntningar på den andra parten och kanske också på olika självbilder. En tydligare rollfördelning måste därför börja med en öppen och ömsesidig diskussion om ansvar och förväntningar. Här finns enligt utredningens mening utrymme för preciseringar och klarlägganden. Exempel på sådana samrådsfrågor kulle kunna vara de följande:

Regeringen ska utforma biståndspolitik men i det arbetet ska Sida enligt sin instruktion bistå med expertstöd, bedömning och analys. Vad det närmare innebär i fråga om fördelning av ansvar, kapacitet och kompetens är exempel på en fråga som Sida och UD antagligen behöver diskutera närmare.

Innebörden av Sidas myndighetsansvar är en annan sådan fråga. Sida har under sin instruktion ett självständigt ansvar gentemot andra delar av det svenska samhället på samma sätt som andra myndigheter. Därtill kommer för Sidas del ett ansvar gentemot länder som Sida slutit har avtal med och ett ansvar mot andra givarländer och organisationer. Detta måste kunna utövas.

Ett ytterligare ämne som behöver diskuteras är delegering till ambassaderna. Utredningen är av uppfattningen att en ökande grad

av delegering av genomförandet av biståndssamarbetet till ambassaderna är en riktig väg att gå. Det förutsätter att personalen på de ambassader som har biståndsuppdrag har kompetens för och intresse av utvecklingsfrågor.

Till delegeringen hör instruktionsrätten i biståndsfrågor mot ambassaderna. Den bör enligt utredningens mening ligga kvar på Sida vad gäller genomförandet. Här kan också uppstå gränsdragningar som bör diskuteras ytterligare.

Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att ambassadernas myndighetsstatus ska avskaffas. Följden av detta förslag är att utlandsmyndigheterna fullt ut blir en del av Regeringskansliet. Det har på några håll uppfattats som problematiskt att svenska förvaltningsmyndigheter, däribland Sida, därigenom skulle få instruktionsrätt gentemot enheter i regeringskansliet. Utredningen delar inte denna farhåga. Sidas rätt att instruera utlandsmyndigheterna regleras i dag i 7 § förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR). Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att IFUR ska upphöra och identiska bestämmelser i stället föras in i föreslagna Regeringskanslietföreskrifter med arbetsordning för utrikesrepresentationen. I sitt remissvar till delbetänkandet bedömer också Sida att en sådan reglering i arbetsordning erbjuder en lösning.

Bland utredningens observationer finns en som handlar om det multilaterala biståndet. En betydande del av genomförandet av det multilaterala biståndet ligger i Regeringskansliet under det att det bilaterala biståndet ligger på en myndighet. Det kan förklaras av att det är väsentlig skillnad mellan multilateralt bistånd och bilateralt vad avser genomförande och politiskt ansvar, men utredningen vill ändå notera att ansvarsuppdelningen mellan UD och Sida avseende dessa båda biståndsformer inte är självklar. Till bilden hör också att Sida har utbetalningsansvar för bidragen till de multilaterala organisationerna inom FN-systemet, de finansiella institutionerna och EU. Samtidigt har Sida enligt gällande riktlinjer ett vidare ansvar än så för det multilaterala biståndet och därtill ett självständigt ansvar för den blandform som kallas multibi-bistånd. Utredningen vill också peka på den nära koppling som finns mellan bilateralt och multilateralt bistånd vid genomförandet i fält. Här finns fortfarande utrymme för synergivinster.

En ytterligare observation som berör biståndet, men som har en betydligt bredare innebörd, är att det sammanhållande och pådrivande ansvaret för politiken för global utveckling (PGU) ligger hos

biståndsministern, trots att PGU inte är biståndspolitik utan ett åliggande för alla delar av regeringskansliet. Den svenska biståndsministern har därmed ett ansvar för globala frågor och för internationell utvecklingspolitik som går långt utöver traditionellt bistånd. Det medför bland mycket annat ett ökande behov av kompetens inom UD och dess biståndsenheter som kan delta i den viktiga internationella debatt som förs om förutsättningar och drivkrafter för att skapa utveckling.

Följande punkter sammanfattar utredningens slutsatser. De riktar sig huvudsakligen till UD. Det beror på att UD har den överordnade rollen men också på att utredningen bedömer att ett förändringsarbete är nödvändigt även på UD för att uppnå en mer långsiktig och samordnad styrning av svenskt bistånd och svensk utvecklingspolitik. En av erfarenheterna från Norge och Nederländerna är just denna: det är ofta svårare att få fram och behålla biståndspolitisk kompetens än det är att få fram diplomatisk kompetens.

Sedan utredningen fick sina direktiv har ett omfattande reformarbete inletts inom Sida. Det bör få uppvisa resultat innan ytterligare förändringar aktualiseras. Utredningen välkomnar och ser fram mot resultatet av detta reformarbete.

Avseende UD

- I sitt förhållande till Sida bör UD utforma en tydlig och internt konsoliderad bild av vad man förväntar sig av Sida som biståndsmyndighet och vad departementet självt bör ansvara för.
- UD bör avhålla sig från detaljstyrning och överutnyttjande av de formella styrinstrumenten. Enligt utredningens mening bör samsarbetsstrategierna och de andra styrdokumenterna, under myndighetsinstruktionen, ses som ramar för verksamheten mer än som föreskrifter för den.
- Den formella myndighetsstyrningen, som är nödvändig, bör kompletteras med mer flexibla former för informellt samråd och dialog. Sådana finns redan men de måste vidareutvecklas och bli mer accepterade. Förhållandet mellan det politiskt beslutsfattande departementet och den genomförande myndigheten behöver bli mer organiskt och förståelsen på myndigheten för att den har ett utrikespolitiskt uppdrag måste utvecklas.

- UD:s kompetens som beredningsorgan för regeringens biståndspolitiska beslut och som ansvarig för styrning av myndigheten bör stärkas betydligt. Sida har resursmässigt haft en större analyskapacitet än UD vilket är en obalans som enligt utredningens mening måste rättas till.
- En förstärkt styrningsförmåga på UD är inte bara en fråga om resurser. Det är enligt utredningens mening också en fråga om samordning mellan enheter och mellan departementets tre huvudområden: politik, bistånd och handel. I dag är fem funktionella och sex regionala enheter på UD ansvariga för formulering och styrning av biståndspolitiken. Därtill kommer ett flertal enheter som inte har ett direkt biståndsansvar men för vilka biståndet är ett viktigt politiskt och ekonomiskt instrument.
- UD bör lägga vikt vid sin förmåga att rekrytera och behålla den särskilda kompetens som behövs för att formulera en långsiktig bistånds- och utvecklingspolitik.
- UD bör överväga huruvida den nuvarande fördelningen av ansvar för det multilaterala biståndet mellan UD och Sida är ändamålsenlig.
- Det politiska ansvaret för genomförandet av politiken för global utveckling (PGU) ligger i hela regeringskansliet. Utredningen noterar emellertid att det pådrivande och sammanhållande ansvaret ligger hos biståndsministern, vilket självfallet ställer bredare krav på UD:s och UD:s biståndsenheter.

Avseende Sida

- Sedan utredningen inledde sitt arbete har Sida fått en ny instruktion, ny ledning och ny organisation. En styrelse har utsetts, vars huvuduppgift enligt utredningens uppfattning är att under instruktionen medverka till att säkerställa god myndighetsförvaltning och medelsanvändning. Ett omfattande förändringsarbete äger nu rum inom myndigheten. Detta förändringsarbete bör enligt utredningens mening fortsätta och även inkludera en intern diskussion om de skillnader i synen på uppdraget som finns mellan UD och Sida och som delvis är en följd av sedan länge befästa kulturskillnader.

- Sida måste som förvaltningsmyndighet, med den ställning och det ansvar som svenska myndigheter har, också kunna ta på sig detta ansvar. Det innebär bl.a. att myndigheten måste ha självständigt ansvar och en viss egen policy- och analyskapacitet för att kunna fullgöra sitt uppdrag gentemot mottagarländer, mot andra givarorganisationer, mot sin egen styrelse och mot media och extern utvärdering.

Avseende UD och Sida

- En fortsatt delegering till utlandsorganisationen av ansvar för analys, beslut och genomförande bör ske. Utsända Sida-tjänstemän bör mer än hittills se sig som del av ambassaden. Distinktionen mellan bistånd och politik bör tonas ner.
- Ambassadernas roll som genomförande enheter, under ambassadörens ledning, bör ytterligare förtydligas. En ökad delegering av utvecklingsarbetet till ambassaderna förutsätter att biståndsambassaderna bemannas med chefer som har kompetens och intresse av att leda en biståndsamambassad. Ambassaden måste se sig som en arbetsenhet för alla vid ambassaden förekommande uppgifter; inte som en UD-del och en Sida-del.
- Instruktionsrätten gentemot ambassader i frågor som rör genomförande av beslutade biståndsprogram bör ligga kvar på Sida.

Utredningen vill som avslutning på detta avsnitt återigen betona det självklara i att den viktiga gränsen i biståndssamarbetet inte går mellan departement och myndighet utan mellan de mål, ambitioner, och förväntningar som biståndsgivaren har å ena sidan och verkligheten på fältet å den andra. Ambassadernas landnärvaro, landkunskap och sammanföringen i fält av regeringens och myndighetens ansvar är därför viktig för relevans och realism i biståndsarbetet.

Utredningen vill också poängtera att biståndets möjligheter och begränsningar i det globala arbetet för utveckling och ekonomisk tillväxt nu att föremål för en internationell och delvis kritisk diskussion. Den kommer att fortsätta och även föras i Sverige. Utredningen anser att fortsatta överväganden om en tydlig rollfördelning mellan Regeringskansliet och svenska myndigheter med biståndsuppdrag måste ske som en del av denna större diskussion. Fortsatta över-

väganden om det svenska utvecklingssamarbetets framtida mål, roll och organisation bör äga rum.

5.3 Utrikesförvaltningens verksamhetsuppdrag och andra tjänster

Kapitel 3 behandlas utrikesförvaltningens breda utrikespolitiska uppdrag. I avsnitt 5.1 och 5.2 diskuteras styrningen av handels- och främjandeverksamhet samt av utvecklingssamarbetet. Utrikesförvaltningens andra roll är att sköta konsulära och migrationsrelaterade förvaltningsmyndighetsuppgifter, samt att utföra andra typer av tjänster gentemot enskilda individer, organisationer, myndigheter och företag (jämför matrisen i avsnitt 2.3.2).

Följande kan allmänt sägas om tjänster som utrikesförvaltningen, främst utrikesrepresentationen, tillhandahåller.

- Tjänster såsom hantering av viseringsärenden eller konsulärt bistånd till nödställda är ålagda utrikesrepresentationen i författning eller instruktion.
- Visst stöd och informationsinhämtning för svenska myndigheter, information till svenskar samt en del andra uppgifter är resultatet av överenskommelser eller har naturligen fallit på utrikesförvaltningen.
- En viktig del av utrikesrepresentationens tjänster rör handels- och investeringsfrämjande. Hit hör bl.a. ambassadernas och konsulatens funktion som dörröppnare, deras arbete med myndighetspåverkan och deras insatser för att stärka Sverige-bilden i utlandet. Tjänster med främjande som huvudsyfte är dock att betrakta som en del av den bredare rollen att främja svenska intressen, och har diskuterats tidigare i detta kapitel.

Omfattning och inriktning på utrikesförvaltningens verksamhetsuppdrag och tillhandahållande av tjänster påverkas av många nationella och internationella faktorer såsom politiska omvälvningar eller kriser, regelförändringar, migrationsströmmar och resemönster. Nedan, under respektive avsnitt redogörs närmare för vilka förändringar som påverkar verksamheten. Redan här kan emellertid sägas att det globala resandet och de globala migrationsströmmarna har vuxit

och förutses fortsätta växa under överskådlig tid. Framför allt utrikesförvaltningens hantering av konsulära ärenden och migrationsärenden förutses därför öka i omfattning och betydelse. Detta ställer krav på utrikesförvaltningen och Regeringskansliet.

Verksuppsdraget och de övriga tjänster som behandlas i detta och följande avsnitt påverkar hela Sverige-bilden och inverkar på andra politikområden. Som exempel är arbetskraftsinvandring en del av näringspolitiken och migration har tydliga kopplingar till utvecklingspolitik.¹³ Konsulära frågor kan påverka diplomatiska relationer, och en smidig viseringshantering vid ambassader och konsulat kan gynna näringslivskontakter mellan Sverige och utlandet. Således är kvaliteten i verksuppsdraget och andra tjänster av politiskt intresse inte bara på grund av den direkta betydelsen för brukarna, utan även eftersom den bidrar till att uppfylla mer övergripande mål för svensk politik.

Utrikesförvaltningens och i synnerhet utrikesrepresentationens roll som utförare av verksuppsdraget och tillhandahållare av andra tjänster är och förutses fortsätta att vara central. I synnerhet de författningsreglerade tjänsterna utgör kärnverksamheter. För ambassaderna och konsulaten, som ofta fungerar som det yttersta serviceledet, är vikten av att ge god och kvalitetssäker service betydande.

I avsnitt 5.3.1 diskuteras allmänna frågor som gäller verksuppsdraget. Enligt direktiven ska utredningen lämna förslag som kan bidra till en effektivare hantering av förvaltningsärenden och kan härvid överväga om en möjlig lösning är att inom utrikesförvaltningens ram inrätta en särskild organisation eller struktur för hantering av förvaltningsärenden, som i så fall kan bedrivas inom en avgränsad budgetram. I avsnitt 5.3.2 behandlas utrikesförvaltningens konsulära verksamhet. I avsnitt 5.3.3 granskas migrationsområdet. Enligt direktiven ska utredningen särskilt analysera och lämna förslag till åtgärder vad gäller samarbetet mellan utrikesförvaltningen och Migrationsverket samt göra en jämförelse med hur andra europeiska länder med liknande migrationsströmmar har organiserat sin verksamhet.

¹³ Se bl.a. kommittébetänkandet Cirkulär migration och utveckling (SOU 2010:40).

5.3.1 Generella principer för efterfrågestyrd verksamhet

Förslag:

- Finansieringen av den efterfrågestyrda verksamheten ska utvecklas så att den kan ske med större följsamhet mellan ärendemängder och resurser samt bättre långsiktighet.
- Vägledning eller riktlinjer och information gällande sociala aspekter av kundbemötandet vid ambassader och konsulat bör utvecklas.
- UD behöver vidareutveckla utbildningsinsatserna kring verksuppdraget i allmänhet och i synnerhet vad gäller bemötandet av dem som vänder sig till ambassader och konsulat med olika behov.
- Utredningen anser att det inte bör skapas en ny struktur eller organisation för förvaltningsärenden inom utrikesförvaltningen. En tydligare budgetindelning samt system som möjliggör kostnadsuppföljning per verksamhet fyller de behov som har motiverat skrivningen i direktiven.

Det brukar sägas att särskilt den konsulära verksamheten och hanteringen av migrationsärenden är efterfrågestyrd. Det innebär att verksamhetens volym och karaktär är ett resultat av svenskars och andra nationaliteters resemönster, globala migrationsströmmar och andra omvärldsfaktorer. Hanteringen styrs genom lagar och förordningar, men det går inte att operativt kontrollera hur många personer som ska vända sig till ambassader och konsulat i dessa typer av ärenden. På detta sätt skiljer sig förvaltningsärendena från exempelvis utrikesförvaltningens rapporterings- och påverkansarbete, vars inriktning och omfattning kan och ska styras helt av regeringens politiska prioriteringar, vilka ska kunna ändras med kort varsel. Om antalet ärenden ökar utan att nya resurser skjuts till medför detta en undanträngningseffekt. Ambassader och konsulat tvingas då kompensera genom att flytta över resurser till verksuppdraget från den departementala beredande verksamheten. Regeringens utrikespolitiska prioriteringar får stå tillbaka.

Detta leder till frågan om det är möjligt att skapa en skarpare avgränsning kring det efterfrågestyrda verksuppdraget. En tydligare rågång mellan främst hanteringen av migrationsärenden och den konsulära verksamheten å ena sidan och det departementala upp-

draget å andra sidan kunde innebära att verksamheterna ”skyddas” från varandra. Målet är att verksamhetsdraget ska kunna växa och krympa efter förändrade ärendevolymer utan att annat prioriterat arbete trängs undan.

En särskild struktur för förvaltningsärenden

Enligt direktiven kan Utrikesförvaltningsutredningen överväga möjligheten att skapa en ny organisation eller struktur för förvaltningsärenden inom utrikesförvaltningens ram. Frågan har delvis redan behandlats i den interna utredningen *Utrikesförvaltningens regeringskansli- och förvaltningsmyndighetsuppgifter – förutsättningar för organisatorisk uppdelning och rättslig reglering* (Taxell 2007). I utredningen konstateras att både internationella regelverk och verksamhetens natur kräver att utrikesrepresentationens verksamhet på olika orter drivs inom ramen för *en* ambassad eller ett konsulat som leds av *en* chef. Således vore det olämpligt att lokalt bryta ut delar av verksamheten. Däremot föreslår utredningen att UD:s konsulära enhet i Stockholm görs om till en fristående förvaltningsmyndighet. En alternativ lösning föreslås också där den konsulära enhetens roll och ansvar stärks men ingen ny myndighet skapas. Argumenten för en fristående konsulär förvaltningsmyndighet sägs bl.a. vara att

- man får en central processägare för den konsulära verksamheten i utrikesrepresentationen, samt att
- man renodlar förvaltningsmyndighetskaraktären inom den konsulära verksamheten.

I rapporten listas även ett antal andra punkter. Vidare diskuteras också möjligheten att skapa ett nytt anslag för utrikesrepresentationen inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Genom ett sådant kunde andra intressenter lättare delta i styrningen av utrikesrepresentationen.

Utrikesförvaltningsutredningen vänder sig emot förslaget om att skapa en ny myndighet för förvaltningsärenden. Utredningen har i sitt delbetänkande lagt förslag med syfte att bryta ner myndighetsgränserna inom utrikesförvaltningen och formellt inlemma verksamheten i myndigheten Regeringskansliet. Att gå i motsatt riktning och skapa nya myndighetsgränser inom organisationen förutses motverka effektivitet och flexibilitet i verksamheten och mellan verksamheter med synergier.

En sådan förändring skulle därtill innebära ett antal andra nackdelar.

- En separat myndighet vore svårare att integrera i UD:s berednings- och planeringsprocesser så väl som med IT-system och kommunikation.
- Det finns risk för dubblering av funktioner, vilket ökar kostnaden.
- Personalförsörjningen skulle försämrats eftersom en ny myndighet svårligen skulle kunna ingå i UD:s personalrotation och personal med erfarenhet av arbete i utrikesrepresentationen bör nyttjas även i denna del av verksamheten.

Att skapa ett nytt anslag för utrikesrepresentationen riskerar också att leda till stelhet och minskad flexibilitet. En bättre avvägd finansiering kan i stället åstadkommas genom förbättrad uppföljning av resurser och verksamhet, jmf avsnitt 6.3.

De förbättringar som Taxell (2007) eftersträvar bör kunna uppnås även utan att en ny förvaltningsmyndighet eller ett nytt anslag skapas. Taxell anger som ett alternativ att den konsulära enhetens roll också kan stärkas utan att verksamheten organiseras som en ny myndighet. Utredningen gör samma bedömning, jmf. avsnitt 5.3.2. En bakgrund till idén om en separat myndighet är också möjligheten att avgränsa resurserna till verksuppdraget, vilket avhandlas i avsnittet nedan.

En mer följsam och långsiktig finansiering krävs

Verksuppdraget har växt i volym sedan mitten på 1990-talet. Enligt rapport 1996/97:10 av Riksdagens revisorer upptog det konsulära arbetet, inkl. migrationsfrågor, då cirka 11 procent av den totala arbetstiden i utrikesrepresentationen. Motsvarande siffra tio år senare var 21,5 procent (Taxell 2007). Vid båda mättillfällena svarade migrationsärenden för mer än hälften av verksuppdraget. Sedan dess har neddragningar av personal i utlandsorganisationen gjort att den departementala verksamheten krympt. Andelen författningsreglerad verksamhet, vilken man är ålagd att hantera, har därmed ytterligare ökat.

För att kompensera för ökande mängder migrationsärenden har UD erhållit årliga engångsbelopp på 30 miljoner kronor för åren 2007–2011. De ökande ärendemängderna har emellertid inte lett till

uppräknig av anslaget¹⁴. Även till tjänster där prognoserna har förutspått stadigt ökande ärendemängder har UD därför ändå bara kunnat anställa för en säsong i taget, vilket har skapat onödig diskontinuitet och effektivitetstapp i verksamheten. Utöver de verksamhetsmässiga aspekterna går det att ifrågasätta om det är god förvaltningspolitik att under fem år finansiera en enligt prognoserna ihållande efterfrågestyrd verksamhetsökning med tillfälliga medel. Regeringskansliet måste få till stånd en mer upplyst resurstilldelning som

- skapar bättre följsamhet mellan ärendemängder och resurser, samt
- ger UD bättre möjlighet att planera och rekrytera för verksamheten.

Utredningen går nedan igenom några sätt att nå dit.

Ökad grad av avgiftsfinansiering

I promemorian *Avgiftsbelagd verksamhet vid utlandsmyndigheterna* (2009) utvärderar Regeringskansliets internrevision tre olika modeller för finansiering av den avgiftsbelagda verksamheten inom utrikesrepresentationen såsom intyg, pass, viseringar och konsulärt bistånd:

- Enbart anslagsfinansiering över statsbudgeten.
- Regeringskansliet får full dispositionsrätt till alla avgiftsintäkter.
- Dagens modell, dvs. både anslagsfinansiering och dispositionsrätt till en del av avgiftsintäkterna.

Även finansieringen av den avgiftsbelagda verksamheten sker i dagsläget huvudsakligen genom Regeringskansliets förvaltningsanslag. Myndigheten fick dock disponera en viss del av avgiftsintäkterna t.o.m. år 2009. Denna del uppgick år 2008 och 2009 till 31 miljoner kronor, vilket 2009 var cirka 20 procent av de totala avgiftsintäkterna. Motsvarande summa fördes därefter över till förvaltningsanslaget. Den del som tidigare disponerades avsåg inte någon särskild del av den avgiftsbelagda verksamheten. Således var det svårt att härleda finansieringen till de olika ändamålen i den avgiftsbelagda verksamheten.

¹⁴ Justeringar av anslaget har däremot gjorts för regelförändringar som innebär ökade kostnader.

Internrevisionen rekommenderar alternativ 1, dvs. en modell som helt bygger på anslagsfinansiering via statsbudgeten. Några av de argument som presenteras för denna modell är att

- ingen hänsyn behöver tas till att avgiftssättningen i flertalet av fallen inte utgår från full kostnadstäckning eller att avgiften för viseringar fastställs på EU-nivå,
- förutsättningarna avseende finansieringen, vilka medel UD disponerar, är givna för en längre tidsperiod, vilket möjliggör bättre planering, samt att
- transparens inför riksdagen uppnås, eftersom avgiftsintäkterna och motsvarande anslag redovisas på statsbudgeten.

Även modell 2 där ambassader och konsulat har full rätt att disponera hela avgifterna sägs emellertid ha fördelar, t.ex. att

- finansieringen blir lättare att hantera vid oplanerade förändringar av efterfrågevolymer, eftersom resurstilldelningen per automatik följer efterfrågeförändringarna i större utsträckning, samt att
- modellen medför större incitament att budgetera och följa upp den avgiftsbelagd verksamhet och anpassa den efter ärendevolymer.

Direkt dispositionsrätt har emellertid även nackdelar. Bland annat anses sambandet mellan avgifternas storlek och kostnaden för ärendehantering på respektive ort vara svagt. UD har svårt att följa upp den avgiftsbelagda verksamheten och det anses problematiskt att nivån på många av avgifterna beslutas av andra än UD. Alltså förordar internrevisionen en renodlad modell där verksamheten helt finansieras via anslag.

För denna utredning är det i sak inte avgörande om UD får disponera avgiftsintäkterna eller inte. Det viktiga är, som tidigare har sagts, att tilldelningen av resurser följer efterfrågan och att en möjlighet till mer långsiktig planering finns. En fördel som skulle följa med ökad dispositionsrätt framkommer inte tillräckligt tydligt i rapporten. Nuvarande ordning kan leda till att Regeringen av budgetskäl lägger ner ambassader eller konsulat som nära nog bär sina egna kostnader. Exempelvis kan konstateras att viseringsavgifterna från konsulatet i Kaliningrad i princip kunde finansiera verksamheten, varför nerläggningen inte innebär någon besparing för statskassan.

Sannolikt har en del av de sökande i stället vänt sig till konsulatet i Sankt Petersburg eller ambassaden i Moskva, men principen är ändå giltig. Om UD disponerar inkomsterna kan departementet vid nedläggningar ta hänsyn även till intäkterna när utrikesrepresentationens lokalisering övervägs av kostnadsskäl.

Mer precis justering av anslaget

Internrevisionen rekommenderar att hela verksamheten ska finansieras genom anslaget. Utredningen kan stödja detta alternativ, men om följsamhet mellan resurser och ärendemängder samt möjlighet till långsiktig planering ska kunna uppnås behövs vissa förbättringar. Finansieringen måste för det första tydligt bygga på prognoser av den kommande periodens ärendevolymer och analyser av vad dessa får för konsekvenser för organisationen. Därtill måste beräkningarna bygga på detaljerade och väl avvägda nyckeltal som UD måste ta fram och som behöver förankras med relevanta delar av Regeringskansliet. Nyckeltalen kan utgöras av schabloner för vilka förändrade resursbehov som kommer av ett högre eller lägre antal inkomna ärenden av olika slag. För detta måste UD förbättra sin förmåga att följa upp kostnaderna för verksamheten, jmf. avsnitt 6.3. Det måste finnas enighet inom Regeringskansliet om vilka underlag som efterfrågas för justeringar av anslaget. Lärdomar kan dras från de prognoser och nyckeltal som används för förändringar av Migrationsverkets anslag.

Kompetens och bemötande

Utrikesförvaltningens verksamheter och tillhandahållande av service utgör ett viktigt ansikte mot omvärlden och måste präglas av hög kompetens och gott bemötande. Begreppen hänger ihop, eftersom ett gott bemötande kräver att personalen känner sig trygg i sin uppgift.

En större och mer komplex verksamhet innebär ökade behov av kompetensutveckling. För att åstadkomma detta krävs ett flexibelt och strategiskt användande av olika verktyg som hjälper personalen att hålla sig kunnig och uppdaterad. Kurser i Stockholm och på regionmöten bör kompletteras med satsningar där utsända tränas

att utbilda övrig personal vid ambassaden eller konsulatet¹⁵. Mer kontinuerlig information och interaktiva utbildningar är också en viktig del av kompetensutvecklingen. UD måste utnyttja den fulla potentialen i det nya intranät som Regeringskansliet börjar införa under 2011 för information och interaktiva utbildningar. Relevanta delar av materialet måste finnas tillgängligt även på engelska. Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att utrustning för videokonferenser ska införskaffas för större delar av utrikesrepresentationen. Detta skulle möjliggöra fler och billigare utbildningsinsatser som i högre utsträckning även når de lokalt anställda. På mindre stationeringsorter kan i vissa fall billigare alternativ till fullvärdig videokonferensutrustning övervägas. Medveten användning av olika verktyg för kompetensutveckling leder till att större effekt kan uppnås med befintliga resurser. För detta krävs ett strategiskt samarbete mellan UD:s personalenhet, den konsulära enheten och den centrala migrationsfunktionen som utredningen föreslår i avsnitt 5.3.3.

Samtal som utredningen har fört med chefer och handläggare pekar på att det material som finns tillgänglig via intranätet väl täcker den formella ärendehantering. Mer utbildning och vägledning behövs emellertid vad gäller sociala och psykiska aspekter. Sådan utbildning kan i många fall med fördel upphandlas lokalt. På några orter har detta redan skett, t.ex. har det förekommit samarbete med Svenska kyrkan i utlandet. Departementet bör utarbeta information och riktlinjer för personalens förhållningssätt gentemot de personer som söker sig till ambassader och konsulat med olika ärenden. Chefernas roll är central. De måste diskutera bemötandefrågor med sin personal. Tydligare information och riktlinjer kan utgöra ett stöd för cheferna i en sådan dialog.

5.3.2 Konsulär och rättslig verksamhet

Konsulära frågor har länge varit en av utrikesförvaltningens kärnverksamheter. Utredningen har i delbetänkandet lagt förslag som kan skapa större flexibilitet i utrikesrepresentationens konsulära verksamhet. I slutbetänkandet görs här en bredare genomgång av verksamheten i hela utrikesförvaltningen.

¹⁵ Metoden används redan, bl.a. vad gäller utbildningar i krisberedskap, men bör kunna nyttjas inom fler områden.

Förslag:

- Samarbetet mellan utrikesförvaltningen och svenska myndigheter som berörs av den konsulära verksamheten behöver förstärkas och myndigheternas ansvar förtydligas.
- UD:s konsulära enhets roll ska stärkas vad gäller styrning, uppföljning och tillsyn av utlandsorganisationens konsulära verksamhet.
- Regeringskansliets organisation för krisberedskap bör ses över för att undvika eventuella överlappningar och otydligheter. Detta kan ske inom ramen för den översyn av Regeringskansliet som förutses.
- Utvecklingen av IT-systemet för hantering av konsulära ärenden ska slutföras och systemet införas i hela utrikesrepresentationen.
- UD:s konsulära enhet föreslås genomföra en översyn med efterföljande insatser för att effektivisera hanteringen av rättsliga ärenden inom utrikesrepresentationen.
- UD bör utfärda vägledning eller riktlinjer för omfattningen av de delar av utrikesförvaltningens tjänster som inte fastställs av andra regelverk.
- Svenska medborgares kännedom om den konsulära servicen ska regelbundet undersökas och nya informationsinsatser vid behov genomföras.

Den konsulära och rättsliga verksamheten definieras och regleras i svensk lagstiftning inom en folkrättslig ram. Den viktigaste folkrättsliga grunden är Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10). Enligt konventionen består de konsulära uppgifterna i att skydda den sändande statens och dess medborgares – både fysiska och juridiska personers – intressen i den mottagande staten, att utfärda pass och resehandlingar samt lämna hjälp och bistånd åt den sändande statens medborgare, att verka som notarie och civilregisterförare samt anordna representation för medborgare i den sändande staten inför domstolar eller andra myndigheter.

Konventionen nämner även ett antal andra konsulära uppgifter, varav några i Sverige brukar räknas till andra verksamhetsområden än det konsulära. En sådan uppgift är att utfärda viseringar och

andra motsvarande handlingar till personer som vill bege sig till den sändande staten. I Sverige definieras detta vanligtvis som migrationsärenden och utredningen hanterar området i avsnitt 5.3.3. Konventionen nämner också uppgiften att främja utvecklingen av kommersiella, ekonomiska, kulturella och vetenskapliga förbindelser mellan den sändande och den mottagande staten. Främjandet behandlas i avsnitt 5.1.

Nationellt regleras den konsulära verksamheten i en rad svenska lagar och förordningar¹⁶. Därtill finns ett antal föreskrifter för det konsulära området som har utfärdats av UD eller Regeringskansliet.

Inom UD ligger ansvaret för den konsulära verksamheten samt bl.a. krisberedskap och andra rättsliga frågor på enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden. Enheten hanterar också UD:s roll som centralmyndighet för bortförda barn och har drygt 40 medarbetare. Den grupp inom enheten som hanterar frågor om konsulärt bistånd har nyligen genomgått en större förändring och är nu indelad i ett antal specialiserade sektioner. Förändringen var väl motiverad, eftersom konsulära ärenden har blivit mer komplicerade, vilket beskrivs mer utförligt nedan.

Alla svenska ambassader och karriärkonsulat är skyldiga att ge konsulärt ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands enligt bestämmelserna i lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. År 2007 uppgav Sveriges ambassader och konsulat att man ägnade 62 utsända och 69 lokalt anställda årsarbetskrafter åt utrikesrepresentationens konsulära verksamhet. Detta innebar att drygt 8 % av personalresurserna ägnades åt konsulära och rättsliga frågor. Kostnaden uppgick till 159 miljoner kronor (Taxell 2007).

När det gäller bl.a. nödställda och frihetsberövade kan ett honorärkonsulat assistera i samråd med den ansvariga svenska ambassaden. Honorärkonsulaten behandlades mer utförligt i delbetänkandet.

Utrikesförvaltningens konsulära verksamhet utövas i samverkan med många olika aktörer och intressenter. Några av dessa är Euro-larm, Försäkringskassan, kommuner och landsting, EU-länders ambassader, nordiska ambassader, lokala nordiska myndigheter, polismyndigheter, Rikspolisstyrelsen, SOS International, Socialförvaltningen, Socialstyrelsen, Svenska kyrkan i utlandet samt medborgare

¹⁶ Däribland kan nämnas lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, förordning (1982:29) om avgifter för konsulärt bistånd, Medborgarskapsförordningen (2001:218), Passlag (1978:302), Passförordning (1979:664), Vallag (2005:837), förordning (1991:1379) om handläggning av sjöfartsärenden vid utlandsmyndigheterna och lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser m.fl.

i Sverige, Norden och EU. Bland intressenterna för den bredare gruppen av konsulära och rättsliga ärenden finns också advokater, domstolar, CSN, rederier, Valmyndigheten, Skatteverket, Trafikverket, tingsrätter, kriminalvården/fängelser, lokala folkbokföringen, och åklagarmyndigheter. När det gäller krisberedskap berörs bl.a. reseföretag, media, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Röda korset, Rädda barnen, Smittskyddsinstitutet och Socialstyrelsen.

Trender

Konsulära tjänster har länge utgjort en betydande del av verksamheten i utrikesrepresentationen. Över tiden har verksamheten emellertid ändrat karaktär. Vissa ärendetyper har försvunnit och andra har tillkommit. År 1976 utfördes exempelvis över 40 000 mönstringar av sjömän. Dessa och andra sjöfartsärenden har nästan försvunnit. Arvsärenden utgjorde länge en huvuduppgift för de svenska konsulaten i USA. I dag inskränker sig utrikesrepresentationens roll vad gäller arvsfrågan i stort sett till att ge uppgifter om sakkunniga advokater. I stället växer ett antal andra ärendekategorier.

Den konsulära arbetsbelastningen har ökat sedan mitten på 1990-talet, vilket beror på svenskarnas ändrade resevanor. Antalet turister har ökat på det globala planet, vilket kan utläsas ur tabellen nedan.

Tabell 5.2 Antalet turister globalt i miljoner

1985	1990	1995	2000	2005
320,1	439,5	540,6	687	806,8

Källa: *Tourism Market Trends, 2006 Edition*, Världsturismorganisationen. Siffran anger antalet anlända turister för respektive år.

Svenskars resande har också ökat, och i genomsnitt befinner sig cirka 200 000 svenskar på resa utomlands varje enskild dag. Sommartid är antalet ofta över 400 000, varav vissa får problem av konsulär art och vänder sig till en ambassad eller ett konsulat.

År 2009 bodde mer än 250 000 personer födda i Sverige utomlands. Inom de närmaste 40 åren förväntas antalet öka till närmare

400 000 (SCB 2009). Många av dessa kontakter ambassader och konsulat med bl.a. passansökningar och i frågor om olika typer av intyg.

Vidare är i dag 18 procent av Sveriges befolkning i åldrarna 25–64 år födda utomlands. Denna andel förutses öka och i början av 2030-talet utgöra en knapp fjärdedel av befolkningen (SCB 2010). En mer och mer internationaliserad befolkning bidrar till att nya resmål ökar i betydelse. Drygt 90 % av svenskarnas resor går fortfarande till Norden eller Europa, men trenden är att de långväga destinationerna ökar relativt sett. Fler reser till Mellanöstern och Nordafrika, bl.a. till Irak och Iran där många har sina rötter. Motsvarande gäller för Asien och Oceanien där Thailand i dagsläget är det största resmålet. I många av dessa länder är det komplicerat att hjälpa en nödställd, särskilt i de fall personen har dubbla medborgarskap och värdlandet inte erkänner Sveriges rätt att ge konsulär assistans. Fallen har inte sällan sin grund i sociala problem.

Ändrade förhållanden i Sverige påverkar också den konsulära verksamheten utomlands. Förändringar i vården har t.ex. gjort att fler psykiskt sjuka personer nu har lättare att lämna vårt land. Det medför att personal i utrikesrepresentationen hanterar allt fler komplicerade fall med nödställda psykiskt sjuka.

Sammantaget kan sägas att antalet komplexa och påfrestande fall av nödställda har stigit. Samtidigt har enklare rutinärenden i fråga om konsulärt bistånd minskat, tack vare mobiltelefoner och moderna metoder för penningöverföring. Förändringarna ställer nya krav på kompetens hos personalen. Den totala konsulära arbetsbelastningen för utrikesförvaltningen har ökat under det senaste decenniet. Det sammanlagda antalet ärenden om dödsfall, brottmål och nödställda som inkom till UD:s konsulära enhet mer än tredubblades under perioden 1996–2006¹⁷. Det mesta tyder på att dessa förändringar kommer att fortsätta. Ett i framtiden ännu större antal svenskar bosatta i utlandet innebär även en större efterfrågan på andra rättsliga tjänster, fler passansökningar och fler dödsfall. Hur detta påverkar utrikesförvaltningen beror bl.a. på vilken servicenivå som statsmakterna anser ska gälla och på utvecklingen av nya e-lösningar som gör att mer kan klaras av genom direktkontakt med myndigheter i Sverige.

¹⁷ År 1996 var det totala antalet ärenden om dödsfall, brottmål och nödställda som inkommit till UD:s konsulära enhet 752. Siffran hade 2006 ökat till 2 418.

Utredningens tidigare förslag

Förslagen i delbetänkandet syftade till att vissa ambassader och konsulat ska kunna avlastas olika uppgifter för att öka flexibiliteten i utrikesrepresentationen. Bland annat föreslogs att UD:s konsulära enhet i ökad utsträckning ska stödja små ambassaders och konsulats konsulära arbete, att vissa ambassader eller konsulat ska få ansvar som regionala stöddepunkter även på den del av det konsulära området som inte gäller större kriser, att fler orter ska undantas från passhantering, samtidigt som mobila fotostationer ska användas, att UD ska sträva efter ett utökat nordiskt konsulärt samarbete på fältet, att Sverige ska verka för att EEAS ska få en starkare roll på det konsulära området samt att en central funktion ska ta emot jour-samtalen från hela utrikesförvaltningen. Utredningen har också föreslagit att utlandsmyndigheterna ska upphöra att vara myndigheter och i stället inlemmas i myndigheten Regeringskansliet, vilket också kan underlätta den konsulära verksamheten.

Nödställda

Majoriteten av de konsulära ärendena rör bistånd till nödställda. Begreppet är vidsträckt och kan innebära allt från hjälp vid förlorade pass och plånböcker till bistånd vid sjukdom, allvarigare olyckshändelser eller våldsbrott.

Nödställda kan ges ekonomiskt bistånd. Detta regleras i lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, som bland annat innehåller följande:

- Bistånd kan ges till i Sverige bosatta svenska medborgare, flyktingar och statslösa. Finns särskilda skäl kan också utlänningar som bor i Sverige samt utlandssvenskar få hjälp. Även sökande från Norden och EU-länder kan få bistånd.
- Nödställda utomlands har rätt till bistånd ”om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är skäligt att bistånd lämnas”.
- Frihetsberövade har rätt att få bistånd för juridiskt biträde m.m., men endast ”om den frihetsberövade av särskild anledning har behov av sådant bistånd.”
- Biståndet ska i princip återbetalas.

Ansökan om konsulärt ekonomiskt bistånd lämnas in till en ambassad eller ett konsulat som sedan måste vända sig till UD:s konsulära enhet för ett yttrande innan pengar kan betalas ut. Ambassaden eller konsulatet kan emellertid besluta om ekonomiskt bistånd utan att inhämta ett yttrande i de fall biståndet avser nödvändiga kostnader för billigast möjliga hemresa till Sverige, nödsituationen är fullt klarlagd och den nödställda inte har skuld för eller har missbrukat tidigare ekonomiskt bistånd (UF 2003:10). Återkraven hanteras av UD:s konsulära enhet tillsammans med UD:s ekonomienhet.

Många ärenden leder emellertid aldrig till ekonomiskt bistånd, utan handlar i stället om att ge råd, kontakta anhöriga och på andra sätt hjälpa en nödställd. Sådan ärendehantering har stöd i förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.¹⁸

De nödställda kan delas in i ett antal kategorier: *Oförsäkrade medellösa* som behöver ekonomiskt bistånd för sin hemresa. Ofta finns drog- eller alkoholberoende med i bilden. *Psykiskt funktionshindrade* utan försäkring, returbiljett eller resepass. *Brottsoffer*, i de flesta fallen kvinnor som har fallit offer för sexualbrott eller misshandelsbrott. *Strandsatta barn* som av olika anledningar har lämnats av sina föräldrar i sitt forna hemland och som sedan kontakter en ambassad, ett konsulat eller vänner i Sverige för att få hjälp. Ärendena faller ofta in även under kategorin hedersrelaterade ärenden. *Hedersrelaterade ärenden* rör barn och vuxna som hotas med tvångsgifte eller har gifts bort samt ungdomar som av uppfostringskäl strandsatts i ursprungslandet.

De konsulära ärendenas ändrade karaktär ställer nya krav

Utbetalningen av ekonomiskt bistånd är numera sällan den problematiska delen av hanteringen av konsulära ärenden. I stället är det de sociala omständigheterna som är mest krävande. UD:s konsulära enhet har omorganiserats för att möta utvecklingen. Omorganisationen har syftat till ökad specialisering och spetskompetens har utvecklats för att kunna hantera de olika ärendetyperna.

Nödställda psykiskt funktionshindrade, oförsäkrade med alkohol- eller drogberoende och personer som utsätts för hedersrelaterat förtryck är särskilt tydliga exempel på verksamhetens för-

¹⁸ Enligt 12 § förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen ska ambassader och konsulat "även i övrigt i skälig omfattning lämna svenska medborgare och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen".

ändrade karaktär. En psykiskt sjuk kan behöva hjälp med vård i utlandet, ofta kräver hemresan eskort och i vissa fall måste specialflyg användas. Kostnaderna är höga och ofta krävs intensiva kontakter med sjukhus och sociala myndigheter i Sverige. Även när det gäller hedersrelaterade ärenden utgör UD:s konsulära enhet och utrikesrepresentationen en kontaktyta mellan svenska myndigheter å ena sidan och myndigheter och privatpersoner i utlandet å den andra. Har den nödställda dubbelt medborgarskap erkänns i många fall inte UD:s rätt att bistå personen.

Ärendenas tydliga förankring i sociala förhållanden hemmavid medför att ansvarsfördelningen mellan utrikeförvaltningen och andra svenska myndigheter måste göras tydligare. Kommittén om konsulärt bistånd gör följande konstaterande:

Det konsulära biståndet är till för att lösa problem som uppstått under en resa utomlands. De konsulära handläggarna vid utlandsmyndigheterna kan genom sin kännedom om förhållandena i landet hjälpa till med myndighetskontakter för den som blivit bestulen, kontakter med sjukvård för den som blivit akut sjuk etc.

De problem som är svårast att hantera på utlandsmyndigheterna är dock inte sådana som uppstått under resan utan som resenärerna bär med sig hemifrån. Den som i sin vardag är beroende av socialt och psykologiskt stöd i sin hemkommun, blir knappast oberoende av detta stöd bara för att han eller hon befinner sig utomlands. (s. 282 SOU 2001:70)

Observationen är väl så giltig i dag som när betänkandet skrevs. Samarbete mellan UD och andra svenska myndigheter har utvecklats, men ansvarsfördelningen måste bli än klarare och samarbetsformerna vidareutvecklas ytterligare. Exempelvis finns en oklarhet när det gäller finansieringen av hemresor för psykiskt sjuka, som ofta inte uppfyller de krav som regelverken ställer för traditionellt ekonomiskt bistånd. Tydliga riktlinjer saknas, varför finansieringen i dagsläget ofta blir en förhandlingsfråga mellan UD:s konsulära enhet och sjukvården. Undantaget är när personen har direkt avvikit från vård då landstinget står för kostnaden. Ansvar för alla frågor av detta slag måste tydliggöras. UD:s budget är inte dimensionerad för att bära denna typ av kostnader. Utredningen vill uppmärksamma den modell som Norge har infört. Modellen innebär att hemtransport av psykiskt sjuka till Norge såväl som transporter av utländska psykiskt sjuka från Norge till deras hemländer finansieras via en särskild budgetpost som Norges fylkesmän (motsvarande landshövdingar) ansvarar för.

UD:s konsulära enhet har påbörjat en dialog med Socialstyrelsen i syfte att förtydliga de olika aktörernas roller. Det är angeläget att det operativa samarbetet mellan UD och bl.a. socialtjänsten och sjukvården fortsätter att utvecklas.

Förebyggande arbete

Både när det gäller psykiskt sjuka och hedersrelaterade ärenden kan staten öka sitt förebyggande arbete med riktade informationsinsatser. Sådant arbete pågår redan hos bl.a. UD och polisen. UD har publicerat ett brett informationsmaterial på departementets hemsida som ska hjälpa svenskar att resa säkrare. Informationen på UD:s hemsida når emellertid bara dem som själva aktivt söker efter den. Förmodligen når den således inte den övervägande delen av de personer som på grund av svåra sociala förhållanden löper hög risk att hamna i en situation där de tvingas söka konsulär hjälp. Sjukvården och sociala myndigheter kan spela en roll när det gäller att förmedla information till de som behöver den. Sjukvården bör t.ex. aktivt avråda många psykiskt sjuka från att resa utomlands där det kan vara svårt att få tag på lämplig medicinering och där det svenska välfärdssystemet inte når dem. Socialstyrelsen är UD:s naturliga dialogpartner för att utveckla det förebyggande arbetet.

Andra slags konsulära ärenden

I december 2010 var drygt 230 svenska medborgare frihetsberövade utomlands (Norden är inte inräknat). De vanligaste brotten är innehav, försäljning eller smuggling av narkotika, människosmuggling och bedrägeri. Flest frihetsberövade finns i USA, Tyskland, Spanien och Polen. Ambassaderna och konsulatet ska bevaka att den frihetsberövades sak tas upp till prövning inför domstol eller annan instans och bistå den frihetsberövade med hänsyn till omständigheterna (UF 2003:10). Utrikesrepresentationen får en större roll i länder med svagare rättssystem. Några ytterligare konsulära uppgifter är att hantera svenskar som avlider utomlands och att bistå polisen, bl.a. vad gäller efterforskningar av saknade personer. Hanteringen av dessa ärenden bedöms ske på ett pragmatiskt och över lag väl fungerande sätt.

Andra rättsliga ärenden och övriga tjänster

Inom det konsulära området ingår också en mängd olika ärenden av rättslig natur, både civil- och förvaltningsrättsliga. Några exempel är körkort, anmälan av namn och rekvisition av samordningsnummer för nyfödda barn, levnadsintyg, olika notarius publicus-ärenden, äktenskapscertifikat och ID-kort. Utredningen har i sitt delbetänkande tagit upp utfärdandet av pass, som också hör till detta område, och föreslog där att vissa ambassader och konsulat ska befrias från passhantering, samtidigt som användning av mobila fotostationer utökas.

Utredningen har i sitt delbetänkande även föreslagit att övriga departement ska gå igenom de författningar som man ansvarar för och som lägger arbetsuppgifter på utrikesrepresentationen. Syftet är att befria utrikesrepresentationen från uppgifter som kan utföras bättre av andra eller som är irrelevanta.

I samma syfte bör UD:s konsulära enhet göra en genomgång av den breda gruppen av rättsliga ärenden som utförs vid ambassader och konsulat. Utöver att vid behov förbättra processer och information ska insatserna säkerställa att utrikesrepresentationen bara utför relevanta och nödvändiga uppgifter. Ett exempel på ärendetyper som kan ifrågasättas är vissa delgivningar. Särskilt i faderskapsärenden är dessa problematiska då de i dagsläget måste utföras även på orter där man på förhand vet att det är omöjligt att finna personen i fråga.

Utrikesrepresentationen utför även en mängd uppgifter av mindre rättslig karaktär som av olika anledningar faller på ambassaderna och konsulaten. Det kan röra sig om möjlighet för enskilda att skriva högskoleprov eller tentamen och hjälp med besöksprogram och föredrag för särskilda inresande grupper. Många svenska myndigheter vänder sig också till utrikesrepresentationen och begär olika typer av underlag eller assistans.

På många platser i utrikesrepresentationen finns en känsla av att man utgör en förlängd arm åt hela det svenska samhället och samtliga svenska myndigheter. Det upplevs som svårt att avfärda olika intressenter som gör anspråk på arbetstiden, vilket leder till överbelastning och att prioriterad verksamhet får stå tillbaka. Svenska myndigheter har emellertid inte någon generell rätt att lägga uppdrag på utrikesrepresentationen. Här behövs en pedagogisk insats från UD i form av tydliga riktlinjer för vidden av den service som utrikesrepresentationen ska erbjuda enskilda, företag och myndigheter och vars omfattning inte bestäms av andra regelverk.

Sådana riktlinjer kompletterar de åtgärder som utredningen har tagit upp i sitt delbetänkande. Där föreslogs bl.a. att ambassader och konsulat i högre utsträckning ska ta betalt för olika tjänster.

Förstärkt styrning och uppföljning av den konsulära verksamheten

Den konsulära verksamheten i utrikesrepresentationen styrs i första hand på följande formella och informella sätt:

- Lagar och förordningar.
- Föreskrifter som utfärdas av Regeringskansliet. Lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd bemyndigar exempelvis regeringen, eller ”den myndighet som regeringen bestämmer” att meddela föreskrifter om sådant bistånd.
- Vägledning som är avsedda att ge råd vid handläggning av konsulära ärenden. Råden är inte formellt bindande, även om de antagligen uppfattas så av många tjänstemän.
- Ambassadernas och konsulatens löpande kontakt med vissa svenska myndigheter och med UD:s konsulära enhet.

Styrningen kan uppfattas som problematisk om Regeringskansliet (främst genom UD:s konsulära enhet) ger ambassader eller konsulat instruktioner i enskilda fall. En sådan problematik finns inneboende i 5 § Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. (UF 2003:10). Enligt denna paragraf ska ”beskickningen eller konsulatet inhämta yttrande från Regeringskansliet innan beslut meddelas i fråga om konsulärt ekonomiskt bistånd”. I den tidigare versionen av denna föreskrift var det inte ”yttrande” utan ”bemyndigande” som skulle inhämtas. Skillnaden mellan dessa båda begrepp torde vara ringa för den enskilde tjänstemannen i utrikesrepresentationen. Ytterligare inskränkningar i myndighetsutövningen förekommer då den nödställda har skulder för tidigare bistånd då bemyndigande krävs. Men bemyndigande att ge bistånd, liksom de fall då instruktioner att agera politiskt för att främja en lösning av ett konsulärt ärende ges av UD, måste anses vara interventioner i ärendehandläggningen. Utredningen UD 87 noterade i sitt betänkande (SOU 1988:58) att sådana instruktioner innebär ”en inblandning i utlandsmyndigheternas handläggning i det enskilda

fallet, som torde strida mot bestämmelsen i 11:7 RF” (nuvarande 12 kap. 2 § regeringsformen).¹⁹

Sakligt sett torde det vara oomtvistat att Regeringskansliet måste ha möjlighet att på lämpligt sätt ingripa i konsulära frågor av utrikespolitisk betydelse. Denna princip ges stöd i 10 kap. 13 § regeringsformen som stadgar att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör ska hållas underrättad när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Både 10:13 och 12:2 RF kan gälla utrikesrepresentationen, vilket innebär att bl.a. den konsulära hjälpen till nödställda kan utövas i konflikt mellan två av grundlagens paragrafer.²⁰ De rättsliga problem som här beskrivits upphör om utlandsmyndigheterna inlemmas i myndigheten Regeringskansliet enligt vad som föreslagits i Utrikesförvaltningsutredningens delbetänkande.

UD:s konsulära enhet bör förstärka uppföljning av hela utrikesförvaltningens konsulära verksamhet. Enheten måste också samla in och presentera statistik för hela utrikesförvaltningens konsulära verksamhet, inklusive ambassaderna och konsulatet. På inspektionsresor till orter med stora volymer konsulära ärenden bör en tjänsteman från den konsulära enheten följa med. Video- eller telefonkonferenser kan användas för att föra en uppföljningsdialog på mer regelbunden basis. Den konsulära enheten bör ha en särskilt viktig roll när det gäller att identifiera och stötta ambassader eller konsulat som har problem med den konsulära verksamheten. Utredningen har i sitt delbetänkande påpekat att nya former av miniambassader kräver ett ökat stöd från den konsulära enheten. Om många sådana små ambassadlösningar uppstår måste UD se över resursfördelningen och säkerställa att den konsulära enheten har nog med kapacitet.

Utrikesförvaltningen måste ha ett ändamålsenligt IT-system för hantering av konsulära ärenden som täcker hela utrikesrepresentationen. I dagsläget används ett system som har utvecklats internt av

¹⁹ Denna paragraf i regeringsformen stadgar att ingen myndighet (alltså inte heller Regeringskansliet) får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i särskilt fall som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

²⁰ UD 87 såg goda skäl för att utrikesledningen i känsliga fall skulle kunna överta handläggningen av konsulära ärenden, men ansåg att övertaganden i sådana fall borde ha stöd i lag och föreslog att berörda lagar skulle få ”en bestämmelse av innehåll att utlandsmyndigheten skall överlämna åt departementet att pröva ärenden om det är påkallat av utrikespolitiska skäl”. I sådana fall borde det, enligt utredaren, ”markeras att ärendet övertas av utrikesdepartementet och att utrikesdepartementet därefter är beslutsfattande organ också formellt”. Förslagen från UD 87 ledde inte till någon särskild proposition.

Regeringskansliet och som var tänkt att täcka hela organisationen. Utrullningen stoppades emellertid på grund av tekniska problem och nu används systemet endast av den konsulära enheten i Stockholm och av ett mindre antal ambassader. Beslut är fattat om uppgradering av det konsulära ärendehanteringssystemet. Målsättningen är att systemet ska vara utrullat till samtliga utlandsmyndigheter sommaren 2012. Utredningen menar att ett sådant system är essentiellt för en fortsatt effektivisering av den konsulära verksamheten. För att kunna förbättra styrning och uppföljning samt säkerställa kvalitet och effektivitet är det nödvändigt att ha ett allomfattande IT-system för ärendehantering. Möjligheten att föra tillförlitlig statistik, t.ex. för att möjliggöra mer exakt resursallokering, *bench-marking* och bättre resultatredovisning gentemot allmänheten är ett särskilt viktigt syfte med ett sådant system.

De uppgifter som åligger UD:s konsulära enhet bestäms i 26 § UF 2009:5. UD bör överväga att uppdatera denna paragraf så att den konsulära enhetens ansvar för styrning, uppföljning och utveckling av hela utrikesförvaltningens konsulära verksamhet tydligt framgår.

Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att det pilotprojektet som tidigare har genomförts med vidarebefordran av journalsamtal från sju ambassader till Utrikesdepartementet skulle utsträckas till att omfatta hela utrikesrepresentationen. Sedan dess har arbetet fortskridit och UD planerar att ta hem samtliga journalsamtal från de första 15 ambassaderna våren 2011. Projektet innebär inte omedelbara besparingar. Det är ändå viktigt att det genomförs fullt ut eftersom det undanröjer det arbetsmiljöproblem som jourberedskapen har inneburit på många orter. En centraliserad jour ger även andra verksamhetsmässiga vinster och möjligheter:

- Erfarenheter från Norge visar att en centraliserad jourfunktion innebär en ytterligare möjlighet för departementet att följa upp verksamheten i utrikesrepresentationen.
- För att en omfattande central jourfunktion ska kunna komma till stånd krävs att konsulär landinformation samlas, förmodligen i IT-systemet för konsulära ärenden eller på intranätet. Detta är ett viktigt steg i utvecklingen mot ett bättre institutionellt minne inom utrikesförvaltningen.
- En central jourfunktion gör det lättare att använda sig av flexibla representationsformer, på det sätt som utredningen har före-

slagit i sitt delbetänkande. Behovet av utsänd personal kvarstår emellertid för de frågor som inte kan lösas per telefon.

Centralmyndighet för bortförda barn

UD är centralmyndighet för barnbortförandefrågor enligt 1980 års Haagkonvention²¹, Europarådskonventionen²² och Bryssel-II-förordningen²³. Inom UD har uppgiften att vara centralmyndighet delegerats till enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden. Eftersom centralmyndigheten ställs inför likartade frågeställningar inom de olika regelverken är det ändamålsenligt att centralmyndighetsfunktionen finns samlad inom en myndighet. Sverige har även undertecknat 1996 års Haagkonvention²⁴ och tillträdet ska ske under våren 2011. I Utredningen om föräldraansvar och skydd av barn i internationella situationers slutbetänkande (SOU 2005:111) föreslås att ärenden enligt 1996 års Haagkonvention också ska handläggas av UD.

Den 26 november 2009 fattade utrikesministern beslut om en utredning med uppdrag att se över hur centralmyndigheten enligt de aktuella konventionerna och Bryssel-II-förordningen kan organiseras utanför Regeringskansliet. Utredningen kom fram till att placeringen av centralmyndighetsfunktionen i en fristående myndighet på bästa sätt tillvaratar önskemålet om att sakfrågorna ska ges en långsiktig, kompetent och effektiv hantering (Ds 2010:16). Att placera funktionen i en fristående myndighet innebär emellertid en kostnadsökning på cirka två miljoner kronor årligen. Betänkandet har skickats på remiss till 27 instanser, varav 26 har valt att svara. Flera remissinstanser, bl.a. Stockholms tingsrätt, Socialstyrelsen och Föreningen Svenskar i världen, har stött utredningens huvudinriktning givet att centralmyndighetsfunktionen ska flyttas från Regeringskansliet men uttryckt att verksamheten fungerar väl som den är organiserad i dag. Åtta instanser har avstyrkt förslaget. Några av skälen är att inget trovärdigt förslag till finansiering av de ökade kostnaderna har presenterats och att verksamheten bedöms fungera

²¹ Haagkonventionen av den 25 oktober 1980 om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn.

²² 1980 års Europarådskonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn samt om återställande av barn.

²³ Rådets förordning (EG) nr 2201/2003 om äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000.

²⁴ Haagkonventionen av den 19 oktober 1996 om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn.

väl inom UD:s organisation. Sveriges ambassader i Washington, Brasilia och Paris uttrycker oro för att väl fungerande samarbete och synergieffekter ska gå förlorade och att handläggningen av särskilt komplicerade ärenden ska försvåras om verksamheten bryts ut ur Regeringskansliet.

Denna utredning ser av samma skäl som remissinstanserna ovan ingen anledning att bryta ut verksamheten och placera den i en ny myndighet. En viktig aspekt är även de ärenden med bortförda barn som inte täcks av konventionerna och som enligt betänkandet också ska flyttas till den nya myndigheten.²⁵ Ärendena är mycket komplicerade och kräver tätt samarbete mellan UD:s konsulära enhet och ambassaderna och konsulatet. Handläggningen riskerar att försvåras om verksamheten flyttas från UD.

Förbättrad beredskap för konsulära kriser och katastrofer

Flodvågskatastrofen 2004 och evakueringen av svenskar från Libanonkriget 2006 föranledde ändringar i den svenska statens organisation för krisberedskap. Regeringskansliets hantering av flodvågskatastrofen togs upp av 2005 års katastrofkommission (SOU 2005:104). En parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda statens ansvar för att bistå svenskar vid kris- och katastrofsituationer utomlands redovisade sitt arbete 2008 (SOU 2008:23). Arbetet resulterade i lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser som trädde i kraft den 1 augusti 2010. Lagen innebär att statens ansvar vid katastrofer i utlandet för första gången regleras i lag. En annan nyhet är att den enskilde resenären, om staten skulle ingripa, blir skyldig att betala statens kostnader för transport och sjukvård.

Lagen och den bakomliggande propositionen bekräftar i viss mån även den organisation för krisberedskap som växt fram inom Regeringskansliet och berörda myndigheter.²⁶ En central funktion för krisberedskap finns på Statsrådsberedningen. Där finns en chefstjänsteman för krisberedskap, under vilken ett kansli för krishantering har inrättats. Kansliet bedriver ständig omvärldsbvakning av skeenden både i Sverige och i utlandet. Vid departementsövergripande krishantering ska kansliet ha en samordnande funktion. Kansliet stödjer även departementen i deras arbete med att

²⁵ Under perioden 2001–2009 har det rört sig om mellan 5 och 34 fall årligen (Ds 2010:16).

²⁶ För denna krisberedskapsorganisation redogörs närmare bl.a. i propositionen Lag om konsulära katastrofinsatser (prop. 2009/10:98) och på regeringens hemsida.

utveckla sin krishantering. Departementen har i sin tur egna kris-
hanteringsorganisationer. En grupp för strategisk samordning mellan
departementen har inrättats. Gruppen består av statssekreterarna från
de departement som berörs av en kris. Den leds av statsministerns
statssekreterare eller den statssekreterare som han eller hon utser.
Statsministerns statssekreterare leder även krishanteringsrådet som
inrättades i december 2008. Där kan Regeringskansliet, myndig-
heter och andra berörda aktörer mötas för samverkan och ömse-
sidig orientering. Under normala förhållanden sammanträder rådet
två gånger per år.

Hos UD ansvarar expeditionschefen närmast under departe-
mentschefen för UD:s krishanteringsplan och krishanterings-
organisation. Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden har
operativt ansvar vid kris- och katastrofsituationer utomlands som
drabbar många svenskar. UD har även tillgång till ett antal grupper
som kan förstärka utlandsorganisationen.²⁷

Ambassader och konsulat utgör det yttersta ledet vid en kris
eller katastrof och ska vara beredda att bistå svenska medborgare
med skydd, evakuering och andra åtgärder. På orter med högre risk
förs listor över vilka svenskar som finns i landet. Samordning av
beredskapsplaneringen ska ske med övriga nordiska länder och EU-
länder på plats.

Statsrådsberedningens kansli för krishantering har tillförts omfat-
tande resurser för omvärldsbevakning och analys. Samverkan sker
redan med UD:s konsulära enhet. Denna kapacitet för omvärlds-
analys diskuteras i avsnitt 3.1.2 om utrikes- och säkerhetspolitik.

Samtal som utredningen har fört bekräftar att Regeringskansliet
och UD i dag har en betydligt starkare beredskapsorganisation än
tidigare. Det är emellertid viktigt att de omfattande reformer som
har genomförts landar rätt, dvs. att organisationen är ändamåls-
enlig, att ansvarsfördelningen är tydlig och att dubbelarbete inte
sker. Således bör man, när beredskapsorganisationen och den nya
lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser funnits på plats en
tid, se över Regeringskansliets system för krisberedskap. Ett bra

²⁷ En beredskapsgrupp kan sammankallas för att förstärka den konsulära enheten. Därtill finns en konsulär snabbinsatsstyrka som vid behov kan förstärka bemanningen på en eller flera orter. Sådan förstärkning kan också komma från någon av de 20 ambassader som utsetts till konsulära stöddepunkter och där särskild kompetens finns inom krisberedskapsområdet. En bredare insats är också möjlig genom stödstyrkan som är en särskilt utbildad insatsstyrka med personal från bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Rikskriminalpolisen, Svenska kyrkan, Rädda barnen och Röda korsett. Stödstyrkan sätts ihop efter behov och kan med kort varsel skickas ut för att stödja ambassadernas och konsulatens samt Regeringskansliets insatser.

tillfälle kan vara den kommande översyn av Regeringskansliet som förutses.

Information till allmänheten

Genom god information kan UD hjälpa resande att undvika situationer som riskerar att leda till behov av konsulära insatser från utrikesrepresentationen. Det ligger också i allas intresse att svenskar har realistiska förväntningar på den konsulära servicen. I december 2007 trodde ungefär hälften (48 %) av svenskarna att svenska staten hade samma skyldigheter att hjälpa svenskar som råkar i nöd i utlandet som om nödsituationen inträffade i Sverige (Sifo 2007). Detta visar på en tidigare övertro vad gäller rätten till konsulär hjälp utanför Sveriges gränser. UD har sedan dess arbetat aktivt med olika informationsinsatser för att höja medvetenheten om vilken hjälp som utrikesrepresentationen enligt gällande lagstiftning ska erbjuda, bl.a. genom webbportalen Swedenabroad.se, rese råd på UD:s hemsida och samarbete med resebyråer. Utredningen anser att informationen över lag är väl utformad. I dagsläget finns emellertid flera olika ingångar för personer som söker reseinformation. Det vore önskvärt att samla all reserelaterad information på samma plats.²⁸

UD bör också genomföra nya undersökningar för att kontinuerligt mäta allmänhetens förståelse och vid behov möta med nya insatser.

Ett särskilt informationsbehov kommer av den nya lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser som innebär att den som omfattats av en konsulär katastrofinsats är skyldig att ersätta staten för kostnader som har uppstått när han eller hon har transporterats eller fått hälso- och sjukvård. Ersättningsskyldigheten gör det extra viktigt att resande tecknar reseförsäkringar. Ett samarbete mellan UD och rese- och försäkringsbranscherna finns redan på området. Det är av vikt att UD följer upp allmänhetens kunskap och beteende vad gäller denna fråga.

²⁸ Reseinformationen är i dagsläget sorterad under flera huvudsakliga ingångar. Portalen Swedenabroad.se innehåller länkar till de svenska utlandsmyndigheterna som på sina respektive hemsidor publicerar rese råd. Bl.a. sidorna "reserekommendationer" och "resklar?" på UD:s hemsida innehåller också landspecifik reseinformation samt allmänna råd. Kanada är exempel på ett land som tydligt samlat all reserelaterad information på samma ställe (www.travel.gc.ca).

5.3.3 Hanteringen av migrationsärenden

Migration är ett omfattande och viktigt politikområde med kopplingar till svensk ekonomisk utveckling, socialpolitik, utvecklingspolitik (cirkulär migration), utrikespolitik m.m. Inom Regeringskansliet är Justitiedepartementet ansvarigt för migrationspolitik. Utrikesförvaltningens uppdrag inom området är mer begränsat. Huvudsakligen rör det sig om att i utlandet hantera ansökningar om viseringar samt uppehålls- och arbetstillstånd. Då migration har kopplingar till utrikespolitiken och andra frågor inom UD:s ansvarsområde har departementet emellertid även en politisk roll att spela.

Förslag:

- Den av regeringen instiftade samrådsfunktionen mellan Regeringskansliet, Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen (Helga-gruppen) ska ges en starkare strategisk roll både när det gäller att implementera och att delta i beredningen av en sammanhållen svensk migrationspolitik.
- UD:s kapacitet i Stockholm inom migrationsområdet måste stärkas för att förbättra verksamheten i fält, skapa förmåga till omvärldsanalys och kunna bidra effektivt i beredningen av politik och lagstiftning på området. På UD bör migrationsfrågorna placeras inom den konsulära enheten.
- Rekryteringen till fler rena migrationstjänster inom utrikesrepresentationen ska öppnas upp så att extern kompetens från exempelvis Migrationsverket kan nyttjas i större utsträckning.
- Implementering av VIS-systemet, det europeiska IT-stödet för viseringar, ska prioriteras och de effektiviseringsmöjligheter som detta ger tillvaratas.
- Hinder för vidare effektiviseringar inom migrationsverksamheten måste undanröjas. Exempelvis bör Schengenländer som representerar Sverige tillåtas att avslå viseringsansökningar och möjligheterna till *outsourcing* bör öka.

Migrationspolitiken kan delas in i två huvudsakliga områden. Det ena området är asyl- och flyktingfrågor och det andra är viseringar och olika typer av uppehålls- och arbetstillstånd. Utrikesförvalt-

ningens uppdrag är inom det andra området. I asylärenden kan utrikesrepresentationen engageras i återvändandena, men i övrigt bedrivs verksamheten i Sverige utan att utrikesförvaltningen deltar. Asyl- och flyktingfrågor är således en viktig politisk fråga, men ryms inte inom denna utrednings uppdrag. I stället står den verksamhet som rör hanteringen av viseringar samt uppehålls- och arbetstillstånd i fokus.

Migrationshanteringen i utrikesrepresentationen är självfallet av stor vikt för de personer som direkt berörs och deras anhöriga. Globaliseringsrådet har även poängterat att intellektuellt utbyte och kompetens från utländska studenter och arbetskraft är mycket betydelsefullt för Sveriges utveckling och tillväxt (Globaliseringsrådet, 2009).

Enligt direktiven ska Utrikesförvaltningsutredningen granska relationen mellan UD och Migrationsverket. Förslag ska också ges som kan bidra till en effektivare hantering av förvaltningsärenden.

UD:s, Justitiedepartementets och Migrationsverkets roller beskrivs utförligt senare i detta avsnitt. Redan här kan emellertid konstateras att utrikesrepresentationen har som en av sina kärnuppgifter att hantera en stor mängd viseringsärenden och ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Vad gäller viseringar fattas besluten vanligtvis vid ambassaden eller konsulatet. Beslut om uppehålls- och arbetstillstånd fattas däremot av Migrationsverket i Sverige. Ambassaden eller konsulatet tar emot ansökningarna, genomför intervjuer och samlar in underlag för beslutet. När detta sedan har meddelats av Migrationsverket underrättar ambassaden eller konsulatet den sökande om beslutet.

Utrikesrepresentationen deltar även i hanteringen av återvändande.

Utrikesförvaltningens migrationshantering sker i ett sammanhang där många aktörer på olika sätt deltar eller har intressen. Några av dessa är: enskilda individer, företag och organisationer, Justitiedepartementet, Migrationsverket, polismyndigheter, Rikspolisstyrelsen, migrationsdomstolarna, andra Schengenländer, kommuner och lokala myndigheter i Sverige och i värdlandet.

I sitt delbetänkande lade utredningen förslag till åtgärder som kan öka flexibiliteten i migrationsverksamheten. Bland annat föreslogs att Sverige ska arbeta för ökad arbetsfördelning mellan Schengenländerna, att lokalanställda under vissa förutsättningar ska ges utökade befogenheter inom migrationsverksamheten, att tillståndsverksamheten i utrikesrepresentationen ska ges mer stöd och tillsyn från

Migrationsverket, att viseringsbesluten vid ambassader eller konsulat med få ärenden ska centraliseras eller fattas av ett representerande Schengenland på orten samt att Regeringskansliet och Migrationsverket ska verka för ökat utnyttjande av arbetsbesparande *outsourcing* i enlighet med EU:s viseringskodex. Delbetänkandets förslag gällde utrikesrepresentationens verksamhet. I slutbetänkandet behandlas främst frågor som rör ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet, Migrationsverket och utrikesrepresentationen och hur den kan förbättras. Enligt direktiven ska utredningen också göra en jämförelse med hur migrationshanteringen organiserats i ett antal andra länder.

Migrationshantering är ett av utrikesförvaltningens kärnuppdrag

Migrationshanteringen är ett kärnuppdrag för utrikesförvaltningen som främst utförs i utrikesrepresentationen. Kvaliteten i tjänsterna är av stor betydelse både för övergripande politiska mål och för de personer som direkt berörs. Det kan gälla utländska affärsresenärer eller andra personer som bidrar till ekonomiskt eller samhälleligt utbyte mellan Sverige och omvärlden. Men det gäller inte bara dessa. Rättssäker, effektiv hantering och god service är mycket viktigt för alla utländska medborgare som vill komma till Sverige för att studera, hälsa på släkt eller vänner, arbeta eller leva med sin familj.

Enligt en enkätundersökning år 2007 arbetade då 50 utsända och 156 lokalanställda årsarbetskrafter med migrationsärenden i utrikesrepresentationen, vilket utgör cirka 13 % av de totala personalresurserna. Kostnaden uppgick till knappt 180 miljoner kronor. Verksamheten var volymmässigt större än den inrikes- och utrikespolitiska bevakningen och rapporteringen som tog upp drygt 10 % av personalresurserna i utrikesrepresentationen. Dock sköts bevakning och rapportering, till skillnad från migrationsverksamheten, mestadels av utsända (Taxell 2007).

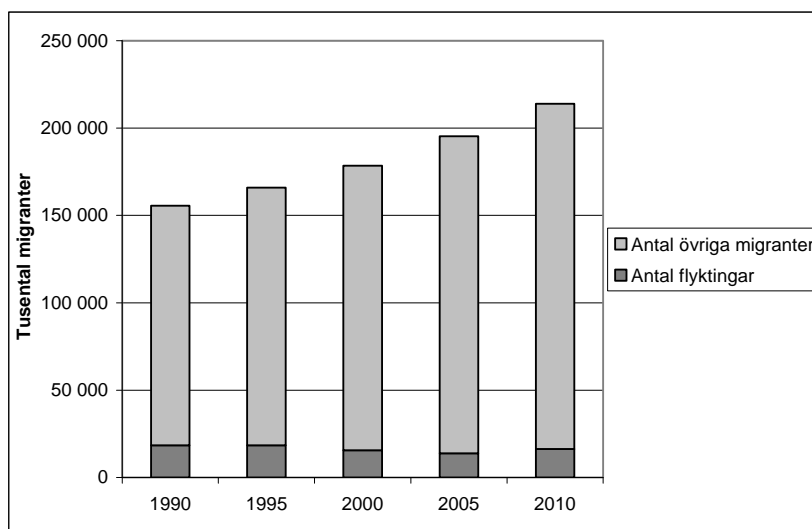
Trender

Generellt är migrationsströmmar svåra att prognostisera då de påverkas av en rad olika faktorer och då plötsliga händelser kan få stor inverkan. Det finns bl.a. samband mellan konjunkturen och resandet i stort. Det finns ett samband mellan krig, svält och kata-

strofer och flyktingströmmar. Det finns även samband mellan flyktingar som har beviljats asyl i ett land och efterföljande anhöriginvandring. Ekonomiska förhållanden styr i hög grad människors vilja att söka försörjning på annan ort. De migrationsströmmar som påverkar Sverige styrs emellertid inte bara av faktorer i omvärlden. Exempelvis har vår egen politik lett till ökad arbetskraftsinvandring och förutses kommande år leda till ett minskat antal utomeuropeiska studenter. Vissa av dessa faktorer är omöjliga att förutsäga. Andra går tvärtom att förutse och deras påverkan kan beräknas. Det går alltså att göra prognoser för vilka migrationsströmmar som kommer att påverka Sverige, men oförutsedda händelser kan när som helst leda till förändringar.

Allmänt kan konstateras att de globala migrationsströmmarna har växt.

Figur 5.2 Antalet flyktingar samt övriga migranter i världen 1990–2010



Källa: *Trends in Total Migrant Stock: The 2008 Revision*. FN:s avdelning för ekonomiska och sociala ärenden.

Några trender kan noteras. Andelen migranter i världen som del av den totala befolkningen har varit relativt konstant under de senaste tio åren och har endast växt från 2,9 procent till 3,1 procent. Under samma period har det absoluta antalet flyktingar varit relativt konstant, men andelen har minskat i proportion till övriga migranter

från 8,8 procent år 2000 till 7,6 procent år 2010 (FN:s avdelning för ekonomiska och sociala ärenden 2008).

Antalet turister som rest till Sverige gick under 1995–2005 från cirka 2,9 miljoner till omkring 3,9 miljoner, en ökning på 34 procent. Fler personer har också kommit till Sverige för att studera, arbeta eller återförenas med sina anhöriga. Ser man till utrikesförvaltningens verksamhet över längre tid har även EU-inträdet och Schengensamarbetet varit av avgörande betydelse. 1986 inkom 135 000 ansökningar om visering och 27 000 ansökningar om uppehålls- eller arbetstillstånd. 1996 hade ärendemängden ökat till strax under 280 000 viseringsansökningar och 34 000 tillståndsärenden. Schengenreglerna började implementeras 2001 och ledde till att ett stort antal inresande inte längre behövde viseringar. Trots ett stadigt ökande antal inresande turister minskade därför antalet viseringsansökningar till cirka 150 000 år 2003. Därefter har antalet stigit igen och var för år 2010 206 000. Antalet ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd var knappt 73 000 år 2010.

Utvecklingen består inte bara av större volymer utan handlar även om att kvalitetskraven ökar. För att få kvalificerad arbetskraft till Sverige krävs att servicenivån är hög och att handläggningen går snabbt. Detsamma gäller för exempelvis inresande affärsmän och kvaliteten är också viktig för Sveriges möjlighet att konkurrera som turistmål.

Även om alla prognoser kan kullkastas av oförutsedda händelser pekar det mesta på att utrikesförvaltningens migrationsverksamhet kommer att öka ytterligare i omfattning och betydelse, vilket regeringen måste förhålla sig till.

En annan viktig trend inom migrationsområdet är den snabba utvecklingen av regelverk och teknik. Regler på europeisk nivå ersätter de nationella och ett stort europeiskt system för hantering av främst viseringsärenden kommer att införas under 2011. Utförligare diskussioner om detta förs i kommande avsnitt. Den snabba utvecklingen är av avgörande betydelse för utrikesförvaltningen. UD måste vara en framträdande aktör i framtida nationellt lagstiftningsarbete, EU-förhandlingar och andra frågor med bäring på utrikesrepresentationens migrationsverksamhet. En hög profil från UD:s sida krävs för att utvecklingen ska leda till en mer flexibel, effektivare och mer rättssäker verksamhet i utrikesrepresentationen.

Internationell jämförelse

Enligt direktiven ska Utrikesförvaltningsutredningen göra en jämförelse med hur andra europeiska länder med liknande migrationsströmmar har organiserat sin verksamhet. I bilaga 7 görs en övergripande genomgång av organisationen av den för utrikesförvaltningen relevanta migrationshanteringen i Danmark, Frankrike och Nederländerna. Bl.a. kan följande konstateras.

- I Danmark och Frankrike ansvarar en särskild immigrations- eller integrationsminister för migrationsfrågor. I Nederländerna delas ansvaret så att utrikesministern ansvarar för visumpolitiken medan justitieministern hanterar andra migrationsfrågor.
- Samtliga länder har en eller flera myndigheter vars roll i viss mån motsvarar Migrationsverkets.
- Migrationshanteringen i utrikesrepresentationen finansieras i Danmark och Nederländerna genom Utrikesdepartementets ordinarie budget. Frankrike har en kostnadsdelningsmodell där delar av verksamheten finansieras genom migrationsdepartementets budget.
- I jämförelse med Sverige har Frankrike ett tydligare system för uppföljning av verksamheten. Bl.a. har man utvecklat resultatindikatorer och redovisar regelbundet statistik inför parlamentet.
- Viseringssamarbete med Frankrike och Nederländerna förutsätter möjligheten för representerande land att fatta beslut om avslag. Om Sverige inte inför sådan rätt kan avtal komma att sägas upp på drygt tio orter bara när det gäller Frankrike och Nederländerna. Andra länder kan antas ha samma inställning, varför problemet riskerar att bli ännu större.

Verksamheten styrs genom svenska och europeiska regelverk

Viseringar är ett område som numera uteslutande styrs av regelverk på EU-nivå. Hanteringen av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd bygger däremot mestadels på nationell lagstiftning.

Sedan den 5 april 2010 ska samtliga Schengenstater tillämpa Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar

(viseringskodex). I och med viseringskodexens ikraftträdande styrs viseringsverksamheten helt av EU-regelverk.²⁹

Vad gäller uppehålls- och arbetstillstånd styrs verksamheten huvudsakligen av utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Det finns regler på EU-nivå om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare³⁰, men i övrigt regleras verksamheten av den nationella lagstiftningen.

Ansvar för migrationsfrågor inom Regeringskansliet

I detta och kommande avsnitt behandlas rollfördelningen mellan Justitiedepartementet, UD och Migrationsverket. Av avsnitt 2 bilagan till förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår att Justitiedepartementet ansvarar för lagstiftningsärenden som gäller utlänningars rätt att vistas i landet samt mottagande av asylsökande m.fl. Justitiedepartementet ansvarar enligt instruktionen även för förordningar inom området. Migrationsverket hör till Justitiedepartementet och migrationsministern är placerad där.

Regeringskansliets instruktion fördelar ansvaret för beredningen av regeringsärenden mellan departementen. Instruktionen står emellertid inte för en skarp fördelning av samtliga arbetsinsatser som utförs inom Regeringskansliet. Som exempel bestäms inte var omvärldsbevakning eller kapacitet för långsiktigt analytiskt arbete i en särskild fråga ska finnas. Vänder man på resonemanget innebär inte instruktionen för Regeringskansliet i sig att något departement helt befrias från engagemang inom något politikområde.

Även om Justitiedepartementet har det huvudsakliga departementala ansvaret för migrationspolitiken har flera andra departement intressen inom området. Två exempel på senare år är reformen för ökad arbetskraftsinvandring med dess koppling till arbetsmarknadspolitiken och en bredare näringspolitik, samt att migrationspolitiken satts i ett tydligare samband med utvecklingspolitiken. I

²⁹ Utöver viseringskodexen styrs viseringsverksamheten även bl.a. av rådets förordning nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav, rådets förordning (EG) nr 1683/95 av den 29 maj 1995 om en enhetlig utformning av visumhandlingar, rådets förordning (EG) nr 333/2002 av den 18 februari 2002 beträffande fastställande av en enhetlig modell för blad för påförande av visering.

³⁰ Förordningen (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare EUT L 157 15.6.2002, s. 1.

regeringens skrivelse 2010/11:29 *Migration och asylpolitik* ges också stöd för ett bredare perspektiv:

Sveriges migrations- och asylpolitik ingår i ett större regionalt och globalt sammanhang. Den är en del av en helhet som bland annat omfattar utrikespolitiken, inklusive handels- och biståndspolitiken (s. 40).

Regeringens skrivelse pekar på starka samband mellan migrationspolitiken och UD:s politiska kärnområden, varför UD har ett särskilt ansvar.

Förstärkt kapacitet på UD för migrationsfrågor

UD:s ansvar och kompetens gör departementet till en viktig aktör inom migrationsområdet på flera sätt. För att kunna fylla den rollen behöver UD förstärka sin kapacitet för migrationsfrågor. Ett stort antal årsarbetskrafter arbetar med att handlägga migrationsärenden i utrikesrepresentationen, men den centrala kapaciteten i Stockholm är begränsad. Ett övergripande syfte med en förstärkning är att kunna bidra i beredningen av regeringens politik på ett allmänt plan och sätta migrationsfrågor i ett utrikes-, handels- och utvecklingspolitiskt sammanhang. Vidare behöver omvärldsbevakning och analys förstärkas inom migrationsområdet. Den framåtblick och analys som finns i dag kommer till största delen från Migrationsverket, som utfärdar prognoser om framtida invandring. Dessa prognoser försöker förutse antalet immigranter, men innehåller inga djupare analyser av migrationens bakomliggande faktorer eller dess effekter. En viss fördjupning av prognoserna kan komma att ske efter årsskiftet 2010/2011 då de migrationsexperter, tidigare benämnda migrationsattachéer, som tjänstgör i utrikesförvaltningen flyttas över från Justitiedepartementet till Migrationsverket. Migrationsverket har uttryckt avsikten att ge dem regionalt ansvar och i större utsträckning använda dem för analys och verksamhetsutveckling. Trots detta behöver man inom Regeringskansliet bättre kunna bevaka och analysera migrationsströmmar och deras bakomliggande faktorer ur ett bredare utrikespolitiskt perspektiv. En sådan uppgift vore en naturlig del av UD:s verksamhet.

UD:s roll som genomförare och som den som har ansvar för utrikesrepresentationen och dess handläggning av migrationsärenden kräver i sig en starkare central kapacitet i Stockholm än vad som finns i dag. Även om Migrationsverket har ansvar för processerna

och rättssäkerheten i hanteringen ligger ansvaret för organisation, personal och resurser inom utrikesrepresentationen på UD. Departementet måste mer aktivt delta med underlag i lagstiftningsprocesser och EU-förhandlingar, engagera sig i utveckling av ny teknik och på andra sätt driva utvecklingen i en riktning som bidrar till verksamhetens kvalitet och effektivitet. Detta ställer krav på att resurser finns för detta syfte.

År 2007 flyttades lagstiftningsansvaret, styrningen av Migrationsverket och migrationsministern med tillhörande resurser från UD till Justitiedepartementet. UD har därefter haft en ytterst liten central kapacitet inom migrationsområdet, huvudsakligen två årsarbetskrafter, placerade inom planeringsstaben (enheten för budget- och organisationsfrågor). Dessa klarar att lösa interna kompetens- och organisationsfrågor och hantera representationsavtal mellan Sverige och andra Schengenländer. Förmågan att tolka och påverka utvecklingen av regelverk eller bidra med analyser är emellertid begränsad. Det krävs en tydlig plats och ett tydligt ägarskap av frågorna inom organisationen. En särskild grupp för migrationsfrågor bör därför inrättas. Gruppen bör placeras inom den konsulära enheten för att motverka att migration enbart hanteras som en budgetfråga inom ramen för planeringsstabens uppdrag. Med placering på en sakenhet ges den konsulära gruppen en röst som företrädare för en av UD:s verksamheter, vilket inte blir fallet om gruppen i stället placeras på en stödjande enhet. Migrationsverksamheten har klara kopplingar till det konsulära området då det i båda fallen rör sig om rättsutövning mot enskild.

En förbättring borde kunna uppnås redan av en grupp på cirka fyra årsarbetskrafter med tillgång till juridisk kompetens. UD bör sedan tidigare ha resurser för att kunna skapa en sådan grupp.³¹ I samband med att denna grupp skapas bör UD och Justitiedepartementet samråda om hur rutinerna fungerar och om hur resursfördelningen mellan departementen kan bli optimal.

Utredningen bedömer att en förstärkning av den centrala kapaciteten i Stockholm med stor sannolikhet betalar sig på medellång och lång sikt. Kostnaderna riskerar att bli betydligt större om UD inte effektivt kan påverka utvecklingen inom migrationsområdet.

³¹ Tre årsarbetskrafter enkom ägnade åt migrationsverksamheten lämnades kvar på UD när övriga migrationsresurser flyttades till Justitiedepartementet. Ytterligare en årsarbetskraft flyttades senare tillbaka till UD för att hantera representationsavtalen med andra Schengenländer. Därtill finns viss kapacitet på de geografiska enheterna.

Det kommer att vara svårt att utveckla och effektivisera verksamheten utan en sådan förstärkning.

Utrikesförvaltningen och Migrationsverket genomför politiken

I viseringsärenden tas besluten i det överväldigande flertalet av fallen av ambassaden eller konsulatet. Denna har dock möjlighet att överlämna tveksamma fall till Migrationsverket för dess bedömning. Beslut om uppehålls- och arbetstillstånd är i huvudsak centraliserade till Migrationsverket på grundval av intervjuer som genomförs av en ambassad eller ett konsulat. Vissa beslut om tillstånd för besök och studier kan dock tas av ambassad eller konsulat. Dessa får emellertid inte besluta om avslag, utan måste lämna över ärenden som de bedömer inte kan beviljas till Migrationsverket.

Migrationsverket är enligt 1 § förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket har i sin tur, med stöd i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97), bemyndigat ambassader och konsulat att fatta beslut i olika ärenden. När det gäller viseringar är ambassader och konsulat genom viseringskodexen direkt bemyndigade att fatta beslut.

Enligt myndighetens instruktion ska Migrationsverket ”se till att beslutsfattandet är förutsebart och enhetligt samt att verksamheten bedrivs effektivt och med god kvalitet”. Verket ska också samverka med andra ansvariga myndigheter inom området för att säkerställa kvaliteten och effektiviteten i verksamheten (2 § förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket). Utöver de bemyndiganden om att fatta beslut i viserings- och tillståndsärenden som kommer av Migrationsverkets förordningar anges utrikesrepresentationens roll i 7 a § Förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen: *Beskickningar och konsulat skall handlägga ärenden enligt utlänningslagstiftningen samt biträda Migrationsverket och polismyndigheter med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.*

Migration är även ett av många områden som ryms i utrikesrepresentationens bredare rapporterings- och påverkansuppdrag. Migrationsverket har emellertid huvudansvaret för effektiviteten och rättssäkerheten i handläggningsprocesserna, även vad gäller den

del av ärendehantering som sker i utlandet. Detta innebär bl.a. att personal från Migrationsverket ofta har följt med på inspektionsresor till olika ambassader och konsulat. Att migrationsattachéerna fr.o.m. 2011 har förts från Justitiedepartementet till Migrationsverket kan också delvis ses som en förstärkning av verkets kontrollfunktion.

Migrationsverket har tidigare fastställt riktlinjer för att utfärda visum (visumpraxis). Viseringskodexens ikraftträdande förändrar förutsättningarna för detta. Exakt hur Migrationsverkets ansvar kommer att se ut är i dagsläget oklart, men praxis kommer i sista hand att avgöras av EU-domstolen.

Förstärkt samverkan genom Helga-gruppen

Genom beslut den 21 november 2002 (UD 2002/336/MAP) samt den 26 juni 2008 (Ju 2008/5502/SIM) har regeringen uppdragit åt Migrationsverket, Regeringskansliet och Rikspolisstyrelsen att samråda innan beslut fattas i en rad frågor med bäring på migration.³² Det rör bl.a. verksamhetsplaneringen för ambassader och konsulat i den del migrationsfrågor berörs, migrationsattachéer, organisations- och personalfrågor i berörda delar av utrikesrepresentationen samt IT-stöd för handläggning av migrationsärenden. Migrationsverket ska tillsätta gruppens ordförande.

Samrådsgruppen, även kallad Helga, och dess beredningsgrupper ska utgöra ett forum för strategisk samverkan. Gruppen anger som ett av sina mål att genom samrådet "säkra den helhetssyn på migrationspolitiken som statsmakterna beslutat om".

Helga-samarbetet har inte fungerat tillfredsställande under de senaste åren. Några av de som utredningen pratat med menar att samarbetet blev för operativt och tappade den strategiska inriktning som krävs för att det skulle ge tillräckligt mervärde. En nystart har emellertid skett och samrådsgruppen har sammanträtt under 2010.

Utredningen anser att ett livskraftigt och aktivt samarbete mellan Migrationsverket, Regeringskansliet och Rikspolisstyrelsen är avgörande för en för Sverige positiv utveckling inom migrationsområdet. Ärendehandläggningen sker ofta genom processer där flera aktörer

³² Regeringen fattade av formella skäl ett nytt beslut 2008 då Utlänningsnämnden, som inkluderats i beslutet från 2002, upphörde i och med att utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft.

samverkar och ska verksamheten förbättras krävs aktivt strategiskt samarbete mellan de inblandade. Omvärldsförändringarna, ny teknik och utvecklingen av europeisk lagstiftning gör det svårare men samtidigt ännu viktigare för Sverige att skaffa sig en helhets-syn på migrationsfrågor vilket bl.a. kan uppnås genom samråd i Helga-gruppen. På så sätt ökar samstämmigheten i hanteringen av frågorna och stuprör i styrningen undviks.

Helga och dess beredningsgrupper kan användas på flera sätt. Det är en arbetsform för att fånga upp initiativ och behov från verksamheten. Samarbetet är därtill en viktig informationskanal som bidrar till god kommunikation mellan olika aktörer. Helga-samarbetet bör emellertid också användas proaktivt av Regeringskansliet, främst Justitiedepartementet, för att i ett tidigt skede initiera strategiskt beredningsarbete inför framtida lagstiftningsprojekt, EU-förhandlingar eller annat arbete inom migrationsområdet. Helga-samarbetet bör således ha en framträdande roll både när det gäller att implementera och att formulera svensk migrationspolitik.

Utökad rekryteringsbas för migrationstjänster i utrikesrepresentationen

Migrationsverksamheten inom utrikesförvaltningen ställer särskilda krav på personalens kompetens. På ambassader och konsulat med stora mängder migrationsärenden är det därför gynnsamt för verksamheten att inte bara rekrytera från Regeringskansliet.

Redan i dag tjänstgör personal från Migrationsverket i utrikesrepresentationen. Ett problem är emellertid att det närmast uteslutande rört sig om tjänster som finansieras via de 30 miljoner kronor i tillfälliga medel som UD sedan 2007 årligen har fått som ersättning för ökande mängder migrationsärenden. För dessa tillsätter man 14–15 långtidsförstärkningar och 30–40 semesterförstärkningar. Att finansieringen har skett via tillfälliga medel som delas ut varje år i stället för genom en justering av anslaget innebär att UD bara har kunnat rekrytera personal från Migrationsverket för kortare perioder och med kort varsel. Förhållandet försvårar strategisk personalplanering. Kortsiktigheten är givetvis också problematisk på det privata planet för de personer som skickas ut. En långsiktigare finansieringsmodell bör därför utvecklas, vilket har föreslagits i avsnitt 5.3.1.

Utredningen anser att extern personal, främst men inte uteslutande från Migrationsverket, ska vara en uttalad del av UD:s långsiktiga kompetensförsörjning. Rekryteringen till fler migrations-tjänster inom utrikesrepresentationen bör öppnas upp så att extern kompetens kan nyttjas i större utsträckning. UD-personal bör även kunna tjänstgöra på Migrationsverket och därmed bidra till att kompetensen i båda organisationerna ökar.

I utrikesrepresentationen ingår externrekryterad personal på samma sätt som annan personal i ambassaden eller konsulatet och leds av beskickningschefen. Tjänstgöringsperioden bör vara samma som för reguljär UD-personal, dvs. ungefär tre år. Under denna period bör personen, åtminstone i de fall den kommer från Migrationsverket, beviljas tjänstledigt därifrån och därmed ha möjlighet att återvända till sin hemmaorganisation efter utlandstjänstgöringen. Då det rör sig om längre tjänstgöring, ofta på svåra orter, måste villkoren för de som sänds ut vara goda. Om den strategiska rekryteringsbasen på detta sätt kan breddas får UD ett större antal kvalificerade sökande till en typ av uppdrag som annars kan vara svåra att bemanna, utrikesorganisationen får in viktig kompetens och Migrationsverkets personal får utökad internationell erfarenhet.

Fortsatt effektiviseringsarbete

Under 2011 sker utrullningen av VIS-systemet, vars övergripande syfte är att förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken, det konsulära samarbetet och samrådet mellan centrala viseringsmyndigheter.³³ Systemet innebär stora möjligheter till effektiviseringar och högre kvalitet i processerna inom utrikesförvaltningen. Arbetet med detta bör prioriteras av alla inblandade aktörer. Anpassad prövning av olika ärenden, exempelvis skriftlig utredning i länder med folkbokföring, innebär ytterligare effektiviseringar och förbättrad service. Migrationsverket har fattat ett principbeslut och utrullning kommer att ske under 2011. Stor potential för

³³ Systemet regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse. Den svenska delen av systemet innehåller bl.a. en möjlighet att söka visering via Internet, ett elektroniskt bokningssystem och ett nytt avgiftshanteringsystem. E-ansökan omfattar även betalning via Internet. I den svenska delen har man också valt att bygga in en möjlighet att söka uppehållstillstånd för gäststudier via Internet.

effektivisering finns även i de åtgärder som utredningen har föreslagit i delbetänkandet.

När lagar och förordningar stiftas eller omarbetas måste man i beredningsarbetet ta hänsyn till potentiella framtida effektiviseringar i verksamheten. Följande lista innehåller några punkter som är viktiga för fortsatt utveckling och som påverkas av pågående lagstiftningsarbete eller kan bli föremål för framtida regelförändringar.

- *Möjlighet för representerande Schengen-länder att fatta negativa beslut i viseringsärenden.* Detta påverkar starkt Sveriges möjlighet att representeras av andra länder. Lagstiftningsarbete pågår.
- *Möjlighet till outsourcing inklusive upptag av biometri vad gäller viseringar.* Stöd finns i viseringskodexen, men anpassning av svensk lagstiftning måste ske. Arbete med detta har påbörjats.
- *Ökade möjligheter till samarbete med framförallt nordiska länder gällande alla typer av migrationsärenden.* De nordiska administrationscheferna har rekommenderat de nordiska utrikesministrarna att samarbetet inte bara ska handla om representations- och viseringsfrågor utan gälla alla förekommande migrationsfrågor på utlandsmyndigheterna. Den potentiella vinsten med ett utökat samarbete är stor.

6 Att skapa en mer effektiv utrikesförvaltning

Flera kapitel i betänkandet berör styrningsfrågor. I kapitel 4 presenteras förslag som syftar till att skapa en proaktiv formulering och styrning av regeringens utrikespolitik. Den föreslagna statssekreterargruppen ska även initiera beredning av frågor om utrikesrepresentationens placering och inriktning. Utifrån särskilda uppdrag i direktiven tar sedan kapitel 5 upp styrning och rollfördelning mellan departement och myndigheter inom utvecklingsarbete, handelsfrämjande och migrationsverksamhet.

Detta kapitel tar upp frågor och förslag som rör styrning av själva utrikesförvaltningen. De tre kapitlen hör ihop. Kapitlet tar upp utmaningen att planera/styra och att följa upp en utrikesförvaltnings verksamheter. En diskussion om begreppet effektivitet förs. Här lyfts fram varför förstärkt analyskapacitet och en sammanhållen policyformulering ger effektivitet och en strategisk bas för verksamheten. Jämförelser görs med andra länders utrikesförvaltningar och med hur man där arbetar för att skapa ändamålsenlig styrning och uppföljning av varierade utrikespolitiska verksamheter. En extern studie som utförts på uppdrag av utredningen, *Next Generation Strategic Management for Diplomacy*, presenteras utförligt i kapitlet och ligger till grund för vissa bedömningar och förslag om sammanhållen policyformulering och styrning. Studien bifogas betänkandet (bilaga 10). Utöver de resonemang och förslag i rapporten som utredningen lyfter fram kan den också i övrigt tjäna som referensdokument och ge uppslag till fortsatta reformer inom utrikesförvaltningen. Avslutningsvis diskuteras i kapitlet frågor om finansiering av internationell verksamhet med fokus på utrikesförvaltningen.

Utrikesförvaltningens styrning måste anpassas efter den verksamhet som bedrivs och efter de förutsättningar som påverkar

denna. För en organisation som med fokus utanför landets gränser bedriver ett stort antal olika verksamheter där tidsperspektiv, konkretionsgrad, geografisk inriktning, förutsägbarhet, intressenter, lokala förutsättningar och finansieringskällor varierar är enklare standardmodeller för styrning och uppföljning knappast tillämpbara. Effektivitet uppnås om verksamheten bedrivs i enlighet med en välförankrad, sammanhållen strategisk inriktning och med tydliga mål som kvalitativt och i möjlig omfattning kvantitativt följs upp regelbundet. Utmaningen ligger i att skapa en sammanhållen styrning av utrikesförvaltningens omfattande uppdrag och att kunna följa upp dess olika verksamheter. En långsiktigt effektiv verksamhet ställer också krav på förutsägbarhet och relevans i utrikesförvaltningens finansiering.

6.1 Yttre och inre effektivitet i utrikesförvaltningen

Utredningen har i uppdrag att belysa och lämna förslag om effektivitetshöjande åtgärder för utrikesförvaltningen och dess verksamheter. Ordet effektivitet har en dubbel innebörd. Det omfattar dels ”huruvida rätt uppgifter utförs”, dels om ”uppgifter utförs på rätt sätt”. Engelskan använder de två begreppen *effectiveness* och *efficiency*. Svenskan talar ibland om yttre effektivitet och inre effektivitet, eller förklarar de sammanförda begreppen som *graden av måluppfyllelse i förhållande till resursåtgång*.

Frågan om effektivitet handlar om att nå resultat och effekt med vidtagna åtgärder och förd utrikespolitik. Det gäller att vässa politiska processer och förvaltningen, och att därigenom inom givna resursramar kunna bedriva ett effektivt internationellt påverkansarbete och genomföra verksuppdraget.

Gör då utrikesförvaltningen rätt saker? De sammanlänkade förändringar som en ökad globalisering, murens fall och Sveriges EU-inträde utgör har stegvis ändrat förutsättningarna och därmed påverkat utrikespolitiken och dess förvaltning. I backspeglarna kan konstateras att utrikesförvaltningen knappast stått opåverkad. En betydande anpassning har skett de senaste tjugo åren. EU-arbetet genomsyrar i dag all verksamhet, säkerhetspolitiken har lagts om, utvecklingsarbetet har ökat och reformerats, handelsfrämjandet intensifierats, det konsulära arbetet ändrat karaktär och migrationsärendena mångdubblats. Svensk närvaro har som nämnts genom-

gått stora förändringar; sedan 1990 har 59 utlandsmyndigheter avvecklats och cirka 40 stycken öppnats. Till detta ska läggas förändringar som skedde i och med departementssammanslagningen 1997.

På ett övergripande plan har alltså utrikesförvaltningen anpassats efter nya förhållanden. Dess verksamhetsinriktning har också legat och ligger alltjämt i linje med riksdagens uppdrag och regeringens politik, i form av den i regeringen gemensamberedda utrikesdeklarationen, styrande regeringsbeslut och gällande regelverk.

Om utgångspunkten för att bedöma verksamhetens yttre effektivitet (dvs. att göra rätt saker) hålls såpass allmän finns inget som tyder på att inriktning och verksamheter på det övergripande planet allvarligt avviker från målen. För att möjliggöra mer kvalificerade bedömningar av yttre effektivitet måste man emellertid kunna utgå från konkreta och uppföljningsbara beslut. Utrikesförvaltningen går i denna riktning genom att för perioden 2011–2014 lägga fast en strategisk inriktning för verksamheten. Prövning av det regelstyrda verksuppdragets yttre effektivitet kan dock inte ske på principiell nivå i verksamhetsplaneringen. Att ompröva verksuppdraget kan i stället kräva justering av författningar.

Inre effektivitet, eller produktivitet, i meningen användning av tillgängliga resurser på ett sådant sätt att maximering sker av produktion av varor och tjänster är kanske den uttolkning av begreppet effektivitet som oftast görs i svenskan. Fokus ligger då på om man gör saker rätt snarare än om man gör rätt saker. De krav om förbättrad effektivitet som har ställts på utrikesförvaltningen har ofta hänförts hit. Inte minst utifrån de budgetproblem som förvaltningen har haft under de senaste fem åren har den inre effektiviteten stått i fokus.

Vissa delar av uppdraget är enklare att bedöma effektivitet för än andra. Ju mer handfasta, standardiserade, förutsägbara, löpande, återkommande och oberoende av externa förutsättningar uppgifterna är, desto enklare är det att bedöma effektiviteten och jämföra verksamheten ambassader eller enheter emellan, eller t.o.m. med andra utrikesförvaltningars motsvarande verksamheter. Mer utförliga diskussioner om hur verksamhetens effektivitet bör följas upp förs i avsnitt 6.2.3.

6.2 Analys, policyformulering, styrning och uppföljning av utrikesförvaltningens verksamheter

En utrikesförvaltnings verksamhetscykel kan beskrivas som följer:

- utblick och analys
- policyformulering och sättande av mål
- planering och prioritering av verksamheter och resurser
- genomförande av verksamheter/aktiviteter
- uppföljning och utvärdering
- eventuell justering av policy eller av aktiviteter

På det övergripande planet går cykeln att jämföra med många andra verksamheter och organisationers. Avsnitt 6.2 går igenom de olika huvudmomenten för den svenska utrikesförvaltningen och föreslår förbättringar. Som referenser för resonemang och förslag har utredningen låtit en internationell konsult göra bedömningar av vad som krävs i dag för att formulera, bedriva och följa upp en framgångsrik utrikespolitik. Dessutom har utredningen fört samtal med ett tiotal jämförbara länders utrikesförvaltningar för att samla erfarenheter (avsnitt 6.2.4). Den huvudsakliga lösningen ligger i att skapa en tydlig och sammanhållen styrning i departementets ledning. För att få till stånd en mer ändamålsenlig styrningsprocess föreslås också inrättande av en funktion för analys, policy och planering (avsnitt 6.2.5).

Förslag:

- Den förenklade och mer strategiskt inriktade verksamhetsplaneringsprocess som är under införande i utrikesförvaltningen välkomnas.
- Departementets ledning måste styra verksamhet och förvaltning sammanhållet och strategiskt.
- Kabinettssekreterarens övergripande mandat att leda och samordna arbetet inom utrikesförvaltningen i sin helhet bör förtydligas. Expeditionschefens mandat bör stärkas och knyts till kabinettssekreterarens.
- Ett sekretariat knutet till ledningen bör inrättas för att hålla samman analysverksamhet, policyformulering och planering.

- Analysverksamheten i UD måste stärkas. Planering och samordning av större arbeten och allmänna prioriteringar bör hanteras av sekretariatet.
- UD måste förbättra uppföljningen av verksamhet och resursutnyttjande. Verksamheten avgör vilken kombination av kvalitativ och kvantitativ metod som bör tillämpas.
- Uppföljningssystemet måste möjliggöra bedömning av resursåtgång per verksamhet för att departementets ledning ska kunna styra och prioritera mellan verksamheter.
- Ett återrapporteringsformat för utrikesförvaltningens samlade verksamhet bör utvecklas, bl.a. för riksdagen.
- Löpande behov av effektiviseringar och verksamhetsutveckling måste kunna identifieras och leda till förändringar. Enhetschefer och chefer i utlandsorganisationen liksom expeditionschefen bör ges ett tydligt ansvar att omhänderta förändringsidéer i organisationen.
- UD:s inspektörsfunktion bör stärkas. Inspektörernas uppdrag kan även omfatta inspektion av hemmaenheter och fungera som stöd för effektivisering av verksamhet.

6.2.1 Strategiska verksamhetsmål – utgångspunkter för styrning av statlig förvaltning

Utgångspunkten för att kunna bedriva bra verksamhet är att sätta upp bra mål. Ekonomistyrningsverket (ESV), som är huvudmyndighet för utveckling av styrningen av statlig verksamhet, ger vägledning och pekar på ett antal fördelar. Centralt är att målen är relevanta så att de möjliggör prioriteringar. Man ska kunna styra och följa upp verksamhet mot målen. Mål ska tydliggöra vad ledningen vill uppnå med verksamheten och kunna användas som instrument för att leda den. De kan bidra till att skapa en tydlighet inom organisationen för det sammanhang man verkar i. En tydlig och väl kommunicerad inriktning för verksamheter minskar också ofta trycket på ledningen eftersom den möjliggör delegering av ställningstaganden och beslut inom ramen för den strategiska inriktningen. Beslutsgångar och beredningstider kan kortas ner och ge effektivitetsvinster. Tydliga mål kan även nyttjas för att externt

förklara en organisations verksamheter, dess mervärde och resultat. För utrikesförvaltningen, vars policy- och verksamhetsuppdrag inte är direkt synliga i det svenska samhället, finns här fördelar. Mål kan också fungera som motivation för medarbetarna att göra ett bra arbete och de kan användas i ett kontrollsyfte. Den som delegerar en uppgift har lättare att bedöma om uppgiften är utförd om det finns ett tydligt mål.

ESV pekar på att typer av mål och former för styrning och uppföljning måste avgöras av verksamhetens art. Mål kan uttryckas som ett övergripande syfte med verksamheten och vad den förväntas leda till. De kan i andra fall ange konkret vad som ska uppnås. Alla mål är inte möjliga att precisera och mäta utan att viktiga aspekter förloras på vägen. I sådana fall kan det vara mer ändamålsenligt att låta kvalitativa bedömningar ligga till grund för en bedömning av måluppfyllelsen. I arbete med målformuleringar bör man även beakta frågor om hur målet ska följas upp, skriver ESV på sin hemsida.

Liknande resonemang förs i I SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (Heckscher, 2007). Här diskuteras i huvudsak regeringens styrning av underliggande myndigheter, men flera av utredningens analyser och förslag kan appliceras allmänt på statlig styrning, även på styrning av utrikesförvaltningen. I rapporten konstateras att alla diskussioner om styrning och utvärdering måste ha som grundförutsättning att skillnader mellan verksamheter och organisationer som bedriver dem får avgöra hur de ska styras och följas upp. Hänsyn måste enligt Heckscher tas till t.ex. hur standardiserad och repetitiv verksamheten är, hur direkt eller indirekt den är, om den är kortsiktig eller snarare långsiktig, hur observerbar och mätbar den är, om inverkan av yttre faktorer är omfattande, om en och samma organisation bedriver olika typer av verksamhet, myndighetens storlek, geografiska spridning m.m. Heckscher pekar också på att resultatstyrning inte är en entydigt tolkad term inom statsförvaltningen. Den mer vidsträckt definition som bl.a. återfanns i Styrtutredningens direktiv menar Heckscher är bra, men den bidrar inte med något nytt i förhållande till tidigare syn på hur staten ska styra sin förvaltning.¹

¹ Resultatstyrning av statlig verksamhet innebär att mål anges, att resultaten följs upp och/eller utvärderas och att en bedömning görs som kan ligga till grund för åtgärder.

Utredningen konstaterar att strategiska mål bör styra även utrikesförvaltningens verksamheter, att de måste vara formulerade ett ändamålsenligt sätt och kunna följas upp med metod som avgörs av verksamhetens art.

6.2.2 Sammanhållen analys som grund för strategisk policy

För att i dagens verklighet formulera relevant politik och lägga fast strategiska verksamhetsinriktningar eller mål, krävs utblick och kapacitet för omvärldsanalys och strategisk planering. Det är inget unikt för en utrikesförvaltning. Men utifrån det ansvar utrikesförvaltningen/UD har inom Regeringskansliet att ha en helhetssyn på utrikespolitik är det viktigt att där finns en tydlig kapacitet och ett ansvar att analysera globala utvecklingstrender som också på sikt påverkar Sveriges politiska, ekonomiska och samhälleliga intressen. Omfattning och bredd av uppdraget ställer krav på sammanhållen och välavvägd prioritering av analysverksamhet inom departementet och på samarbete och dialog externt.

Bra analyser ska ligga till grund för en proaktiv policyformulering som i sin tur möjliggör ett effektivt och samstämmigt utrikespolitiskt påverkans- och förhandlingsarbete. Det krävs om Sveriges och EU:s intressen ska få internationellt genomslag.

Globaliseringsrådet har konstaterat att den svenska regeringen generellt behöver ha tillgång till analyser och bedömningar av framtida utveckling av komplexa skeenden inom olika politikområden för ett effektivt beslutsfattande och proaktivt agerande (Möller/Erlandsson, 2009). Det handlar om att kunna möta globaliseringens utmaningar.

Möller/Erlandsson pekar allmänt på brister i regeringens arbete och inom Regeringskansliet. De bedömer att tidshorisonten i det partipolitiska livet sällan gynnar prioriterad hantering av framtidsproblem – frågor som kanske har sin lösning på 20–30 års sikt, som spänner över flera politikområden och som påverkas av aktörer i omvärlden. Regeringskansliets tjänstemän förmår inte heller de prioritera att ha ett långsiktigt strategisk perspektiv på sakpolitiska frågor i alltmer komplexa sammanhang. Man är i många avseenden styrd av ett processinriktat arbetssätt inom ramen för t.ex. EU-arbetet, propositionsskrivande, beredning av regeringsärenden, budget- och verksamhetsplaneringsarbete osv. Tidspress och medias förkärlek för enkla och slagkraftiga politiska

utspel riskerar att ytterligare missgynna analysarbete och strategisk långsiktighet, såväl i Regeringens politik som tjänstemännens arbete.

Analyskapacitet i utrikesförvaltningen

För den svenska utrikesförvaltningens del har olika modeller testats över åren för analysverksamhet, och enheter med olika placering och uppdrag har etablerats och avvecklats. De fungerade samliga som stöd för policyformulering. År 2006 avvecklades den senaste enheten, ANA, som initierade och gav stöd till analysarbeten inom departementets samtliga ansvarsområden.

Skälet till att etablera en särskild enhet för analysverksamhet har, i svensk utrikesförvaltning liksom i många andra länders, varit insikten om svårigheterna med att freda mer långsiktigt analys- och policyarbete i den miljö som råder på en operativ och ofta processtyrd sakenhet. Långsiktig verksamhet och dess utövare riskerar att dras in i de löpande uppgifterna.

Samtidigt finns risken med det omvända, dvs. att en analysenhetens verksamhet hamnar för långt från den operativa linjen, ibland att den uppfattas som för akademisk. Den riskerar att bli irrelevant om avståndet till den politiska ledningen är för långt – eller för kort – för att arbetet ska skapa ett långsiktigt mervärde. En rapport som Statskontoret genomförde 2001 (*Utrikesdepartementets analysverksamhet – en granskning, Promemoria 2001/176-5*) bedömde att det fanns behov av en analyskapacitet inom utrikesförvaltningen, och att dess verksamhet borde styras av en tydlig tvärsektorieell beställarfunktion nära departementets ledning.

Att UD i dag saknar en sådan funktion för analys ser så gott som samtliga bedömare utredningen har talat med som en verksamhetsmässig nackdel. UD saknar inte analyskapacitet, men resurser som finns kan nyttjas annorlunda. Analysansvaret är spritt mellan departementets ledning, samt funktionella och geografiska enheter i departementet. Flera enheter har tillgång till en eller ett par seniora tjänstemän som nyttjas som sändebud för en region eller en fråga, eller som har ett särskilt förhandlingsuppdrag. De ägnar långt ifrån uteslutande sin tid åt analysarbete, men flertalet arbetar med olika fördjupningar. Även underliggande myndigheter deltar inom vissa områden. För att analysverksamhet ska kunna nyttjas som

grund för en sammanhållen formulering av politik krävs samordning.

Eftersom UD:s utrikespolitiska uppdrag i sig är en tvärfråga berör departementets analysbehov ofta också andra departement. Dubbelarbete måste undvikas, och samarbete och samordning bör eftersträvas. Det talar för att frågan om en effektiv analyskapacitet egentligen är större än att bara se till UD:s behov, och bör hanteras i en mer övergripande översyn av Regeringskansliet. Synergier – men också dubbelarbete – får antas finnas främst inom politikområden av mer interdepartemental karaktär. Som exempel på områden med bäring på UD har näringspolitik och handelsfrämjande en nära koppling, utvecklings- och biståndspolicy berör genom Politiken för Global Utveckling så gott som samtliga departement, och säkerhetspolitiken har allt fler dimensioner som knyter an till andra delar av Regeringskansliet.

Det finns inget som pekar på att all analys som ska ligga till grund för policyformulering behöver utföras inom Regeringskansliet eller inom UD. Med fördel kan rapporter också beställas av externa aktörer. Underliggande myndigheter är givna utförare inom vissa områden, och det finns också konsultbolag, tanke- och smedjor och universitet med varierande inriktning att använda. För de utrikespolitiska områdena finns mängder av relevant och högkvalitativt material som produceras av icke-svenska motsvarigheter. Mycket information är dessutom lätt tillgänglig via media och digitala källor (Internet, databaser osv.). Globaliseringsrådets rapport *Sverige i världen* betonar mervärdet för utrikesförvaltningen av att i högre utsträckning nyttja dessa källor. En öppenhet utåt är avgörande.

Men utredningen ser en förenkling i bedömningen att UD så gott som enbart bör förlita sig på extern analys. För att kunna beställa relevanta analysarbeten krävs god kunskap om frågan i sig, och för att få in användbara underlag krävs nära samarbete under arbetets gång med den externa partnern. Det behövs också analytisk kompetens och sakkunskap för att kunna omvandla upphandlat analysmaterial till politik.

Utöver större analysarbeten måste tjänstemän i UD löpande kunna leverera policyrelevanta, analytiska och framåtblickande underlag inom sina ansvarsområden till departementets ledning. I en kunskapsorganisation sjunker annars kvalitén i arbetet. Sådana underlag kan bestå av kortare eller längre beredningstexter, ibland utarbetade i projektform med flera enheter/departement inbland-

ade. Resultatet presenteras för ledningen, ibland i en bredare debatt. Så kan det se ut, men utredningens intryck är att allt mindre tid ägnas åt sådana arbeten.

Utredningen bedömer att efterfrågan på olika analysunderlag för policyformulering måste samlat identifieras och prioriteras, löpande och långsiktigt. Analyserna måste genomföras på ett sådant sätt att organisationens samlade kompetens kan nyttjas så att alla aspekter av en fråga blir belysta. Tidigare erfarenheter pekar på att analysarbetet blir splittrat och sporadiskt utan central samordning. Å andra sidan blir analyserna irrelevanta om arbetet centraliseras till den grad att det tappar kontakten med den operativa verksamheten. Detta talar för analysarbete i nätverk. Hur en sådan analysfunktion bör kopplas till policyformulering och planering förs i avsnitt 6.2.5.

Det behövs också allmänt en dynamik i UD:s analysverksamheten och ett mod att ställa nya idéer mot gamla, olika politiska intressen mot varandra, och att våga bryta ner gränser mellan sakpolitiska områden. En modern analysverksamhet som grund för proaktiv policyformulering och planering av verksamhet behöver laborera med omvärldsscenarioer, och löpande koppla upp sig mot extern kompetens. Det gäller inte bara sakområdeskompetens utan också metodexpertis, riskstrateger m.fl.

6.2.3 Planering, prioritering och uppföljning av verksamheter

Utifrån formulerad politik, strategiska mål och gällande regelverk måste utrikesförvaltningens verksamheter planeras, prioriteras och kunna följas upp.

Vidareutveckling av dagens verksamhetsplanering

Utrikesförvaltningens verksamhet "styrts" på olika sätt. Den visionära inriktning som läggs fast i regeringsförklaring och utrikesdeklaration styr utrikespolitiken, medan verksupdraget styrs av författningar och andra regelverk. Planering av verksamheternas genomförande hålls ihop av verksamhetsplaneringen. Utredningen har tidigare konstaterat att den förändring av verksamhetsplaneringen som pågår inom utrikesförvaltningen är en utveckling i rätt riktning. Här sätts ett antal mål eller strategiska

inriktningar upp för förvaltningens kärnverksamheter samt för det stödjande administrativa uppdraget.

För att verkligen utgöra en sammanhållande strategisk inriktning för hela förvaltningen som möjliggör prioriteringar och främjar synergier krävs en bred och inkluderande beredning. Därför krävs att den strategiska inriktningen vidareutvecklas. Utredningen anser att vidareutvecklingen inriktas på att förbättra uppföljningsmetoder, samt understryker att den strategiska inriktningen för utrikesrepresentationen måste beredas med övriga Regeringskansliet (jämför avsnitt 4.2).

I verksamhetsplaneringen ligger fokus på planering, mer än på uppföljning, vilket utredningen allmänt ser som en svaghet. Traditionellt har åiterrapportering av verksamhet skett mer narrativt och det har saknats tydligt uppsatta strategiska mål att rapportera mot. Resurser följs upp enligt budgetstruktur och redovisningsplan som gäller hela Regeringskansliet, fördelade per enhet och ambassad, konsulat eller delegation. Det är svårt att få en överblick av verksamhet och resurser per region eller per politikområde. De kan inte heller knytas samman. Man kan således inte se t.ex. hur mycket som har satsats för att med hjälp av resor, förhandlingar och utvecklingssamarbete påverka en fredsprocess i regionen X. Det är ännu svårare att bedöma insatsernas resultat. Om därtill andra departement eller myndigheter har deltagit i verksamheten är det än mer komplicerat att presentera för uppdragsgivare (riksdagen) eller finansiärer (skattebetalare) vilka resurser som har avsatts och vilka resultat/effekter som sammantaget har uppnåtts.

Förvaltningsresursernas fördelning

Vad gäller styrning och uppföljning av resurser har en uppstramning skett under senare år. UD har blivit mer *efficient* i ordets enklaste bemärkelse, dvs. att verksamheten ryms inom ram. det är svårt att följa upp huruvida resurser har satsats i enlighet med satta prioriteringar. Vanligtvis går det heller inte att få tydliga svar på hur olika verksamheter har utvecklats över tid för att bedöma om mer eller mindre resurser borde ha anvisats dem eller för att ge en fingervisning om behov av effektiviseringar. Någorlunda uppföljning av migrationsverksamheten är möjlig. Ökning av biståndsvolymer har motiverat resurstillskott i form av mer personal för dess hantering.

För att uppnå en väl avvägd resurssättning av olika verksamheter krävs att UD kan följa upp och redovisa verksamheten. Stärkt uppföljning är därför vital för att utrikesförvaltningen ska kunna fullgöra sitt varierande och omvärldsberoende uppdrag, effektivt hantera utrikesrepresentationen och utgöra ett effektivt verktyg för hela Regeringskansliet. En ändamålsenlig styrningsprocess måste omfatta och baseras på ändamålsenliga uppföljningsindikatorer.

Utgångspunkten för att avgöra hur ett uppföljningssystem för förvaltningskostnader ska utformas bör vara vilken information ledningen behöver ha för att fatta bra beslut om verksamhetens inriktning. Den informationen bör innefatta bl.a. i vilken omfattning resurser (inklusive personal) fördelas per strategiskt inriktningsområde och hur de fördelar sig per land/region/organisation. Det bör vara möjligt att dela upp de administrativa kostnaderna på de olika verksamhetsområdena, att fördela kostnader mellan UD och utrikesrepresentationen liksom att separera kostnader för det departmentala uppdraget från verksamhetsuppdragets. Att kunna bedöma omfattning och följa utvecklingen av uppdrag som ges utrikesrepresentationen av andra instanser än UD är också viktigt för att kunna diskutera resursfrågor med bl.a. andra departement, jämför avsnitt 6.2.6.

Ett system för bättre uppföljning kan baseras på en revidering av redovisningsplanen för att förenkla redovisning av kostnader för de olika strategiska verksamhetsområdena. För att kunna fördela lönekostnader behövs också en uppskattning av hur mycket tid varje tjänsteman ägnar åt olika uppgifter. Det kan ske genom årliga eller mer löpande uppskattningar. En förändring i denna riktning kan ta en del tid och resurser i anspråk. Justering av redovisningsplanen kräver arbete i planering och införande, men bör sedan inte behöva ägnas särskild tid. Kriterier och rutiner för regelbundna tidsbedömningar måste utformas med omsorg, och inte göras för komplicerade.

Departementets beslutsfattare måste alltså ges möjlighet att fatta strategiska beslut utifrån underlag som tydligare knyter *verksamhet* till *resurser*, som ger en helhetsbild av hela departementets uppdrag och fördelade resursåtgång och som på så sätt möjliggör diskussioner om omprioriteringar.

Bench-marking inom utlandsorganisationen och mot andra länder

Genom tillgång till bättre information om förvaltningsanslagets fördelning, jämför ovan, kan man få fram olika nyckeltal för inre effektivitet. Det möjliggör *bench-marking* mellan t.ex. olika ambassader/konsulat i jämförbara miljöer för hur de använder personal- och finansiella resurser. Jämförelser med andra länder utrikesförvaltningar kan också göras. Talen säger dock inget om inriktning eller om kvaliteten i den verksamhet som utförs.

I skriften *Performance Management in Foreign Ministries* (Rana, 2004) resoneras t.ex. om olika nyckeltal för att göra jämförelser på aggregerad nivå mellan olika utrikesförvaltningar. Här påpekas att jämförbara studier mellan olika länders utrikesförvaltningar skulle vara lättare att genomföra om det fanns enkla sätt att mäta effektivitet (*efficiency*). Det konstateras att mätningar lättare kan göras för vissa delar av den diplomatiska verksamheten såsom främjandeprojekt, migrationsverksamhet och konsulär service. Därtill är utvecklingsarbetet det område inom utrikespolitiken där utvärderingsarbete sedan länge sker regelmässigt utifrån givarländer och mottagarländers regelverk och inom ramen för internationellt framarbetade riktlinjer. För det mer renodlade påverkansarbetet/diplomatin är utvärderingsarbete svårare, och här arbetar många utrikesförvaltningar med kvalitativa och mer narrativa utvärderingsmetoder. Studien pekar på de risker som generellt finns med att genomgående förlita sig på kvantifierbara utvärderingsinstrument. Bedömning av långsiktiga effekter får stå tillbaka till förmån för kortsiktiga mätbara resultat. Val av aktiviteter för att nå ett visst mål riskerar också att ske utifrån deras mätbarhet, inte efter deras verkliga mervärde för verksamheten.

Studien pekar på några möjliga nyckeltal för att mäta inre effektivitet i själva utrikesförvaltningarna.

- *Antalet utländska ambassader i huvudstaden / antalet egna ambassader i utlandet.* Utredningen gjorde en sådan jämförelse för ett antal länder i avsnitt 2.4.1.
- *Hemmastationerade tjänstemän / tjänstgörande i utrikesrepresentationen.* Även denna jämförelse görs i avsnitt 2.4.1.

- *Handläggande personal – personal inom stödjande verksamhet.* En för hög andel administration per anställd handläggare tyder på en ineffektiv administration.
- *Genomsnittlig storlek på en beskickning.* Storleken måste givetvis ställas mot uppdraget för att kunna bedömas. Tyskland och USA har ofta stora ambassader. Svenska beskickningar är att betrakta som små; 16 procent av ambassaderna och konsulaten har 1–2 utsända och 55 procent har 3–5 utsända från UD och övriga Regeringskansliet.
- *Utsänd personal / lokalanställd personal.* Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att Sverige ska använda lokalanställda för fler och mer kvalificerade uppgifter. Storbritannien är ett land som redan nyttjar lokalanställda i hög utsträckning.

Dessa nyckeltal kan i jämförelse med andra länder ge intressant information om inre effektivitet. Att arbeta med *bench-marking* och lära av andra länders goda – eller mindre goda – erfarenheter kan ge bra underlag för effektivitetsåtgärder. Skillnader mellan olika länder i politisk ambition, historia, geografiska förutsättningar, förvaltningstraditioner, besparingskrav, regelverk osv. kommer dock alltid att finnas och skapa naturliga skillnader.

Utredningen konstaterar att mycket kan göras för att förbättra utvärderingsmetoder för utrikesförvaltningars verksamhet, men noterar samtidigt att en hel del sådant arbete pågår. Många länders utrikesförvaltningar prövar sig fram med en blandning av kvantitativa och kvalitativa utvärderingsformat, med olika typ och grad av anpassning till nationella förhållanden. Så också den svenska utrikesförvaltningen och Regeringskansliet.

Uppföljning och återrapportering av verksamheters resultat

ESV bedömer att en verksamhets art måste avgöra vilka mål som kan/bör sättas för den och därav vilken uppföljning som är lämplig/möjlig. Utredningen ser en betydande logik i denna bedömning, men går i detta betänkande inte in i detalj i frågan om uppföljning. Den bör istället utgöra en central del i den ovan föreslagna och nödvändiga vidareutvecklingen av UD:s verksamhetsplanering för 2011–2014.

Allmänt understryker dock utredningen att såväl kvalitativa som kvantitativa uppföljningsmetoder måste nyttjas för att följa upp utrikesförvaltningens olika verksamheter. Det mer renodlade påverkansarbetet kräver mer av kvalitativ uppföljning mot långsiktigt satta mål. Det sakanslagsfinansierade utvecklingssamarbetet följer etablerade styrnings- och uppföljningsmetoder med både kvantitativa och kvalitativa inslag för avstämning mot kortsiktiga och långsiktiga mål. Handels- och investeringsfrämjandet har huvudsakligen arbetat med resultatuppföljning av enskilda projekt, medan en sammantagen långsiktig redovisning av dess bidrag till t.ex. svensk orderingång återstår att utveckla. För de regelstyrda verksamhetsområdena (konsulär verksamhet och migration) bedöms årligen främst inre effektivitet, och för framför allt migrationshanteringen har styrning och uppföljning av verksamhet och resurser i viss mån kunnat knytas samman. Utvecklingsarbete kvarstår emellertid innan man på allvar kan bedöma effektivitet och göra skarpa jämförelser. De stödjande administrativa verksamheterna har styrts i riktning mot ökad inre effektivitet.

I dag görs ingen samlad åiterrapportering av utrikesförvaltningens verksamheter och inte heller presenteras något liknande för t.ex. riksdagen. I den interna verksamhetsplaneringen åiterrapporterar varje enhet och beskickning, men hittills har åiterrapporteringen inte gett någon helhetsbild av den samlade verksamhetens resultat eller effekter i förhållande till uppställda mål. Vissa delar av UD:s verksamhet åiterrapporteras till riksdagen med skrivelser, och i budgetpropositionen redovisas på ett övergripande plan myndigheten Regeringskansliets verksamhet i siffror. Regeringskansliets verksamhet, inklusive UD:s verksamhet, redovisas därtill årligen i Regeringskansliets årsbok. I den presenteras kortfattat Statsrådsberedningens och departementens ansvarsområden och ansvariga statsråd. Organisation och verksamheter beskrivs utifrån ett antal statistiska mått, där uppgifterna struktureras enligt de huvudverksamheter som bedrivs (lagstiftningsarbete, budgetprocess, myndighetsstyrning, förvaltningsärenden, internationellt arbete m.m.). Det är inte möjligt att bedöma en verksamhets kvalitet, resultat eller effekter utifrån dessa indikatorer, eller att jämföra departementen sinsemellan. Det är inte heller syftet, utan publikationen är snarare riktad till allmänheten. Årsboken återspeglar inte alls utrikesrepresentationens verksamhet och UD:s uppdrag framstår därtill som ganska begränsat, eftersom indikatorer som används inte täcker in stora delar av UD:s verksamhet.

Det saknas alltså i dag ett återrapporteringsformat för utrikesförvaltningens samlade verksamhet och resursnyttjande. Detsamma kan sägas för Regeringskansliets samlade internationella verksamhet. På sikt bör den nya verksamhetsplaneringen kunna tillfredsställa dessa behov internt. UD bör också föreslå en skrivelse till riksdagen om utrikesförvaltningens samlade verksamhet, som ett alternativ till de olika skrivelser som idag överlämnas.

6.2.4 En internationell utblick

Next generation strategic management for diplomacy

Att utrikesförvaltningar i med Sverige jämförbara länder står inför liknande utmaningar som den svenska vad gäller att anpassa sig till nya omvärldsförändringar och effektivisera sin verksamhet har tagits upp tidigare, både i delbetänkandet och föregående kapitel. För utredningens räkning har strategiexperten Rudolph Lohmeyer belyst vissa utmaningar och brister som återfinns i flertalet utrikesförvaltningar. Rapporten *Next Generation Strategic Management for Diplomacy*, som återfinns som bilaga 10, skissar på olika kapaciteter en modern utrikesförvaltning måste ha för att optimera sin verksamhet och dess internationella genomslag. Rapporten är skriven utifrån författarens erfarenheter av ett flertal utrikesförvaltningar, dock inte direkt av den svenska. De slutsatser som dras och förslag som läggs är därför inte heller direkt kopplade till den svenska förvaltningen specifika behov och förutsättningar. I rapporten skissas något av en optimal vision för hur en utrikesförvaltning bör styras. Varje regering kan dock välja ambition och åtgärder efter behov och förutsättningar.

Lohmeyer konstaterar att höga krav ställs på utrikesförvaltningar i dag vad gäller att ha utblick, kunna tolka, prioritera och agera proaktivt på de överväldigande flöden av händelser och information som präglar den internationella miljön. Givet den ökande konkurrensen om politiskt utrymme och inflytande globalt blir denna förmåga särskilt avgörande för små och medelstora länder, länder som inte enbart tack vare sin storlek och tyngd får genomslag, menar författaren. Sverige är ett sådant land.

Enligt Lohmeyer saknar många utrikesförvaltningar av i dag, oavsett storlek, den strategiska styrning och verksamhetsinriktning som krävs för att möta nutida utmaningar. De förlitar sig på

omoderna system, metoder och kapaciteter, på ett ”institutionellt nervsystem” anpassat efter gårdagens behov. Det leder bl.a. till att verksamhet bedrivs med bristande strategisk utblick, frånvaro av optimalt stöd/underlag för strategiska beslut och bedömningar, oförmåga att smidigt hantera externa chocker som påverkar verksamheten, svårigheter att prioritera, underutnyttjande av förvaltningens kapaciteter, svag koppling mellan målsättningar och resurser samt avsaknad av uppföljningsindikatorer. Brister av detta slag leder till oförmåga att agera proaktivt. De undergräver möjligheterna att forma organisationen för framtidens behov och klara verksamheten inom ram. Den verksamhetsmässiga otydlighet som bristerna kan skapa försvårar också gehör för välmotiverade resursäskanden.

Lohmeyer menar att nyckeln ligger i modernisering av ministeriers processer/funktioner för strategisk planering för att möta dagens och morgondagens krav. Förändringar bör omfatta följande åtgärder.

- Skapa en sammanhållen strategisk utrikespolitisk inriktning med stöd i hela regeringen, samordnad av utrikesministeriet.
- Öka förmåga i ministeriet att arbeta integrerat med strategisk (föregripande) planering genom trendanalyser och scenarier, både vad gäller internationella faktorer och nationella förhållanden.
- Utveckla arbete med riskbedömningar (dvs. interna organisatoriska risker).
- Integrera policyformulering, strategisk verksamhetsplanering och resursplanering för ministeriet.
- Nyttja extern och intern analys som beslutsstöd inom utrikespolitiken.
- Bygg upp eller anlita kapacitet för strategisk policyformulering och öka kompetensen inom planeringsmetodik.
- Knyt in olika kapacitetsfrågor² och kompetensförsörjningsplanering i det strategiska arbetet.

² Kapacitet ska här förstås som organisationens förmåga att göra något. Det kan röra förmåga att inhämta och ta till sig särskild information från olika delar av världen, kompetens, kontakter och medel för att nå ut och skapa dialog med särskilda målgrupper på särskilda orter, förmåga att tillsammans med andra aktörer genomföra snabba insatser i krishärdar etc. Lohmeyer konstaterar att militära organisationer ofta planerar verksamheten utifrån vilka kapaciteter eller förmågor man behöver för att fullgöra sitt uppdrag och anser att diplomatiska organisationer bör lära av detta.

- Skapa systematisk kunskap om och nyttjande av hela utrikesförvaltningens kompetenser, nätverk m.m.
- Lägga fast en strategisk prioritering för med vilka länder, organisationer, företrädare m.m. utrikesförvaltningen bör arbeta långsiktigt för att uppnå önskade mål.
- Utveckla tydliga och av ministeriets ledning sanktionerade utvärderingsprocesser för strategisk inriktning, prestationer och resursallokering.
- Bygg upp bred kunskap i organisationen om strategisk styrning och planering.

Lohmeyer understryker att en modernisering av planeringsprocess och funktioner kan ske i flera steg och inte behöver vara särskilt resurskrävande. Åtgärder måste anpassas efter ett lands utrikespolitiska ambitioner, statsförvaltningens organisation, ministeriets mandat och omfattning, tillgängliga resurser, kultur m.m. Som kritiska framgångsfaktorer nämner Lohmeyer att förändringar måste ha ett långsiktigt tydligt fokus, att de måste ha ledningens stöd och att vissa resurser måste satsas eller omfördelas.

Väl genomförda medför förändringarna vinster vad gäller både inre och yttre effektivitet. Välgrundade beslut om att ”göra rätt saker” kan fattas, samtidigt som möjligheterna att bedöma om ”man gör saker rätt” och att undvika otydlighet och dubbelarbeten ökar med en integrerad strategisk planeringsprocess.

Bedömningar från några andra länder

Med de utrikesförvaltningar utredningen besökt eller på annat sätt varit i kontakt har samtal förts om en mängd olika frågor. Ett av huvudtemana har varit de utmaningar som dagens globala verklighet innebär för utrikespolitisk verksamhet, i synnerhet när krav i så gott som alla jämförbara länder ökar på statlig förvaltning att fungera effektivt och på att visa resultat.

Det är uppenbart att många utrikesministerier upplever liknande utmaningar vad gäller strategisk policyformulering, styrning, prioritering av verksamhet och kostnader samt uppföljning som svenska UD. Reformerna har genomförts, pågår eller diskuteras i många utrikesförvaltningar för att finna metoder och organisatoriska lösningar för att förbättra styrning och uppföljning.

Nedan lyfts i punktform fram några sammanfattande bedömningar och kritiska framgångsfaktorer för en ändamålsenlig verksamhetsstyrning av en utrikesförvaltning som utredningen tagit fasta på under dessa samtal. Punkterna överensstämmer i stort med bedömningarna som gjorts av Lohmeyer och Rana.

- För att skapa ett bra stöd för ledningen och optimera den strategiska planeringen har flera länder en sammanhållen och centralt placerad kapacitet för strategisk analys, policyformulering och planering.
- I planeringen av utrikesförvaltningens uppdrag måste verksamhet knytas till resurser (inklusive personalresurser).
- Utrikesministerier behöver en sammanhållen ledningsfunktion över politikområdena för att knyta samman verksamhets- och resursfrågor. Vissa utrikesministerier har löst detta genom att tilldela en tjänsteman som ungefär motsvarar kabinettssekreterare och expeditionschef ett överordnat ansvar för detta.
- En utrikesförvaltnings olika verksamheter kräver olika former av uppföljning. Användning av kvalitativa och kvantitativa metoder anpassas efter verksamheten.
- Uppföljnings- och utvärderingsmöjligheter måste stärkas, och system utvecklas som redovisar var resurser läggs, så att behov av omprioriteringar blir tydliga och kan ske smidigare.
- Behov finns av att kunna såväl mäta kortsiktiga resultat som bedöma långsiktiga effekter av verksamheter.
- Det är viktigt att ha tydlig beslutsdelegering i organisationen för administrativa beslut för att avlasta den politiska ledningen. Detta gäller bl.a. personalärenden.
- Flera utrikesförvaltningar understryker behovet av att löpande arbeta med att se över och effektivisera/förenkla olika processer och rutiner inom en utrikesförvaltning.

6.2.5 Enad ledning och ett sammanhållet stöd för policyformulering och planering

Utredningen ser utifrån genomgångar i avsnitt 6.2 behov av att utrikesförvaltningen

- har en sammanhållen ledning
- har en stark och dynamisk analyskapacitet som lägger grunden till en sammanhållen policyformulering
- bedriver utrikespolitik och hanterar verksuppdraget utifrån strategiska målsättningar
- styr, prioriterar och följer upp ansvarsområden med verksamhet knuten till resursfördelning

Utrikesförvaltningsutredningen är inte tillsatt som en organisationsutredning och går därför inte in i detalj om hur en förbättrad styrning ska organiseras. Utredningen gör observationer och ger några alternativ. Oavsett var en samlad ledning ska utövas behöver departementet inrätta en sammanhållande kapacitet för analys-, policyformulering och planering.

Utrikesförvaltningen saknar en sammanhållen policyformulering och verksamhetsstyrning. Ansvaret är i stor utsträckning uppdelat mellan de tre politikområdena. Resursplaneringen hålls samman av UD:s budgetenhet, planeringsstaben. Departementets ledningsgrupp är stor och saknar beslutande mandat. Många bedömare anser att departementet är ledningstungt och att en effektivitets-hämmande klyfta finns mellan ledning och linjeorganisation.

Utredningen anser att utrikesförvaltningens politikområden är nära förknippade med varandra och att synergier ska nyttjas. Utredningen ser det också som avgörande att en samlad ledning styr och nyttjar organisationen effektivt, samt har möjlighet att prioritera verksamhet utifrån goda beslutsunderlag.

En mer sammanhållning styrning av detta slag kan uppnås på olika sätt.

Utifrån den organisation som UD har i dag är en möjlighet att stärka den generaldirektörsnivå som departementet har i form av expeditionschef, tre utrikesråd och en rättschef. Den utbyggnad och förstärkning av denna chefsnivå som skedde 1997, med bl.a. inrättande av fler utrikesråd, syftade till att just stärka samordningen mellan departementets olika politikområden. Det är utred-

ningens uppfattning att det koordinerande ansvar som utrikesråden skulle svara för inte har förverkligats. Den analys- och planeringsfunktion som föreslås nedan skulle kunna knytas till utrikesråden så att de tillsammans med expeditionschef och rättschef kan fungera som den samordnande funktion de har varit avsedda att utgöra. En förstärkt och samordnad ledning av detta slag skulle avlasta statsråd och statssekreterare mer av det löpande styrningsarbetet. En lösning av detta slag kräver en tydlig ansvarsdelegering och en helhetssyn i gruppen om departementets samlade verksamhet.

En annan lösning är att ge kabinettssekreterare och expeditionschef starkare mandat att hålla samman och styra verksamhets- och resursplaneringen, med uppdrag att se till helheten. Enligt UD:s arbetsordning § 41 har kabinettssekreteraren ansvar för att under chefen för departementet, leda och samordna arbetet inom utrikesförvaltningen i sin helhet. Expeditionschefen har enligt arbetsordningen ett motsvarande övergripande administrativt ansvar (§ 42). En tydlig delegering från kabinettssekreterare till expeditionschef skulle vara nödvändig i en sådan lösning. Det kan, enligt utredningens mening, finnas skäl att än tydligare markera kabinettssekreteraren och expeditionschefens ansvar i arbetsordningen med detta syfte.

Att ge UD:s nuvarande ledningsgrupp en starkare ledningsroll är svårt bl.a. p.g.a. gruppens storlek. Om deltagandet i gruppen begränsas, kabinettssekreterarens ordförandeskap förtydligas och gruppen tilldelas mer av ett beslutande mandat skulle den kunna få ett mer strategiskt och sammanhållande verksamhetsansvar.

I stället för att utgå från redan existerande, redan hårt arbetsbelastade, funktioner kan en förstärkt kapacitet uppnås genom inrättande av t.ex. en biträdande kabinettssekreterare med särskilt ansvar att hålla samman verksamhets- och resursansvar. Om denne tilldelades ett mycket tydligt uppdrag skulle statsråd och övriga statssekreterare kunde avlastas. Alternativt kan expeditionschefen tilldelas ett starkare övergripande planeringsmandat, för både verksamhets- och resursplanering, och kompletteras av en biträdande expeditionschef som tar över övriga administrativa uppgifter. En av dem skulle också kunna ha i uppdrag att stärka UD:s styrning av underliggande förvaltningsmyndigheter.

Utredningen förordar emellertid i första hand en lösning som innebär en förtydligad arbetsordning vad gäller kabinettssekreterarens och expeditionschefens ansvar.

En sammanhållen ledning och styrning behöver, oavsett hur den utformas, en samordnad och dynamisk kapacitet för analys, policyformulering, strategisk planering och uppföljning av verksamhet och resurser.

Den optimala modell som skissas i Lohmeyers rapport (bilaga 10) kan byggas ut och tolkas som att en stark enhet som själv svarar för analysverksamhet, policy och resursplanering bör skapas. Alternativ kan sökas i den lösning som några andra länder tillämpar och som innebär att ett mindre planeringssekretariat inrättas, nära knutet till ledningen och med nyttjande av kapacitet som finns i linjen eller externt.

Utredningen förordar det senare alternativet.

Vad gäller analysverksamhet bör sekretariatet ansvara för att hålla ihop ett nätverk med berörda enheter. Utifrån den samlade ledningens prioriteringar och enheternas bedömningar håller sekretariatet ihop planering av analysverksamhet. Det bör utgöra en länk mellan UD och den akademiska världen och fungera som stöd för organisationen för t.ex. analysmetodik och vid upphandlingar av externa studier. En långsiktig planering av analysbehoven bör ingå i verksamhetsplaneringen. Större arbeten bör ofta ske i samarbete med extern kompetens. Planering av löpande interna analyser måste ges ett flexibelt format, och ske i nära samråd med ledningen.

Utöver det sammanhållande sekretariatet bör analyskapacitet i departementet koncentreras till enheterna/linjen. Varje enhetschef måste ta ett tydligt ansvar för att enhetens resurser används på ett sätt som skapar utrymme för analysverksamhet och fördjupning. Förslag till nedprioriteringar av viss operativ verksamhet kan behöva utarbetas och förankras. Det är utredningens bedömning att departementets ledning genom tydlig styrning kan bidra till att skapa mer utrymme för relevant analysverksamhet och stöd i policyformulering, och på så sätt få ut mer av tjänstemannaorganisationen.

Sekretariatet ska, förutom att fungera som en kärna och ett stöd för analysfrågor i departementet ha en övergripande och samordnande roll i hela verksamhetscykeln. Det skulle ansvara för att

- utveckla och i verksamheten integrera arbete med trendanalyser, scenarier och riskbedömningar

- vidareutveckla och ansvara för formulering av en övergripande strategiska inriktning
- samråda med övriga Regeringskansliet i departementsöverskridande analys- och policyfrågor
- ha bred metodologisk planeringskapacitet
- skapa metoder för att tillsammans med berörda resursenheter knyta samman verksamhetsbedömningar med resurser/kapaciteter
- tillsammans med berörda resursenheter utveckla relevanta kvalitativa och kvantitativa utvärderingsmetoder
- bygga upp kunskap i organisationen om strategisk styrning och planering av verksamhet och resurser
- fungera som stöd till kabinetssekreteraren i hans roll som ordförande i den ovan föreslagna statssekreterargruppen (jämför avsnitt 4.2)

UD bör bereda frågan vidare om behov av förändringar för att skapa en mer sammanhållen verksamhetsstyrning. Vad gäller inrättande av ett sekretariat enligt ovan måste frågor om ett preciserat ansvar, om placering och om resursbehov klaras ut. Kompetenser för att bemanna funktionen finns delvis inom UD/Regeringskansliet, men externa kompetenser kan behöva tas in tidsbegränsat eller genom upphandling. Det bör rimligen bemannas med mellan fyra och sex tjänstemän. En möjlighet är att överföra befattningar från departementets tre ledningar till ett sekretariat. Annars bör resurser som frigörs genom en ny omräkningsmodell för utrikesförvaltningens utlandskostnader kunna nyttjas (avsnitt 6.3.3).

En sammanhållen ledning och styrning mot strategiska verksamhetsmål ställer krav på utrikesförvaltningen. Utredningen ser dock att det är en naturlig utveckling som redan har påbörjats genom den nya strategiska verksamhetsplaneringen för 2011–2014. På sikt kommer skarpare och sammanhållen styrning att generera effektivitetsvinster. Ett tydligt strategiskt fokus lägger grunden för ett proaktivt och samlat agerande internationellt. Ökad genomslagskraft för svensk utrikespolitik och effektivt genomförande av verksamhetsuppdraget är målet.

En tydlig och respekterad verksamhetsinriktning öppnar upp för smidigare prioritering och omprioritering, ökad flexibilitet och

förenklad delegering. Internationella jämförelser pekar på en allmän utveckling i denna riktning inom utrikesförvaltningar, och inom svensk förvaltning finns goda exempel att lära av.

Utredningen noterar också att utrikesförvaltningens komplexa uppdrag ibland föranleder förslag om att skapa skarpare avgränsningar inom organisationen. Att dela upp verksamheterna i olika organisationer eller budgetposter ser utredningen emellertid inte som en lösning för att skapa en mer ändamålsenlig verksamhet. Organisatorisk separation skapar endast mer av splitting i utrikespolitiken och den internationella verksamheten, riskerar dubbelarbete eller missade synergier och minskar möjligheterna till flexibilitet inom organisationen och mellan verksamheter. I stället måste styrning och uppföljning utvecklas så att den klarar av att sammanhållet hantera och väga av olika typer av internationell verksamhet mot varandra, både inom utrikesförvaltningen och inom Regeringskansliet. De förslag som lämnas i kapitel 4 och som gäller hela Regeringskansliet ska ses mot denna bakgrund.

6.2.6 Andra effektiviseringsåtgärder i utrikesförvaltningen

Utredningen föreslog i delbetänkandet ett antal effektiviseringsåtgärder inom utrikesförvaltningens olika ansvarsområden, främst med avsikt på utrikesrepresentationen. Vissa av dem har bäring även på departementet. Även förslag i detta slutbetänkande syftar i samtliga kapitel till att skapa en mer ändamålsenlig och effektiv verksamhet.

Som avslutning på avsnitt 6.2, som främst rört departementets styrning, nämns nedan ytterligare några åtgärder av intern karaktär som departementet bör överväga. De har kommit fram vid jämförelser med andra utrikesförvaltningar eller i samtal med svenska intressenter, och bedömts relevanta av utredningen.

Löpande behov av effektiviseringar och verksamhetsutveckling, bl.a. omfattande behov av moderniserade IT-stöd, måste kunna tas om hand inom utrikesförvaltningen. Den referensgrupp som har inrättats för verksamhetsutveckling och behov av IT-stöd på UD (jämför delbetänkandet) bör utvecklas.

Enhetschefer och chefer i utlandsorganisationen bör ha ett tydligt ansvar att löpande identifiera och driva förändrings- och effektiviseringsarbeten som kan förbättra förvaltningens funktion.

Inom ramen för ett Webb-forum samt vid planeringsdagar/enhetsmöten bör ett stående uppdrag vara att generera effektiviseringsförslag. Expeditionschefen och enhetschefer har ansvar för att välgrundade förändringsidéer i organisationen tas omhand.

Många arbetsprocesser inom utrikesförvaltningen (också med koppling till övriga Regeringskansliet) kan förenklas, förtydligas och göras mer enhetliga även om variationen i de ärenden/beredningsprocesser som hanteras är mycket stor i sak, omfång, brådska, känslighet och format. Extern expertis kan i ökad utsträckning tas in för att ge råd om effektiviseringar av ofta förekommande, betungande och rutinartade processer inom förvaltningen.

UD:s inspektörsfunktion bör stärkas och dess uppdrag stramas upp. Inspektörernas uppdrag skulle även kunna omfatta regelbunden eller behovsprövad inspektion av hemmaenheter och fungera som stöd för effektivisering av verksamhet. Ett nära samarbete med Regeringskansliets internrevision, eventuellt även med externa konsulter, kan upprättas.

6.3 Väl avvägd och förutsägbar resurssättning

Förslag:

- Förstärkningar av verksamhet som utredningen föreslår kan möjliggöras genom de effektiviseringar i utrikesförvaltningen som föreslås i utredningens slut- och delbetänkande.
- En överenskommelse rörande en omräkningsprincip för utrikesförvaltningens kostnader som uppstår i utlandet måste komma till stånd. Utrikesförvaltningens verksamheter ska inte utsättas för dubbelt produktivitetskrav i jämförelse med annan statlig förvaltning.
- Valutajustering för utrikesförvaltningens kostnader som uppstår i utlandsverksamhet bör bibehållas enligt etablerad princip.
- Den planeringsprocess för utrikesrepresentationens placering och verksamhet som föreslås i avsnitt 4.2 ska även omfatta diskussioner om resurser.
- En uppföljning som återspeglar resursåtgång för olika verksamheter bör nyttjas för en diskussion om finansiering,

inklusive nivå på anslagsram, av utrikesrepresentationens åtaganden.

- Interndebitering inom Regeringskansliet för finansiering av utrikesrepresentationens uppdrag för övriga Regeringskansliet bör av effektivitetsskäl undvikas.
- UD bör överväga att göra en genomgång av olika regelverk och rutiner för avgiftsfinansierade verksamheter, i syfte att pröva deras relevans, efterlevnad samt kostnadstäckningsgrad.

Att utrikesförvaltningens styrning och uppföljning kan förbättras för att skapa mer inre och yttre effektivitet i verksamheten har lyfts fram tidigare i kapitlet. Här har UD ett viktigt förbättringsarbete att genomföra. För att nå dit krävs också väl avvägda finansieringsramar som ger tydliga förutsättningar och en bra planeringshorisont. Verksamhetens långsiktighet samt Regeringskansliet ambition att vara en god arbetsgivare motverkas av snabba och kortsiktiga neddragningar. Flexibilitet inom organisationen är alltid nödvändig. En långsiktig finansierings- och planeringshorisont underlättar smidiga förändringar.

Generellt bör hänsyn tas inom Regeringskansliet till att ökad internationell utblick och ett fortsatt intensifierat EU-arbete kan göra det nödvändigt med tuffare prioriteringar och/eller ökade resurser för hela myndigheten. Att försvara Sveriges politiska, ekonomiska och samhälleliga intressen i den samlade inrikes- och utrikespolitiken kräver fokus och resurser i en globaliserad och konkurrenspräglad värld. Det är, enligt utredningen, oroande att t.ex. satsningar på internationell personalrotation som utsändande av nationella experter i internationella organ, det s.k. sexmånadersprogrammet för tjänstgöring vid utlandsmyndighet, internationella kurser och utbyten med andra länders, gärna EU-länders, förvaltningar inte tydligt prioriteras inom myndigheten.

Detta avsnitt lyfter fram ett antal möjligheter och förutsättningar för att skapa rimlig och långsiktig finansiering av utrikesförvaltningens verksamhet.

6.3.1 Förstärkt verksamhet genom effektiviseringar och omprioriteringar

Utrikesförvaltningsutredningen har till uppdrag att ge förslag till åtgärder som skapar en bättre utrikesförvaltning inom rådande resursram. För att förstärka vissa områden krävs således effektiviseringar och omprioriteringar.

Utrikesförvaltningen har genomfört omfattande besparingar under de senaste åren. Under åren 2008–2010 vidtogs åtgärder som från och med år 2011 minskar de totala kostnaderna per år med cirka 200 miljoner kronor i nivå. Besparingarna innebär, utöver nedläggningar av myndigheter, att antalet tjänstgörande minskats med 100 personer och att fastighetskostnaderna minskats med cirka 50 miljoner kronor i nivå. UD har också krympt medlen för resor, publikationer, kompetensutveckling, kontaktskapande verksamhet m.m. Vid utgången av 2010 var utrikesförvaltningens budget med god marginal i balans.

Till följd av beslutat sparkrav för utrikesförvaltningen om ytterligare 135 miljoner kronor, kommer ytterligare fem ambassader att avvecklas under 2011. Före årets slut kommer då 25 ambassader och karriärkonsulat att ha avvecklats under de senaste fem åren. De som öppnats finansieras i huvudsak via avräkning från biståndsanslaget i enlighet med DAC-regler.

De omfattande besparingar som utrikesförvaltningen ålades kunde förmodligen, med undantag för det senaste beslutet, ha undvikits eller lindrats om styrning och uppföljning under tidigare år hade möjliggjort mindre löpande justeringar.

För att utrikesförvaltningen ska kunna förstärkas och utvecklas på det sätt som omvärldsförändringarna kräver måste alla potentiella besparingar och effektiviseringar löpande tas till vara. Resurserna måste sedan på ett strategiskt sätt omfördelas till prioriterad verksamhet. Emellertid krävs även att framtida anpassningar av UD:s förvaltningsanslag är väl avvägda, vilket diskuteras i följande avsnitt.

6.3.2 Regeringskansliets resurssättning av utrikesrepresentationen

Fram till 1997 lydde utrikesrepresentationen under UD och genomförande av uppdrag från UD, departementala och konsulära, var den absoluta huvuduppgiften för representationen. Något förklarande kan sägas att inträdet i EU 1995 stegvis ändrade detta. Det finns inget som tyder på att en diskussion fördes om vad EU-inträdet och utrikesrepresentationens ändrade placering skulle kunna innebära i resurs- och arbetsbelastningstermer för utrikesrepresentationen när UD:s förvaltningsanslag slogs samman med övriga Regeringskansliets 2002.³

Den interna utvärdering som gjordes av sammanslagningen av Regeringskansliet (Ds 2000:27) tog upp internationaliseringens och EU-arbetets effekter på arbetsbörda och resursåtgång. Också inverkan på förvaltningsmyndigheter togs upp, men man verkar ha bortsett från utrikesrepresentationens arbete. Allmänt för Regeringskansliet görs dock observationen att arbetsbördan har ökat väsentligt i och med EU-inträdet. Slutsatsen dras att ökningen får anses motiverad. Trycket förutses fortsätta att öka med anledning av bl.a. tilltagande internationalisering (Ds 2000:27, s. 114–117).⁴

Enligt muntliga uppgifter ansågs under förhandlingen som ledde till sammanslagningen av anslagen att behov av eventuella resursomfördelningar skulle få lösas inom ramen för den gemensamma verksamhetsplaneringsprocess som infördes i Regeringskansliet. Utredningen har inte kunnat få fram uppgifter om huruvida så skedde överhuvudtaget, men att en specifik diskussion har förts om arbetsbelastningen i utrikesrepresentationen med anledning av dessa förändringar får anses uteslutet. Goda uppföljningsmöjligheter av utrikesverksamheten, som t.ex. kunnat visa på utveckling av arbetsuppgifter över tid, kunde ha möjliggjort en sådan diskussion, men sådant underlag saknas.

Det som har gjorts är att vid några tillfällen mäta tidsåtgång för olika verksamheter i utlandsorganisationen. Olika syften, metoder och kriterier har dock tillämpats, vilket gör det svårt att bedöma

³ Uppgiften bygger på samtal med tidigare budgetansvariga tjänstemän i UD och på interna arbetsmaterial från 1997–1999 som har gått igenom.

⁴ Det fanns en allmän debatt och kanske inledande tro att EU-medlemskapet skulle kunna leda till en minskad förvaltning eftersom nu EU skulle sköta många av politikområdena, såsom jordbrukspolitiken och frihandelspolitiken. Tvärtom tar det mer tid att nu också inom EU-arbetet försvara svenska intressen inom dessa områden och att bereda t.ex. jordbruksstöden i den svenska förvaltningen.

utvecklingen över tid. I avsnitt 4.2.1 och bilaga 8 redogörs för resultat av utredningens egna enkät.

I snitt arbetar utlandsorganisationen i dag ungefär 30 procent av sin tid med det departementala uppdraget (inkl. för UD), cirka 30 procent med verksuppdrag och service till andra myndigheter och cirka procent med administration.⁵ Enligt enkäterna som besvarades av utlandsorganisationen (utom EU-representationen i Bryssel) och av Regeringskansliet (utom UD och Förvaltningsavdelningen) har samarbetet med andra departement ökat och förutses fortsatt öka. För att denna utveckling inte ska tränga undan annan fastlagd verksamhet i utlandsorganisationen måste den strategiska planeringsprocess som beskrivs i avsnitt 4.2 också hantera resursfrågan. Om övriga departements uppdrag till utrikesrepresentationen ökar måste en medveten verksamhetsmässig omprioritering ske, eller måste UD:s andel av Regeringskansliets förvaltningsanslag justeras. Detta vore en rimlig utveckling eftersom EU-verksamhet och annat internationellt arbete, inte minst multilateralt, som involverar utlandsorganisationen förväntas och bör tillåtas öka. Ett förbättrat uppföljningssystem av utrikesförvaltningens verksamhet bör ligga till grund för en välgrundad prioriterings- och resursdiskussion inom Regeringskansliet.

Att utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet men finansieras över UD:s andel av förvaltningsanslaget och därtill tar uppdrag från många olika intressenter är i rent styrningshänseende inte en optimal lösning. Ansvar för verksamhetens omfattning och dess finansiering borde ligga mer samlat. Som det är nu nyttjar många intressenter, inte bara Regeringskansliet, utlandsorganisationen i en omfattning som inte går att förutse eller planera. Dock finansieras verksamheten i stort av UD (avgiftsfinansiering nämns nedan). Länsstyrelserna har, som tidigare nämnts, en liknande styr-situation, dvs. många intressenter som lägger uppdrag på dem. Det är dock skillnad mellan länsstyrelserna och utlandsorganisationen vad gäller finansiering: för länsstyrelserna utgör förvaltningsanslaget, som hanteras av socialdepartementet, stöd för kärnverksamhet. De uppdrag som övriga beställare önskar utförda erhåller länsstyrelserna ersättning för. För UD och utrikesrepresentationen gäller att förvaltningsanslaget i princip ska täcka all verksamhet.

⁵ Administration i denna bemärkelse täcker in en bred variation av arbetsuppgifter. De presenterades ingående i delbetänkandets avsnitt 3.5.

Att skapa system för interndebering inom Regeringskansliet uppdrag som andra departement lägger på utrikesrepresentationen ser utredningen emellertid inte som en önskvärd väg att gå. Det skulle skapa en orimlig administrativ börda att låta varje departement betala för den tid som olika UD-tjänstemän i utlandsorganisationen avsätter för deras uppdrag. Sveriges utrikesrepresentation består därtill av förhållandevis små enheter, varför det stuprörstänkande som kan bli resultatet av interndebering måste undvikas. Lösningen är att utrikesförvaltningen förbättrar den ekonomiska uppföljningen av sina verksamheter, inklusive av de som inte har UD som huvudman, och att den ovan beskrivna processen sätter skärpta prioriteringar för utrikesrepresentationens verksamhet.

6.3.3 Utrikesförvaltningens dubbla produktivetskrav

All statlig verksamhet är föremål för krav på kontinuerlig effektivisering. Det sker genom att pris- och löneomräkningen (PLO), som ligger till grund för årlig omräkning av förvaltningsanslagen, är föremål för avdrag motsvarande produktivetsökningen i privat tjänstesektor. Den nuvarande metoden har tillämpats sedan 1990-talet, och framgångsrikt bidragit till löpande effektiviseringar av statlig förvaltning. För utrikesförvaltningens del innebär det ett effektiviseringskrav om cirka 20–30 miljoner kronor per år. Beloppet motsvarar två eller tre medelstora ambassader, men det finns inget skäl att UD ska undantas från ett krav som andra departement och myndigheter måste klara.

Utrikesförvaltningen skiljer sig dock från i stort sett all annan statlig verksamhet genom att en betydande del av verksamhetens omkostnader uppstår i utlandet. De utvecklas därför i takt med kostnadsutvecklingen i respektive land, medan PLO-anslagen omräknas med beaktande av kostnadsutvecklingen i Sverige. Eftersom Sverige är en mogen ekonomi är kostnadsutvecklingen även i reala termer i genomsnitt högre i utlandet. Det medför att UD:s budgetram urholkas med ca 20–25 miljoner kronor per år utöver ordinarie produktivetskrav. Under 2011 beräknas effekten uppgå till drygt 50 miljoner kronor. Detta belopp utgör alltså ett effektiviseringskrav på utrikesförvaltningen utöver det ordinarie produktivetskravet i PLO.

UD tog 2008 upp denna diskrepans med Statsrådsberedningen och Finansdepartementet, och för 2009 och 2010 mildrades urholkningen av UD:s budgettram. UD verkar för att en permanent omräkningsmodell ska tas fram, och ESV har fått i uppdrag att utreda frågan vad gäller lokalkostnader.

Utredningen ser det som märkligt att detta förhållande inte långt tidigare har uppmärksammats av UD eller av annan berörd instans i Regeringskansliet, eftersom det innebär en dold löpande nedprioritering av utrikesförvaltningens verksamhet av betydande proportioner.

Det är välkommet att ESV nu utreder hur en alternativ omräkningsmodell för lokalkostnader i utlandet skulle kunna se ut. Utredningen bedömer dock att *samtliga kostnader* som uppstår i utlandet måste utredas och bli föremål för en ny modell, inte bara de som gäller fastigheter. En ny modell bör så långt möjligt efterlikna PLO-modellen, men baseras på kostnadsutvecklingen på respektive ort med svensk utrikesrepresentation.

Vad gäller det ovan nämnda produktivetskravet kan konstateras att de länder som utredningen har varit i kontakt med tillämpar olika modeller för att stimulera ökad produktivitet i den offentliga sektorn. Inget har en modell som är helt lik den svenska. Flera länder tillämpar mer behovsanpassade system, dvs de justeras efter i vilken omfattning produktivetsökningar anses krävas. Länder i ekonomiska svårigheter, t.ex. Storbritannien, har tuffa program för de kommande åren, åtgärder som sedan omprövas. I ett par länder kompenseras inte statlig verksamhet eller delar av den för inhemsk inflation eller för löneökningar. Finland har aviserat vissa budgetnedsskärningar för statlig sektor, men produktivitetshöjande åtgärder premieras genom minskade nedskaerningar. En jämförande tabell återfinns i bilaga 7.

6.3.4 Mekanism för reglering av valutafluktuationer

Kostnader för utrikesförvaltningens verksamhet i utlandet påverkas av valutafluktuationer. För att skapa förutsägbara planeringsförutsättningar för verksamheten finns sedan många år ett system som håller UD skadeslöst för ändrade valutakurser. Det innebär kompensation på förvaltningsanslaget utifrån faktiska valutakurser löpande under året jämfört med den budgetkurs som använts vid beräkningen av budgeten för ambassaden, konsulatet eller delega-

tionen. Medel skjuts till från statsbudgeten vid valutaförlust, medan överskott återgår till statsbudgeten de år det är aktuellt. Reglering sker på våren året efter (på s.k. Tilläggsbudget 1).

Utredningen har gjort en jämförelse med sex andra länders utrikesförvaltningar för att se hur de hanterar motsvarande problem. Av de sex (Danmark, Finland, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och Tyskland) är det bara Tyskland som saknar ett system för att hantera valutafluktuationer i utrikesverksamheten. Finlands är inte formaliserat men nyttjas, och Storbritannien återinför 2011 det system som har varit borttaget under några år.

Det svenska systemet har varit ifrågasatt under senare år. Det startade i samband med att utrikesverksamheten, som efter att under flera år ha genererat valutaöverskott till statskassan, gav ett betydande underskott som behövde finansieras.

Systemet har betydande planeringsmässiga fördelar för utrikesförvaltningens verksamhet. En långsiktigt hållbar och effektiv planering av utlandsnärvaron, dess omfattning och resurssättning, underlättas av att valutakursinverkan kan neutraliseras. Valutakursförändringar är inget som verksamhetsutövarna kan påverka eller har möjlighet att snabbt anpassa verksamheten efter. Att tvingas genomföra förändringar i t.ex. utlandsnärvaron p.g.a. valutakursfluktuationer skulle knappast ses som ett seriöst sätt att bedriva utrikespolitisk verksamhet på. Verksamhetsmässigt sett skulle alternativet till valutakompensation vara att låta UD självt över tid balansera överskott mot underskott genom möjlighet att föra skuld eller sparande vidare mellan budgetåren. Detta skulle vara dels omöjligt med hänsyn till nuvarande budgetregler, dels innebära en del merarbete för UD vad gäller resursplanering.

Mot denna bakgrund ser utredningen starka skäl att bibehålla nuvarande system med valutakompensation på förvaltningsanslaget.

System för valutakompensation är inte något unikt för UD:s förvaltningsanslag. Fram till 2011 var även Utgiftsområde 5 Internationell samverkan föremål för en form av kompensationsystem för valutaförändringar inom anslaget Bidrag till internationella organisationer. Från och med 2011 tillämpas emellertid en generell nyordning som innebär att det departement som behöver öka anslaget p.g.a. valutakursförändring självt måste finansiera hälften genom omfördelning inom anslaget/utgiftsområdet. Om ett sparande som beror av sjunkande valutakurser uppstår vid årets slut dras det däremot in. Modellen innebär således inte reell valutakompensation, däremot krav på inbetalning av överskott.

6.3.5 Tydlighet om avgiftsfinansiering

En del av utrikesförvaltningens verksamhet, främst i utrikesrepresentationen, är avgiftsbelagd. Det gäller främst konsulär verksamhet, migrationshantering, annan offentligrättslig verksamhet samt vissa näringslivsfrämjande insatser. Hyresavgifter tas också ut av andra departement och myndigheter som placerar personal i utlandsorganisationen.

Avgiftsuttagen regleras på olika sätt. I den s.k. avgiftsförordningen (1992:191) som övergripande reglerar myndigheters rätt att ta ut avgifter, föreskrivs ändå att för avgiftsbelagd verksamhet ska normalt gälla full kostnadstäckning, dvs. att avgiften ska sättas så att den motsvarar den långsiktiga självkostnaden.

Avgifter för viseringar regleras på europeisk nivå och reduceringar av avgifter, under den generella nivån om 60 euro, kan där ingå som ett bland andra element i olika utrikespolitiska utspel eller åtaganden gentemot tredje land.

Avgifter för konsulär verksamhet och andra avgifter i utrikesrepresentationen regleras genom förordning (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna. Avgiftsnivåerna i denna kan med några undantag inte antas vara avsedda att täcka kostnaden. Utredningen föreslog redan i delbetänkandet en översyn av denna förordning och den rekommendationen kvarstår. Någon form av principer bör utarbetas för hur nivån för olika avgiftskategorier bör sättas. UD bör i enlighet med 7 § avgiftsförordningen (1992:191) samråda med ESV om detta.

Avgiftsuttag för näringslivsfrämjande verksamhet i utrikesrepresentationen regleras i IFUR och i Utrikesförvaltningens föreskrifter 2001:8. Tillämpningen av föreskrifterna varierar. De förefaller inte särskilt tydliga och välavgränsade. Utredningen ser ett behov av att de revideras om de ska kunna nyttjas på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt.

Avgift för hyra och administrativ basservice som tas ut av andra departement och myndigheter som nyttjar utlandsorganisationens lokaler regleras, med stöd i förordning 1992:191, genom ett generellt standardavtal (UD PM 2004-06-16). Denna ordning är för närvarande föremål för intern genomgång av UD. För EU-representationen i Bryssel finns en särskild uppgörelse om kostnadsreglering, och med Sida har en särskild kostnadsdelningsmodell för samlokalisering i utlandsorganisationen inrättats. De revideras årligen eller vid behov.

Avgifterna skiljer sig också åt vad gäller Regeringskansliets/UD:s rätt att disponera intäkterna. För främjande, hyra och basservice disponeras avgiftsintäkterna av UD. Vad som gäller för de offentligrättsliga avgifterna, som 2010 uppgick till drygt 187 miljoner kronor, diskuteras utförligt i avsnitt 5.3.1 Av de offentligrättsliga avgifter som tas in får UD enbart behålla en begränsad del.⁶ Merparten av verksamhetens kostnader täcks i stället av förvaltningsanslaget.

Tabell 6.1 UD:s avgiftsintäkter 2000–2010 i tusental kronor

År	Totalintäkter*	Disponeras av UD	Betalat till Trafikstyrelsen/ f.d. Vägverket**	Till inkomsttitel
2000	51 265	0	841	50 423
2001	44 581	25 000	1 177	18 377
2002	57 489	25 000	829	31 634
2003	60 594	25 000	1 100	34 468
2004	64 949	25 000	1 269	38 654
2005	79 464	25 000	1 259	53 180
2006	88 017	25 000	1 344	61 647
2007	123 074	31 000	1 286	90 788
2008	180 685	31 000	1 187	148 498
2009	176 204	31 000	1 238	143 966
2010	187 456	0	1 107	186 349

* Innehåller offentligrättsliga avgifter från utrikesrepresentationen, avgifter från kurir-expeditionen samt konsulära avgifter. Intäkter från främjandavgifter ingår inte.

** Trafikstyrelsen fakturerar UD för intäkter från utfärdade körkort.

Nytt för 2010 var att de 31 miljoner kronor i offentligrättsliga intäkter som UD sedan 2007 disponerat i stället tillfördes departementet som en anslagsökning.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras om UD:s avgiftsfinansiering:

- Avgifterna är av varierande karaktär och svåra att få en överblick över.
- Flera regelverk behöver förtydligas.

⁶ Avgifter tas ut för tjänster såsom pass, viseringar, arbets- och uppehållstillstånd, konsulär service, intyg och vissa andra administrativa tjänster.

- Det är i många fall oklart om avgifterna är kostnadstäckande, vilket motiverar några pilotförsök där totalkostnaden för hantering av några ärendetyper beräknas och avgifterna eventuellt justeras.
- En bättre beräkning av kostnader för offentligrättsliga tjänster vars avgifter beslutas nationellt kan göra det möjligt att låta UD disponera en större del av avgiftsintäkterna. Det skulle innebära att verksuppdraget i högre utsträckning kunde bära sina egna kostnader i stället för att finansieras via anslag.

Ytterst är det ett politiskt beslut att bedöma i vilken utsträckning offentliga tjänster i utlandet ska anslagsfinansieras helt, delvis subventioneras eller vara enbart avgiftsfinansierade. Det gäller både t.ex. offentligrättsliga tjänster och främjandeverksamhet. Utredningen bedömer att en översyn av utrikesförvaltningens styrning och hantering av avgiftsintäkter i syfte att skapa en tydligare ordning och överblick kan vara motiverad. Som diskuteras närmare i avsnitt 5.3.1 förmodas verksuppdraget i framtiden öka i omfattning. Genom avgifter som bättre täcker kostnaderna och rätt för UD att i högre grad disponera intäkterna kan växande ärendevolymer finansieras utan stora anslagsökningar.

7 En strategisk kompetensförsörjning för att möta verksamhetens krav

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren lämna förslag på förbättringar i fråga om instrument för en adekvat och långsiktig kompetensförsörjning. Detta kapitel tar sin utgångspunkt i de krav som utvecklingen i omvärlden, en ökad internationalisering av Regeringskansliet, ansvaret för svensk utlandsnärvaro samt verksamhetens behov ställer på utrikesförvaltningens kompetensförsörjning. Regeringen har för sin internationella verksamhet behov av en stark och kompetent utrikesförvaltning och ett Regeringskansli med tydlig internationell utblick. Utrikesförvaltningen måste ha en långsiktig strategi och operativ plan för hur kompetens ska attraheras, rekryteras, rotera, utvecklas och behållas eller avvecklas. Förslagen i kapitlet pekar på effektiviseringar och satsningar som behöver göras för att vässa kompetensen inom utrikesförvaltningen. Vissa resonemang och förslag rör hela Regeringskansliet. För att förslagen ska kunna genomföras framgångsrikt förutsätts Regeringskansliet och UD ta på sig ett tydligt arbetsgivaransvar. Om utrikesförvaltningen ska kunna konkurrera om den framtida arbetskraften måste det finnas en genomtänkt och klar arbetsgivarpolitik på alla nivåer i organisationen. Det handlar om att skapa samklang mellan uppdrag, verksamhetens krav och medarbetarens synsätt, kunskaper och erfarenheter.¹ I bilaga 7 återfinns jämförelser med vissa andra länders utrikesförvaltningars arbete med kompetensförsörjning och i bilaga 11 personalstatistik som utgör grunden för en del bedömningar och förslag i kapitlet.

¹ Jämför *Chef i staten – din roll som arbetsgivare*, Arbetsgivarverkets skrift 2009.

Förslag:

- UD:s personalenhets roll och ansvar för en integrerad personalförsörjning behöver stärkas (attrahera, rekrytera, bemanna, utveckla, bibehålla och avveckla personal).
- Utrikesförvaltningen bör utarbeta en långsiktig kompetensförsörjningsplan med utgångspunkt från verksamhetens krav och i ljuset av framtida kompetensväxling.
- Lokalanställd personal ska kunna ges mer kvalificerade och självständiga uppdrag i enlighet med förslag i delbetänkandet (SOU 2010:32).
- UD:s diplomatprogram motiveras tydligt av verksamhetens behov och ska behållas.
- UD:s nyrekrytering, utbyten och tidsbegränsade anställningar av extern fördjupad kompetens inom områden där utrikesförvaltningen har särskilda behov behöver stärkas.
- Kunskaper i förvaltningsfrågor behöver stärkas inom utrikesförvaltningen. En utökad gruppantagning till ett administrativt program (rättsutövning mot enskild, ledning och styrning) bör utvecklas.
- Regeringskansliets aspirantprogram bör återinrättas, bl.a. i syfte att stärka enmyndighetstanken. Det bör fungera i nära samverkan med UD:s diplomatprogram.
- Metoder och incitament bör utarbetas för att utöka rörligheten mellan utrikesförvaltningen och övriga delar av Regeringskansliet i form av växeltjänstgöring.
- Längden på flertalet placeringar i UD, samt i vissa fall i övriga Regeringskansliet, behöver anpassas till vad som gäller i utrikesrepresentationen.
- Ökad intern rörlighet i Regeringskansliet får inte ske på bekostnad av UD:s verksamhetsmässigt motiverade rörlighet med svenska myndigheter, organisationer och näringsliv.
- Insatser behövs för att få in fler svenska tjänstemän i internationella organisationer, inte minst i EU-organ.
- UD bör utveckla ett bättre system för kompetensinformation för att möjliggöra en strategisk kompetensförsörjning.

Systemet måste möjliggöra överblick över personalens kompetens och erfarenheter.

- Införandet av skriftliga omdömen om medarbetares insatser kopplade till verksamhetsmål bör prövas.
- En mer långsiktig och systematisk karriärdialog med samtliga medarbetare måste eftersträvas i utrikesförvaltningen.
- Arbetet i beredningsgruppen för chefsutnämningar föreslås formaliseras i UD:s arbetsordning.
- Den nya inkomstskattelagen för statligt utsända bör revideras.
- UD bör ta fram en handlingsplan för att underlätta bemaningen av besvärliga utlandsposter och följa upp förslag om förstärkt säkerhet på vissa utlandsmyndigheter och för dess personal.
- UD behöver skaffa sig en bild över den totala kostnaden för kompetensutveckling och återkommande analysera verkan av olika insatser.

7.1 Verksamhetens behov måste styra kompetensförsörjningen

Det är uppenbart att verksamhetens behov ska styra en organisations kompetensförsörjning. Men det är inte alltid som enighet råder om vad som är verksamhetens huvuduppdrag och därmed främsta kompetensbehov. Det kan t.ex. finnas olika uppfattningar bland en organisations intressenter, delägare, kunder, beställare osv. om vilka kompetenser som är nödvändiga. Behoven kan också ändras över tid, mer ofta eller sällan. Om en verksamhet, eller ett uppdrag, i sig omfattar flera olika verksamheter spretar kompetensbehoven och kan vara svåra att både förutse och planera för.

Dessa påståenden gäller i synnerhet för en internationell verksamhet. Desto större är då behovet av en tydlig bild av vilka de prioriterade kärnverksamheterna är, hur de förväntas utvecklas och vilka krav på kompetens som ställs, på kort och lång sikt. Regeringens ambitioner på det internationella området behöver tydligt åtföljas av en väl fungerande kompetensförsörjning, inte minst vid särskilda satsningar inom olika områden.

För att regeringens internationella målsättningar ska kunna förverkligas måste den ha en internationellt orienterad förvaltning att tillgå. Det ställer särskilda krav på kompetensförsörjningen. I detta kapitel diskuteras vilken inriktning Regeringskansliets och utrikesförvaltningens strategiska kompetensförsörjning bör ha för att möta omvärldens förändrade krav. Utredningen instämmer i Globaliseringsrådets konstaterande i delrapporten Ds 2008:82 *Sveriges närvaro i världen* att utrikesförvaltningen är en kunskapsorganisation där humankapitalets användning och utveckling är avgörande för verksamhetens kvalitet (s. 9).

7.1.1 Personalstatistik och Regeringskansliets internationalisering²

I Regeringskansliet tjänstgjorde den 31 december 2010 totalt 4 471 personer.³ Av dessa var 1 257 anställda i utrikesförvaltningen, dvs. UD och utrikesrepresentationen. Utöver dessa var 1 227 lokalanställda i utrikesrepresentationen.⁴ Av utrikesförvaltningens personal tjänstgjorde 742⁵ i Stockholm och 515 i utrikesrepresentationen⁶ (dvs. 59 procent av utrikesförvaltningens tjänstemän var hemmastationerade och 41 procent utlandsstationerade). I utlandsorganisationen tjänstgör också drygt 70 utsända från andra departement än UD samt ytterligare drygt 100 utsända från andra statliga myndigheter. Utöver dessa har myndigheten Sida drygt 140 medarbetare utsända. Exportrådet, som inte är en statlig myndighet, har drygt 140 utsända och cirka 230 lokalanställda.⁷

Sveriges utrikesförvaltning har under den senaste fyraårsperioden genomfört ett omfattande åtstramningsprogram för att komma i balans. Organisationen har minskat med över 100 tjänstgörande.

² Relevanta diagram och tabeller för detta avsnitt finns i bilaga 11 figur 1–6.

³ 242 av dessa i kommittéväsendet. Om hänsyn tas till deltidsarbetande är totalsiffran 4.356 årsarbetskrafter. Om även sjuk-, föräldra- och tjänstlediga räknas med hade Regeringskansliet vid det aktuella datumet totalt 4.866 anställda. (Uppgift från RK FA AG december 2010).

⁴ De lokalanställda behandlades i delbetänkandet och är inte föremål för en utförlig diskussion i detta kapitel, jämför dock 7.2.1, 7.3 och 7.3.2. (Uppgift från UD-P december 2010).

⁵ Om tjänstemän under förflyttning, i kommitté, i fackföreningskansli och vikariepool räknas bort handlar det om 720 medarbetare. (Uppgift från UD-P december 2010).

⁶ Av dessa gick 133 medarbetare på chefsavtalet, 868 var handläggare (inklusive biträdande enhetschefer och gruppchefer), 222 baspersonal, 15 medarbetare på specialistavtal och 19 medarbetare på politikeravtalet (inklusive statsråd, kabinetssekreterare och statssekreterare). Endast nio av UD:s medarbetare var anställda i kommittéväsendet. (Uppgift från UD-P december 2010).

⁷ Personalstatistik från Sida och Exportrådet i december 2010.

I övriga delar av Regeringskansliet var cirka 260⁸ tjänstemän anställda vid internationella kanslier och EU-samordningsenheter. Således har cirka en tredjedel av Regeringskansliets anställda direkt EU-relaterade, internationellt inriktade eller administrativa uppgifter som understödjer utrikesförvaltningen. Enligt de enkäter som återfinns i bilaga 8 ägnas ungefär 650 årsarbetskrafter inom Regeringskansliet (utöver UD och Förvaltningsavdelningen) åt internationell verksamhet eller EU-frågor. I summan ingår de årsarbetskrafter som hösten 2009 tjänstgjorde i utlandsorganisationen. Om man till dessa 650 årsarbetskrafter lägger utrikesförvaltningens cirka 1 250 årsarbetskrafter utgör de internationellt arbetande totalt närmare hälften av Regeringskansliets personal. Alla dessa tjänstemän arbetar dock inte med utrikespolitik.

Den internationella verksamheten och EU-arbetet i Regeringskansliet är m.a.o. omfattande. Det har ökat och antas öka ytterligare framöver. I omvärldsavsnittet beskrivs de omfattande internationella förändringar som har accelererat under de senaste 20 åren och som förklarar den förändring som har skett. Alla departement behöver en internationell utblick med en strategisk idé om internationell inriktning, aktivitet och bevakning. Kunskap om internationella miljöer och förhandlingar blir allt viktigare för att Regeringskansliet och övrig berörd svensk förvaltning effektivt ska kunna främja svenska intressen i en komplex och konkurrensutsatt utrikespolitisk miljö.

Regeringskansliet behöver förstärka sin internationella förmåga. Insikten om de internationella frågornas vikt behöver breddas centralt i Regeringskansliet och prioriteras av alla departement. Kompetensförsörjningsrelaterade instrument för att åstadkomma detta är bl.a. ökad rörlighet, återinfört korttidsprogram för tjänstgöring vid beskickningar (avsnitt 7.3.3), att satsa på personal i internationella organisationer och att ta till vara återvändande medarbetare med internationella erfarenheter (avsnitt 7.3.4), stärka programmen för nationella experter i EU och intensifiera samarbetet mellan Regeringskansliets och UD:s kompetensenheter.

⁸ Enligt Regeringskansliets personalförteckning 2010.

7.1.2 Vilken kompetens behövs i utrikesförvaltningen?

Vilka kompetenser behöver då utrikesförvaltningens personal för att genomföra sina uppdrag? Utredningen föreslår en process för att löpande bedöma UD:s kompetensbehov och strategiskt planera för försörjningen.

En långsiktig kompetensförsörjning behöver möta den mer flexibla utrikesförvaltning som utredningen förutser. För en organisation som utrikesförvaltningen – geografiskt utspridd i ofta små enheter och med ett varierat och brett uppdrag – kan effektivitets- och flexibilitetskraven tillgodoses bäst genom att en kärna av medarbetare har en bred kunskap om de utrikespolitiska huvudområdena, bl.a. vad gäller utrikes-, bistånds- och handelspolitik, främjande, internationell rätt, konsulära frågor och migration. Förvaltningen har samtidigt behov av fördjupad kompetens inom ett flertal områden, både inom de politiska frågor som ligger i det egna ansvarsområdet och inom de verksuppdrag som åvilar förvaltningen. Sveriges geografiska läge gör att utrikesförvaltningen med nödvändighet kommer att behöva fördjupade kunskaper om sitt närområde och region. Analyskompetens för frågor av långsiktig art behövs, eftersom många utrikespolitiska frågeställningar drivs över tid. Myndighetsstyrning är ett viktigt område. Särskild kunskap om modern handelspolitik och styrning av biståndsfrågor, både ute och hemma, är andra exempel. UD/utrikesrepresentationen har även nytta av kompetens i vissa internationella frågor som åvilar andra departement, t.ex. internationell ekonomi, finansiella flöden, cybersäkerhet, miljö, energi och livsmedelsförsörjning. De är alla i dag, mer än tidigare, en del av utrikespolitiken. Höga krav på kunskap om EU-samarbetet måste ställas på en stor del av de handläggande medarbetarna. En tilltagande multilateralism ställer krav på skicklighet i strategiskt bilateralt arbete och i det multilaterala hantverket som processkunnande och förhandlingsteknik (utvecklas i kapitel 3). Inom olika stödjande uppgifter krävs också specialisering (konsulärt, migration, fastighetsfrågor, ekonomistyrning, rätts- och förvaltningskunskap, m.m.). Samtidigt behöver all personal ha grundläggande förvaltningskunskap. Allmänna kunskaper i ett par språk utöver svenska och engelska behövs och därtill måste UD hysa fördjupade kunskaper i flera viktigare språk.

Behövs generalister och diplomater?

Behövs då en diplomatkår för detta? Utredningen bedömer att så är fallet. Utrikesförvaltningen kommer inte att kunna lösa bemaningen av utrikesrepresentationen enbart genom att utöka rörligheten i Regeringskansliet. Utöver olika fördjupade kompetenser som förvaltningen måste inkludera, permanent eller temporärt, behövs en kärna av mer allmänt kunniga diplomater för att garantera flexibilitet, kontinuitet och helhetssyn. Det är samma slutsats som samtliga andra jämförbara länders regeringar drar.

Man kan på sätt och vis jämföra diplomaten med allmänläkaren. Att vara diplomat med generalistinriktning är en form av specialisering, på samma sätt som en allmänläkare är specialist i allmänmedicin. Vederbörande ska ha kompetensen att möta människor med alla sorters hälsorelaterade problem och att självständigt bedöma och behandla dessa. Diplomaten har en bred allmän kompetens utifrån vilken hon eller han självständigt bedömer utrikespolitiska skeenden och agerar. Då den största delen av Sveriges ambassader har 3–5 utsända måste diplomater vara beredda att ta sig an alla typer av uppgifter, ofta under hög arbetsbelastning.⁹ Det är bl.a. av detta skäl utredningen inte förordar en ökad användning av specialattachéer (jämför avsnitt 4.3).

Även inom den grupp som brukar kallas ”administratörer” behövs bred administrativ kompetens, inte minst för tjänstgöring i utlandsorganisationen. Samtidigt tarvar många uppgifter inom UD:s stödjande enheter specialiserad kompetens.

Begreppet diplomat är inte entydigt. Traditionellt ansågs det enbart beteckna tjänstemän vid UD som genomgått departementets s.k. diplomatprogram (se även 7.3.2). Men i dag är innebörden mer diversifierad. De flesta tjänstemän inom utrikesförvaltningen bedriver diplomatisk verksamhet, liksom många andra

⁹ En mer detaljerad beskrivning av kompetenser som kan krävas på en mindre beskickning av en utlandsstationerad diplomat kan se ut som följer: Tjänstemannen måste vara analytiskt lagd samt ha förmåga att se helheter i internationella skeenden och andra länders ageranden. Denne förväntas ha bred kompetens, internationell förhandlingsvana, kunskap om värdlandets och internationella regelverk, relevant språkkunskap, skrivförmåga och vara socialt kompetent. Vederbörande förväntas självständigt kunna bygga nätverk, vara aktiv inom sina frågor, ansvarstagande, stabil och verka i eller leda varierande och ibland nyckfulla verksamheter. Höga krav ställs på allmän flexibilitet. Goda kunskaper krävs även inom svensk politik, näringsliv, samhällsutveckling, lagar och regelverk för att vara en god företrädare för Sverige och främja dess intressen där det finns förutsättningar. Den utsände förväntas därtill ha administrativ- och förvaltningskunskap, säkerhetsfrågor, operativ konsulär förmåga och vara kunnig inom migration. Som utsänd företrädare man främst Sveriges regering men också den statliga förvaltningen generellt, medborgarna, organisationer, företagens intressen, m.m.

statliga tjänstemän med internationella uppdrag. Att huvuddelen har sin placering i UD följer av att UD är det enda departement som har ett enbart internationellt uppdrag och dessutom ansvarar för bemanning av utrikesrepresentationen. Ordet diplomat används på olika sätt, men regleras rättsligt i Wienkonventionen för diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1)¹⁰. Det som karaktäriserar just UD:s diplomater är att de förväntas täcka verksamhetens behov av bredd, helhetssyn och språkkunskaper samt besitta särskild analytisk, förhandlings- och multilateral kompetens.

Den diplomatiska yrkesrollen har med tiden blivit alltmer aktörsorienterad. Nya påverkansmetoder och samarbetsstrukturer utvecklas ständigt. En utsänd tjänsteman förväntas kunna bidra till att påverka regeringar eller internationella organisationer, men även företag, civila samhället, media och medborgarna i ett land. Denna uppgift har blivit alltmer komplex i takt med att samhällen vävs allt tätare samman. Uppgifternas karaktär kräver utbildning och förkovran men också stöd i form av underlag och instruktioner om svenska positioner. Då alltfler beskickningar har svåra och komplicerade säkerhetsförhållanden ställs nya krav på ett förbättrat säkerhetsmedvetande.

Ett viktigt verktyg för att skapa och bibehålla grupper med bred kompetens inom utrikesförvaltningen är det s.k. rotationssystemet. Genom detta sker återkommande byten av befattningshavare, cirka 300 rotationer årligen i ute- och hemmaorganisationen och mellan dessa.¹¹ Personalrotationen mellan utlandsposter och huvudstaden är internationell praxis. Syftet är att utsända inte ska verka för länge i ett stationeringsland eller vid en organisation för att motverka lokal identifiering och bristande kontakt med uppdragsgivaren, dvs. Sveriges regering och det svenska samhället i stort. Rotationsprincipen är också en förutsättning för att bemanna svårare poster med kompetent och erfaren personal. Rotationsprincipen motiveras även av att de anställda ska kunna röra sig mellan vitt skilda arbetsområden och kontinuerligt axla nya uppdrag.

Det finns tecken i samhället som tyder på att livstidsanställningar blir allt ovanligare. Det finns även de som ifrågasätter värdet

¹⁰ I Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (1961) regleras den utsända personalens skyldigheter och rättigheter i stationeringslandet. Denna folkrättsliga reglering har avgörande betydelse för det diplomatiska umgänget stater emellan. Världlandet har t.ex. rätt att med stöd av denna konvention förklara utsända för persona non grata. Svenska diplomater har blivit föremål för denna åtgärd vid några tillfällen under 2000-talet.

¹¹ Siffran är UD-P:s uppskattning över antalet ordinarie rotationer. Det finns många andra typer av rörelser i organisationen kopplade till t.ex. föräldraledighet, tillfälliga vikariat eller tjänstgöringsperioder vid olika typer av kriser m.m.

av en alltför sammansvetsad och lojal yrkeskår eftersom den leder till hierarki, inåtvändhet, förändringsobenägenhet och eftersatt kompetens. Med utgångspunkt från verksamhetens krav i utrikesförvaltningen anser dock denna utredning att de positiva fördelarna överväger. En fortsatt rekrytering av fördjupade kompetenser och ökad rörlighet internt och externt borgar också för att minska eventuella negativa effekter med en alltför inåtvänd yrkeskår.

7.2 Förutsättningar för kompetensförsörjningen

Nedan beskrivs de förutsättningar som krävs för att utrikesförvaltningens kompetensförsörjning ska kunna fungera väl. Här resoneras även utredningen om åtgärder för att möjliggöra mer flexibla anställningsformer och utrikesförvaltningens långsiktiga behov av kompetensväxling mot bakgrund av uppgifternas karaktär och volym.¹²

7.2.1 Omfattning och verksamhet i UD och utlandsorganisationen

Utrikesrepresentationen utgjordes i februari 2011 av 86 ambassader, sex karriärkonsulat och sju delegationer/representationer. UD är som departement organiserat enligt en matrismodell, med funktionella, geografiska och administrativa enheter (jämför bilaga 5).

I bilaga 11 redovisas statistik som visar dels personalfördelningen inom Regeringskansliet mellan 2001 och 2010 (figur 1), dels hur UD:s medarbetare fördelar sig inom organisationen 2007–2010 (figur 2–5). Av diagrammen framgår att antalet anställda i övriga delar av Regeringskansliet har ökat sedan 2001 medan antalet har minskat i utrikesförvaltningen under samma period. I UD har de funktionella enheternas numerär växt, samtidigt som de geografiska och administrativa enheterna är relativt oförändrade numerärt. Det låga antalet tjänstgörande på den administrativa sidan 2009 förklaras främst av omprioriteringar som gjordes m.a.a. EU-ordförandeskapet. Vad gäller utlandsnärvaron framgår att antalet tjänstgörande främst har minskat i EU och Amerika. Under den senaste femårsperioden har antalet anställda i UD:s ministerkansli hållits intakt medan antalet anställda på UD:s enheter och

¹² I linje med vad regeringen vill få belyst enligt utredningsdirektiven (Dir. 2009:67 *Översyn av utrikesförvaltningen*).

beskickningar har minskat. Detta ställer ökade krav på återhållsamhet och effektivitet i departementets beställningar.

En viktig uppgift i utrikesförvaltningen är att bemanna utrikesrepresentationen med rätt kompetens. Det är bl.a. här som behovet av breda kompetenser är som störst, vilket förklaras av att den genomsnittliga svenska beskickningen är relativt liten. Av Regeringskansliets sammantagna utlandsnärvaro¹³ december 2010 kan konstateras att antalet tjänstgörande utsända per ambassad och karriärkonsulat i median uppgår till fyra tjänstemän. Vanligast är det med fyra utsända (23 st), därefter tre utsända (16 st) och fem utsända (12 st). 16 procent av ambassader och karriärkonsulat har enbart 1–2 utsända. 55 procent har 3–5 utsända medan 23 procent har 6–10 utsända och 5 procent har över 10 utsända. Flest utsända har ambassaden Moskva med 24 utsända, därefter ambassaden i Washington med 18 utsända, ambassaden i Peking 14 utsända och ambassaden i Berlin 13 utsända.¹⁴

Verksamhetsmässigt ägnas i snitt en tredjedel av tiden åt det för regeringen beredande uppdraget, en tredjedel åt verksuppdraget och en tredjedel åt den stödjande verksamheten (jämför avsnitt 7.1.1). Vad gäller UD i Stockholm ägnas grovt skattat inte mer än 10 procent av årsarbetskrafterna åt verksuppdraget, cirka 25 procent åt stödjande administrativa uppgifter och återstående cirka 65 procent åt beredning (policystöd, styrning av förvaltningsmyndigheter osv.). Lokalanställda får allt fler handläggande uppgifter, vilket Utrikesförvaltningsutredningen välkomnar.

I jämförelse med andra länder är andelen utsända i förhållande till andelen hemmastationerade låg.¹⁵ Delbetänkandet pekar på ett antal möjligheter för att frigöra resurser som skapar ökat utrymme främst vad gäller den administrativa stödverksamheten. I Globaliseringsrådets slutrapport Ds 2009:21 *Bortom krisen* konstateras att statsmakterna bör utarbeta en långsiktigt hållbar plan för att öka kapacitet och effektivitet i den svenska närvaron utomlands och att

¹³ Exklusive representationerna i Bryssel, Genève, New York och Strasbourg, delegationerna i Paris och Wien, Nato-delegationen i Bryssel samt Institutet i Alexandria.

¹⁴ Medianen över antalet lokalanställda var i augusti 2010 10 medarbetare per beskickning. De allra flesta beskickningarna hade 6–16 lokalanställda. EU-representationen Bryssel hade flest lokalanställda (56 medarbetare). Därefter kom ambassaden Moskva med 47 medarbetare. (Uppgift från UD-P december 2010).

¹⁵ Andelen utlandsstationerade kommer att minska ytterligare under 2011 m.a.a. avvecklingen av ambassaderna i Bryssel, Buenos Aires, Hanoi, Kuala Lumpur och Luanda, totalt sexton utsända medarbetare. 34 medföljare och barn berörs av nedläggningarna. Cirka 50 lokalanställda sägs upp. Totalt förutses således utrikesförvaltningen ha färre än 500 utsända vid årets slut.

stor återhållsamhet bör iakttas när det gäller att dra in svensk representation utomlands – snarare bör Sverige vara öppet för att finnas i fler länder och viktiga regioner. Utvecklingen har sedan denna slutrapport presenterats gått i motsatt riktning till följd av ett antal beslut.

7.2.2 En stark personalenhet på UD

Det övergripande ansvaret för Regeringskansliets personalpolitik ligger hos personaldirektören som är knuten till förvaltningschefens kansli i Statsrådsberedningen. Personaldirektören ska verka för enhetlighet inom Regeringskansliet i personalfrågor och har ett fåtal medarbetare till sitt stöd. Förvaltningsavdelningen rymmer tre enheter med ansvar för personalrelaterade frågor med totalt cirka 60 anställda och som understödjer hela Regeringskansliet (arbetsgivarfrågor, personaladministration och kompetensutveckling).

Ansvaret för den operativa personalförsörjningen åvilar respektive departement enligt Regeringskansliets arbetsordning. Bedömningar ska ske nära verksamheten och departementen anses bäst lämpade att sköta de löpande personalfrågorna. Varje departements personalfunktion är anpassad till storlek och uppdrag efter de olika verksamheternas behov. Samråd sker vid månatliga personalchefsmöten mellan departement och centrala funktioner.

UD:s personalenhet (UD-P) omfattar drygt 40 medarbetare. Utrikesförvaltningens omfattning, förflyttningsorganisation och speciella behov av kompetensutveckling gör att enheten utför uppgifter som inte existerar i andra departement. Förflyttningsfrågor, vikariepool, medföljarfrågor, stöd för hantering av lokalanställda, utbildningar inför utlandsstationering är exempel på sådana uppgifter. Enhetens utbildningar inför utlandsstationering samt stöd vid rekrytering till internationella organisationer (ej EU) har en avsevärt bredare målgrupp än enbart utrikesförvaltningens medarbetare. Detsamma gäller UD:s språkenhet, som håller i språkutbildningar för all personal i Regeringskansliet, administrerar särskilda språkinsatser samt erbjuder översättningar inom myndigheten.

Utredningen bedömer att UD-P behöver stärka ett integrerat förhållningssätt vad gäller kompetensförsörjningens olika delar (attrahera, rekrytera, bemanna, kompetensutveckla, bibehålla och

skapa ändamålsenlig extern rörlighet för personalen). Verksamhetens krav ska styra personalpolitiken. Därtill ska så långt möjligt medarbetarens behov och önskemål beaktas. Det kräver en stark personalenhet med tydligt mandat. Utifrån de förslag som ges i detta kapitel bör UD-P kunna vidareutvecklas i den riktningen.

7.2.3 Är mer flexibla anställningsformer att föredra för att tillgodose utrikesförvaltningens kompetensbehov?

I utredningens delbetänkande SOU 2010:32 konstaterades fördelar med att öka nyttjandet av tidsbegränsade anställningsformer för lokalt anställd personal. För personalen i Regeringskansliet och utrikesrepresentationen används såväl tillsvidare- som tidsbegränsade anställningsformer. En övervägande andel av tjänstemännen i Regeringskansliet och utrikesförvaltningen är anställda på ALFA- eller chefsavtalen.¹⁶ Ett mindre antal i utrikesförvaltningen går på sakkunnigavtalet (15 medarbetare). Drygt 200 anställda i Regeringskansliet går på politikeravtalet varav 13 av dessa finns i UD (exklusive statsråd, kabinettssekreterare och statssekreterare). Fullmakts- och timanställningar tillämpas i allmänhet inte i Regeringskansliet.

För utrikesförvaltningens personal gäller anställning i Regeringskansliet med placering i UD eller utrikesrepresentationen. För många i denna grupp gäller att "anställningen är förenad med skyldighet att tjänstgöra i utrikesrepresentationen" (s.k. förflyttningsskyldighet). I UD i Stockholm tjänstgör ett stort antal tjänstemän rekryterade för specialistbehov. Dessa anställningar är oftast sedvanliga tillsvidareförordnanden utan förflyttningsskyldighet, men sker också i tidsbegränsad form beroende av uppdragets

¹⁶ ALFA och ALFA-T (Allmänna Löne- och Förmånsavtalet) som reglerar allmänna löne- och förmånsvillkor för statligt anställda såsom lön och kostnadsersättningar, arbetstid och semester, lön under sjukfrånvaro, föräldraledighet och andra ledigheter samt uppsägningstider. Chefsavtalet innehåller särskilda bestämmelser för vissa högre chefer som hur lön fastställs, arbetstid, uppsägningstid samt anmälan av bisyssla. Andra centrala kollektivavtal som har relevans för utrikesförvaltningen är Avtal om utlandstjänstgöring (UVA) med tillägg och avvikelser från ALFA som gäller då en arbetstagare vid Regeringskansliet för en tid av minst sex månader är utlandsstationerad placerad vid beskickning. Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (URA) som tillämpas för arbetstagare som externrekryteras eller medarbetare i Regeringskansliet som placeras under kortare tid än sex månader vid beskickning. URA innebär att utlandskontrakt tecknas mellan arbetsgivaren och den enskilde arbetstagaren. Övriga avtal utöver ovanstående är ramavtal om löner (RALS), avtal om pensioner och andra avtalsförsäkringar, avtal inom anställningsskyddsområdet samt avtal om samverkan. Särskilt avtal finns också om ersättning vid olycksfall och dödsfall under utlandstjänstgöring. I Regeringskansliet finns också ett antal lokala avtal.

karaktär. I utrikesrepresentationen återfinns tidsbegränsat anställda bland den utsända personalen, ofta inom migrationsområdet.

Av utrikesförvaltningens personal har 12 procent tidsbegränsad anställning. Anställningsformerna utgörs av specialistavtal (framför allt ämnes- och rättssakkunniga), allmän visstidsanställning (ALVA) och tidsbegränsade vikariat. Andelen tidsbegränsat anställda har ökat i utrikesförvaltningen, mellan våren 2006 och hösten 2010 från 7 procent till 12 procent (se bilaga 11 tabell 12). Förändringen förklaras av att antalet tidsbegränsat anställda har ökat samtidigt som tillsvidareanställd personal har minskat. Den största andelen tidsbegränsat anställda finns bland utlandsstationerade handläggare (20 procent).

Utredningen kan konstatera att skillnaderna mellan olika rekryteringsformer, anställda med eller utan förflyttningsplikt, generalister respektive specialister, har minskat i betydelse. Den kategoriklyvning som präglade departementet fram till 1980-talet tillhör historien. Många som anställda för exempelvis en specialiserad befattning har efter ett antal år utvecklat en breddkompetens jämförbar med dem som har rekryterats som s.k. generalister genom diplomatprogrammet. Andra rekryteras som generalister och väljer en ökad specialisering med tiden. Detsamma gäller för administrativa generalister/specialister. Övergångar från sakverksamhet till administration, och vice versa, sker inom förvaltningen.

Flexibla anställningsformer kan innebära fördelar för arbetsgivaren om de används på ett strategiskt sätt. Det ökar manövertrymmet att anpassa rekrytering efter förändrade verksamhetskrav. Men även tillsvidareanställningsformer innebär fördelar. Arbetsgivaren kan lättare förutsäga vilken kompetens som finns att tillgå. Att ha en stor andel tidsbegränsade anställningar kan vara tecken på att ett stort antal korttidsvikarier täcker upp brister i den ordinarie rekryteringen, vilket kan leda till en ryckig och ineffektiv verksamhet. Det är också dyrt att rekrytera och skola in nyanställda i olika verksamheter. Formen med tillsvidareanställning kan potentiellt också utgöra en konkurrensfördel i förhållande till andra arbetsgivare som inte erbjuder denna anställningsform men bättre lön/villkor.

Den grundläggande principen är att det är verksamhetens krav som ska styra valet av anställningsform inom ramen för den arbetsrättsliga lagstiftningen. Regeringskansliet utgår från denna princip, vilket således också gäller för utrikesförvaltningen. Flexibla anställ-

ningsformer bör nyttjas som ett av flera verktyg i en strategisk kompetensförsörjning.

7.2.4 Kompetensväxling skapar möjligheter

Begreppet kompetensväxling kan tolkas på olika sätt. Det kan t.ex. handla om avställningar, omprioriteringar, byten eller förstärkning av vissa kompetenser. Utredningen resonerar utifrån den verksamhet som utrikesförvaltningen förväntas bedriva och åldersstrukturen.

Enligt jämförande personalstatistik över åldersstrukturen i utrikesförvaltningen och övriga Regeringskansliet har utrikesförvaltningen en större andel personal i högre åldergrupper. I utrikesförvaltningen är 46 procent av personalen 50 år eller äldre, 23 procent 60 år eller äldre, medan motsvarande siffror för övriga delar av Regeringskansliet är 30 respektive 11 procent.¹⁷

Statistiken pekar på att nästan en fjärdedel av utrikesförvaltningens personal med nuvarande pensionsregler kommer att ha pensionerats inom sju år.¹⁸ Med antagandet att därtill omkring 20 tillsvidareanställda tjänstemän årligen avslutar sin anställning i utrikesförvaltningen, finns utrymme för nyrekryteringar och därmed för en naturlig kompetensväxling. Andra avvecklingsformer ska inte behöva tillämpas av kvantitativa skäl. Jämför bilaga 11 figur 7 och tabell 8.

I åldersgruppen som pensioneras finns en hög representation av chefer (många manliga), av tjänstemän med fördjupad kompetens inom administrativa och rättsutövande specialiseringar samt av baspersonal (företrädesvis kvinnor). Det är för utrikesförvaltningen centrala kompetenser som kommer att försvinna. Exempelvis lär över 40 chefer komma att pensioneras fram t.o.m. år 2015.

Många kompetenser behöver ersättas, medan andra kan bli föremål för omprövning. Generationsväxlingen ska nyttjas för att förbättra förvaltningens balans mellan könen och för att öka mångfalden. Fokus för utrikesförvaltningen bör således ligga på ett effektivt nyttjande av existerande personal och planering för en ändamålsenlig rekrytering och extern rörlighet under de kommande åren. Det finns samtidigt anledning för utrikesförvaltningen att arbeta aktivt med att matcha kompetenser mot verksamhetens

¹⁷ Statistikuppgift från UD-P augusti 2010.

¹⁸ Den allmänna pensionsåldern är 67 år när detta skrivs.

behov och för Regeringskansliet centralt att utveckla former för omställningsarbete (jämför avsnitt 7.6).

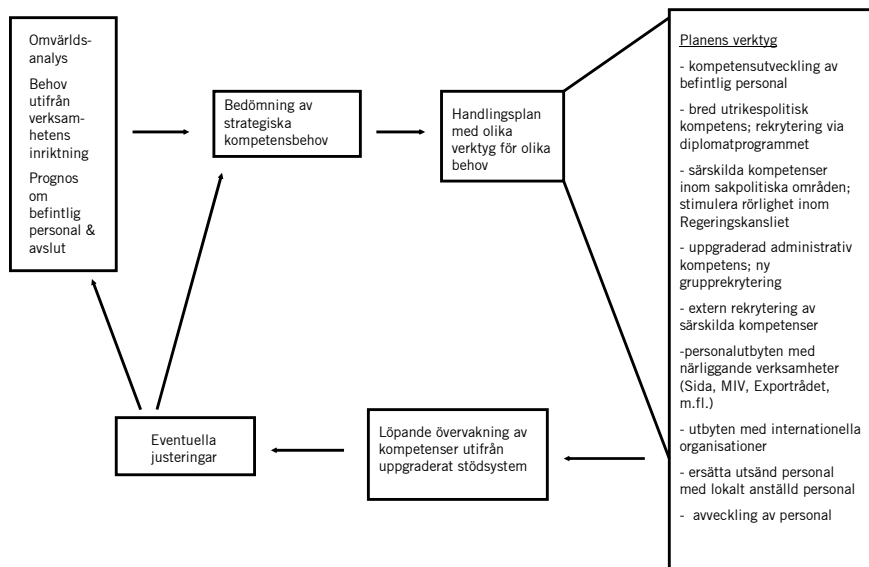
Förutsättningarna för utrikesförvaltningen att anpassa kompetens till omvärldens och verksamhetens krav får mot ovanstående bakgrund anses goda. Det finns också andra förutsättningar som påverkar kompetensförsörjningen, såsom förvaltningens attraktivitet, lön, villkor, utvecklingsmöjligheter osv. Det finns en hel del som pekar på att en livstidskarriär i utrikesförvaltningen, liksom på andra arbetsplatser, kommer att uppfattas som mindre attraktiv i framtiden. Posteringar på utmanande orter blir alltmer svårbe-
mannade. Detta kräver flexibilitet och nytänkande vad gäller att attrahera, rekrytera, rotera, bibehålla och utveckla personalen. Att Sverige utvecklas alltmer i riktning mot ett kunskapssamhälle där kompetens utgör den viktigaste "råvaran" gör att konkurrensen om duktiga medarbetare hårdnar. I denna konkurrens måste Regeringskansliet och utrikesförvaltningen kunna mäta sig.

7.3 Verktyg för strategisk kompetensförsörjning

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren föreslå åtgärder för att utifrån behovet av kompetens kunna rekrytera kvalificerade medarbetare och bemanna besvärliga utlandsposter i ljuset av karriärmöjligheter, familjesituation, utlandsvillkor, säkerhet, m.m.

Utrikesförvaltningen har haft en kompetensförsörjningsplan som har gällt för perioden 2007–2010. Utredningen bedömer att planen har haft en rimlig inriktning, men att den har varit för allmänt hållen och deskriptiv. Samtidigt har den saknat förankring i en långsiktig verksamhets- och behovsprognos. Det som behövs är en operativt inriktad plan, en handlingsplan. Den behöver ta sin utgångspunkt i en analys av grundläggande faktorer som omvärldsförutsättningar, verksamheternas inriktning och kompetensbehov samt vilken kompetens som lämnar förvaltningen. Hänsyn behöver tas till lokalanställd personal och möjligheter att låta denna personalkategori i ökad utsträckning hantera flera och mer kvalificerade uppgifter i utlandsorganisationen. Planen bör återkommande revideras för att hållas aktuell. Tågordningen är analys av förutsättningar – bedömning av kompetensbehov – val av lämpliga åtgärder/verktyg – uppföljning – eventuell justering. Den åskådliggörs i nedanstående graf. De olika verktyg den bör innehålla presenteras i detta avsnitt.

Figur 7.1 En strategisk kompetensförsörjning



7.3.1 Att vara en attraktiv arbetsplats och god arbetsgivare

Exempel på trender inom den svenska arbetsmarknaden är ökad rörlighet, tidsbegränsade anställningar, inhyring av personal, minskad lojalitet mot en och samma arbetsgivare, större ifrågasättande av arbetsledning och hur arbetsuppgifter ska utföras samt ökade krav på individuellt utformade anställningsvillkor. Den nya generationen högutbildade som är på väg in på arbetsmarknaden ser ett tydligt samband mellan anställningsvillkor och verksamhet, prestation och resultat i arbetet. Många ifrågasätter att deras anställningsvillkor förhandlas av någon annan. De vill diskutera sina villkor direkt med sin närmaste chef. Denna utveckling innebär förändrade roller för både arbetsgivare och fackliga organisationer. Den kräver bl.a. en kunskap och en tydlighet i arbetsgivarrollen, både hos den högsta ledningen och hos alla chefer i organisationen. En utveckling i denna riktning har påbörjats inom Regeringskansliet och utrikesförvaltningen. Det är angeläget att arbetet fortsätter. Alla chefer i organisationen måste vara medvetna om att de har en arbetsgivarroll och att de därmed företräder verksamhetsintresset. Viktiga egenskaper för en arbetsgivare som har behov av att behålla personal för längre perioder är medarbetarnas möjlighet

till utveckling, utmanande arbetsuppgifter, god organisationskultur och värderingar, möjlighet till balans mellan yrkes- och privatliv, goda referenser om man vill byta arbete, löner och förmåner. Även om rörlighetstrenden är tydlig värdesätter många arbetstagare fortsatt en fast anställning. Utrikesförvaltningen har därtill en intern rörlighet som bidrar till att göra organisationen attraktiv. Regeringskansliet och utrikesförvaltningen bör nyttja rörlighetstrenden på arbetsmarknaden för tidsbegränsade anställningar för vissa uppgifter, men samtidigt säkerställa att man kan behålla personal med längre tids erfarenhet från vissa verksamhetsområden.

Värdebaserad rekrytering med nyttjande av varumärkesbegreppet används i dag flitigt, även inom statlig förvaltning. Varumärket för en arbetsgivare är det rykte och den attraktionskraft som organisationen har på arbetsmarknaden. UD rankas mycket högt som potentiell arbetsgivare av studenter i de årliga jämförelser som t.ex. Universum genomför.¹⁹ Regeringskansliet brukar också rankas högt i dessa mätningar, även om det har tappat mark de senaste åren. Varumärkesbyggandet är viktigt i hela kompetensförsörjningsprocessen. Det praktiska arbetet med att bygga ett starkt varumärke följer tre huvudsakliga steg: kunskap, kommunikation och relation. UD arbetar här genom t.ex. en modern och informativ hemsida, bloggportal, öppna möten med allmänheten, kontakter med universitet, deltagande i utbildningsmässor, rekryteringsmöten, m.m. Regeringskansliet har en heltidsanställd med ansvar för Regeringskansliets varumärke i ett rekryteringsperspektiv.

En tydligare extern profil som arbetsgivare motverkar felrekryteringar. För att locka rätt kompetens måste utrikesförvaltningen satsa på sin attraktionskraft som arbetsgivare. När *vilka* kompetenser som verksamheten behöver har identifierats är nästa steg att avgöra *hur* man effektivast når ut till och rekryterar dem. För att Regeringskansliet och utrikesförvaltningen ska kunna bibehålla och stärka sin position och varumärke krävs målmedvetet arbete för att också *vara* en attraktiv arbetsgivare. Varumärkesbyggandet som arbetsgivare sker inte enbart mot den externa kompetensmarknaden utan alltså även mot befintliga medarbetare.

¹⁹ I Universums studentbarometer 2010 hamnade UD på första plats bland jurister och näst-högst rankad offentliga arbetsplats bland ekonomer. Bland unga manliga ekonomer har UD tappat mark. Kvinnor var generellt mer positiva till UD än män.

7.3.2 En ändamålsenlig rekrytering: tre huvudgrupper i fokus

En väl utarbetad rekryteringsstrategi måste ingå i den övergripande kompetensförsörjningsplanen. Ungefär hälften av den samlade rekryteringen till utrikesförvaltningen, exklusive lokalanställda,²⁰ har under senare årtionden grupprekryterats genom det s.k. diplomatprogrammet. Övriga anställda rekryteras med förordnanden i tidsbegränsad eller tillsvidare anställningsform. En grupprekrytering av personal för administrativa frågor och rättsutövning mot enskild återupptogs i liten skala år 2010 (tre medarbetare). Nedan beskrivs de tre huvudgrupperna.

Bred kompetens inom utrikespolitikens kärnområden

Behovet av bred kompetens i utrikesförvaltningen motiveras i avsnitt 7.1.3. Sedan länge sker rekryteringen av sådana s.k. generalister genom diplomatprogrammet, en årlig grupprekrytering med efterföljande traineeutbildning. Rekrytering till diplomatprogram är den normala rekryteringsformen i samtliga jämförbara länders utrikesförvaltningar, men även internationella organisationer och EU:s institutioner. Traineeutbildningar är även vanligt förekommande i större svenska offentliga organisationer och företag som Säpo, ABB, IKEA, Scania, Kinnevik och dess portföljbolag.

Rekryteringen har till största del tjänat de behov som verksamhetens krav ställer på utrikesförvaltningen. Rekryteringsinriktning varierar något över åren (t.ex. fler ekonomer, fokus på språkkunskaper, m.m.). Programmets omfattning och upplägg har också varierat. Under senare år har det varit förlagt över cirka ett år och varvat kortare utbildningsblock med tjänstgöring på UD:s enheter.

För att täcka verksamhetens behov, inte minst i utlandsorganisationen, behöver programmet bygga på anställning i Regeringskansliet/utrikesförvaltningen med skyldighet att tjänstgöra i utrikesrepresentationen. Diplomatsprogrammets bibehållande är en förutsättning för att utrikesförvaltningen ska kunna försörjas med rätt kompetens och lösa verksamhetens behov.

²⁰ Lokalanställda rekryteras och anställs av respektive utlandsmyndighet. I delbetänkandet föreslås att UD-P ges befogenhet att behovspröva dessa rekryteringar. Ett avskaffande av utlandsmyndigheternas myndighetsstatus skulle formellt sett göra de lokalanställda till medarbetare i Regeringskansliet, men beslutsordning m.m. skulle inte behöva påverkas.

Behov av fördjupade kompetenser

Ungefär hälften av UD:s medarbetare har inte gått diplomatprogrammet. Många av dessa har rekryterats för att täcka ett särskilt specialiserat kompetensbehov. Rekryteringsvägarna innebär emellertid inte någon tydlig separation mellan specialister och generalister. Många som har följt diplomatprogrammet har, som nämndes ovan, en fördjupad inriktning, medan flera av de som har rekryterats på annat sätt har skaffat sig en breddkompetens.

Diplomatprogrammet behöver även fortsättningsvis kompletteras med andra åtgärder för att tillföra utrikesförvaltningen olika fördjupade kompetenser. Exempel på sådana åtgärder är att stimulera ökad personalrörlighet inom Regeringskansliet, öka utbyten med närliggande myndigheter, nyttja tidsbegränsad rekrytering och att satsa på en riktad kompetensutveckling av befintlig personal.

Utrikesförvaltningen kan se över möjligheten att rekrytera seniora personer med högre utbildning för vissa specifika behov och bör prioritera att stärka analyskapaciteten i förvaltningen. Internt skulle UD även kunna överväga att införa en ny kategori Sverigeambassadörer – Ambassadör för Sverige – för särskilt för-tjänsta chefstjänstemän inom utrikesförvaltningen, bl.a. för olika typer av förhandlings-, främjande- och representationsuppdrag på hög nivå.²¹ Behoven av fördjupade kompetenser exemplifieras vidare i avsnitt 7.1.2 och beskrivs allmänt i 7.3.3.

Förändrade behov av administrativ kompetens

Den administrativa rollen inom utrikesförvaltningen har varit föremål för ett betydande antal utredningar och diskuteras också ingående i denna utrednings delbetänkande.²² Vad gäller administrativ kompetens i utrikesförvaltningens avses dels en kategori med bredare inriktning, dels olika specialiserade funktioner. För att täcka behovet av den förra kategorin behöver grupprekryteringen av tjänstemän med kunskaper i rättsutövning mot enskild, ledning och administrativ styrning i utrikesförvaltningen fortsätta och byggas ut. Programmet behöver bygga på anställning med skyldighet att tjänstgöra i utrikesrepresentationen. Administrativa fördjupade kompetenser, främst på enheter i departementet, måste tillföras

²¹ Den franska utrikestjänsten brukar utnämna särskilda *Ambassadeur de France*.

²² I dess referenslista återfinns huvuddelen av dessa rapporter.

förvaltningen med hjälp av andra verktyg (jämför nedan). Av verksamhetsskäl bör förmodligen huvuddelen av dessa befattningsinnehavare exkluderas från skyldigheten i förflyttningsystemet.

De senaste årens återhållsamma rekrytering p.g.a. utrikesförvaltningens resursslåge, periodvisa anställningsstopp i kombination med stegvis nedprioritering av administrativ kompetensförnyelse har skapat ett administrativt kompetensgap i organisationen, inte minst i utrikesrepresentationen. Många i den tidigare kanslistkarriären kommer dessutom att successivt lämna förvaltningen. De administrativa systemen blir allt mer komplexa och kräver fördjupade kunskaper inom IT, teknik och säkerhet. Kraven på kunskaper i ekonomistyrning och förvaltningskunskap av olika slag förstärks. Företrädesvis bör utvecklingsinriktad kompetens snarare än förvaltare av existerande uppgifter, rutiner och system rekryteras.

7.3.3 Ökad rörlighet mellan utrikesförvaltningen och övriga delar av Regeringskansliet

Enligt direktiven ska utredningen föreslå åtgärder för att genom ökad rörlighet mellan utrikesförvaltningen och övriga delar av Regeringskansliet förbättra utnyttjandet av hela Regeringskansliets personal.

Det är verksamhetens krav som ska styra vilken nivå av rörlighet som är befogad. I många statliga myndigheter eftersträvas ökad rörlighet, liksom inom Regeringskansliet. Generellt gäller dock för många statliga myndigheter att de interna rotationerna är få. Utrikesförvaltningen har en anseelig verksamhetsmässigt motiverad intern rörlighet. Om rörlighet mäts som byte av arbetsuppgift och geografisk placering är rörligheten inom utrikesförvaltningen utomordentligt hög. De flesta befattningar byter innehavare mellan vartannat och vart femte år. I vissa avseenden är den interna rörligheten t.o.m. för hög, främst vad gäller befattningar i Stockholm vilket skapar effektivitetstapp i verksamheten. En omfattande, men mer styrd, rörlighet i utrikesförvaltningen måste kunna kombineras med ändamålsenlig personalrörlighet inom myndigheten. Utrikesförvaltningen har trots de senaste årens neddragningar och anställningsstopp ändå genomfört viss rekrytering från övriga Regeringskansliet.

I bilaga 11 tabell 8–11 visas att totalt cirka 200 anställda årligen lämnar utrikesförvaltningen. Det motsvarar nästan 15 procent av det totala antalet anställda. Antalet tillsvidareanställda som lämnat förvaltningen under senare år ligger mellan 60–70, varav cirka 40 per år varit pensionsavgångar.

Årligen brukar antalet interna rörelser från utrikesförvaltningen till övriga delar av Regeringskansliet ligga på cirka 40 medarbetare, dvs. cirka en femtedel av det totala antalet rörelser ut ur utrikesförvaltningen.²³ Rörligheten från övriga delar av Regeringskansliet in i utrikesförvaltningen brukar i allmänhet ligga på motsvarande nivå, dvs. kring 40 rörelser årligen.

Även om en betydande personalrörlighet således redan förekommer är en vidareutveckling önskvärd för utrikesförvaltningen och för Regeringskansliet som helhet. En ökad rörlighet inom Regeringskansliet är ett sätt att tillfredsställa utrikesförvaltningens verksamhetsmässiga behov av fördjupade kompetenser och för att öka den internationella kompetensen inom övriga Regeringskansliet.

Det finns dock institutionella och budgetmässiga faktorer som komplicerar eftersom respektive bemannings- och befattningssystem inte är kompatibla. Dessutom förlorar många tjänstemän bottenplaceringen i ett departement när de får en tillsvidareplacering i annat departement. Utredaren menar att arbetsgivaren måste avdramatisera övergångar genom att införa en ny praxis. Det förutsätter riktlinjer i utrikesförvaltningen och övriga delar av Regeringskansliet som kombinerar delar av utrikesförvaltningens cirkulations- och bemanningssystem med Regeringskansliets s.k. befattningssystem.

En något utökad växeltjänstgöring skulle kunna åstadkommas genom att en grundläggande skillnad definieras mellan anställning i Regeringskansliet och/eller utrikesrepresentationen med förflyttningsskyldighet respektive anställning i Regeringskansliet med placering i departement, inklusive vid UD. För anställda med placering i utrikesförvaltningen med förflyttningsskyldighet bör gälla bottenplacering i utrikesförvaltningen också vid tjänstgöring i

²³ År 2009 lämnade 41 tjänstemän utrikesförvaltningen för andra departement. Av dessa var det 16 tjänstemän som återvände till sitt hemmdepartement, 22 tjänstemän med bottenplacering i UD och tre som haft tidsbegränsad anställning i UD. De flesta gick till Förvaltningsavdelningen följt av Justitiedepartementet, Statsrådsberedningen och Finansdepartementet. År 2010 lämnade 36 tjänstemän utrikesförvaltningen för andra departement. Av dessa var det 22 tjänstemän som återvände till respektive huvuddepartement och 14 tjänstemän som lämnade med anställning i UD (sju tillsvidareanställda och sju tidsbegränsat anställda).

övriga departement, upp till förslagsvis högst fem år. Vid tidsgränsen övergår placeringen till det nya departementet. Ett sådant växeltjänstgöringssystem skulle kräva att lämpliga befattningar i andra delar av Regeringskansliet också tidsbegränsas. Genom en årlig avräkning öppnas lika många placeringsmöjligheter i utrikesförvaltningen, ute och hemma, för placerade i övriga Regeringskansliet, som det skapas av tjänstgörande med förflyttningsskyldighet från utrikesförvaltningen i övriga Regeringskansliet. En förutsättning är att samtliga departement strävar efter balans i utbud och efterfrågan i personalutbytet. Sannolikt behöver också incitament skapas för att tjänstgöring i annat departement eller utrikesrepresentationen ska uppfattas som meriterande. Det finns samtidigt givetvis en gräns för hur många tjänstemän med diplomatiska funktioner utan förflyttningsskyldighet som UD kan ha.

En ökad rörlighet av detta slag kan kopplas till den process för breddad styrning av utrikesrepresentationen som föreslås i avsnitt 4.2. På sikt kan även en utveckling i riktning mot en mer sammanhållen styrning av utrikesverksamheten och ökad rörlighet inom myndigheten minska behovet av specialattachéarrangemanget för Regeringskansliutsända (jämför avsnitt 7.1.2).

Det finns därtill starka skäl att återinföra det korttidsprogram för tjänstgöring vid beskickningar som har löpt emellan 2002 och 2009. Det gav möjlighet för handläggare vid övriga departement i Regeringskansliet att tjänstgöra 3–6 månader vid en beskickning. Månadslönen finansierades av hemmadepartementet och övriga kringkostnader centralt i Regeringskansliet. Programmet var en viktig strategisk utbildningsinsats för att utöka och utvidga myndighetens internationella kompetens och nätverk.

Den tilltagande internationaliseringen av Regeringskansliet motiverar också ett återinförande av aspirantutbildningen för övriga delar av Regeringskansliet. Synergier och samverkan mellan diplomatprogrammet och ett återupprättat aspirantprogram skulle välkomnas av utredningen (gemensamma utbildningar om EU- och internationella frågor, ärendehantering, m.m.). Ett aspirantprogram skulle stärka Regeringskansliets varumärke och attraktionskraft hos unga akademiker. Ett aspirantprogram skulle också stärka myndighetens gemensamma identitet och gynna den gemensamma kunskapsbasen i organisationen.

7.3.4 Ökad extern personalrörlighet

Ett annat verktyg som bör nyttjas för att täcka utrikesförvaltningens behov av fördjupade kompetenser är att rekrytera från och öka personalrörligheten med nationella eller internationella organisationer eller företag med verksamhet som ligger nära utrikesförvaltningens uppdrag. Anställningsform bör anpassas efter behoven. Följande siffror visar att även denna form av rörlighet förekommer:

- Andelen tjänstlediga i utrikesförvaltningen har legat relativt konstant under de senaste åren, cirka 10 procent av det totala antalet anställda (runt 150 medarbetare i snitt). Den vanligaste orsaken till tjänstledighet är att prova annat arbete. Se bilaga 11 figur 6.²⁴
- Årligen kan det antas att runt 20 tillsvidareanställda avslutar sin anställning i utrikesförvaltningen.
- En högre andel av de tillsvidareanställda som lämnar övriga Regeringskansliet lämnar för en annan statlig anställning, än vad som är fallet för anställda i utrikesförvaltningen, men det förekommer.

Det är viktigt för utrikesförvaltningen att ha en ändamålsenlig balans mellan ökad intern rörlighet i Regeringskansliet och behovet av rekrytering eller annan rörlighet med verksamhetsmässigt närliggande andra organisationer såsom Migrationsverket, Sida, Swedfund, Kommerskollegium, Exportrådet och näringslivet. Om kompetensfrågor inom migration hänvisas till avsnitt 5.3.3.

Vad gäller personalrörlighet med eller rekrytering till och från internationella organisationer finns en ansvarig samordnare för internationell rekrytering på UD. Ansvaret för att få in svenskar i EU:s institutioner ligger på SB-EU-kansliet. En för verksamheten väsentlig rörlighet lär i framtiden komma att byggas ut mellan utrikesförvaltningen och den europeiska utrikestjänsten, EEAS. Denna utredning delar på den punkten de resonemang som förs i en nyligen presenterad UD-rapport (Bjurner 2010). Utrikesförvaltningen behöver verka för att sekonderingar och fasta anställningar i EEAS erbjuds inom frågeområden eller orter som är av särskilt

²⁴ Antalet föräldralediga varierar varje månad. Från relativt många föräldralediga under 2008, och få under större delen av 2009 (antagligen m.a.a. EU-ordförandeskapet), var det under 2010 i snitt 46 föräldralediga medarbetare. Antalet långtidssjukskrivna på heltid har minskat sedan 2007, från runt 20 medarbetare till ett snitt på åtta medarbetare under 2010.

intresse för svensk utrikespolitik. Svensk kompetens behöver exempelvis stärka EEAS inom folkrätt, mänskliga rättigheter, demokrati, offentlig diplomati och civil-militär krishantering. Tjänstgöring i EAAS ska vara meriterande och bygga på att tjänstemannen återkommer till Regeringskansliet med den förvärvade kompetensen. Tjänstgöring inom EEAS bör inte betraktas som extern tjänstgöring utan snarare som en integrerad del av svensk utrikesförvaltning.

Enligt en annan rapport som belyser frågan om rekrytering av svenskar till biståndsorgan (Nordström 2010), behöver den gällande strategin för rekrytering av svenskar till internationella tjänster följas upp och utvärderas. Frågor kring svenskar i det internationella systemet ska primärt ha blivit hanterade som en rekryteringsfråga. Utrikesförvaltningsutredningen välkomnar att UD följer upp rapportens rekommendationer. Denna utredning är inte den första att konstatera att Sverige behöver bli bättre på att få in kandidater i internationella organ. Detsamma gäller förmågan att anställa svenska tjänstemän från internationella organ. Internationaliseringen motiverar en ökning av denna typ av rörlighet. Inom Regeringskansliet och utrikesförvaltningen måste uppdraget att få in svenskar i andra internationella organ ligga naturligt i verksamhetslinjen och inte enkom hanteras som en separat uppgift. Den måste också ses som politiskt prioriterad. Syftet är att skapa bättre möjligheter för Sverige att uppnå sina målsättningar i det utrikespolitiska uppdraget att främja och försvara svenska intressen.

Möjliga åtgärder för att effektivisera arbetet kan vara att bättre exponera svenskt kunnande och kompetens, att ställa krav på de internationella organisationernas rekryteringssystem, att utveckla det professionella stödet i Sverige, satsa på riktad kompetensutveckling, förbättra kommunikationen med svenskar som arbetar i internationella organ och att skapa ett forum för samverkan inom Regeringskansliet och mellan departement och myndigheter. Rörlighet mellan Regeringskansliet och internationella organisationer kan ske genom att medarbetare avslutar sin anställning för att sedan förhoppningsvis söka sig tillbaka till myndigheten med ny och efterfrågad multilateral kompetens. Möjligheterna till längre tjänstledigheter med bibehållen bottenplacering i respektive departement bör därför bejakas, dels för att öka incitamenten för Regeringskansliets och utrikesförvaltningens personal att röra på sig, dels för att öka möjligheten att senare dra nytta av de kompetenser de

tillskansat sig.²⁵ Erfarenhet från näringsliv kan vara minst lika eftertraktad som erfarenhet från offentlig verksamhet eller internationella organisationer. Nederländernas utrikesförvaltning har exempelvis särskilda utbytesavtal med nederländskt näringsliv. En bedömning av framtida mervärde för myndighetens verksamheter måste avgöra.

7.4 En effektiv bemanning

7.4.1 Förenklad bemanningsprocess och ett IT-stöd för HR-arbetet²⁶

Personal- och bemanningsarbete är i utrikesförvaltningen, liksom i andra länders motsvarigheter, en tidskrävande och komplicerad process. Årligen sker cirka 300 rotationer, dvs. runt en fjärdedel av det totala antalet anställda i utrikesförvaltningen exklusive lokalanställda. Bemanningsarbetet omfattar också rekryteringar, hantering av tjänstledigheter, semester, avvecklingsfrågor m.m. Utredningen ser möjligheter att effektivisera arbetet.

Befattningar utanför chefsavtalet bereds i UD:s personalplaneringsgrupp. Beslut om anställningar, placeringar och anställningsvillkor för tjänstemän på departementssekreterar- och ambassadsekreterarnivå och därunder beslutas av UD:s bemanningschef.²⁷ Departementschefen beslutar om anställning som minister, ämnesråd, kansliråd, ambassadråd eller anställning som konsul på motsvarande nivå som ambassadråd.²⁸ Samtliga Regeringskanslianställda har möjlighet att söka och intresseanmälningarna brukar fördela sig ojämnt. UD:s möjlighet att rekrytera från Regeringskansliet eller externt styrs, som för alla departement, av budgetutrymmet och av verksamhetens behov av kompetens. Tjänster som omfattar EU-arbete eller utrikes- och

²⁵ Enligt 10 § första kapitlet i det centrala ALFA-avtalet har medarbetaren rätt att tjänstgöra vid annan statlig myndighet upp till två år. Den lokala arbetsgivaren ges även möjlighet i denna paragraf att bevilja längre ledighetsperioder. Enligt 11 § i samma avtal har en arbetstagare rätt till tjänstledighet i högst sex månader för annat arbete. Vid särskilda skäl har även den lokala arbetsgivaren rätt att ge längre ledigheter enligt samma paragraf.

²⁶ Allmänt vedertagen förkortning på personalfunktionen i företag och organisationer (från engelskans Human Resources).

²⁷ Delegeringsordning avseende beslut i personalärenden 2009-01-13, beslut av UD:s personalchef med stöd av 54 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2007:1) med arbetsordning för Utrikesdepartementet.

²⁸ Enligt föreskrifter om ändring i Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Regeringskansliet (RKF 2010:19) 13 § om överlåtelse av beslutanderätt punkten 2.

säkerhetspolitiska uppgifter tenderar att vara lättbemannade. Kompetens och erfarenhet, individuella intressen, familjeaspekter, villkor och säkerhet styr ofta vilka utlandsbefattningar medarbetarna söker.

Bemanningsarbetet sker i form av årligen återkommande samlingsutlysningar. Att göra samlingsutlysningar i stället för enstaka utlysningar motiveras av att personalrotationen i huvudsak bör ske i augusti/september av familjehänsyn. Sverige följer här internationell praxis. Utrikesrepresentationens befattningar bemannas först, sedan befattningar i Stockholm. Vanligen måste ytterligare en eller två utlysningar ske för svårbemannade befattningar eller p.g.a. förändringar. Rotationshanteringen ger upphov till vissa flaskhalsar och motverkar att ett helhetsgrepp kan tas för att bedöma och vid ett tillfälle årligen matcha verksamhetens behov mot sökandes kompetens. Att populära poster bemannas före mindre attraktiva skapar problem och gör de senare än mer svårtillsatta. Beredningsrutinerna har skärpts upp och styrningen centraliserats under senare år, vilket har förbättrat situationen något. Ytterligare åtgärder behövs dock för att skapa en ännu mer smidig och effektiv process.

För att systemet ska fungera behöver UD-P ha tydligare beslutsbefogenheter. Bemanningen ska följa riktlinjer och ha ett tydligt verksamhetsperspektiv. Genom ett strukturerat arbete ska UD-P styra rekrytering, utbyten, växeltjänstgöringar, visstidsanställningar och utbudet av kompetensprogram. UD bör utveckla ett bättre system för kompetensinformation om personalens utbildning, språkkunskaper, tjänstgöringar, kompetensutvecklingsinsatser, externa relevanta meriter och särskilda färdigheter måste utvecklas för att kunna användas som stöd för enhetens HR-arbete. Införandet av CV-databasen udjobb.se år 2010 har varit ett steg i rätt riktning.

Förutsättningarna för en sammanhållen utlysning av alla befattningar utanför chefsavtalet, såväl i utlandsorganisationen som vid UD, bör undersökas. Den ökade rörlighet som förutses inom myndigheten, med t.ex. tidsbegränsade placeringar, skulle kunna knytas till denna utlysningsprocess. UD-P skulle kunna komplettera principen om att utlysa tjänster med mer uppsökande kontakter för att matcha passande kompetens med relevanta tjänster. Det förutsätter att man på enheten har en god uppfattning om vilka kompetenser som finns tillgängliga inom organisationen.

Insatser behövs för att göra svårbemannade poster mer attraktiva. Förflyttningsplikten måste respekteras och riktlinjerna för den

interna rotationen ska så långt möjligt styra bemanningsarbetet. Om gällande regler och beslutsordningar följs vinner systemet respekt och rotationerna förenklas. Det finns anledning att premiera medarbetare som axlar svårare och farligare uppdrag. Att höja de ekonomiska incitamenten är ett sätt, ett annat att skapa en ordning där en svårare post följs av en mer familjevänlig. I många länders utrikesförvaltningar motiverar man organisationens toppkrafter att ta de tuffaste posteringarna med hjälp av direkt matchningsarbete, ekonomiska incitament och karriärplanering. Man vill höja statusen för dessa poster/orter. Verksamhetsmässigt förefaller detta rätt tänkt. Mer erfarna och bevisat kompetenta medarbetare bör sitta på mer komplicerade orter, med svårare uppgifter. Man bör motverka att huvudsakligen juniora medarbetare lockas till sådana orter med ekonomiska incitament och löften om en snabbare karriär, av verksamhets- och arbetsgivarskäl. En plan för hur UD-P bör arbeta mer proaktivt med bemanning av svåra orter bör ingå i den operativa kompetensförsörjningsplanen.

För att skapa ett smidigare rotationssystem bör längden på huvuddelen av placeringarna inom UD harmoniseras med förordnanden i utlandsorganisationen. Även befattningar/förordnanden i andra departement lämpade att bli föremål för personalrotation mellan departement, t.ex. med utrikesförvaltningen, bör med fördel tidsbegränsas. Undantag från denna princip bör göras för befattningar då längre tjänstgöringsperioder är verksamhetsmässigt motiverade.

7.4.2 Formaliserad chefsberedning och tydliga karriärkriterier

För utrikesförvaltningen gäller att regeringen beslutar om anställning i Regeringskansliet av kabinettssekreterare, statssekreterare, expeditionschef, rättschef, utrikesråd, inspektör, protokollchef, ambassadör och departementsråd samt om generalkonsul, minister, ambassadråd, konsul om det i anställningen ingår att vara chef för en utlandsmyndighet.²⁹ Utlysning av chefstjänsterna sker i regel mer än ett år före det normala tillträdet i september påföljande år. Utnämningar till chef i utlandsorganisationen har till stor del, men inte uteslutande, skett internt, med utgångspunkt från erfarenhet av diplomatisk verksamhet och av drift av en ambassad. Utrikes-

²⁹ Förordning 2009:923 om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, utfärdad den 3 september 2009.

förvaltningens chefskriterier utgör grunden för utnämningar och återfinns i UD:s vägledning *Chef i utrikesförvaltningen*.

Beredningen av chefsutnämningar fungerar väl på tjänstemannanivå. Däremot tenderar regeringsbesluten att dra ut på tiden, vilket fördröjer övrig bemanning i organisationen. Beredningen sker i en särskild beredningsgrupp³⁰, som dock inte är formaliserad. Det är inte heller reglerat vilka typer av chefutnämningar som ska beredas av gruppen. Beredningsgruppens mandat och uppdrag vid chefstillsättningar behöver formaliseras i UD:s arbetsordning. En konsekvent tillämpning av UD:s chefskriterier måste eftersträvas vid utnämningar, i synnerhet kunskap om verksamheten och förmåga att leda. En verksamhetsanpassad chefsberedning ställer krav på bra underlag om kandidaters kompetens och kunskaper (jämför nedan).

Vid statlig anställning ”skall avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet” (Lag 1994:260 om offentlig anställning, LOA). Utvärderingar av personalens kompetens genomförs av de flesta andra jämförbara länders utrikesförvaltningar och internationella organisationer som FN och EU. I början av 2000-talet införde UD ett arbete med s.k. kompetensprofiler. Det lades dock ner p.g.a. oklarheter kring syftet och en alltför tungrodd hantering. För närvarande sker den formella utvärderingen av medarbetarna i samband med medarbetarsamtal och lönesättning. Medarbetare har även möjlighet att göra en självuppskattning av kunskaper och kompetenser, uppgifter som läggs in i en CV-databas (udjobb.se). Detta system räcker inte för att UD-P ska kunna optimera sina verktyg för kompetensförsörjning. Den kvalitativa överblicken över och möjligheten att effektivt nyttja tillgänglig kompetens måste förbättras.

Utrikesförvaltningen behöver inom ramen för arbetet med att stärka kompetensförsörjningsplanen sträva efter transparenta karriärkriterier. Tydligare och efterlevda riktlinjer och en stark koppling mellan kompetens/prestation och utnämningar bör bidra till effektivitetsvinster och en ändamålsenlig personalpolitik inom utrikesförvaltningen. Kriterier att tillämpa kan vara utlandserfarenhet, tjänstgöring vid hardshippost, deltagande i Regeringskansliets utbildning för handläggare eller chefer, tjänstgöring utanför

³⁰ UD:s expeditionschef är ordförande i gruppen och personalchefen föredragande. Övriga tre ledamöter är utrikesråden för politiska frågor, internationellt utvecklingsarbete och handelsfrågor. I gruppen deltar också ansvarig tjänsteman för chefsförsörjningsfrågor i UD-P som föredragande. Gruppen lämnar förslag till chefstillsättningar i utlandsorganisationen och för UD:s enheter till kabinettsssekreteraren, som har att bereda regeringens beslut.

utrikesförvaltningen samt fullföljande av placeringar i hemmaorganisationen enligt bemanningsriktlinjerna.

UD-P måste ha resurser att överblicka varje anställds utveckling, bl.a. genom regelbundna strategiska utvecklingssamtal med samtliga medarbetare (t.ex. i anslutning till förflyttning).³¹ En långsiktig karriärdialog bör föras proaktivt.

Många utrikesförvaltningar och andra organisationer bryter ner övergripande verksamhetsmål på individnivå och skapar på så sätt handlingsplaner för varje medarbetare. Utifrån planen kan sedan medarbetarnas prestationer årligen bedömas. Detta bör kunna prövas inom utrikesförvaltningen. Ramar för ett sådant sätt att knyta samman övergripande mål med medarbetares insatser finns redan i verksamhetsplaneringen, i synnerhet i det nya format som kommer att gälla för 2011–2014. I den förtydligas kopplingen mellan utrikesförvaltningens övergripande mål till hur departementets enheter och utrikesrepresentationen ska bidra för att uppnå dem. En årlig utvärdering bör ske vid medarbetarsamtal och ligga till grund för ett skriftligt omdöme. Bedömningen skulle kunna ingå som underlag inför lönesättning. Ett underlag av detta slag ska givetvis utgöra ett stöd, inte en börda, varför dess detaljgrad måste anpassas till behoven. Därför bör lösningar sökas som innebär att bygga på och komplettera processer som redan finns och fungerar.

7.4.3 Hänsyn till familjesituation för Regeringskansliets utsända personal

Enligt personalstatistik från december 2010 hade Regeringskansliets cirka 600 utsända, 328 medföljande make/maka/sambo och 421 medföljande barn.

Problemen för medföljande vuxna att upprätthålla sin yrkeskarriär har under de senaste årtiondena successivt försvårat bemanningen av utrikesrepresentationen. Återkommande flyttar innebär avbrott i karriären och gör det allt mindre intressant för medföljare att följa med utsända. Det är svårt för många att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden efter en längre utlandsvistelse, inte minst för utlandsfödda som utgör cirka en tredjedel av medföljarna. Detta är en växande utmaning att hantera i såväl andra utrikesförvalt-

³¹ För lokalt anställd personal ansvarar beskickningschefen för samtalet, oavsett myndighetsstatusens framtid.

ningar som svenska organisationer och företag med utsänd personal. Med de senare konkurrerar Regeringskansliet om kompetens.

En lösning vore att Regeringskansliets medarbetare enbart åker ut någon enstaka gång för att undvika återkommande ”medföljarproblem”. För den internationella verksamhetens behov, utrikesförvaltningens och Regeringskansliets sammantaget, är det dock inte en ändamålsenlig väg att gå. Fördjupad internationell kompetens och bibehållande av uppbyggda nätverk gynnas av kontinuitet i den grupp som Regeringskansliet sänder ut. Samtidigt kan ökad rörlighet mellan utrikesförvaltningen och övriga delar av Regeringskansliet skapa en önskvärd tillväxt av denna grupp. Och tjänstemän som inte önskar växelvis tjänstgöring hemma och ute bör uppmuntras att bredda sin kompetens i andra verksamheter, t.ex. inom andra departement.

Medföljarnas villkor vid utlandsstationering är en viktig fråga för Regeringskansliets långsiktiga personalförsörjning. En central åtgärd Regeringskansliet behöver vidta är att medföljare omfattas av normala svenska pensionslösningar i samband med utlandsstationering samt överhoppningsbar tid i socialförsäkringssystemet. Medföljarnas möjligheter till eget arbete, såväl under utlandsstationering som hemmaperioder, har stor betydelse. Stöd och nätverk som kan underlätta för medföljarna och barn vid hemmationering vore önskvärda.

7.4.4 Reviderad inkomstskattelag

Det finns nu flera års erfarenhet av de förändrade skatteregler för statligt utsända som har sin bas i regeringens propositioner 2001/02:18³² och 2005/06:19³³ som antagits av riksdagen. Det senare beslutet föranleddes av en utredning (SOU 2004:24³⁴). De förändrade skattereglerna ledde till att de centrala parterna slöt ett nytt kollektivavtal hösten 2007, Avtal om utlandstjänstgöring (UVA). Förändringen har emellertid försvårat bemanningen av många beskickningar. Flera regler med utgångspunkt från den reviderade skattelagstiftningen är administrativt tungrodda, vilket ökar arbetsinsatsen i utlandsorganisationen och försvårar att få ut

³² Beskattningsregler av kostnadsersättningar till statligt anställda stationerade utomlands, m.m. (anställda i utrikesförvaltningen och i biståndsverksamhet undantagna).

³³ Beskattningsregler av statligt anställda under utlandsstationering mm.

³⁴ Utlandstjänstens villkor – Arbetsvillkor, ersättningsystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering, betänkande av Utlandsvillkorsutredningen.

Regeringskansliets personal. Skattelagstiftningen har inte heller varit anpassad till eller praktiskt genomförbar för de förhållanden som råder för vissa grupper statligt utsända som har andra internationella uppdragsgivare utomlands.³⁵

Mot bakgrund av tillämpningsproblemen behöver praktiskt betingade förändringar i skattelagstiftningen övervägas. Hur andra jämförbara länder, särskilt nordiska länder, löser bemannings- och administrativa utmaningar behöver beaktas i detta sammanhang. Hänsyn måste även tas till hur dessa frågor behandlas inom EEAS.

7.4.5 Utveckling i omvärlden kräver skärpt säkerhet i utrikesrepresentationen

Av direktiven framgår att de säkerhetsrisker som följer av terrorism och etablering i högriskländer ska ägnas särskild uppmärksamhet utifrån behovet av att utrikesförvaltningen ska uppfattas som en attraktiv arbetsplats som lockar kompetenta medarbetare.

Hot- och riskbedömningar med internationell utblick görs inom Regeringskansliet av flera enheter. Kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen har inom ramen för sitt samordnande uppdrag ansvar för omvärldsbevakning, analys och beredskap för nationella kriser där internationella kriser kan bli en nationell kris. En beredskapsgrupp inom UD:s konsulära enhet gör en riskbedömning med fokus på konsulär beredskap. Sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap inom departementet (UD-SSSB) gör även riskbedömningar genom sitt ansvar för utlandsmyndigheternas säkerhet och dess personal. Förvaltningsavdelningen har ett övergripande ansvar för bl.a. beredskap, säkerhet och IT-säkerhet i Regeringskansliet.

Ambassader och ambassadpersonal har i ökad utsträckning blivit allt attraktivare mål för olika typer av angrepp. Sveriges engagemang och diplomatiska närvaro ökar på orter med sämre säkerhet, bl.a. i konfliktmiljöer. Hotbilden mot FN:s personal har enligt

³⁵ Statligt utsänd personal vid Europaskolor fick en särregel i och med att proposition 2008/09:136 antogs av Riksdagen (beskattning av ersättningar till ledamöter av Europaparlamentet och viss personal vid Europaskolorna). Statligt anställda som får förmåner från andra internationella uppdragsgivare beskattas annorlunda (t.ex. vid twinning, sekonderingar och nationella experter för anställda vid Försvarsmakten, Folke Bernadotte Akademien m.fl.). Vissa statligt anställda i utlandet som varit skrivna i värdlandet har även rätt att omfattas av sinkskatt. Tjänstemän som omfattas av tjänsteexportdirektivet, som bl.a. omfattar biståndsfinansierad personal och anställda vid Exportrådets dotterbolag (privaträttsligt subjekt), kan undantas beskattning med stöd av 6-månaders och 1-årsregeln.

många rapporter ökat de senaste åren. Av Globaliseringsrådets delrapport *Sveriges närvaro i världen* framgår att ”det globala säkerhetsläget generellt har förändrats och att våld och konflikter delvis har ändrat karaktär. Staternas våldsmonopol ersätts av terrornätverk och organiserad brottslighet med ökade risker för spridning av massförstörelsevapen till dessa grupper och en ökning sker av inomstatliga konflikter och asymmetriska konflikter utanför staters och statsmaktens kontroll.”

Att Regeringskansliet har många utsända, många med familjer, har konstaterats. Även om utrikerepresentationen sorterar administrativt under UD måste givetvis arbetsgivaren, Regeringskansliet, anses ha ett ansvar för sina anställda med placering i den utrikesrepresentation som lyder under myndigheten, inte minst vad gäller resurser till säkerheten.

En intern UD-utredning om hur säkerheten kan bedömas och förstärkas i utrikesrepresentationen togs fram år 2009. Den förändrade hotbilden på många orter ställer nya och högre krav på säkerhet. Säkerhetsåtgärder på vissa orter är också ibland nödvändiga för att personalförsörjningen ska fungera. UD behöver arbeta systematiskt med att proaktivt bedöma och möta dessa krav.³⁶ Som en uppföljning till den nämnda rapporten har därför utkast till direktiv tagits fram, vilka fokuserar på hur bristerna i UD:s samlade riskhanteringsarbete ska kunna åtgärdas. I Regeringskansliets direktiv för verksamhetsplanering för 2011 förskrivs att ”endast extraordinära händelser som inte kunnat förutses kan ge tillfälliga resurstillskott”. Det är för många verksamheter en högst rimlig princip för fördelning av medel, men en sådan reaktiv resurstilldelningsprincip kan inte tillämpas i arbetet med att skapa god säkerhet för Regeringskansliets personal.

När svensk personal ska leva och verka i högriskområden är det ett rimligt grundkrav att säkerhet prioriteras av arbetsgivaren. Det kan gälla mer permanenta åtgärder som olika nivåer av skalskydd, men också förstärkta fordon, personlig skyddsutrustning, mobil sambandsutrustning och högt kvalificerade vaktstyrkor, för att ta

³⁶ Många faktorer talar för ett generellt förstärkt skydd på vissa beskickningar som ligger under den högsta säkerhetsklassen, i den s.k. mellanriskgruppen. Utrikesförvaltningen bör arbeta efter en strukturerad och sammanhållen hot- och riskbedömningsmetod vad avser utlandsmyndigheterna och dess personal. Jämförelser och samarbetet med andra nordiska länder på säkerhetsklassade utlandsorter kan fördjupas. För utlandsmyndigheter på orter med en hög eller förhöjd hotnivå för terrorism respektive kriminalitet bör ett påbyggnadspaket avpassat för det specifika hotet tillkomma. Utbildningsinsatser kan genomföras på ett antal utlandsmyndigheter, t.ex. i samarbete med Försvarmakten och MSB, men även Folke Bernadotteakademien.

några exempel. I samtliga fall torde situationer kunna uppstå, vilka man inte enkelt har kunnat planera för eller förutse, som leder till snabbt förändrade behov. Vid sådana tillfällen måste omedelbara åtgärder kunna vidtas.

7.4.6 Förbättrad arbetsmiljö

Arbetsmiljöarbetet i UD styrs av arbetsmiljölagstiftning och olika föreskrifter. Arbetsmiljölagen gäller formellt inte i utlandsorganisationen utan regleras genom Regeringskansliets föreskrifter om arbetsmiljö vid utlandsmyndigheter (UF 2004:7). Arbetsmiljölagen bör dock följas så långt möjligt i utlandet, med hänsyn till de lokala förutsättningarna. I UD finns fastställda rutiner för det systematiska arbetsmiljöarbetet, en delegeringsordning för arbetsmiljöansvaret samt en tvåårig handlingsplan. Handlingsplanen revideras årligen i den lokala arbetsmiljökommittén och fastställs av UD:s expeditionschef. De senaste årens handlingsplaner har särskilt noterat behovet av anpassning mellan resurser och uppdrag p.g.a. det trängda resursläget, återföring från ledning som kvitto på utfört arbete samt behov av ökad samordning av beställningar från ledningen för att minska stressen. Det gäller även beställningar från hela Regeringskansliet till utrikesrepresentationen. Vidare noteras att vissa medarbetare har höga flexsaldon och övertidssiffror samt ett stort antal outtagna semesterdagar.

Arbetstidsavtal gäller i Regeringskansliet men inte på beskickningar utomlands. En lösning av arbetstidsfrågan för Regeringskansliets utsända är önskvärd av arbetsmiljöskäl. I nästa medarbetarundersökning som Regeringskansliet genomför är det av största vikt att även personalen vid utrikesrepresentationen deltar. Arbetet med att genomföra UD:s handlingsplan för arbetsmiljöarbetet bör fortsätta.

7.5 En framåtblickande kompetensutveckling

Utöver de verktyg som bör finnas i en kompetensförsörjningsplan (se avsnitt 7.3 och 7.4) är utvecklingen av den befintliga personalen i utrikesförvaltningen ett centralt instrument för att skapa en effektiv verksamhet. Att kunna erbjuda goda utvecklingsmöjligheter är viktigt också för att behålla viktig kompetens och för att

leva upp till målet att vara en attraktiv arbetsgivare. Kompetensutveckling kan i en kunskapsorganisation ses som en form av garanti för verksamhetsutveckling. Detta avsnitt diskuterar olika åtgärder som bör vidtas för att skapa en ännu mer ändamålsenlig kompetensutveckling inom utrikesförvaltningen. Arbetet bör ske inom ramen för kompetensförsörjningsplanen. Utgångspunkten måste vara verksamhetens behov samt medarbetarnas kunskaper, utvecklingspotential och önskemål.

Kompetensutveckling för tjänstemän i utrikesförvaltningen tillhandahålls av ett antal externa instanser. Utöver ett antal internationella organisationer kan nämnas Kompetensrådet för utveckling i staten (KRUS), Folke Bernadotte akademien, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarshögskolan och Ekonomistyrningsverket. RK Kompetens, som servar hela Regeringskansliet, erbjuder flera relevanta utbildningar för utrikesförvaltningens personal (t.ex. om budget, systemadministration, skrivkurser, gemensamma chefsutbildningar samt utbildningar om regelverk). RK Kompetens erbjuder dock inte utbildningar som täcker utrikesförvaltningens samtliga behov. UD:s utbildningar administreras av UD-P:s grupp för kompetensutvecklingsfrågor. Beskickningarna finansierar för det mesta kostnader för resor och logi via delegerade medel. UD:s centrala budget avser främst mer strategiska utbildningsinsatser (chefsutbildningar, diplomatprogrammet, konsulära kurser, kurser i ekonomiadministration inför utlandstjänstgöring, utresekurser osv.). Den används också för finansiering av anställda i övergångar mellan poster. Eftersom UD har en stor andel utlandsstationerad samt lokalanställd personal går medlen i hög grad till rese- och övernattningskostnader. Samtidigt kan man hålla nere konsultkostnader, eftersom kunskapen ofta finns inom organisationen.

För individuell kompetensutveckling hamnar ansvaret i första hand på medarbetaren i nära samråd med närmaste chef och UD-P. Prioriteringar kan läggas i samband med äskanden i verksamhetsplaneringen. Som ett viktigt verktyg behöver en elektronisk utbildningsplattform utarbetas i Regeringskansliet. UD bör även ha en god bild av de totala utgifterna för kompetensutveckling och på vad de satsas, i syfte att kunna följa upp och vid behov prioritera om i enlighet med verksamhetens strategiska inriktning och behov.

I avsnitt 7.1.2 diskuteras vilka kompetensbehov som föreligger. Mer långsiktiga och definitiva bedömningar bör göras återkommande inom ramen för arbetet med kompetensförsörjningsplanen.

Allmänt kan dock åter konstateras att fördjupningar behövs löpande i frågor som kan betraktas som UD:s kärnområden. Kompetenstillskott kommer att behövas inom de administrativa och rättsutövande specialiseringarna. Analyskapacitet inom vissa områden ska värnas (eller rekryteras). Internationell ekonomi, modern handelspolitik, miljö, energi, livsmedelsförsörjning, myndighetsstyrning och kommunikation är exempel på frågeområden där kompetensen i utrikesförvaltningen kan behöva stärkas. Riktade utbildningar för utlandsstationerade chefer behövs m.a.a. utlandstjänstgöringens karaktär. Det bör även övervägas att införa generalistprogram för nyblivna eller återvändande anställda med specialinriktning. Även riktade utbildningar för UD-chefer om beredningsprocesser i Regeringskansliet är av vikt (t.ex. lagstiftning och budget). Särskilt viktigt är att UD:s personal, inte minst chefer, har god kunskap om och följer Regeringskansliets riktlinjer för gemensam beredning. Kraven på EU-kompetens ökar och förvaltningen kommer att i ökande utsträckning behöva förhålla sig till och effektivt använda EEAS (utvecklas i avsnitt 7.3.4). En multipolär verklighet ställer därtill ökade krav på multilateral kompetens.

Det är oroande att många medarbetare i utrikesförvaltningen anser sig ha svårt att få tid att delta i kompetensutvecklingsinsatser. Detta problem bör UD:s expeditionschef tillsammans med departementets övriga chefstjänstemän diskutera utifrån de behov som bör läggas fast i en mer operativ kompetensförsörjningsplan.

Det är även illavarslande att andelen UD-tjänstemän som deltar i UD:s språkenhets utbildningar krymper för varje år. Goda språkkunskaper är grundläggande för utrikesförvaltningens verksamhet. Utöver kunskaper i engelska för samtliga krävs franska och därtill måste större grupper behärska tyska, spanska eller ryska, i ökande utsträckning arabiska, kinesiska m.fl. språk. Språkkunskaper ökar möjligheterna att lokalt bedriva en effektiv verksamhet, att förstå och bygga kontakter i värdlandet. I beredskapssituationer är språkkunskaper särskilt viktiga. I Stockholm är språkkunskaper viktiga för att kunna hantera relevant information och förstå internationella skeenden. Beredskapssituationer uppstår även här. Ett exempel är den kris som orsakades av Mohammedkarikatyrerna eller rondellhundshanteringen. Att UD:s personalstyrka studerar språk i allt lägre utsträckning kan också minska Sveriges möjligheter att få in tjänstemän i EEAS och andra internationella institutioner.

UD-P måste ha en god bild av vilka språkkompetenser som finns i departementet. Personalens språkkunskaper måste underhållas genom språkstudier under tjänstgöring i Stockholm och i samband med utlandstjänstgöring. Även språkstudier som inte är direkt kopplade till nuvarande eller förestående befattning behöver uppmuntras. Riktad rekrytering och särskilda utbildningsinsatser får löpande prövas. UD skulle t.ex. kunna överväga möjligheten att finansiera en längre språkutbildning i utlandet för ett antal tjänstemän i språk som upplevs som "bristvara".

Avslutningsvis konstateras att frågor som rör kompetensutvecklingsbehov måste hanteras kopplat till rekryterings- och bemaningsarbetet. Att ansvaret för medarbetarnas språkutbildning i dag hanteras av en separat enhet inom UD är inte optimalt ur ett samlat kompetensförsörjningsperspektiv.

7.6 Aveckling eller förflyttning av personal?

Utrikesförvaltningen har under den senaste fyraårsperioden dragit in över 100 befattningar. Utifrån nuvarande verksamhetsomfattning anser inte utredningen att personalminskningar därutöver är möjliga. Som pekats på tidigare är det utifrån omvärldsförändringar snarare befogat att stärka utrikesförvaltningen och svensk utlandsnärvaro.

UD står dock, som tidigare nämnts, inför en omfattande kompetensväxling m.a.a. det stora antalet pensionsavgångar, vilken ska nyttjas ändamålsenligt. Årligen lämnar cirka 70 medarbetare utrikesförvaltningen, exklusive lokalanställda. Därtill måste ändå rutiner och kapacitet att hantera avvecklingar, som kan uppstå av olika skäl, alltid finnas inom utrikesförvaltningen och i myndigheten Regeringskansliet centralt. Om avvecklingar är nödvändiga för utrikesförvaltningens del bör de ske inom gruppen tidsbegränsat anställda. För det fall det blir aktuellt med avvecklingar av tillsvidareanställd personal är det en fråga som kräver gemensam hantering av UD och myndighetscentrala enheter. Erfarenheter av de uppsägningar som Regeringskansliet har genomfört under 2010 inom vissa stödfunktioner bör övriga departement få ta del av i syfte att myndigheten som helhet ska kunna garantera ett sammanhållet arbete med personalavveckling.

Rätt att avveckla personal är i princip beroende av omorganisation och konstaterad arbetsbrist. För myndigheten Regerings-

kansliet innebär det i många fall mycket komplicerade kretsningar. Arbetsgivaren har också möjlighet att flytta personal efter skiftande verksamhetsbehov inom myndigheten och inom departementet. För utrikesförvaltningens del, som löpande genomför förflyttningar av personal, är detta på sätt och vis odramatiskt. Denna möjlighet bör kunna nyttjas i ökad utsträckning när verksamhet omprioriteras, också mellan politikområden. Det är rimligt att detta görs årligen i samband med uppföljning och eventuell justering av verksamhetsplanen. Den nya verksamhetsplaneringsprocessen kan förhoppningsvis utvecklas till ett bra verktyg för detta arbete.

Referenser

- Anderman, Per, 2010, *Översyn av vissa aspekter på försvarsattachéorganisationen*. Försvarsdepartementet.
- Arbetsgivarverket, 2009, *Att profilera sig som statlig arbetsgivare*.
- Arbetsgivarverket, 2009, *Chef i staten – din roll som arbetsgivare*.
- Arthur D. Little, 2007, *Oberoende översyn av Sveriges export- och investeringsfrämjande åtgärder*.
- Berggren, Håkan, 2008, *Första försvar: Diplomati från ursprung till UD*. Atlantis, Stockholm.
- Bjurner, Anders, 2010, *Att tillvara svenska intressen i EEAS*. Utrikesdepartementet.
- Denza, Eileen, 1998, *Diplomatic Law: A Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. Oxford University Press, New York.
- Europeiska kommissionen, 2008, *"Think Small First" A "Small Business Act" for Europe*.
- Europeiska kommissionen, 2009, *EU:s Östersjöstrategi – mot en hållbar och blomstrande framtid*.
- Europeiska kommissionen, 2010, *Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*.
- FN:s avdelning för ekonomiska och sociala ärenden, 2008. *Trends in Total Migrant Stock: The 2008 Revision*.
- Globaliseringsrådets kansli, 2009, *Utvecklingskraft och omställningsförmåga*.
- Grimberg, Carl, 1913–1924 *Svenska folkets underbara öden*, band 2 om *Äldre Vasatiden 1521–1611*.
- Holmberg m.fl., 2006, *Grundlagarna*. Elanders Gotab, Stockholm.
- Konkurrensverket, yttrande m.a.a. SOU 2000:102, *Expert på Export*. (Dr 1002/2000, 21 april 2000).

- Landahl, Jan, 2003, *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*. Statsrådsberedningen.
- Lindholm, Rolf H., 2008 *Diplomatliv*.
- Möller, Tommy & Erlandsson, Magnus, 2009, *PM till statsministern – om vikten av effektiva politiska institutioner i globaliseringens tid*. Underlagsrapport nr 29 till Globaliseringsrådet.
- Nordström, Anders, 2010, *Om rekrytering av svenskar till biståndsorgan*.
- OECD, 1967, *OECD:s riktlinjer för multinationella företag*.
- Rana, Kishan, 2004. *Performance Management in Foreign Ministries* (Discussion Papers In Diplomacy nr 93, July 2004).
- Regeringen, 2010, *Regeringens handelspolitiska deklaration*. Presenterad i Riksdagen, onsdagen den 14 april 2010.
- Regeringen, 2010, *Regeringens deklaration vid 2010 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen onsdagen den 17 februari 2010*.
- Regeringen, skrivelse 2010/11:29, *Migration och asylpolitik*.
- Regeringskansliet, årsböcker med uppgifter för 2003–2008.
- Regeringskansliets internrevision, PM FA 2009/767/PROT, *Avgiftsbelagd verksamhet vid utlandsmyndigheterna*.
- Riksdagens revisorer, Rapport 1996/97:10 *Utrikesförvaltningen*.
- Riksdagens revisorer, Rapport 2002/03:13, *Världsläget – diplomaternas rapporter till UD*.
- Statistiska centralbyrån, 2009, *Svenskars rörlighet över gränserna*, Valfärd Nr 3 (2009).
- Statistiska centralbyrån, 2010, *Sveriges framtida befolkning 2010–2060*.
- Statsrådsberedningen, 2010, *Direktiv för verksamhetsplanering för 2011*.
- Statskontoret, 1996:7, *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete*.
- Statskontoret, Promemoria 2001/176-5, *Utrikesdepartementets analysverksamhet – en granskning*.
- Statsrådsberedningen, PM 1997:4, *Samrådsformer i Regeringskansliet*.
- Taxell, Per, 2007. *Utrikesförvaltningens regeringskansli- och förvaltningsmyndighetsuppgifter – förutsättningar för organisatorisk uppdelning och rättslig reglering*. Utrikesdepartementet.

- Universum, 2010, *Studentbarometer om Sveriges mest attraktiva arbetsgivare 2010*.
- Utrikesdepartementet, 2010, *Handbok för den honorärkonsulära verksamheten*.
- Utrikesdepartementet, 2010, *Vägledning för samverkan mellan utrikesrepresentationen och Exportrådet i utlandet*.
- Utrikesdepartementet, PM 2002-10-02, rev. 2004-06-16, *Kostnadsreglering för specialattachéer och andra tjänstemän vid utlandsmyndigheterna med annan huvudman än UD från år 2003*.
- Utrikesdepartementet, 2007, *Utrikesförvaltningens kompetensförsörjningsplan 2007–2010*.

Statens offentliga utredningar och departementsserien

- Ds 1975:2, *Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. Betänkande avgivet av Utrikesdepartementets organisationsutredning*.
- Ds 2000:27, *Vad kostar det att regera? – En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden*.
- Ds 2003:44, *Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser*.
- Ds 2003:48, *Open Trade Gate Sweden*.
- Ds 2008:82, *Sverige i världen – Rapport från Globaliseringsrådet*.
- Ds 2009:21, *Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin*.
- Ds 2009:35, *Vad kräver krisen av främjandet?*
- SOU 1997:30, *Europa och staten, Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*.
- SOU 2000:102, *Expert på export*.
- SOU 2001:70, *Konsulärt bistånd till svenskar utomlands*.
- SOU 2004:14, *Det ofullständiga pusslet*.
- SOU 2004:24, *Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering*.
- SOU 2005:104, *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*.
- SOU 2005:111, *Föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn i internationella situationer*.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.
- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

SOU 2008:23, *Konsulär katastrofinsats*.
SOU 2008:90, *Svensk export och internationalisering – utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande*.
SOU 2010:40, *Cirkulär migration och utveckling*.

Propositioner

Prop. 1972:31, *Kungl. Maj:ts proposition om inrättande av Sveriges exportråd m.m.*
Prop. 1979/80:16 *om riktlinjer för den statliga exportfrämjande organisationen*.
Prop. 1991/92:108, *Statens roll i den exportfrämjande verksamheten vid Sveriges exportråd*.
Prop. 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001*.
Prop. 2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002*.
Prop. 2001/02:18, *Beskattning av statligt anställda under utlandsstationering m.m.*
Prop. 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003*.
Prop. 2002/03:122, *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*.
Prop. 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*.
Prop. 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*.
Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*.
Prop. 2005/06:19, *Beskattning av kostnadsersättningar till statligt anställda stationerade utomlands, m.m.*
Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*.
Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*.
Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*.
Prop. 2008/09:136, *Beskattning av ersättningar till ledamöter av Europaparlamentet och viss personal vid Europaskolorna*.
Prop. 2008/09:140, *Ett användbart försvar*.
Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*.
Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
Prop. 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*.

Intervjuer

I utredningsarbetet har utredare och sekretariat genomfört samtal med cirka 250 personer, varav följande grupper och personer varit av särskild relevans.

Berörda svenska statsråd, statssekreterare och utrikesråd.

Företrädare för ett tiotal länders utrikesförvaltningar, däribland Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Storbritannien, USA och Österrike.

Tjänstemän inom Utrikesdepartementet, Förvaltningsavdelningen, Statsrådsberedningen och ett antal andra departement.

Ett antal svenska ambassader har besökts, bl.a. i Damaskus och Nairobi.

Interjuver som underlag för delbetänkandet

Dangoor, David, Sveriges honorärkonsul i New York

Danielsson, Christian, chef Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen i Bryssel

Danielsson, Lars, Sveriges generalkonsul i Hongkong

Ekström, Göran och medarbetare, generaldirektör Arbetsgivarverket

Eliasson, Jan, f.d. utrikesminister

Emthén, Bo, Sveriges ambassadör i Angola

Gunnerholm, Björn, Capgemini Consulting

Hafström, Jonas och medarbetare, Sveriges ambassadör i USA

Henriksson, Ola, planeringschef Justitiedepartementet

Hillion, Christophe, senior researcher Sieps

Hjelt af Trolle, Ingrid, chef kansliet för samordning av EU-frågor, Statsrådsberedningen
Iremark, Ingrid och medarbetare, Sveriges ambassadör i Kanada
Karlgrén, Anna och medarbetare, Statskontoret
Klackenberg, Dag, VD Svensk Handel
Landahl, Jan, förvaltningschef Regeringskansliet
Lennmarker, Göran, ordförande riksdagens utrikesutskott
Lund, Anne K., Norges ambassadör i Sverige
Lundborg, Hans, Sveriges ambassadör i Österrike
Lyra, Markus, Finlands ambassadör i Sverige
Mitchell, Andrew, Storbritanniens ambassadör i Sverige
Molander, Johan, Sveriges ambassadör i Finland
Norberg, Lennart, Capgemini Consulting
Stellinger, Anna och medarbetare, direktör Sieps
Volkoff, Alexandra, Kanadas ambassadör i Sverige

Som underlag för slutbetänkandet har bl.a. följande tillkommit

Anderman, Per, departementsråd, Försvarsdepartementet
Apelman, Karin, GD Exportkreditnämnden
Belfrage, Erik, bankdirektör SEB
Berg, Ulf, VD Exportrådet
Blomberg, Björn, VD Swedfund
Båge, Lennart, f.d. chef Internationella jordbruksutvecklingsfonden
Bäckström, Urban, VD Svenskt Näringsliv
Carlhed, Thomas, vice VD Svenska Institutet
Christiansson, Stefan, chef MUST
Erixon, Olof, internationell handelspolitik och offentlig upphandling, Svenskt Näringsliv
Fluor, Kenneth, expert Migrationsverket
Graff, Bent, ministerråd Danmarks ambassad i Stockholm
Heinegård, Clas, Statskontoret
Hjalmarsson, Dan, GD Tillväxtanalys
Jatko, Anna-Karin, förvaltningschef Statsrådsberedningen

Järborg, Pontus, generalkonsul vid Sveriges ambassad i USA
Karlsson, Mats, projektledare VIS-projektet
Krafft, Johan, chef EU-kansliet på Statsrådsberedningen
Lehmann, Thomas, kontorschef EU-koordination vid danska UD
Lindståhl, Mårten, f.d. direktör Exportrådet
Ljudén, Bengt-Åke, marknadschef Invest Sweden
Mattson, Therese, chef kansliet för krishantering på Statsrådsberedningen
Petri Gornitzka, Charlotte, GD Sida
Pettersson, Sven-Olof, Sveriges ambassadör i Australien
Rembe, Annika, GD Svenska Institutet
Sandesjö, Håkan, utredare *En myndighet för bortförda barn*
Sjöstrand, Mats, styrelseordförande Sida
Theolin, Göran, stf GD Tillväxtverket
Wenström, Anders, chef public affairs Exportrådet
Werner, Christina, verksamhetsområdeschef Migrationsverket
Wålberg, Mari, seniorrådgivare norska UD:s konsulära sektion
Yngwe, Peter, VD Svensk Exportkredit
Åkesson, Ingvar, GD Försvarets radioanstalt

Kommittédirektiv



Översyn av utrikesförvaltningen

Dir.
2009:67

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juli 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av utrikesförvaltningens struktur och kompetensförsörjning samt dess organisatoriska samband med intressenter inom och utanför Regeringskansliet. Översynen ska utgå från de ändrade förutsättningar som blivit följden av EU-medlemskapet och globaliseringen, av det övriga Regeringskansliets växande internationella roll samt av omvärldsförändringar som berör migrationsområdet, konsulärt bistånd, utvecklingsarbetet och näringslivsfrämjande m.m. Utgångspunkten ska vara en mer flexibel samt mer kostnads- och verksamhetseffektiv utrikesförvaltning inom nuvarande resursram, som har förbättrade möjligheter att genom omprioriteringar möta snabba omvärldsförändringar. Utredaren ska därför göra en bedömning av nuvarande organisation, effektivitet och resursutnyttjande i förhållande till de av statsmakterna beslutade huvuduppgifterna.

Utredaren ska lämna förslag till förbättringar i fråga om bl.a.

- utrikesförvaltningens organisation, effektivitet och flexibilitet,
- utrikesrepresentationens samarbete med dels Utrikesdepartementet och övriga Regeringskansliet, dels övriga berörda myndigheter inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde, dels övriga myndigheter och andra aktörer utanför Regeringskansliet,
- samarbete och ansvarsfördelning mellan utrikesförvaltningen och övriga Regeringskansliet vad gäller styrning och uppföljning av utlandsmyndigheternas verksamhet,
- utlandsmyndigheternas geografiska placering, möjligheterna till arbetsfördelning inom Norden och/eller EU samt möjligheterna till ökad flexibilitet vid val av representationsform, och

- instrument för en adekvat och långsiktig kompetensförsörjning.

Utredaren ska vidare se över vilka möjligheter det finns att, med ökad kostnads- och verksamhetseffektivitet, överföra vissa arbetsuppgifter till andra myndigheter.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som bedöms främja uppnåendet av nuvarande eller föreslagna mål för utrikesförvaltningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

Bakgrund

Den pågående globaliseringen förändrar Sveriges situation. Den ställer nya krav på en modern och effektiv utrikesförvaltning, som bevakar utvecklingen i världen och agerar, främjar och försvarar svenska värderingar och intressen. Med det överflöd av lätt tillgänglig information och analys som nu finns att tillgå, måste utrikesförvaltningen inrikta sig på att tillföra ett mervärde som är av särskild relevans för svensk del.

EU-medlemskapet har inneburit nya förutsättningar och uppgifter för utrikesförvaltningen. Hela Regeringskansliet är engagerat i EU-frågorna och samordningen av EU-politiken ligger numera på Statsrådsberedningen. Utrikesförvaltningens roll inom utrikes-, handels- och utvecklingspolitik samt dess uppgift som förmedlande länk har kompletterats med och i viss mån ersatts av mer direkta kontakter mellan ansvariga departement och motsvarande institutioner i bl.a. EU-länderna. Direkta kontakter mellan utlandsmyndigheterna och övriga Regeringskansliet är frekventa. EU:s roll som internationell aktör skärper kraven även på vår egen utrikesförvaltning. Allt detta medför att ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet bör övervägas. Att vissa förhandlingar med tredje land sköts av EU hindrar inte att dessa frågor ofta kommer att engagera utrikesförvaltningen och/eller Regeringskansliet.

Utrikesrepresentationens hantering av enskilda förvaltningsärenden, främst migrationsfrågor, passärenden och konsulärt bistånd åt enskilda, har under senare år tagit i anspråk en allt större del av resurserna. Utlandsmyndigheterna ställs inför svåra avvägningar när det gäller att prioritera mellan de olika uppgifter som åligger dem. De många förvaltningsärendena ställer särskilda krav med hänsyn till skyndsamhets- och rättssäkerhetsaspekter, vilka

måste hanteras jämsides med traditionell utrikespolitisk bevakning, utvecklingsamarbete, näringslivsfrämjande och kraven på allmänt stöd och hjälp till svenska medborgare i verksamhetslandet. Den ökade svenska turismen till avlägsna resmål har gjort konsulärt bistånd till en större och svårare uppgift. Flodvågskatastrofen 2004 och evakueringen av svenskar från Libanonkriget 2006 föranledde ändringar i organisation och planering. Regeringskansliets hantering av flodvågskatastrofen togs upp av 2005 års katastrofkommission (SOU 2005:104). En parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda statens ansvar för att bistå svenskar vid kris- och katastrofsituationer utomlands redovisade sitt arbete 2008 (SOU 2008:23).

Även inom andra ansvarsområden har förändringar inträtt. Den globala konkurrensen om marknadsandelar och investeringar hårdnar. Enligt Exportutredningens betänkande (SOU 2008:90) har främjande av svenska näringslivsintressen utomlands blivit viktigare mot bakgrund av den ökade internationaliseringen. Vad gäller främjande av export till offentlig kund har frågan om försvarsmateriel behandlats inom ramen för en översyn av stödet till Försvarsmakten som redovisas i rapporten Ett användbart och tillgängligt försvar – stödet till Försvarsmakten (FÖ 2009:A).

Regeringens politik för global utveckling medför åtaganden såväl för utvecklingsarbetet som för andra politikområden. Fokuseringen av biståndet till färre länder förändrar behovet av representation i länder med vilka Sverige bedriver utvecklingsarbete.

Möjligheterna att hantera de nya förutsättningarna och kraven är avhängiga av en effektiv personal- och kompetensförsörjning som svarar mot verksamhetens behov, och av att utrikesförvaltningen och Regeringskansliet kan anpassas efter de förändrade behoven. Utrikesförvaltningen ska vara, och uppfattas som, en attraktiv arbetsplats som lockar kompetenta medarbetare. De säkerhetsrisker som följer med terrorism och etablering i högriskländer bör ägnas uppmärksamhet i detta sammanhang.

Utrikesutskottet konstaterar i sitt yttrande (2008/09:UU1y) till konstitutionsutskottet med anledning av budgetpropositionen 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 1) att förändringar i omvärlden och kraven på effektiv resursanvändning föranleder anpassningar av den svenska utrikesrepresentationen. Utskottet noterar att den inledda landfokuseringen av bilateralt bistånd kommer att medföra förändringar i utrikesrepresentationen samt att den framväxande

europiska utrikestjänsten är en faktor som måste beaktas. Den pågående globaliseringen gör att det enligt utskottet är av avgörande vikt att på ett högkvalitativt sätt hävda svenska värderingar, Sveriges utrikes- och biståndspolitiska ställningstaganden samt våra kommersiella intressen. Utskottet påpekar att utrikesförvaltningen inte enbart företräder staten utan är ett instrument även för näringslivet och andra samhällssektorer samt för att tillvarata enskilda medborgares intressen. Mot denna bakgrund anser utskottet att ”en bred översyn nu bör ske avseende Sveriges diplomatiska närvaro i världen samt utrikesförvaltningens funktion, kompetens och personalförsörjning”.

Globaliseringsrådet föreslår i sin rapport Ds 2008:82

- att regering och riksdag utarbetar en långsiktig plan för att öka den svenska utrikesförvaltningens kapacitet sedan pågående effektivisering har fullföljts, och
- att Utrikesdepartementets arbete reformeras i syfte att förbättra anpassningsförmågan, uppnå ökad samverkan internationellt samt skapa en bättre och mer utnyttjad informationsteknologi.

Uppdraget

Med utgångspunkt i de svenska intressen och värderingar som riksdag och regering har fastlagt ska utredaren kortfattat belysa utrikesförvaltningens olika roller och föreslå förbättringar. Utredaren ska lämna förslag avseende utrikesförvaltningens organisation, effektivitet och flexibilitet i ljuset av de nya och skiftande arbetsuppgifter som tillförts utlandsmyndigheterna och det behov av fortlöpande omprövningar i verksamheten som föranleds av snabba förändringar i omvärlden. Utredaren ska föreslå en lämplig rollfördelning inom Regeringskansliet, mellan utlands- och hemmamyndigheterna samt i förhållande till aktörer utanför Regeringskansliet. I detta ingår att undersöka om det finns arbetsuppgifter som till följd av förändrade förutsättningar numera skulle kunna utföras mer kostnadseffektivt från Stockholm än vid utlandsmyndigheterna.

Utredaren ska vidare lämna förslag i fråga om dels utrikesrepresentationens framtida struktur, dels utrikesförvaltningens långsiktiga kompetensförsörjning, inklusive hur kompetensen inom hela Regeringskansliet bättre kan tas till vara samt hur kompetens

hos personal med erfarenhet från utrikesförvaltningen bättre kan tas till vara inom övriga delar av Regeringskansliet.

Utredaren ska lämna förslag till vilka verksamhetsmål som bör gälla för utlandsmyndigheterna för att dessa på ett kostnads-effektivt och flexibelt sätt och med effektivt resursutnyttjande ska kunna bidra till att de av riksdag och regering antagna mål som har bäring på utrikesrepresentationen uppfylls. Utredaren ska lämna förslag på en avgränsning mellan vilka mål för den svenska politiken som bör drivas genom nationellt agerande och vilka som därutöver bör, eller måste, drivas inom ramen för EU eller andra internationella organisationer. Ett huvudsyfte ska vara att öka gehöret för svenska synpunkter inom EU-samarbetet samt inför EU:s förhandlingar med omvärlden. Frågan om diplomati genom officiella uttalanden och främjande av svenska intressen genom deltagande i den offentliga debatten – ”public diplomacy” ska behandlas.

Förslagen ska rymmas inom nuvarande resursram och ge möjligheter till effektivare utnyttjande av befintliga resurser. En annan utgångspunkt för förslagen ska vara att de olika verksamheterna ska kunna styras på ett flexibelt och effektivt sätt med inriktning av resurserna till områden där behoven är störst. En kontinuerlig omprövning av verksamheten mot bakgrund av snabba omvärldsförändringar är viktig. Effektivitet bör ses ur ett långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv och utifrån de grundläggande kvalitetskrav som ställs på svensk statsförvaltning.

Utredaren ska lämna förslag som kan bidra till en effektivare hantering av förvaltningsärenden och kan härvid överväga om en möjlig lösning är att inom utrikesförvaltningens ram inrätta en särskild organisation eller struktur för hantering av förvaltningsärenden (bl.a. konsulära ärenden), som i så fall kan bedrivas inom en avgränsad budgetram. Detta förutsätter att förslag till en tydlig gränsdragning mellan förvaltningsärenden och annan verksamhet lämnas. Förslag som avser hanteringen av enskilda förvaltningsärenden ska ha utgångspunkten att hanteringen ska vara kostnads och verksamhetseffektiv samt rättssäker.

En kartläggning ska göras av utlandsmyndigheternas samarbete med olika delar av Regeringskansliet och andra myndigheter, och med andra aktörer.

Följande områden ska särskilt analyseras och förslag till åtgärder lämnas.

1. Samverkan mellan utrikesrepresentationen och Regeringskansliet

- Roll- och ansvarsfördelning mellan utlandsmyndigheterna och Regeringskansliet. Frågan om vilka arbetsuppgifter som bör hanteras av utrikesrepresentationen respektive Regeringskansliet. Rationella former för samverkan mellan hemma- och utlandsorganisationerna vid utarbetande av svenska positioner och dokument. Även förutsättningarna för effektiviseringar genom användning av ny teknik, i synnerhet inom informations- och kommunikationsområdet, ska ingå.
- Ansvarsfördelning och samråd mellan Utrikesdepartementet, övriga Regeringskansliet och andra intressenter vid beslut om prioritering mellan de olika anspråk som ställs på utlandsmyndigheterna och i övrigt vid styrning och uppföljning av utlandsmyndigheterna och deras verksamhet.

2. Utrikesrepresentationens struktur

Utredaren ska granska utrikesrepresentationens nuvarande struktur och föreslå sådana förändringar som kan medföra ökad kostnads-effektivitet och flexibilitet, i följande avseenden.

- Kriterier för val av länder och internationella organisationer där Sverige bör vara representerat på plats för att ge förutsättningar att lösa de av statsmakterna beslutade huvuduppgifterna.
- Hur en ökad flexibilitet kan åstadkommas i fråga om utlandsmyndigheternas uppdrag och bemanning inom ramen för förpliktelserna enligt 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser.
- Sidoackreditering alternativt Stockholmsbasing av ambassadörer.
- Regionambassader eller ambassader med vissa regionala uppgifter samt ambassader med begränsat verksamhetsuppdrag.
- Honorärkonsulatens framtida roll och arbetsvillkor.
- Vilka möjligheter till samordningsvinster och renodling av uppgifter i utrikesförvaltningen som bedöms uppstå som en följd av ett ökande internationellt samarbete inom EU och/eller Norden inom bland annat omvärldsbevakning, juridisk expertis, biståndsförvaltning, konsulär administration och olika former av gemensam utrikesrepresentation. Utredaren ska i arbetet sär-

skilt beakta den planerade etableringen av en europeisk utrikes-tjänst (EAS).

- Vilka möjligheter till samordning av administration och logistik etc. det finns mellan närliggande ambassader, konsulat och delegationer.
- Vilka möjligheter det finns att med ökad kostnads- och verksamhetseffektivitet överföra vissa arbetsuppgifter till andra myndigheter.

3. Utrikesförvaltningens samarbete med berörda myndigheter inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde och andra aktörer

- Formerna för Utrikesdepartementets styrning och/eller samordning av utlandsmyndigheterna i förhållande till andra aktörer inom utvecklingssamarbete, handels- och exportfrämjande, investeringsfrämjande, främjande av svenska intressen, migrationsverksamhet och försvarsrelaterade uppgifter m.m.
- Gränsdragningen och samarbetet mellan utrikesförvaltningen och Sida mot bakgrund av den nära kopplingen mellan biståndspolitik och utrikespolitik. Utredaren ska redovisa hur motsvarande gränsdragning och samarbete har förändrats i jämförbara europeiska länder, däribland Danmark, Norge och Nederländerna.
- Samarbete och rollfördelning mellan utrikesförvaltningen och Exportrådet i Sverige och utomlands. Handelssekreterarnas roll och mandat i ljuset av Wienkonventionen. Jämförelse med hur andra europeiska länder, såsom Danmark, Irland och Österrike, hanterar dessa frågor.
- Samarbetet mellan utrikesförvaltningen och Migrationsverket. Jämförelse med hur andra europeiska länder med liknande migrationsströmmar organiserat sin verksamhet. Möjligheter till samordning med andra EU- länder ska undersökas.

4. Utrikesförvaltningens långsiktiga kompetensförsörjning

- Långsiktigt behov av kompetensväxling inom olika områden mot bakgrund av uppgifternas karaktär och volym.
- Åtgärder för att utifrån behovet av kompetens kunna rekrytera kvalificerade kvinnliga och manliga medarbetare och bemanna

- besvärliga utlandsposter i ljuset av karriärmöjligheter, familjesituation, utlandsvillkor, säkerhet m.m.
- Åtgärder för att möjliggöra mer flexibla anställningsformer.
 - Åtgärder för att genom ökad rörlighet mellan utrikesförvaltningen och övriga delar av Regeringskansliet förbättra utnyttjandet av hela Regeringskansliets personal.
 - Beskriva förutsättningarna att för i vissa funktioner ersätta utsänd personal med lokalt anställda.

Inom de områden där utredaren identifierar möjligheter till verksamhets- och kostnadseffektiviseringar ska förslag lämnas om hur dessa kan realiseras.

Avgränsning

Utrikesdepartementets organisation ska inte utredas utöver vad som kan bli nödvändigt för att fullgöra de olika delarna av utredningsuppdraget. Om emellertid utredaren skulle finna att någon annan aspekt av departementets sätt att arbeta kan anses försvåra rationella lösningar av utrikesförvaltningens uppgifter, bör detta lyftas fram.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren bör studera erfarenheter från jämförbara länder. De synpunkter på utrikesförvaltningen som 2008 och 2009 kom in från utlandsmyndigheter samt enheter inom Utrikesdepartementet ska studeras av utredaren, som också ska beakta redan genomförda utredningar samt hålla kontakt med pågående utredningar och förändringsarbeten. Utlandsmyndigheterna bör inte belastas med alltför omfattande uppdrag, särskilt inte under Sveriges ordförandeskap i EU. Utredaren ska samråda med intressenter inom och utom Regeringskansliet som berörs av de förslag som utredaren kan komma att lägga fram. Samverkan ska ske med Arbetsgivarverket.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet samt ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som bedöms främja uppnåendet av nuvarande eller föreslagna mål för utrikesförvaltningen.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen innebär kostnadsökningar och/eller intäktsminskningar för staten ska utredaren föreslå finansiering.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

Utrikesdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Utrikesförvaltningsutredningen
(UD 2009:01)**

**Dir.
2010:6**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 januari 2010

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 23 juli 2009 (dir. 2009:67) tillkallade chefen för Utrikesdepartementet en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av utrikesförvaltningen.

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 1 februari 2010.

Utredningstiden förlängs till och med den 1 november 2010. Utredningen ska dessutom senast den 1 maj 2010 i ett delbetänkande lämna förslag i den del av utredningsuppdraget som tar sikte på hur man kan uppnå en ökad flexibilitet i utrikesrepresentationen. Förslagen ska innehålla åtgärder som gör det enklare att begränsa uppdragen för svenska utlandsmyndigheter och därigenom tydligare anpassa deras verksamhet, format och omfattning efter behov. Den pågående utvecklingen av internationella förhållanden ska beaktas.

(Utrikesdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Utrikesförvaltningsutredningen
(UD 2009:01)**

**Dir.
2010:99**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 september 2010

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 23 juli 2009 (dir. 2009:67) har chefen för Utrikesdepartementet gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av utrikesförvaltningen. Utredningen har antagit namnet Utrikesförvaltningsutredningen UfU (UD 2009:01).

Genom tilläggsdirektiv den 21 januari 2010 (dir. 2010:6) bestämdes att uppdraget skulle slutredovisas senast den 1 november 2010. Utredaren fick samtidigt i uppdrag att senast den 1 maj 2010 i ett delbetänkande redovisa en del av utredningsuppdraget. Den 27 april 2010 lämnades delbetänkandet Utrikesförvaltning i världsklass (SOU 2010:32).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 mars 2011.

(Utrikesdepartementet)

Bedömningsgrunder för svensk diplomatisk närvaro

I bilagan föreslås bedömningsgrunder att ta hänsyn till vid planering och beslut om svensk diplomatisk närvaro i utlandet. På ett övergripande plan styrs bedömningarna av svenska intressen och regelverk, omvärldsmässiga förutsättningar samt budgetramar.

Utredningen föreslår i kapitel 2 att svensk diplomatisk eller konsulär närvaro strategiskt inriktas enligt följande:

- i tongivande geopolitiska maktcentra, politiska och ekonomiska;
- i framväxande geopolitiska maktcentra, politiska och ekonomiska;
- i viktigare EU-länder;
- på orter med säte för multilaterala organisationers huvudkontor, centrala för svensk politik, samt där formande och bevakning av nya multilaterala strukturer så kräver, samt
- i länder eller regioner av särskilt intresse för Sverige.

Utöver denna generella inriktning krävs närmare vägledning om dels *var* närvaro är motiverad, dels *vilken typ av representation* som är mest ändamålsenlig. Utredningen hanterade denna fråga i delbetänkandet (SOU 2010:32).

Nedanstående mer precisa faktorer ger stöd för bedömning av *var* det finns skäl att ha svensk diplomatisk eller konsulär närvaro. Den är motiverad då:

- den avsevärt ökar möjligheten att framgångsrikt främja svenska intressen inom prioriterade områden av EU-politiken;
- den är av stor betydelse för att uppnå svenska utrikes- och säkerhetspolitiska mål;

- den har ett betydande mervärde för svenskt handels- och näringslivsfrämjande samt investeringar i Sverige;
- behoven av konsulär service till svenska medborgare är omfattande och inte på annat rimligt sätt kan tillgodoses;
- landet, delen av landet eller organisationen är en betydelsefull partner i svenskt fokuserat utvecklingssamarbete;
- det finns en stor volym migrationsärenden som inte kan eller bör hanteras på annat vis;
- landet, delen av landet eller organisationen har särskild regional vikt och inflytande;
- den ger ett betydande mervärde för landets utveckling i fråga om fred, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling;
- värdlandet fäster stor vikt vid diplomatiskt protokoll eller när närvaro av offentlig företrädare har särskilt stor betydelse för att tillvarata svenska intressen eller
- då värdlandet är eller bör bli en strategisk partner i det internationella arbetet.

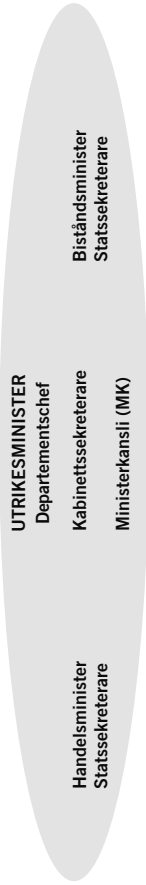
I delbetänkandet fastslogs att en större variation av representationsformer möjliggör en flexibel och mer verksamhetsanpassad svensk närvaro. Möjligheterna att upprätthålla en begränsad svensk närvaro ökar då. Som grund för bedömning av *vilken typ av representationen* som är mest ändamålsenlig bör därför följande faktorer beaktas.

- Prioritering av landet, delen av landet eller organisationen utifrån regeringens utrikespolitiska inriktning och utrikesförvaltningens uppdrag.
- Intresse av/möjlighet att begränsa verksamhetsuppdrag enligt förslag som presenterades i delbetänkandet. För vissa verksamheter bör centralisering, regionalisering eller *outsourcing* prövas.
- Närvaro av andra länder eller EU-delegation som möjliggör samarbeten.
- Samlokalisering eller bördefördelning med andra beskickningar.
- Förutsedd långsiktighet i den svenska närvaron.

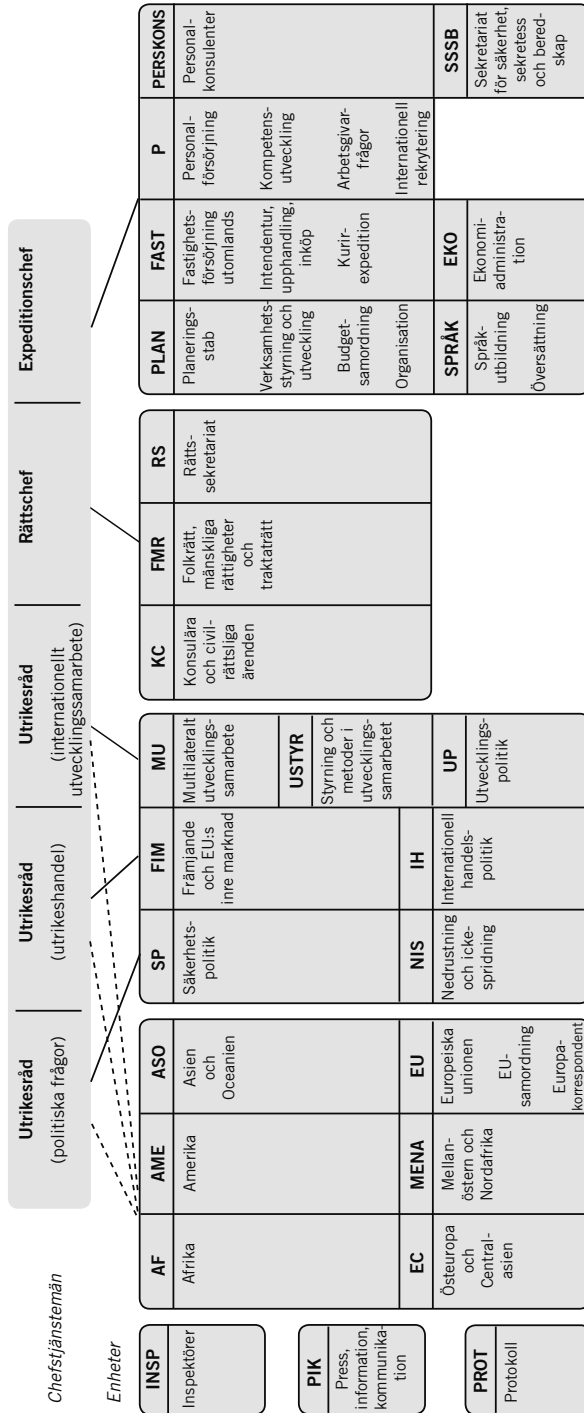
- Förutsättningar som ges enligt Wienkonventionen, värdlandets acceptans samt andra protokollära eller diplomatiska krav.
- Praktiska lokala förhållanden bl.a. vad gäller säkerhet, fysisk och digital infrastruktur, kvalitet i finans- och bankväsende, offentlig administration och service samt möjlighet att utöka behörighet för lokalanställda.
- Sårbarhetsbedömning för olika representationsformer och dess verksamhet.
- Verksamhetsmässiga fördelar av närvaro i en region. Ju mindre en verksamhet är beroende av kunskap om regionen och närhet till verksamheten, desto mer talar för att effektiviseringar kan ske genom centralisering. Det gäller särskilt administrativa stödverksamheter.
- Regional homogenitet och fördel av att ha ett regionalt perspektiv i verksamheten.
- Övriga Regeringskansliets eller andra svenska myndigheters intresse av egen närvaro i regionen eller landet.
- Relationer mellan länder i en region. Komplicerade relationer kan i regioner av lägre svenskt intresse tala för en lösning med ett Stockholmsbaserat sändebud, snarare än med sidoackreditering.
- Mervärde verksamhetsmässigt i förhållande till kostnader för lämplig representationsform.

Ovanstående strategiska inriktning samt bedömningsgrunder om var och i vilket format svensk närvaro kan anses motiverad kan utgöra underlag i den breda samrådsprocess i Regeringskansliet om utrikesrepresentationen som föreslås i kapitel 4. UD bör nyttja kriterierna även i intern beredning av beslut om förändringar i utrikesrepresentationen.

UTRIKESFÖRVALTNINGENS ORGANISATION UTRIKESDEPARTEMENTET



Den politiska ledningen



Utrikesrepresentationen

Ca 100 utlandsmyndigheter (ambassader/delegationer/konsulat) ca 400 honorärkonsulat

Kansliet för Stockholms-baserade ambassadörer

Stockholmsbaserade ambassadörer

Utrikesförvaltningens intressenter

Följande lista över utrikesförvaltningens uppdragsgivare/intressenter bygger på tidigare enkätundersökning (Taxell 2007) där utlandsorganisationen angett verksamhetens huvudsakliga avnämare i de fall det inte varit UD. Listan har delvis omarbetats av utredningen. Den ger en bild av omfattning och mångfald av intressentkretsen, men ingen information om tidsomfattningen av arbetet åt de olika intressenterna. Arbetet för övriga Regeringskansliet beskrivs emellertid i bilaga 8. Några aktörer inom handelspolitik och främjande beskrivs mer utförligt i bilaga 9. Listan tar endast upp intressenter utanför Regeringskansliet.

Inrikes- och utrikespolitik

Exportkreditnämnden
 Exportrådet
 Försvarshögskolan
 Försvarsmakten/Högkvarteret
 Inspektionen för strategiska produkter
 journalister och media
 Kommerskollegium
 Kulturrådet
 Migrationsverket
 Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
 Näringslivet
 riksdagen
 Rikspolisstyrelsen
 Riksbanken
 Sida
 Svenska institutet
 Svenska FN-förbundet

Internationella överenskommelser

andra länders ambassader och konsulat
 andra länders utrikesdepartement
 enskilda organisationer
 Exportkreditnämnden
 Flygvapnet
 Olika FN- och EU-institutioner och organ
 Försvarsmakten/Högkvarteret
 Inspektionen för strategiska produkter
 International Development Law Organization
 lokala myndigheter
 Marinen
 Migrationsverket
 Nordiska ministerrådet

Nordiska investeringsbanken
 Organization of American
 States
 Regeringskansliet
 Rikspolisstyrelsen
 Sida
 Sjöfartsverket
 Svenska Uneskorådet
 Totalförsvarets forsknings-
 institut
 Vänorter (kommuner/län)
 Åklagarmyndigheten

Konsulär verksamhet

allmänheten
 andra statliga och kommunala
 myndigheter
 banker
 europeiska ambassader
 Försäkringskassan
 kommuner
 landsting
 Migrationsverket
 nordiska och europeiska
 lokala myndigheter
 nordiska och europeiska
 ambassader
 polisen
 Rederier
 Rikspolisstyrelsen
 Skatteverket
 sociala myndigheter
 Socialstyrelsen
 SOS international/Eurolarm
 Statens tjänstepensionsverk
 svenska medborgare
 svenskar i verksamhetslandet
 Trafiksäkerhetsverket
 Trafikverket
 Valmyndigheten

Rättsliga ärenden

Advokatbyråer
 andra statliga och kommunala
 myndigheter
 Centrala studiestödsnämnden
 domstolar
 enskilda
 försäkringsbolag
 Försäkringskassan
 kommuner
 kriminalvården
 Lands- och riksarkiv
 landsting
 lokala folkbokföringen
 lokala myndigheter
 Migrationsverket
 nordiska och europeiska
 lokala myndigheter
 polisen
 Rikspolisstyrelsen
 Skatteverket
 sociala myndigheter
 socialkontor i Sverige
 SOS international/Eurolarm
 Statens tjänstepensionsverk
 svenska medborgare
 Tullverket
 Valmyndigheten
 Åklagarmyndigheten

Krisberedskap

allmänheten
 lokala myndigheter
 Media, svensk och inter-
 nationell
 Myndigheten för samhälls-
 skydd och beredskap
 polisen
 Reseföretag
 Sida
 Smittskyddsinstitutet

Migrationsfrågor

allmänheten i Sverige och
utlandet

domstolar

EU-ordföranden för

Schengenkretsen

kommuner

lokala myndigheter

migrationsdomstolar

Migrationsverket

nordiska och europeiska

lokala myndigheter

polisen

Rikspolisstyrelsen

**Bistånd och utvecklings-
samarbete**

enskilda organisationer

EU

Folke Bernadotteakademin

FN-organ

Försvarmakten

Myndigheten för samhälls-
skydd och beredskap

Olof Palmes internationella
center

Riksdagen

SADEV

Sida

Svenska institutet

vissa andra svenska myndig-
heter

**Sverige-, handels och
investeringsfrämjande**

allmänheten i Sverige

allmänheten utomlands

banker

Energimyndigheten

Exportkreditnämnden

Exportrådet

forskningsinstitut

företag och organisationer

Försvarexportmyndigheten

Försvarets materiellverk

handelskamrar

Ingenjörsvetenskapsakademien

Inspektionen för strategiska

produkter

Invest Sweden

Kommerskollegium

kulturinstitut

Kulturrådet

Nämnden för Sverige-

främjande i utlandet

näringslivet

Näringslivets internationella

råd

Sida

Svensk Exportkredit

Svensk Handel

svenska företag

Svenska institutet

svenska regioner

Sveriges miljöteknikråd

Swedfund

VisitSweden

Hovstaterna

regionala turistföreningar

rese och turistnäringen i

Sverige

Svenska turistföreningen

övriga berörda svenska myn-
digheter

**Press- och informations-
frågor**

allmänheten i Sverige

allmänheten utomlands

Arbetsförmedlingen

Baltiska kulturcentret

enskilda

enskilda aktörer och institutioner på kulturområdet i Sverige och utlandet
 enskilda organisationer
 EU-kommissionen
 Exportrådet
 Försvarets materiellverk
 Försvarshögskolan
 Invest Sweden
 Jordbruksverket
 journalister och media
 kommuner
 kulturinstitut
 kulturlivet
 Kulturrådet
 lokala myndigheter
 media, svensk och internationell
 Migrationsverket
 resebyråer
 Rikspolisstyrelsen
 Sida
 skolor, högskolor och universitet
 Svenska institutet
 VisitSweden

Protokollära ärenden

arbetsmarknadens parter
 enskilda
 enskilda organisationer
 Exportkreditnämnden
 Exportrådet
 företag och organisationer
 Försvarsmakten/Högkvarteret
 Hovet
 Invest Sweden
 kommuner
 landsting
 lokala myndigheter

lokala utrikesministerier
 Migrationsverket
 Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
 Utländska ministerier
 NGO:er
 Näringslivet
 polisen
 Riksdagen
 Rikspolisstyrelsen
 rättsväsendet
 Sida
 skolor, högskolor och universitet
 Statens fastighetsverk
 Strålsäkerhetsmyndigheten
 studenter
 Svenska institutet
 svenska regioner
 Tillväxtanalys
 Tullverket
 Verket för innovationssystem

Administration och gemensamma stödfunktioner

Arbetsgivarverket
 Exportrådet
 Försvarsmakten/Högkvarteret
 Försäkringskassan
 Hovet
 Invest Sweden
 Jordbruksverket
 Kammarkollegiet
 Kommerskollegium
 Migrationsverket
 Riksdagen
 Rikspolisstyrelsen
 Rådet för utlandsvillkor
 Sida
 SMHI
 Statens fastighetsverk

Statens konstråd
Statens tjänstepensionsverk
Tillväxtanalys
Övriga svenska myndigheter
med utlandsverksamhet

Remisser

andra statliga och kommunala
myndigheter
Centrala studiestödsnämnden
företag och organisationer
Försvarsmakten
Försäkringskassan
Högkvarteret
Kommerskollegium
Migrationsverket
Riksdagen
Rikspolisstyrelsen
Rådet för utlandsvillkor
Skatteverket
sociala myndigheter
Socialstyrelsen
utredningar
Åklagarmyndigheten

Internationella jämförelser

Offentlig diplomati (avsnitt 3.2.)

Utredningen har kort jämfört UD:s kapacitet med motsvarande departement i Norge, Finland, Storbritannien och Danmark.

I Norge ökade regeringens anslag för kultur och offentlig diplomati med 60 procent under perioden 2005–2008. År 2008 uppgick det till 95,5 miljoner norska kronor. En ökad medvetenhet inom offentlig diplomati betraktas som nödvändig för att skapa en tydlig och positiv bild av Norge i utlandet. Frågorna sorterar under avdelningen för kultur, Norgefrämjande och protokoll. Sedan 2007 finns även ett norskt Public Diplomacy Forum som sammankallas och leds av utrikesministern. Syftet är att stimulera dialog mellan statliga aktörer, näringslivet, akademien m.fl. för att utveckla strategier för den offentliga diplomatin.

Finska UD har inom avdelningen för information och kultur en separat enhet för offentlig diplomati. Inte heller här är verksamheten direkt kopplad till näringslivsfrämjande verksamhet. Finlands utrikesminister skapade 2008 en delegation vars uppgift är att utveckla ett country brand för Finland. Delegationen består av medlemmar från olika områden så som näringsliv, kultur och media.

Storbritannien ligger mycket långt fram och arbetar strategiskt med offentlig diplomati. Offensiva satsningar har gjorts på att digitalisera den politiska budskapsverksamheten för att nå en bredare allmänhet.

USA:s UD, State Department, har som mål att göra offentlig diplomati till en kärnverksamhet inom förvaltningen. Under de kommande åren ska kommunikationskompetensen förstärkas avsevärt vid vissa beskickningar. Deltagandet i den offentliga debatten i andra länder och nätverksbyggande kring gemensamma värderingar

ska intensifieras. Det amerikanska motivet till varför man öka aktiviteten inom offentlig diplomati – *we cannot partner with a country if its people are against us* – är generellt giltig, även om förutsättningarna för Sveriges och många andra länders utrikespolitik skiljer sig från USA:s.

Den danska Globaliseringskommissionens förslag och krisen med Mohammedkarikatyren ledde till uppgradering av danska UD:s arbete med offentlig diplomati. Vid karikatyrkrisen spreds globalt – mer eller mindre över en natt – en mycket negativ bild av Danmark. Det saknades politisk beredskap för att bemöta misstroendet. Trovärdigheten för landet, dess företrädare, befolkning, företag, ”politiska agenda” osv. sjönk drastiskt. Krisen fick direkta säkerhetsmässiga konsekvenser för danska institutioner och danskar runt om i världen. Med alla medel (uttalanden, seminarier, nätverkande, tidningsartiklar, sociala medier, resor...) arbetade det offentliga Danmark med att sträcka ut händer till ”den muslimska världen” och föra ut alternativa budskap. En nationell handlingsplan för offentlig diplomati antogs och en särskild enhet (Public Diplomacy) som omfattar press, information, Danmarksfrämjande och protokoll inrättades för att hålla samman och förstärka arbetet. Deras budget för offentlig diplomati uppgick till 412 miljoner danska kronor (2007–2010). En satsning gjordes på att förse hela utlandsorganisationen med videokonferensutrustning, kompatibel med systemet som används av dansk TV, i syfte att vid behov öka visibiliteten för utlandsorganisationen via direktkommunikation.

Handels- och främjandeverksamhet (avsnitt 5.1.)

En oberoende översyn av Sveriges export- och investeringsfrämjande åtgärder (Arthur D. Little, 2007) noterar i sin jämförande analys med Danmark, Frankrike, Irland, Nederländerna och Storbritannien att skillnaderna både i organisationsmodell och resurser för näringslivsfrämjandet är stor. Denna utredning bygger sina iakttagelser på denna analys, intervjuer med företrädare för berörda länder och publikt tillgänglig dokumentation.

Danmark

Det danska export- och investeringsfrämjandet är en kärnverksamhet i den danska utrikesförvaltningen. Danmarks exportråd är en pelare i det danska utrikesministeriets organisation, på samma sätt som t.ex. utvecklingspolitik eller EU-frågor. Ambassaderna utgör utlandsorganisation för dessa frågor liksom för andra delar i ministeriets verksamhet. En särskild rådgivande styrelse med representanter för näringslivet har stort inflytande över verksamhetens inriktning. Danska ambassader avgiftsbelägger tjänster till danska företag i enlighet med en i Köpenhamn fastställd timkostnad, lika för alla tjänster och för alla länder. Uppdragets omfattning styr alltså den samlade kostnaden. Verksamheten är omfattande, och alla danska ambassader har kvantitativa mål för sina intäkter, som ska täcka en del av ambassadens kostnader. Bedömningen är att den samlade kostnaden för den danska export- och investeringsfrämjande verksamheten täcks till 25 procent med avgifter/intäkter. 2010 uppgick de danska ambassadernas samlade intäkter från främjandet till cirka 100 miljoner danska kronor.

Irland

Irland har två statliga främjandeorgan för handel och investeringar, *Enterprise Ireland* och *Industrial Development Agency Ireland*. *Enterprise Ireland* stödjer exportorienterade företag med att expandera sin verksamhet, riktade insatser, utveckla kunskap och tillträde till internationella marknader. *Industrial Development Agency Ireland* har nationellt ansvar både för att säkra nya investeringar inom tillverknings- och tjänstesektorn och uppmuntra utländska företag att expandera sin verksamhet i Irland. Båda organen har självständiga organisationsstrukturer men är helstatligt finansierade och opererar under Irlands departement för näringslivspolitik, handel och innovation. Båda organisationerna främjar direktinvesteringar. Irland satsar i förhållande till sin storlek mer på handels- och investeringsfrämjande än andra jämförbara länder. Tyngdpunkten ligger till skillnad från övriga jämförda på investeringsfrämjandet. Såväl *Enterprise Ireland* som *Industrial Development Agency Ireland* har egna utlandskontor.

Österrike

Det österrikiska handelsfrämjandet är organiserat i det österrikiska handelskammersystemet *Wirtschaftskammer Österreich* (WKÖ). Alla privata företag som är registrerade i Österrike är enligt lag obligatoriskt anslutna till WKÖ och betalar en medlemsavgift, vars storlek beror på omsättning och lönenivå. Staten ger inga bidrag till WKÖ. Inga ytterligare avgifter tas ut från de medlemmar som drar fördel av WKÖ:s exportfrämjande verksamhet. Det finns vissa tjänster som WKÖ tar ut särskilda avgifter för som registerutdrag, intyg, utdrag ur databaser och utbildningar. Exportfrämjandet utgör endast en del av WKÖ:s verksamhet. WKÖ engagerar sig i många företagsrelaterade frågor och även påverkansarbete, inte minst i förhållande till Österrikes regering, om den inhemska ekonomiska politiken. Verksamheten får betraktas som offentligrättsligt reglerad och i princip anslagsfinansierad.

Norge

I Norge skapades 2004 det statliga bolaget Innovasjon Norge genom en sammanslagning av de tidigare verksamheterna *Statens nærings- og distriktsutviklingsfond*, *Norges eksportråd*, *Norges Turistråd* och *Statens veiledningskontor for Oppfinnere*. Uppdraget beskrivs som hjälp till företag inom finansiering, kompetens, rådgivning, nätverk och profilering. Uppdraget är betydligt bredare än Exportrådets och innefattar exempelvis exportfinansiering, garantifrågor och turismfrämjande. *Innovasjon Norge* har ett trettiotal egna kontor i utlandet och på vissa marknader utgör kontoren en del av ambassadens handelsavdelning. På platser där *Innovasjon Norge* inte är representerat är de norska beskickningarna kontaktpunkt för bolaget.

Storbritannien och Nederländerna

Storbritannien och Nederländerna har helstatliga organisationer för export- och investeringsfrämjande som är näst intill 100 procent offentligfinansierade. Storbritannien har en samlad organisation med finansiering från flera ministerier och med personal på över 100 beskickningar utomlands. Den 1 januari 2011 skapades i Nederländerna en större myndighet, *NL Agency*, genom en sammanslagning av flera organ. Organisationen lyder under ministeriet

för ekonomi, innovation och jordbruk. Exportrådets tidigare svarighet i Nederländerna (*EVD*) utgör numera en avdelning i *NL Agency* med egna utlandskontor, ofta tillsammans med ambassaden. Men i vissa länder har man enskilda kontor. *NL Agency* ger råd och stöd och kan även bistå med finansiellt stöd i form av *joint venture*.

Frankrike

Frankrikes offentliga exportfrämjande organ (*Ubifrance*) var 2009 till hälften finansierad med offentliga medel. *Invest in France Agency* finansieras helt av offentliga medel och utför icke avgiftsbelagda tjänster. Båda organen lyder under det franska finansministeriet. Utomlands har organisationerna i regel egna kontor knutna till ambassaden. En rad organisatoriska förändringar är planerade för att föra samman ambassadernas ekonomiska avdelningar med *Ubifrance* och *Invest in France* till särskilda *Missions économiques*.

Slutsats

Det kan konstateras att den svenska modellen har vissa likheter med andra länder i denna jämförelse. Men på en rad punkter skiljer sig Sverige från merparten av de utvalda jämförelseländerna. Det gemensamma ägarskapet mellan staten och näringslivet i Sveriges Exportråd är unikt. Inget av de jämförda länderna har frångått det strikt statliga ägandet. Exportrådets dominerande konsultverksamhet, med i princip marknadsmässig prissättning, är även den i allt väsentligt unik i en jämförelse.

Hantering av migrationsärenden (avsnitt 5.3)

Här följer en översiktlig redogörelse av hur Danmark, Frankrike och Nederländerna har organiserat hanteringen av migrationsärenden. Jämförelsen fokuserar på den delen av verksamheten som har bäring på utrikesrepresentationen. Ett antal sammanfattande slutsatser dras i avsnitt 5.3.3 i slutbetänkandet. Några av uppgifterna nedan kan bli föremål för förändringar i och med att EU-regelverk implementeras.

Department, myndighet och relation till utrikesrepresentationen

Danmark

I Danmark ansvarar flykting, immigrations och integrationsministern för migrationsfrågor och är placerad i Integrationsdepartementet. Det är även Integrationsdepartementet som styr Utlänningservice, en myndighet med ansvar för bl.a. uppehålls- och arbetstillstånd samt viseringar i Danmark. Danska utrikesrepresentationen, tar emot, handlägger och beslutar i cirka 85 procent av de viseringsansökningar som inkommit till beskickningarna. De övriga 15 procenten skickas vidare till Utlänningservice. Utrikesrepresentationen får inte fatta beslut om avslag utan måste i sådana fall skicka ärendet vidare till Utlänningservice. Vad gäller uppehålls- och arbetstillstånd måste besluten i regel alltid fattas av Utlänningservice. Undantaget är ett antal orter som getts rätt att besluta i vissa ärenden om uppehållstillstånd för studenter. I Danmark hanteras överklaganden av Integrationsministeriet.

Migrationshanteringen inom utrikesrepresentationen finansieras genom Utrikesdepartementets ordinarie budget. Integrationsdepartementet utför kontroller av verksamheten.

Frankrike

Den franska immigrationsministern leder Immigrationsdepartementet och har huvudansvaret för migrationsfrågor. Innan 2007 var det emellertid Utrikesdepartementet som hade huvudansvaret för visumpolitiken och departementet spelar fortfarande en aktiv roll inom området, exempelvis genom att både personal från Immigrations- och Utrikesdepartementet deltar i rådsarbetsgruppen för visum i Bryssel. I Frankrike är migrationshanteringen delad så att asyl- och flyktingområdet hanteras av en särskild myndighet för asylsökande (*Office français pour la protection des réfugiés et apatrides, OFPRA*) medan ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd handläggs av en myndighet för integration och immigration (*Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, OFII*). Båda dessa styrs av Immigrationsdepartementet. Vad gäller visumhanteringen i utrikesrepresentationen så står den under Utrikesministeriets ansvar. Immigrationsministeriet spelar emellertid en roll vad gäller managementfrågor.

Franska ambassader och konsulat fattar beslut för samtliga viseringar. För vissa långtidsviseringar krävs godkännande från centrala myndigheter. Beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd fattas av OFII.

I det franska systemet finns möjligheter att överklaga beslut i vissa migrationsärenden på flera nivåer (till ambassadören, till Immigrationsdepartementet, till en särskild kommission, *Commission pour les recours de visa*, samt i slutändan även till Frankrikes högsta förvaltningsrättsliga instans (*Conseil d'État*, ett organ som översiktligt kan sägas motsvara en sammanslagning av lagråd och regeringsrätt).

För migrationsverksamheten i utrikesrepresentationen används en kostnadsdelningsmodell där personal och fastigheter belastar Utrikesdepartementets budget medan andra kostnader (IT, stickers m.m.) finansieras genom Immigrationsdepartementet. Verksamheten följs upp genom resultatindikatorer och statistiska rapporter som presenteras för parlamentet.

Nederländerna

Utrikesministern bär i Nederländerna ansvaret för visumpolitiken och justitieministern ansvarar för övriga migrationsfrågor. Det finns ett omfattande samarbete mellan respektive departement inom migrationsområdet. Den nationella myndigheten för asyl såväl som andra migrationsfrågor är Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Utrikesrepresentationen tar emot och handlägger migrationsärenden. Vad gäller viseringar så fattas beslut i de flesta fallen av ambassaden eller konsulatet. Om särskilda skäl föreligger, eller om ärendet är känsligt, kan ansökan vidarebefordras till Utrikesministeriet eller IND. I ärenden om diplomatviseringar och uppehållstillstånd får beslut enbart fattas av IND.

Nederländerna har ett system med administrativa överklaganden och överklagande till domstol. Administrativa överklaganden gällande visum hanteras både av utrikesministeriet och av IND. Administrativa överklaganden i uppehållstillståndsärenden hanteras av IND, gällande arbetstillstånd hanteras det av Social- och arbetsmarknadsministeriet.

Nederländerna har ingen budgetseparation mellan migrationsverksamheten och övrig verksamhet i utrikesrepresentationen. Utöver reguljära inspektioner har Utrikesdepartementet en intern-

revision som även övervakar effektiviteten i migrationshantering och konsulär verksamhet.

Arbetet i utrikesrepresentationen, internationellt samarbete m.m.

Danmark

Danmark låter ett litet antal lokalanställda fatta beslut efter utförlig säkerhetsscanning av Utrikesdepartementets säkerhetsavdelning. Detta gäller vanligtvis nordisk eller europeisk personal där det är möjligt att få tag på tillförlitlig bakgrundsinformation. Man har positiva erfarenheter av *outsourcing* som upplevs minimera köer och folksamlingar vid ambassader och konsulat. Mestadels har det varit emottagandet av ansökningar som upphandlats, i vissa fall även bokning av intervjuer och verifiering av dokument. Inom en snar framtid lanseras en applikation som gör det möjligt för ett företag som tar emot danska viseringar att själva föra in informationen direkt i det elektroniska systemet för viseringar. Detta förutses ytterligare utöka möjligheterna och vinsterna med *outsourcing*. Danmarks samarbete genom representationsavtal med andra Schengenländer försvåras av att samtliga negativa viseringsbeslut måste fattas av hemmamyndigheten Utlänningservice. Alltså kan inte ett representerande land bemyndigas att avslå viseringsärenden.

Danmark har regionaliserat sin verksamhet på några platser, bl.a. i Västafrika där några ambassader hanterar ärenden från kringliggande länder. Erfarenheterna är växlande. Lösning utgör ett hinder för den ansökande. Ambassaderna får det också ofta svårt att verifiera dokumentets äkthet och göra bakgrundsundersökningar. Man planerar nu att fasa ut denna lösning, bl.a. eftersom EU:s viseringskodex uppmuntrar bättre territoriell täckning.

Frankrike

Frankrike använder sig i hög grad av lokalanställda i utrikesrepresentationens migrationshantering. Dessa får emellertid inte fatta beslut. Man strävar efter att i så hög utsträckning som möjligt använda sig av fransk lokalanställd personal.

Frankrike låter länder som representerar dem fatta negativa beslut, som anges i viseringskodexen. Detta förenklar både för de

inblandade länderna och de ansökande. Man är övertygad om att ett land som litar på ett annat i fråga om positiva beslut även bör lite på det när det gäller avslag. Frankrike representerar genom sitt omfattande nät av ambassader och konsulat andra Schengenländer i nästan 90 länder. Frankrike representeras av andra i 14 länder. För att avtal om att representera andra kommer man förmodligen att i framtiden kräva rätten att även fatta beslut om avslag. Motsatsen anses vara en stor administrativ börda.

Frankrike arbetar aktivt med *outsourcing* och erfarenheterna är övervägande positiva. På 24 platser använder man ett företag för att samla in viseringsansökningar. På 14 av dessa orter utför företaget som samlar in ansökningarna även den elektroniska registreringen. Frankrike planerar att prova *outsourcing* av insamling av biometrisk data på tre orter under 2011. Närmare hälften av alla franska viseringsansökningar samlas in av ett kontrakterat företag.

I Europa har viseringsverksamheten regionaliserats till tre center (Wien, Riga och Bryssel). Man överväger att gruppera viseringsverksamheten i några länder (t.ex. Maghrebregionen). Dock är det svårt att gå särskilt mycket längre innan möjlighet att även upphandla insamlingen av biometriska uppgifter utvecklats.

Nederländerna

Inom den nederländska utrikesrepresentationen ges rätten att fatta beslut i viseringsärenden även till ett litet antal lokalanställda med stark anknytning till Nederländerna. Man arbetar med *outsourcing* på ett tiotal orter i fem länder där det kommer in stora volymer viseringsansökningar. De kontrakterade företagen tar emot ansökningar och för in informationen i det elektroniska systemet (förutom i Indien). Erfarenheten är generellt positiv, men arbetet med övervakning, hantering av kontrakt osv. ökar. Outsourcing-lösningar bedöms därför bara vara lönsamma på platser med stora volymer.

Nederländerna har en stark preferens för att sluta representationsavtal med Schengenländer där de representerade staten även tillåts ta negativa beslut. År 2010 representerade Nederländerna andra länder på 45 orter och blev representerade på 59. Ambitionen är att jämna ut balansen med bl.a. Sverige. Man strävar även efter att också börja utnyttja representation på platser där båda länderna har ambassader eller konsulat av effektivitetsskäl.

Nederländerna testar en regionaliseringslösning där kringliggande länder enbart samlar in ansökningar som vidarebefordras till regionala stödkontor. Projektet är fortfarande i ett tidigt skede.

Principer för finansiering (avsnitt 6.2 och 6.3)

Följande tabell är en sammanställning av olika länders svar på en rundfrågning om principer för finansiering av utrikesförvaltningen som utredningen gjort (december 2010). Följande frågor ställdes:

1. Is there a permanent mechanism in place to compensate the MFA for losses due to fluctuations in foreign currency?
2. Is the MFA compensated for increases in rents and other local costs occurring in host-countries according to host-country indexes, international indexes of some sort, a national index, or in any other way?
3. Is there, in your country, a budgetary or other mechanism in place to stimulate productivity increases in the public sector? In Sweden the annual compensation for cost-increases (in salaries, rents, etc.) for the public sector is e.g. subject to a discount equivalent to the average productivity-increase in the private service-sector over the last 10 years.

	Valutakompensation	Pris- och löneomräkning för kostnader i utlandet	Produktivitetskrav
Storbritannien	Återinför modell april 2011. Köpte under 2008–2011 i stället utländsk valuta på förhand.	Ingen ersättning. Viss mekanism fanns tidigare inbyggd i valuta-kompensationen.	Ska spara 33 % 2011–2015. Perioden 2008–2011 årligt produktivetskrav på 3 % för ordinarie verksamhet och 5 % för administration.
Nya Zeeland	Modell finns. Viss skillnad mellan valutor där terminsmarknader finns och övriga valutor.	Ingen kompensation för inhemsk inflation, dock för utländsk inflation som överstiger den i Nya Zeeland.	Ersätter inte inhemsk inflation och är mycket restriktiva med höjningar av anslag.
Tyskland		Ingen ersättning för löneökning i Tyskland.	Ministerierna måste ge årliga bidrag till en fond för pensionsutbetalningar som ska ske 2018 och framåt. Annars inget specifikt produktivetskrav.

Kanada	Kompensation för effekter på verksamhetskostnader och lokalt anställdas löner ges*		Ej generellt krav men nedskärningar har gjorts. Senaste året har ministerierna själva fått bära löneökningarna (cirka 1,5 %). Var 5e år sker genomgång där 5 % av budgeten är föremål för särskild omprövning.
Finland	Ingen mekanism, men samförstånd mellan utrikes- och finansministeriet. Normalt sker justering genom tilläggsbudgetar.	Ingen mekanism, ministerierna får äska om justeringar. Kostnadsökningar pga. inflation ersätts sällan.	Omfattande produktivetsprogram för statlig sektor, inkl. budgetnedskärningar. Möjlighet att få tillbaka del av pengar för projekt som höjer produktiviteten.
Danmark	Modell finns.	Ja, sker i samband med valutakompensationen.	Årlig reduktion av alla ministeriers ramanslag på 2 %.

* Kanadensisk personal i utlandstjänst betalar hyra i nivå med hyrorna i Kanada. De får även ytterligare kompensation i länder med högre levnadskostnader.

Kompetensförsörjning (kapitel 7)

Utredningen har fört samtal med personalansvariga från fyra jämförbara länders utrikesförvaltningar och respektive ambassader i Stockholm (Danmark, Finland, Nederländerna och Storbritannien). Frågor som strategisk och långsiktig kompetensförsörjning, arbetsgivaransvar, löner och villkor, bemanning av hardshiporter, rotations-system, utbildning, rekryteringsformer, externrekryteringar och genomsnittlig ålder berördes. Utredningen reserverar sig för eventuella ändringar eftersom informationen inhämtades under hösten 2009 och våren 2010.

Danmark

Ansvaret för HR-frågor i den danska utrikesförvaltningen centraliseras alltmer och kommer även inbegripa f.d. Danida och danska Exportrådet.

De olika anställningsformer som förekommit ska harmoniseras. Den övervägande delen av anställd personal betraktas som generalister. Andelen specialister ökar dock. Samtidigt specialiseras generalisterna i högre grad än tidigare, särskilt längre fram i karriären.

Många av specialisterna vill bredda sin kompetens och bli generalister.

Den interna arbetsmarknaden i den danska utrikesförvaltningen är öppen i bemärkelse att alla kan söka utlysta tjänster. Beslut om tillsättningar fattas centralt. Normalt följer inte en utlandsstationering på en annan utan efter 3–4 år ute följer 3–4 år i Köpenhamn. Många söker sig till den danska utrikesförvaltningen från andra ministerier. Samtidigt är intresset från anställda i utrikesförvaltningen att ta uppdrag i andra ministerier lågt. Det finns ett önskemål att öka utbytet men det faktum att utrikestjänsten har ett rotationssystem och övriga ministerier tillämpar fasta befattningar lägger hinder i vägen.

Förflyttningsplikt tillämpas genom beordrade stationeringar. Utrikesförvaltningen tar stora familjehänsyn i den praktiska tillämpningen. Man har svårigheter att bemanna hardshiporter som inte uppfattas som politiskt centrala och synliga, t.ex. i Västafrika. Bagdad, Kabul och Islamabad är däremot inte lika svåra att bemanna.

Diplomater anställs i en gruppantagning motsvarande det svenska diplomatprogrammet. Särskild betoning ligger vid språkkunskaper. Programmet är tvåårigt och bygger på praktiskt arbete på två olika kontor varvat med generell utbildning.

Inga formella chefskriterier existerar, men trenden går i den riktningen. Det är en regel att personalen ska ha tjänstgjort ute för att få bli chef. Ökade krav ställs på utechefer i takt med att ansvar för verksamhet decentraliseras. Bl.a. på biståndsområdet saknas ibland chefer med tillräcklig kompetens. Beslut om chefstillsättningar fattas på olika sätt. För de tyngsta chefsbefattningarna (t.ex. Washington, London, Moskva och NATO) fattar statsministern beslut, för alla andra befattningar tas besluten i utrikesförvaltningen på högsta tjänstemannanivå.

Den danska utrikesförvaltningen har ett utvärderingssystem som bygger på medarbetarsamtal, meritdialog och enkätförfarande. Resultaten används bl.a. för ledarskapsbedömning. Införande av ett mer transparent och individuellt lönesystem pågår. Temporära tillägg och påslag liksom bonusmekanismer kommer att ingå.

Ett arbetstidsredovisningssystem infördes i utlandsorganisationen under mitten av 2000-talet.

Personalutbytet med andra institutioner är utvecklat. Ett sjuttioal personer är tjänstlediga för uppdrag i internationella organisationer. Departementet finansierar också studier i vissa fall, sär-

skilt genom programmet *Danish Institute for Study Abroad*. Det förekommer också forskningsstipendier.

Finland

Den största personalutmaningen i Finlands utrikesförvaltning låg i förestående kompetensväxling pga. omfattande pensionsavgångar. Stödpersonal hade inte rekryterats sedan 2006 medan det såg bättre ut på diplomatsidan eftersom årliga antagningar gjorts utan avbrott. Den personal som tidigare sysslat med ekonomiadministration behövde omskolas för att stärka stödpersonalkategorin. Dessutom hade den finska utrikesförvaltningen enligt regeringens s.k. produktivhetsprogram krav på sig att minska personalen med 164 tjänstgörande under perioden 2006–2010.

Finska UD har en årlig diplomatantagning med omkring 15–20 personer som anställs. Runt 800 stycken söker varje år. Ingen annan del av det finska Regeringskansliet har motsvarande program. Rekryteringens inriktning läggs om efter behov, dvs. att vissa år prioriteras ekonomer, andra år rysktalande osv. Programmet är två år där praktik varvas med utbildning. Språkrav ställs på de som tas in; flytande finska, svenska och engelska, samt ytterligare ett språk (franska, tyska, spanska eller ryska) på god nivå.

Förflyttningsplikten för diplomater är reglerad i lag, men tillämpas inte strikt i praktiken. Dock är förvaltningen noga med att tydliggöra för nyrekryterade att man förväntas tjänstgöra utanför Europa, i vissa fall med tuffa villkor. Departementet hade inga större problem att bemanna utlandsorganisationen vilket kunde bero på att antalet uteposter minskat de senaste åren, medan personalantalet inte sjunkit på motsvarande sätt. På sikt förutsågs dock ökade problem, främst orsakade av säkerhetsbrister på vissa orter.

En oroande tendens var att allt fler tjänstemän flyttade ut utan sin familj. Andelen antogs ligga över 20 procent. Ekonomi och familjeförutsättningar som ”två karriärer” utgjorde huvudorsakerna.

Finska UD har tillämpat ett system för utvärdering av personal byggd på utvecklingssamtal. Medarbetare har utvärderat chefen och chefen medarbetarna. Systemet hade haft vissa brister och avsikten var att införa ett 360-graders system i samtliga ministerier (utvärdering av t.ex. en chef skulle göras av överordnad chef, chefskolle-

gor och medarbetare). En anpassad version för UD var under utarbetande.

Ledningens ambition var att öka den externa rörligheten bland UD:s personal. Personalen tjänstgör ogärna på andra departement eller myndigheter. Dock märktes en tendens av att flera yngre diplomater helt lämnar förvaltningen.

Departementets utbildningsenhet ansvarade för att utarbeta underlag för en kompetensförsörjningsstrategi.

Nederländerna

Nederländska utrikesförvaltningen stod inför ett generationsskifte. Under den senaste tiden hade antalet personal i utrikesministeriet dragits ned med cirka 420 personer. Ytterligare 10–12 procent av personalen förväntades lämna.

All personal på nederländska utrikesministeriet rekryteras på samma sätt, inkl. biståndspersonalen. Specialisering sker efter hand genom *in house training*. Sedan 1990 har man regler om normalt två utlandsposter och därefter en hemmapost.

Det fanns en viss friktion mellan de olika professionella kulturerna; främst mellan den allmänna diplomatin och biståndsdiplomatin. Departementet märkte ett ökat behov av professionell biståndskunskap, vilket man skulle försöka tillfredsställa. Ett visst antal experter på olika områden rekryteras årligen (IT, ekonomi, juridik, m.m.), men hittills inte specifikt för utvecklingssamarbetet. Man hade möjlighet att tidsbegränsa rekryteringen av specialister och annan extrapersonal till tre år plus ytterligare tre år om det förflutit ett antal månader mellan kontrakten.

All personal har förflyttningsplikt och den föreföll tillämpas relativt strikt. Årligen roterar cirka 800 personer, 500 under ordinarie förflyttningsomgången och återstoden under året till följd av vakanser vid sjukdom och dylikt.

Det finns 15 hardshipklasser. Tjänstgöring på svåra poster belönas därigenom ekonomiskt men också genom löften om bra placeringar efteråt. Man försökte sätta de främsta förmågorna på svåra poster för att därigenom öka attraktionskraften.

Utvärdering av personalen skedde med olika metoder. Det finns bl.a. ett system med bedömningsformulär som fylls i av ett antal medarbetare och av den bedömde själv, och med vars hjälp den anställde kan få sin självbild ställd mot verkligheten. Bedömnarna

förblir anonyma men personalledningen får tillgång till de ifyllda formulärens i efterhand. Därutöver sker betygssättning och bedömning av chefer. Personalsamtal ägde rum varje år. Omdömen och protokoll från personalsamtalen visas för vederbörande person och för personalledningen. Resultaten av bedömningarna matas in i en HR-bas som sedan används vid den mycket datoriserade matchningsprocess, grundad på ansökan, som äger rum varje vår inför höstens förflyttningar. I ansökan kan olika önskemål sättas upp som skall motiveras. I matchningsprocessen deltar simultant personer från personalavdelningen och kontaktpersoner för de olika enheterna. Resultatet godkänns av en intern kommission med vice generalsekreteraren som ordförande. Det var mycket ovanligt att departementets politiska ledning försökte påverka denna del av personalplaneringen. Personalen var inte sällan kritisk eftersom systemet upplevdes som mekaniskt. Det fanns ofta fler sökande än lediga tjänster, huvudsakligen pga. nedskärningar utomlands. Ambassadörer och vissa andra högre tjänster omfattas inte utan utses på annat sätt.

Växeltjänstgöring mellan olika ministerier var ovanlig, både hemma och ute. De övriga ministeriernas behov av utlandsbevakning möttes i stor utsträckning av att de tillsätter egna attachéer. En översyn av hela attachéverksamheten pågick. Ett antal anställda i utrikesförvaltningen, då cirka 120 stycken, sekonderades till olika organisationer och större företag i Nederländerna.

Utrikesministeriet har inlett ett utbytesprogram med vissa andra ministerier. Dessa var avtal med kvantitativa angivelser för personalutbyte. Ett utbyte sträckte sig över 3–4 år och skulle motsvara en vanlig postering. Från centralt håll framhöll man att ett sådant utbyte är bra för karriären.

Storbritannien

British Foreign and Commonwealth Office (FCO) har ett centraliserat rekryteringssystem. Det är upplagt efter kategorierna A–D, där C hyser t.ex. nyanställda diplomater och B motsvarar ungefär tredje sekreterare, samt kategorierna 1–3 för chefsposter. För att befordras mellan kategorierna och mellan deras underindelningar genomgår den anställda mycket noggranna utvärderingar både vad gäller kompetens, lämplighet och ledaregenskaper. FCO har valt

ett stramt och centraliserat befordringsförfarande för att motverka okontrollerade kostnadsökningar.

Utöver detta jämförs de anställdas insatser löpande mot verksamhetsmål, i ett system för meritutvärdering. Ansvar för systemet vilar på chefer i linjen. Utvärderingar sker på individnivå med hjälp av en särskild metod.

Diplomatantagning sker varje år. Ungefär 30 personer tas in. De väljs ut från en allmän intagning till statens program för offentliganställda. Till det söker cirka 20 000 årligen, varav cirka 9 000 anger preferens för internationella frågor. De 30 diplomaterna väljs ur denna grupp som inledningsvis tjänstgör två år i London, ett år på en politisk enhet, ett år på en serviceenhet, varefter de sänds på utlandstjänstgöring. FCO ställer i princip inga särskilda krav på förhandskunskaper. Det finns inga andra befordringskriterier än utvärderingarna såsom tjänstgöringsår utomlands, erfarenhet från annat departement, o.d.

Hittills har FCO inte upplevt några omfattande avhopp. Livstidskarriären är fortfarande vanlig vilket ses som ett tecken på att man är en attraktiv arbetsgivare. FCO är dock i behov av en ökad omsättning, varför erbjudanden om tidig pension förekommer. Vissa problem att få personal till hardshiporter upplevs, men villkorsprogrammen är ganska flexibla. En särskild variant tillämpas för Bagdad och Kabul.

FCO införde för ett år sedan ett helt decentraliserat ansökningsförfarande, inte helt olikt det svenska. Annonsering sköts av ansvarig utlandsmyndighet eller enhet som också bedömer ansökningar och fattar beslut om tillsättningen. FCO har liksom andra utrikesförvaltningar en blandning av generalister och specialister. Ett ökat behov av vissa typer av specialister noteras, t.ex. vad gäller budgetadministration.

Ambassadörer besöker regelmässigt, inför utstationering och vid hembesök, samtliga departement vars frågor de är berörda av i sin postering.

Ledorden för brittiska diplomater är att kunna agera flexibelt, fokuserat and snabbt. Rekryteringen ska rikta sig mot analytiska, lärande och sociala personer som är villiga att ta tuffa posteringar. Färre välbetalda ska anställas och gärna promovera goda yngre förmågor tidigare. Utbildning och språk ska prioriteras. De bästa förmågorna ska till de värsta platserna.

Enkät till utlandsmyndigheterna – metod och resultat

Enkäten skickades ut i december 2009 och sista svarsdatum var den 16 december. För vissa utlandsmyndigheter beviljades uppskov till januari 2010. I de fall de skriftliga svaren innehållit oklarheter har de kompletterats med telefonsamtal.

Frågeställning

Utrikesförvaltningsutredningen ska lämna förslag till åtgärder som förbättrar samarbetet om styrningen av utrikesrepresentationen. Utgångspunkten är att utrikesrepresentationen är och ska vara hela Regeringskansliets organ. Utlandsmyndigheterna utför även uppdrag åt många andra delar av svensk förvaltning. Många olika undersökningar om olika aspekter av utrikesförvaltningen har gjorts, men det saknas i princip uppgifter om det arbete som utlandsmyndigheternas personal utför för andra delar av Regeringskansliet och för andra uppdragsgivare. Omfattningen måste dock åskådliggöras för att skapa en mer korrekt bild av utlandsorganisationens verksamhet och på sikt möjliggöra koppling till resurser.

I enkäten har utlandsmyndigheterna därför fått svara på följande frågor:

1. Hur stor andel av arbetstiden har utlandsmyndigheten avsatt för uppdrag för Statsrådsberedningen och övriga departement?
2. Vilket departement/Statsrådsberedningen har utlandsmyndigheten utfört mest arbete åt, och vilken typ av uppgifter rör det sig om?
3. Hur har mängden arbete för övriga departement eller Statsrådsberedningen utvecklats under de senaste tio åren?

4. Hur stor andel av arbetstiden lägger utlandsmyndigheten på arbete åt offentliga uppdragsgivare utanför Regeringskansliet?

Frågorna rör bara det arbete som utförs av UD-finansierad personal. Detaljer kring hur frågorna ställts och avgränsats kan utläsas ur själva enkäten som utgör annex 1. EU-representationen i Bryssel är undantagen från undersökningen och de Stockholmsbaserade sändebuden har undantagits från sammanställningen då deras arbetssituation visat sig svår att redogöra för i denna enkät.

Resultat

Resultaten ska ses i ljuset av vissa mätsvårigheter. Då utrikesförvaltningen inte har något etablerat system för tidmätning bygger enkäten på retroaktiva uppskattningar. Exempelvis har inte alla utlandsmyndigheter kunnat svara på grund av personalrotation som försvårar bedömningar i efterhand. Av dessa skäl ska inte siffrorna tolkas som helt exakta. Kvalitén är emellertid tillräcklig för att resultaten väl ska avspegla den generella trenden. Trenden bekräftas även av en mindre undersökning som gjorts hos Statsrådsberedningen och departementen (utom UD) samt flertalet intervjuer.

Svaren på fråga 1 och 3 redovisas i regioner, indelade enligt följande:

AF	Afrika
AME	Nord-, Central- och Sydamerika samt Karibien
ASO	Asien och Oceanien
EC	Östeuropa och Centralasien
EU	EU:s medlemsstater
Europa	Europeiska länder som inte är EU-medlemmar
MENA	Mellanöstern och Nordafrika
Multilat.	Multilaterala utlandsmyndigheter

De kvalitativa svaren på fråga 2 har tagits i beaktande i utredningen, men presenteras inte här. Svaren på frågorna 1, 3 och 4 redovisas i tabellerna nedan.

Fråga 1 **Arbete åt andra departement samt Statsrådsberedningen i procent av den totala arbetstiden**

	Beskicknings- chefen	Utsända	Utsända inkl. chef	Lokalt anställda	Samtliga anställda
AF	5 %	7 %	6 %	5 %	5 %
AME	15 %	12 %	12 %	9 %	10 %
ASO	10 %	9 %	9 %	7 %	7 %
EC	10 %	10 %	10 %	7 %	8 %
EU	28 %	29 %	29 %	14 %	20 %
Europa	14 %	13 %	13 %	7 %	10 %
MENA	11 %	9 %	9 %	8 %	9 %
Multilat.	36 %	27 %	27 %	16 %	23 %
Totalt	17 %	17 %	17 %	9 %	12 %

Andelen har beräknats utifrån det totala arbetet på de 79 utlandsmyndigheter som har kunnat besvara frågan.

Fråga 3 **Förändring av arbete för övriga Regeringskansliet**

Region	Antal utlandsmyndigheter per svarskategori				Totalt
	Minskat < 20 %	Oförändrat	Ökat < 20 %	Ökat > 20 %	
AF	1	2	4	1	8
AME	1	1	3	2	7
ASO		5	4	3	12
EC		1	2		3
EU		1	8	16	25
Europa			6	2	8
MENA		1	3	2	6
Multilat.			1	2	3
Totalt	2	11	32	28	73
Andel	3 %	15 %	44 %	38 %	

Raden *andel* visar hur många procent av utlandsmyndigheterna som angett respektive svarskategori av de 73 utlandsmyndigheter som kunnat svara på frågan.

Fråga 4 Arbete åt andra uppdragsgivare än Regeringskansliet i procent av den totala arbetstiden

Samtliga anställda i UR	
AF	18 %
AME	10 %
ASO	6 %
EC	7 %
EU	12 %
Europa	10 %
MENA	16 %
Multilat.	10 %
Totalt	11 %

Andelen har beräknats utifrån det totala arbetet vid de 79 utlandsmyndigheter som har kunnat svara på frågan.

Annex 1 – Enkät

Vägledning

Arbete som utförs på uppdrag av annan del av regeringskansliet, RK.

Uppgift 1

I tabellen nedan ber vi er i procent uppskatta hur stor andel av arbetstiden som avsätts för uppdrag för SB och övriga departement, utöver UD, för beskikningschef, för personal utsänd av UD samt för de av UD lokalanställda. Det är viktigt att göra en så god och verklig-hetstrogen uppskattning som möjligt. Exempel på ifylld tabell återfinns på bilagans sista sida.

- Tabellen nedan omfattar kategorierna beskikningschef, övriga UD-utsända och av UD lokalanställda. (Obs, tjänstgörande med annan huvudman ingår inte i tabellen).
- Inom parentes i vänsterkolumnen fylls antalet tjänstemän i kategorin i. Antalet ska omfatta samtlig personal i respektive kategori, oavsett arbetsinnehåll. Kontrakterad städ- och vaktpersonal ingår inte.
- Angivelserna i högerkolumnen görs i genomsnittlig procent av den totala arbetstiden.
- Vid angivelse ska man utgå från en normal arbetsfördelning och belastning, dvs. bortse från EU-ordförandeskap, sommar- eller julförhållanden m.m.
- Uppgifter som innebär att RK-IT, RK Arkiv & Bibliotek eller annan central RK-enhet besöker UM för att serva system, ge stöd eller utbilda personal ska ej tas med.

- Den hantering av migrationsärenden som eventuellt utförs vid utlandsmyndigheten ska ej inräknas i tabellens procentangivelser. Rapportering till Ju om migrationsfrågor som görs av UD-personal utgör emellertid uppdrag för annan del av RK och ska ingå i procenttalet.

Kategori	Arbete åt övriga RK, tid i procent/kategori
Beskickningschef	
Övriga UD-utsända (antal:)	
Av UD lokalanställda (antal:)	

Uppgift 2

Ange det/de departement eller SB som ambassaden/representationen/GK främst utfört uppgifter åt, samt vilken typ av uppgift som i huvudsak utförts (jmf lista med exempel sist i enkäten):

Uppgift 3a)

På det övergripande planet ombeds utlandsmyndigheten i nedanstående tabell ange allmänt om och i så fall hur förändring skett av utlandsmyndighetens verksamhet för övriga regeringskansliet under de senaste 10 åren. Markera med X i lämplig ruta.

Övriga RK
Minskat > 20 %
Minskat < 20 %
Oförändrad
Ökat < 20 %
Ökat > 20 %

Eventuell kommentar:

Uppgift 3b) (valfri)

För UfU är det centralt att kunna bedöma förändringar över tid av uppgifter som utförs åt övriga regeringskansliet liksom dess volym. I den mån utlandsmyndigheter har tidsserier för t.ex. besök, förfrågningar, icke-diarieförda rapporter osv. över de senaste åren ber UfU er därför, separat, redovisa hur uppdragen för andra delar av regeringskansliet utvecklats i förhållande till UD-uppgifterna.

Uppgifter som utförs på uppdrag av andra myndigheter m.m.

Uppskattning i uppgift 4, nedan, ska innefatta arbete som utförs av utsänd och lokalanställd UD-personal åt Hovet, riksdagen, svenska förvaltningsmyndigheter, landsting, kommuner och andra delar av det officiella Sverige.

I uppskattningen ingår inte

- arbete som utförs av tjänstemän med annan huvudman än UD
- arbete för andra departement (vilket redovisats i detalj i fråga 1–4)
- migrationsverksamheten
- samarbete med svenskt näringsliv
- uppdrag för myndigheter som ligger under UD
- den allmänna informationsverksamheten som riktar sig till det civila samhället (skolklasser, föreningsliv)

Uppgift 4

Uppskattningsvis, hur stor andel i procent av den UD-avlönade ambassadpersonalens tid läggs ner på arbete för andra uppdragsgivare än RK?:

Exempel på ifylld tabell, Uppgift 1

Kategori	Arbete åt övriga RK, tid i procent/kategori
Beskickningschef	10
Övriga UD-utsända (antal: 3)	15
Av UD lokalanställda (antal: 7)	7

Kommentar:

För gruppen ”Övriga UD-utsända” skulle t.ex. snittet 15 % kunna motsvaras av att de tre personal arbetar 10 %, 15 % resp. 20 % med uppgifter för övriga RK.

Exempel på uppgifter som utförs åt andra delar av regeringskansliet, Uppgift 2

Besök, inkommande svenska

- Planering/bokning
- Deltagande
- Protokoll
- Körningar

Besök, utgående från värdlandet/organisationen

- Planering/bokning
- Deltagande
- Protokoll

Förhandlingsuppdrag på instruktion (främst del/repr.)

Deltagande i tillresande förhandlingsdelegation (främst del/repr.)

Kontaktskapandet

Representation

Mindre begäran om information

Rapportskrivning

Myndigheter och aktörer inom handelspolitik, EU:s inre marknad och främjande

Myndigheter och aktörer inom handelsministrarnas ansvarsområden

Exportkreditnämnden (EKN)

Exportkreditnämnden (EKN) är en myndighet under UD med uppgift att främja svensk export och svenska företags internationalisering genom att erbjuda konkurrenskraftiga exportkredit- och investeringsgarantier. EKN ansvarar för att utfärda statliga exportkredit- och investeringsförsäkringar (s.k. statsgarantier) som skyddar exportörer mot förluster i exportaffärer. Exportkreditnämndens verksamhet ska bedrivas så att den är självbärande över tiden och samtidigt erbjuda de svenska exportföretagen villkor som motsvarar vad konkurrerande företag i andra länder kan erhålla. EKN rapporterar till UD:s enhet för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM).

Kommerskollegium (KK)

Kommerskollegium (KK) är Sveriges myndighet för utrikeshandel och utrikespolitik. Myndigheten förser regeringen med analyser och annat underlag inför förhandlingar och diskussioner i EU och WTO. Kommerskollegium fungerar också som ombudsman och s.k. SOLVIT-center (nätverk i EU/EES med uppgift att informellt lösa handelshinder på EU:s inre marknad). Ett annat arbetsområde är EU:s gränsåtgärder, t.ex. tullar och importlicenser. Till KK är *Open Trade Gate* knutet med uppgift att understödja exportföretag

från utvecklingsländer på den svenska marknaden. Kommerskollegium rapporterar till UD-FIM.

Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (Invest Sweden)

Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (Invest Sweden) är den centrala myndigheten för investeringsfrämjande. Myndigheten har till uppgift att genom information, kontakter och fokuserade projekt aktivt medverka till att utländska företag i olika former investerar eller samverkar med svenska företag för att få till stånd investeringar i Sverige. Invest Sweden hade i januari 2011 fem utlandskontor – New York, Tokyo, Shanghai med filialkontor i Peking samt New Delhi. Invest Sweden rapporterar till UD-FIM.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac)

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) är Sveriges nationella myndighet för ackreditering, dvs. granskning och godkännande av certifieringsorgan, kontrollorgan och laboratorier. Swedac samordnar även den svenska marknadskontrollen och tar fram regler för exempelvis mätinstrument och ädelmetallarbeten. Inom samtliga områden har Swedac internationella uppgifter. Lagstiftning och överenskommelser inom Europa och globalt styr Swedacs verksamhet. Swedac rapporterar till UD-FIM.

AB Svensk Exportkredit (SEK)

AB Svensk Exportkredit (SEK) är ett av staten helägt aktieföretag med UD som huvudman. SEK:s uppdrag är att säkerställa tillgång till finansiella lösningar för export och infrastruktur genom att tillhandahålla lång- och medelfristiga krediter. SEK hjälper företag att hitta rätt export- och projektfinansiering och samarbetar med banker och andra finansiella institut för att nå mindre och medelstora företag med konkurrenskraftig finansiering. SEK är i första hand inriktat på finansiering av affärer med medellånga och långa exportkrediter. På uppdrag av svenska staten administrerar SEK det svenska systemet för statsstödda exportkrediter (CIRR-krediter). SEK rapporterar till UD-FIM.

Svenska institutet (SI)

Svenska institutet (SI) är en myndighet under UD som har till uppgift att sprida information och kunskap om Sverige i utlandet och att svara för utbyte med andra länder inom kultur, utbildning, forskning, demokrati och samhällsliv i övrigt ("att sätta Sverige på kartan"). SI är verksamt inom offentlig diplomati, dvs. att förstå, informera, påverka och bygga upp relationer med allmänhet, näringsliv och civila samhället i utlandet. SI har under senare år givits uppgifter som innebär ett ökat fokus på Sverigefrämjande. Verksamheten ska främja svenska intressen och bidra till tillväxt, sysselsättning och kulturell utveckling i Sverige. Genom strategisk kommunikation och internationellt utbyte inom kultur, utbildning och forskning samt demokrati främjas samarbete och långsiktiga relationer med andra länder. Verksamheten genomförs i form av projekt och sker i hög grad i samverkan med de svenska beskickningarna och utländska samarbetspartners. Si har egen närvaro utomlands genom en avdelning i Paris. SI rapporterar till UD-FIM.

Sveriges exportråd (Exportrådet)

Sveriges exportråd (Exportrådet) har till uppgift att ge stöd till svenska företags internationella affärsutveckling. Exportrådet ägs gemensamt av staten och näringslivet. Staten representeras av UD (handelsministern) och näringslivet av Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening (SAU). Det delade ägarskapet ger Exportrådet en unik ställning som avspeglas i verksamheten. Exportrådet har ett offentligt finansierat uppdrag att främja svensk export men utför även avgiftsfinansierade konsulttjänster. Det statliga uppdraget innefattar avgiftsfri exportinformation, kompetensutveckling för företag och vissa riktade satsningar på mindre företag, strategiska affärssektorer och särskilt intressanta tillväxtmarknader. Verksamheten i Sverige bedrivs vid huvudkontoret i Stockholm och av regionala exportrådgivare i varje län. På huvudkontoret finns en central exportservice som förmedlar marknadsinformation och exportteknisk rådgivning som svar på frågor från företag och andra intressenter. Utomlands finns Exportrådet på plats med svenska och utländska medarbetare på drygt 50 marknader. Exportrådet samarbetar också med svenska ambassader, konsulat och handelskammare över hela världen.

Sveriges standardiseringsråd (SSR)

Sveriges standardiseringsråd (SSR) är svensk huvudman för svensk standardisering som utförs av erkända svenska standardiseringsorgan. Medlemmar är staten, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svenskt Näringsliv, Svensk Handel och Svenska Bankföreningen. SSR erkänner svenska standardiseringsorgan och tillhandahåller ett register över fastställd och upphävd svensk standard. Ansvaret för statens medlemskap i SSR ligger inom Regeringskansliet på UD-FIM.

Andra näraliggande verksamheter

Almi Företagspartner AB (Almi)

Almi Företagspartner AB (Almi) är ett bolag under Näringsdepartementet som har i uppdrag att främja utvecklingen av konkurrenskraftiga små och medelstora företag samt stimulera nyföretagande i syfte att skapa tillväxt och förnyelse i svenskt näringsliv. Almi finns i alla län och erbjuder hjälp med finansiering och rådgivning för affärsutveckling. Koncernen får driftsanslag från staten. Flertalet av Exportrådets regionala exportrådgivare för småföretag sitter i Almis lokaler.

Försvarexportmyndigheten

Försvarexportmyndigheten inrättades den 1 augusti 2010 och lyder under Förvarsdepartementet. Myndighetens verksamhetsområde är statligt svenskt exportstöd till försvarsindustrin och ansvar för försäljning och upplåtelse av materiel inom försvarssektorn. Med exportstöd avses insatser för att stödja företagans exportansträngningar i form av t.ex. deltagande vid besök, resor och demonstrationer för intressenter och potentiella kunder. Myndigheten ansvarar även för försäljning av överskottsmateriel från Försvarmakten vilket Försvarets Materielverk (FMV) tidigare ansvarat för.

Handelskamrarna

Det finns över tio regionalt baserade handelskammare i Sverige, varav åtta är organiserade i Svenska Handelskammarförbundet. Deras huvuduppgift är att skapa goda förutsättningar för näringslivet i hemma-regionen och att främja handel över gränserna. Handelskamrarna erbjuder också tjänster, kurser, rådgivning och förmedlar affärskontakter mellan företag i olika länder. I ett drygt 20-tal länder finns svenska utlandshandelskamrar eller motsvarande. Det Svenska Handelskammarförbundet ingår i ett internationellt nätverk med över 10 000 handelskamrar. Utrikeshandelskamrarna utgör ett komplement till Exportrådets utlandskontor och kan företräda medlemsföretag vid kontakter med myndigheter i värdlandet. De är också en samlingspunkt för svenska företag i utlandet.

Swedfund International AB (Swedfund)

Swedfund International AB är ett av staten helägt aktiebolag med UD som huvudman. Bolaget erbjuder riskkapital och kompetens för investeringar i Afrika, Asien, Latinamerika samt Östeuropa (ej EU-länder). Målet är att bidra till utvecklingen av lönsamma företag och därmed stimulera hållbar ekonomisk utveckling i de länder där investeringar sker. Swedfund investerar tillsammans med strategiska partners, i första hand svenska företag som vill etablera sig på en ny marknad eller expandera verksamheten. Den strategiska partnern ska vara beredd att dela den finansiella risken med Swedfund och ta ett operativt ansvar. Swedfund erbjuder riskkapital i form av aktiekapital, lån, garantier och delfinansiering av leasingavtal. Beslut om investeringar fattas på affärsmässiga grunder. Swedfund rapporterar till UD:s enhet för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet (UD-USTYR).

Tillväxtanalys (TA)

Tillväxtanalys (TA) (och Tillväxtverket) bildades i april 2009 och ersatte Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) och Glesbygdsverket. Myndigheten lyder under Näringsdepartementet och har regeringens uppdrag att belysa de områden som har störst betydelse för tillväxt. Myndigheten ansvarar för utlandsbaserad omvärldsbevakning vid

kontor i Bryssel, Peking, Tokyo, New Delhi och Washington. Ett kontor planeras att öppna i Brasilia. Utlandskontoren ska samverka med andra svenska främjandeorganisationer på orten. Det övergripande målet är att stärka den svenska konkurrenskraften och att skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag i alla delar av landet. TA arbetar med utvärderingar, analyser och statistik i ett brett svenskt och internationellt perspektiv. Arbetet vilar på vetenskap och beprövad erfarenhet och TA:s kunskapsunderlag ska ligga till grund för politiska ställningstaganden i regering och riksdag.

VisitSweden

Främjandet av Sverige som turistdestination hanteras främst av VisitSweden AB, som ägs till hälften av staten genom Näringsdepartementet och till hälften av Svensk Turism AB, som i sin tur ägs av den svenska besöksnäringen. VisitSweden koncentrerar sitt arbete till 13 länder (Norge, Danmark, Finland, Ryssland, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien, USA, Frankrike, Italien, Spanien, Kina och Japan). VisitSweden har som övergripande mål att bidra till att Sverige har en hög attraktionskraft som turistland och har en långsiktigt konkurrenskraftig turistnäring, som bidrar till hållbar tillväxt och ökad sysselsättning i alla delar av landet. Anslaget från staten finansierar basverksamheten och uppdraget att marknadsföra varumärket Sverige. Besöksnäringen finansierar marknadsföringen för sina egna produkter.

Utöver ovanstående aktörer kan även nämnas Svensk Handel, Näringslivets Internationella Råd (NIR), Innovationsbron AB, kommuner, regionförbund, landsting, länsstyrelser m.fl.

Next Generation Strategic Management for Diplomacy

*The Capabilities Required to Manage Strategic Capital and
Drive Policy Innovation in a Radically Changing World*

Rudolph C. Lohmeyer
Prepared for the Swedish Foreign Service Inquiry

Rudolph Lohmeyer
President, The Lohmeyer Group
Email: rcl3@lohmeergroup.com

IMPORTANT NOTE

The content of this paper represents solely the views of the author. It reflects neither the positions of the Swedish Ministry of Foreign Affairs nor of the Swedish Foreign Service Inquiry. It is not based on an assessment of the planning functions of the Swedish Ministry of Foreign Affairs, the U.S. Department of State or any other single organization. Its recommendations are based on work and conversations with many diplomats, diplomatic institutions and planning professionals over the last 7 years.

Executive Summary

Effective statecraft in the 21st century requires an unprecedented degree of strategic processing power. The global operating environment demands an enhanced ability to observe, interpret, prioritize and act on the massive global flow of interconnected events and information. This ability – or its absence – will determine significantly the adaptive capacity of the state in the period of historic change that we have entered. Given the intensity of the global competition for influence, developing this strategic processing power will be of particularly vital importance for medium and small states. They must compensate for their disadvantages in scale by building asymmetric advantages in strategic disciplines that effectively multiply power and influence:

- *Anticipation*: Anticipating events and acting early in the temporal sequence when leverage is greatest;
- *Collaboration*: Capturing, integrating and sharing diverse streams of knowledge and insight;
- *Prioritization*: Setting clear strategic priorities and making timely decisions accordingly; and,
- *Alignment*: Aligning all available sources of power, crisply and consistently following through on decisions, and learning from the results more rapidly than other actors.

In most states, the institution that most clearly has the human capital, global presence and networks, and – of particular significance – the mandate to lead the development and coordination of this strategic capacity in support of the elected government is the Ministry of Foreign Affairs (“MFA”). While the military and intelligence communities also have critical responsibilities in these areas, they are limited by mandate and orientation to a focus on threats and the assessment of existing choices. The role of MFA’s, on the other hand, is distinguished by its vital focus on strategic opportunities as well as threats and its responsibility for creatively and transparently generating foreign policy alternatives. That is, in most countries, MFA’s represent the indispensable engine of innovation in foreign policy and grand strategy. The challenge, however, is that in terms of the strategic management capabilities required to play this role, many MFA’s are still relying on an institutional

‘nervous system’ that was designed to manage a very different global operating environment using what are now outdated tools and processes. As a result, notwithstanding the indispensable role of these national diplomatic institutions in securing the interests of their citizens in the future, their capacity to do so is unclear. In particular, in categories that represent negative corollaries to each of the strategic disciplines above, many existing MFA strategic planning processes feature the following weaknesses:

A Reactive Orientation

- Inability to Enable Anticipatory, Proactive Action and Investment Systematically
- Lack of Systematic Preparedness for Potential Strategic Shocks
- Lack of Processes for Identifying and Managing Strategic and Operational Risk

Knowledge Fragmentation

- Inability to Capture, Integrate and Synthesize Organization-wide Knowledge
- Weak Institutional Capacity for Collaborative Planning and Innovation with Key Partners

Underdeveloped Prioritization Capacity

- Insufficiently Actionable Clarity of Strategic Intent
- Absence of Rigorous Decision Support Capabilities
- Inability to Prioritize Comprehensively and Strategically Among Investments
- Lack of a Capabilities-Based Planning Capacity

Dilution of Effort

- Lack of Standing Processes for Driving Whole-of-Government Strategic Alignment
- Weak Linkages Between Goals and Resources
- Inadequate Results-Based Performance Measurement and Accountability
- Insufficient Strategic Management Capacity in the Field

- Inconsistent Ability to Communicate Compelling Resource Requests

To the extent they apply, these weaknesses in the strategic management process significantly diminish the potential effectiveness of diplomatic institutions. In particular, they naturally lead to:

- *An Event-Driven Orientation*: A predominantly tactical and reactive rather than proactive approach to policy development and diplomatic action
- *Unpreparedness*: A need to “reinvent the wheel” at the beginning of each new, unanticipated crisis
- *Lost Leverage and Opportunities*: A tendency to focus on threats to the exclusion of opportunities and difficulty in accessing the knowledge of the entire organization and the distributed network of partners to identify all potential sources of leverage
- *Confusion in the Field*: Insufficiently precise strategic clarity hinders empowerment and independent action
- *Accelerating Obsolescence of Capabilities*: A portfolio of institutional instruments that often lags current best practice standards by several generations
- *Weakened Impact*: Challenges in concentrating effort and investment to achieve decisive, enduring results caused by an insufficient institutional ability to prioritize strategically and the absence of strong, inclusive processes for joint planning and collaboration
- *Chronic Underfunding and Understaffing*: An insufficient ability to make persuasive cases for resources

To address these common weaknesses and to create a truly transformative strategic capacity, this paper recommends investing in the following capabilities in 4 categories:

Anticipation, Orientation and Preparedness: The purpose of the capabilities in this category is to maximize the extent to which the decisions of leadership are informed by awareness of the current and future and operating environment, the long-term interests of citizens in that environment, and critical potential contingencies and risks. They include:

- Systematic Strategic Foresight
- Internal Strategic Assessment
- Contingency Prioritization and Preparedness Planning
- Risk Management

Integrated Collective Intelligence: The purpose of the capabilities in this category is to harness the power of the collective knowledge, social capital and innovative capacity of the institution and its extended network in support of both policy design and execution. They include:

- Strategic Knowledge Management
- Social Capital and Network Management
- Collaborative Planning and Innovation Processes/Toolset

Prioritized Direction Setting and Decision Support: The purpose of the capabilities in this category is to ensure that strategic priorities are set and necessary decisions made regarding long-term direction and immediate events on a timely basis and with the benefit of both the best possible insight and most powerful supporting instruments. They include:

- Integrated Policy, Strategy and Resource Plan Development
- Capabilities-based Planning
- Decision, Analysis and Program Evaluation Support
- Investment Portfolio Management

Alignment and Assessment of Action and Investment: The purpose of the capabilities in this category is to translate strategic intent and policy priorities into continuously improving performance and results throughout the organization using all available sources of leverage. They include:

- Leadership-led Strategy, Performance, and Resource Reviews
- Strategy-Driven Resource Management
- Distributed Strategic Management
- Whole-of-Government Strategic Alignment

The Case for Investment

The value of creating the portfolio of planning capabilities outlined above is a function of both the investment of organizational time and resources required to do so and the benefits that such a capability will generate for the ministry and the state. In terms of benefits, these tools are intended to improve both the effectiveness and the efficiency of diplomacy by enabling superior anticipation, collective intelligence, clarity of intent, speed of decision-making, alignment of effort and rapid learning from results – all hallmarks of strategic excellence. While framed here from the perspective of MFA's, these benefits would accrue to the full spectrum of diplomatic institutions including, for example, the European External Action Service (EEAS) which has the advantage of starting from a relatively clean institutional slate. In terms of costs, the investment required is not significant and can be made gradually over time. The first and most important step is to begin integrating the current policy, strategy and resource planning processes more closely. The primary new investments required are in the development of strategic management expertise, the design and implementation of new processes and the application of technology. All of these can be undertaken in ways that minimize cost and risk. They do not require a "big bang" approach. For example, the new areas of required expertise can be simultaneously developed internally and accessed via network arrangements with think-tanks and the academic community. Technology components can and in many cases should be outsourced to optimize the investment required to keep the capabilities current as the external technology environment evolves. Perhaps the primary investment required is that of leadership involvement and political capital, which again will be the primary determinant of the success of the proposed transformation. This is balanced by the fact that the core benefits of the effort will accrue most to directly to the leadership of the ministry, strengthening their ability to achieve desired foreign policy outcomes on behalf of their fellow citizens – the ultimate beneficiaries.

The Strategic Role of Diplomacy in 21st Century Statecraft

The most appropriate institutional home for the portfolio of capabilities proposed here is certainly a worthy subject for debate and no doubt varies by country. In general, however, Ministries of Foreign Affairs are the institutions most singly responsible for making it possible for their elected governments to manage global uncertainty effectively and on a genuinely whole-of-society basis. This role cannot exclusively be the province of military or intelligence communities given the central requirements of maintaining collaborative transparency, generating innovative policy alternatives and considering strategic opportunities as well as threats. It is also not a role well-suited to ad hoc arrangements and the occasional think-tank white paper. Nor can it, for the foreseeable future, be entirely passed on to a transnational body. Specifically national interests will persist in the period of historic transition and great uncertainty that we have entered and still must be protected and advanced by national governments. Doing so in the 21st century will require intensely proactive statecraft oriented by the integration of future-driven analysis with the real-time, real-world insight and influence that only diplomats in the field can provide. To achieve tangible, enduring results, it also will require the ability to translate that anticipatory insight systematically into aligned investment, action and follow-through on the ground. Finally, it will require a newly innovative orientation. This must include an increased willingness to experiment and an enhanced ability to learn rapidly and continuously from successes and failures – and to refine efforts accordingly. The recommendations in this paper are intended to help make this level of institutional performance possible.

Introduction: Strategic Humility and Its Imperatives

Helmuth von Moltke the Elder famously said, “No plan survives contact with the enemy.” This can be extended with equal accuracy to the encounter of strategic plans with the world. For this reason, traditional strategic planning and its focus on the production of planning documents is often dismissed as being of second order

importance at best or complete irrelevance at worst. This critique is entirely valid – and increasingly irrelevant.

Strategy is no longer about plans, if it ever were. At the best practice level in both public and private sector organizations today, strategy is a dynamic, distributed process that functions in effect as the “nervous system” of the organization – linking awareness and understanding to intention and action. It is the continuous process of assessing the emerging operating environment, defining objectives and pathways of innovative action through it, taking focused action accordingly, and adjusting the approach based on results and ongoing changes in the environment. Traditional strategic planning often featured both the hubris of believing that a “most likely future” can be known and a lazy willingness to leave bedrock assumptions unexamined. Next generation strategic management, on the other hand, is grounded in both humility and resource-sensitive practicality. It continually challenges its own assumptions and those prevailing in its domain, systematically expands and deepens its sphere of awareness, and rigorously prioritizes among multiple courses of action and investment. It encourages intelligent debate, orchestrates higher-order collective intelligence, and continuously drives innovation in all areas to maximize both readiness for the future and clarity of intent regarding its desired form.

Building this type of next generation strategic management capability requires time, investment, expertise and – perhaps most of all – leadership. In particular, it requires an acknowledgment of the fact that strategy is a distinct, demanding professional discipline. It is not an activity that can be performed proficiently without training and support. Nevertheless, its implementation does not require massive investment or a “big bang” process of organizational change. Its main components (with the possible exception of a core group of trained strategists and planners) are already in place in most global institutions – albeit on a fragmented basis.

Given this, the widespread absence of effective strategic management across many types of organizations is usually a function of one of three factors: (1) sheer bureaucratic dysfunction and structural weakness; (2) unfamiliarity with the current disciplines of strategic management and their benefits; or, (3) a leadership that believes that it is capable of designing and managing strategy and sustaining continuous improvement in performance without a systematic means of doing so that leverages the entire organization. In diplomatic institutions, this last issue often predominates. For

better or worse, the days when even the most brilliant leaders can be effective in developing and executing strategy without strong supporting systems and processes are long over. The complexity and competitive intensity of the global operating environment are now simply too great and evolving too quickly. Thus, the imperative for diplomatic organizations is to institutionalize attributes that have long distinguished great diplomats – deep understanding, foresight, prioritization, execution and follow-through. This paper outlines a portfolio of institutional capabilities for doing precisely that.

I. Context: The Institutional Demands of Radical Change

“The world that is rising is still half buried beneath the debris of the world that has fallen, and amid the immense confusion of human affairs, no one can say what will remain of old institutions and mores and what will eventually disappear.”

Alexis De Tocqueville

It may be an intrinsic aspect of human nature to think that the times in which one is living are the most complex and challenging ever witnessed. Only historians seem immune to this perception. Nevertheless, it is difficult to deny that the world has entered a period of uncertainty and accelerating change that, if not unique, is certainly extreme in both magnitude and complexity. In particular, the world is in the midst of at least five historic transitions:¹

- The shifting balance and changing nature of geopolitical and economic power, including the rise of state capitalism
- The radical democratization of both knowledge and the instruments of global communication
- The accelerating and pervasive explosion of scientific, engineering and technological advance
- An unprecedented demographic and social transformation and the proliferation of fragile states
- A growing disequilibrium between economic competition, resource availability and environmental security

¹ These transitions (and the trends of which they consist) are not the focus of this paper and are therefore presented only at the very highest level here.

Each of these transitions is characterized by tremendous uncertainty, but their simultaneous occurrence is creating existential challenges for many of the core institutions of our society. The recent financial crisis is an early example of what is likely to become much more common in the future; namely, the inability of key institutions to anticipate and adapt to changes not only in the global operating environment, but even in the specific domain for which they are responsible. The sequence of institutional creation, obsolescence and reinvention is a central aspect of the very process of history.² Institutions and the organizations in which they take form (including states, bureaucracies and market systems) are created by human beings to manage and bring predictability to key areas of uncertainty. They are designed to manage one set of circumstances and then often become brittle and unable to respond to change over time. In an environment of expanding resources, brittle institutions can persist for a very long time in comfortable irrelevance. In times of resource scarcity and deepening uncertainty on the other hand, the fundamental choice for many institutions is between adaptation and disappearance.

The Adaptive Function of National Diplomatic Institutions

For deeply globalized states, this inexorable logic of institutional “natural selection” places particular importance on the effectiveness of their national diplomatic institutions or ministries of foreign affairs (“MFAs”). These organizations have unique responsibilities to citizens at the juncture of the historic transitions above and the changing nature of national sovereignty. This is particularly true in Europe given the still-forming balance in practice between the role of member states and the EU in securing the long-term interests of citizens; however, it applies in all cases given the extent to which the primary sources of uncertainty and strategic surprise are now fundamentally global in nature, while the institutions of global governance remain only partially functional. The fading of the boundary that once separated domestic and international policy domains is accelerating as global strategic considerations increasingly penetrate all areas of economic life. This process is elevating

² See Douglass North, Nobel Prize winning economist, in *Understanding the Process of Economic Change*.

the importance of international law³ and therefore diplomacy as the strategic importance of complex negotiations regarding rule-sets increasingly rivals or even surpasses that of traditional security competition. In natural response, a host of previously domestically-oriented institutions have become increasingly active globally – each in its own functional domain. However, the most critical of these issues are increasingly defined by their interconnectedness (e.g., between climate and economic policy, development and security policy, etc.) placing a rising premium on effective strategic coordination and integration. Among the standing executive institutions of democratic governments, MFA's are in many cases most directly responsible for planning and coordinating cross-governmental action in global affairs – and for considering the totality of national interests.⁴ Thus not only must MFAs calibrate the position of the state within larger regional and global governance institutions – balancing national interests with those that apply at these other increasingly vital levels; they also must play a key adaptive role in collaboratively orchestrating the global activities of the internal institutions of the state. These factors combine to create a degree of complexity for national diplomatic institutions that can only be addressed with significantly more sophisticated instruments of strategic management.

The Changing Variables of Statecraft and Diplomacy

In parallel to the emergence of these new institutional demands facing MFAs, the players, rules and instruments of statecraft itself are in the midst of a period of fundamental change. State-to-state diplomacy remains fundamentally important, but requires increasing degrees of global orchestration. Communication and negotiation remain essential, but now must occur with a wider range of actors and often require technical expertise in domains far from the traditional disciplines of international relations.⁵ This does not mean that diplomatic institutions must retain this expertise internally; doing so is neither feasible nor desirable. However, they now must excel at identifying the need for that expertise, locating it wherever it resides in the government, and decisively coordinating

³ See Philip Bobbitt, *The Shield of Achilles*, (New York: Random House, 2002).

⁴ They generally play this coordinating role without decision-making authority.

⁵ For example in science, engineering and technology; financial analysis, valuation and deal structure; corporate strategy; etc.

its application. In addition, the revolutions in information and communication technology, including the rise of social media, have permanently altered the value of the traditional reporting and communication roles of diplomats, while placing a growing premium on the action and engagement-oriented aspects of their work. What increasingly distinguishes diplomats in the field from internet-enabled analysts at headquarters is their unique ability to cultivate social capital and influence; build first-hand, high-resolution and non-open source knowledge of the political and strategic landscape; convene, align and mobilize key partners; and, manage diverse teams to achieve tangible results on the ground. Thus, from yet another perspective, the complexity and operational intensity of diplomacy are rising exponentially.

At the geopolitical level, the diffusion and changing nature of power and the growing intensity of the competition for influence demand that states be better able to align and concentrate the force of their efforts leveraging all available sources of national power. The environment increasingly demands true whole-of-government and in some cases even whole-of-society alignment of effort. It also crucially demands more speed. The increasing complexity and accelerating operational tempo of the emerging global operating environment is causing the value of purely reactive diplomacy to diminish. As a result, the demand for proactive, anticipatory, multi-actor engagement is rising inexorably. This form of diplomacy requires a sophisticated ability to anticipate developments and to analyze the social dynamics and patterns of influence by which they can be shaped. At the same time, it requires an institutionalized ability to make long-range decisions and sustain their implementation. In short, in the current and emerging operating environment, effective action simply requires more strategic processing power. More specifically, it requires an institutionalized capacity to:

- Sustain systematic, anticipatory awareness of their strategic operating environment;
- Understand their state's and citizens' long-term interests and priorities within that environment;
- Harness the collective intelligence of the entire organization and its extended networks;
- Enable their political leaders to make best possible decisions based on independent, rigorous analysis;

- Set and manage clear immediate and long-term priorities and meaningfully specific objectives;
- Determine, design, and develop the capabilities necessary to achieve those objectives; and,
- Align resources with and manage performance against those priorities.

Taken together, these “strategic management” capabilities represent the core adaptive capacity of the state in the service of its citizens and society. In most states, the institution that most clearly has the human capital, global presence and networks, and – of particular significance – the mandate to lead this comprehensive strategic work in support of the elected government is the Ministry of Foreign Affairs. While the military and intelligence communities also have critical responsibilities in these areas, they are limited by mandate and orientation to a focus on threats and the assessment of existing choices. The role of MFA’s, on the other hand, is distinguished by its vital focus on strategic opportunities as well as threats and its responsibility for creatively and transparently generating foreign policy alternatives. MFA’s therefore represent an indispensable engine of innovation in foreign policy and grand strategy. The challenge, however, is that in terms of the strategic management capabilities required to play this role, many national governments are still relying on an institutional ‘nervous system’ that was designed to manage a very different global operating environment using what are now outdated tools and processes. As a result, notwithstanding the indispensable role of national diplomatic institutions in securing the long-term interests of their citizens, their capacity to do so is unclear.

II. Orienting Definitions

To understand the features of the strategic culture most prevalent across MFA’s, it will be important to establish several operational definitions of the key and often confused terms of policy, strategy and resources. These are only working definitions for the purposes of this paper as there is no formally agreed upon lexicon of planning terminology.

- *Policy*: A “policy” generally refers to a principle or guidance mechanism for decisions. For the purposes of this paper and in the foreign policy context on which it is focused, policy can be defined as the official guiding orientation or position of a state with respect to a given issue or set of issues. Policy ‘software’ can be instantiated in laws, rules, the speeches of the heads of institutions (policy-makers) and various other forms, public or non-public. Policy defines the parameters within which a given government will act (reactively or proactively) with respect to a given issue. It may include goals and the strategies and resources that will be used to achieve them, but those are not central to its definition.
- *Strategy*: Strategy is an overused term and an under-practiced discipline. It is too often used to mean simply “how” to do anything intentionally. To avoid this error, the term can be distinguished by four defining requirements. First, strategy pertains to choices of specifically long-term consequence. Second, a decision can be meaningfully said to be strategic only if it bears a significant relationship to a given mission or central purpose consisting of multiple linked activities. (In contrast, the term tactics is reserved for issues of primarily only near-term direct consequence and those only partially or peripherally related to a central purpose or mission.) Third, strategy is intrinsically perspectival; that is, it requires a defined acting ‘subject’ with a specific perspective and set of interests. Finally, strategy pertains in all cases to actual choices⁶ and prioritization. In functional terms, again for the purposes of this paper, strategic planning is the process of: (a) defining goals and objectives; (b) prioritizing among them; and, (c) designing and planning the actions and investments by which those goals and objectives will be achieved (in particular based on explicit consideration of internal resources and external conditions). Although not central to the definition, strategy also ideally includes monitoring performance against objectives and adapting accordingly. Strategy often necessarily and correctly overlaps with policy (as defined above) in the definition of goals and objectives.

⁶ The classic test of this criterion is to ask if the opposite of a given “strategy” represents a plausible choice. Thus by this test, “improve performance” is not a strategy as its opposite (“degrade performance”) is not a plausible choice.

- *Resources*: There is little confusion about the definition of resources. For the purposes of this paper, the term “resources” refers to the assets used to accomplish a goal or objective. What is vitally important, and too often forgotten in government, is that resources must be understood comprehensively; that is, they include all resources: human, financial, physical and intellectual.⁷ This aspect of the definition is of particular salience in the current environment because of the austerity efforts underway in many countries. Those efforts often feature a focus on “available” resources rather than “comprehensive” resources. What this means in practice is that entrenched interests are able to protect resources from consideration by the strategy process. The result is to make truly strategic expenditures shifts nearly impossible.

III. Diagnosing the Problem – Part 1: Organizational Challenges to Strategic Coherence

Although statecraft and the foreign policy enterprise are supreme examples of long-term and fundamentally strategic endeavors, the day-to-day practice of the discipline of diplomacy that supports them is in many ways necessarily reactive – mirroring the political processes to which it is tied in so many ways. Diplomats must be sensitive to immediate circumstances and able to notice and respond to changes rapidly. Details matter, short-term political considerations can never be disregarded, and brief windows of opportunity are often of decisive importance – particularly in the context of the global media environment. Unfortunately, this reactive operational orientation in the field and the system of incentives that it creates across MFAs has eroded the strategic culture of the supporting institutions. This has both led to and been exacerbated by a perennial under-resourcing of the diplomatic function.⁸ To put it simply, the reactive has crowded out the proactive. Among the clearest internal manifestations of this reactive orientation (and increasingly among its root causes) are the surprisingly common weaknesses of traditional MFA policy, strategic and

⁷ In the purest sense, the term “resources” includes political resources, but “political will” is excluded for the purposes of this paper.

⁸ Although some countries have begun to make progress in addressing the issue of underfunding, it remains widespread.

resource planning processes.⁹ To begin to understand these weaknesses, it will be useful to consider several of the organizational challenges that drive them.

The Political – Professional Divide: In diplomatic institutions, the divide between the political leadership¹⁰ and the professional or career staff is both a central cause and a costly result of the weakness of strategic management. This divide is a function of many factors. First among these is the simple fact of the difference in time horizons and corresponding divergences in incentive structures. The political leadership of any government ministry has only a 3–5 year window within which to accomplish its aims. This short time horizon can drive an urgent results orientation within the organization, but it can also lead political appointees toward an excessive focus on shallower, near-term policy outcomes at the expense of longer-term priorities. Second, given potential differences in political orientation, appointees can also often be inclined to limit the policy-making process to a trusted inner circle of like-minded staff – constraining their ability to tap the institutional knowledge and operational capacity of the ministry. Finally, political appointees have strong incentives to maximize their freedom of action, often making them disinclined to be “encumbered” by a powerful and binding strategic management process – regardless of its potential benefits for their ability to lead the organization and drive enduring results effectively.

Professional staff, on the other hand, have natural bureaucratic incentives to place priority on long-term policy results and the long-term interests of the institution itself, but they can also fall prey to “empire-building” and turf wars at the expense of true strategic priorities. They also can often become invested in retaining legacy processes and resistant (passively or actively) to efforts by political staff to drive real and necessary change. Finally, in the case of most MFA’s, the innovative capacity of professional staff has been limited by the fact that no meaningful time or capacity for strategic foresight has been built into the day-to-day processes which they must execute. Under any combination of these

⁹ In many cases, these weaknesses apply to large governmental institutions in general. They are less common in the private sector because these flaws cannot survive in a competitive market unless protected by high barriers to entry, monopolistic power or government subsidy.

¹⁰ This refers not to members of parliament, but to the politically appointed personnel within government ministries whose term of service is linked to that of the elected government of which they are a part.

circumstances, this divide can be a source of significant mistrust and organizational dysfunction. Although superior leaders find ways to bridge this divide, institutionalized arrangements for doing so on a consistent basis are rare.

The Policy-Strategy-Resources Gap: Among the key and most common bureaucratic results of the political-professional divide is the segregation of the policy, strategic and resource planning processes. This segregation, in turn, leads to many of the weaknesses to be discussed. At the highest level, it undermines the ability of an MFA to create a coherent and optimally resourced political and operational strategy. The internal costs of the Policy-Strategy-Resources gap can be understood in terms of its consequences for the divided functions themselves.

- *Policy Planning:* As defined here, “policy planning” does not refer to policy-making as it occurs within various regional and functional units or bureaus as part of their everyday work. Instead, this refers to the institution-wide policy planning office, function or process that provides intellectual support to the Foreign Minister on issues that cut across the institution. When these functions are segregated from resource and strategic planning, they tend to adopt a focus on broad, conceptual policy issues. In some countries, they have come to be populated over time primarily with academics to the exclusion of both professional planners and diplomats. Without specific planning competence or field experience, policy planning offices can often become speechwriting shops – a vitally important task, particularly from the perspective of political staff, but not one that can meaningfully be called planning. In addition, while their proximity to the Foreign Minister gives them great influence, their segregation from resources severely limits the depth at which they can meaningfully shape substantive issues. Since resources are central to choices and prioritization and those are, in turn, the essence of strategy, the end result is that policy planning loses its strategic role.
- *Strategic Planning:* Over the last 5–10 years, formal strategic planning of some kind has become increasingly common in government institutions of all types. However, when these activities are segregated from the policy process, they can become bureaucratic requirements with little real power to drive results or change. They are often sustained to meet a legislative

requirement or in an effort to create more transparency and accountability. The products they generate include strategic plans that translate policy priorities into goal frameworks. However, as they are often not linked directly to resources and often do not receive strong sponsorship from senior leadership, these frameworks are in many cases primarily only symbolic.

- *Resource Planning*: Because so much of the resource pool in government organizations is fixed and so little is at least apparently discretionary, resource planning is often simply a budget development and execution function. In times of fiscal austerity, its profile rises primarily because its role in finding savings and/or implementing blunt across-the-board cuts. In times of surplus, the resource planning function is most often only responsible for executing the resource allocation decisions of senior leadership without offering any deep strategic or analytic support. Thus resource planning becomes an opaque process behind closed doors that is driven by neither the strategic or policy planning functions and is insufficiently supported by visibility into the actual relationship between objectives, resources and results.

The divided approach to policy, strategic and resource planning in many MFAs does not generally represent an intentional choice. Instead, it is the result of dysfunctional bureaucratic incentives playing out over a long period of time. Internally, this divide can disable the adaptive capacity of the organization by separating what needs to be done from how it must be executed and funded over time. Externally, it can also be a significant constraint on effectiveness by slowing decision-making and limiting the ability to make long-term investments. More generally, it contributes to making diplomacy too much about getting the words right and not enough about achieving results on the ground.

IV. Diagnosing the Problem – Part 2: Common Systemic Weaknesses

As a result of these fundamental challenges to strategic coherence, many diplomatic institutions are increasingly vulnerable to being surpassed by events and the agility of emerging global actors. Interviews and work with many diplomats, diplomatic institutions and

specifically diplomatic planning professionals over the last 7 years suggest that many of the most pressing and long-standing weaknesses of strategic management are nearly identical across even highly distinct cultures. This suggests that the mismatch between the planning capabilities of diplomatic institutions and the demands of the emerging global operating environment is as much a system-wide as institution-specific phenomenon. In fact, the persistence of the weaknesses may well be a function of the relative lack of competition between diplomatic institutions and other categories of actors. Until recently, given the overriding focus on government-to-government consultation, the absence of external “evolutionary pressure” has created few incentives for innovation in diplomatic practice. These weaknesses manifest themselves as a set of common divergences from what best-practice performance includes in the 21st century. They are presented here in four broad categories:

A Reactive Orientation

- *Inability to Enable Anticipatory, Proactive Action and Investment Systematically:* The lack of rigorous, systematic and comprehensive foresight capacity in large diplomatic institutions has made it difficult for an anticipatory orientation to emerge. When this capacity is absent or weak, individual policy-makers must commission analyses in specific domains on an ad hoc basis or simply limit their efforts to acknowledged current circumstances or a lowest common denominator consensus regarding the “most likely future.” This inability to systematically track and analyze trends and to consider the evolving range of plausible possible future operating environments (or scenarios) strengthens the “tyranny of the present,” induces an excessive focus on discrete events and threats at the expense of context and opportunities, and generally reduces significantly the institutional capacity to take anticipatory, proactive action and make long-term investments.
- *Lack of Systematic Preparedness for Potential Strategic Shocks:* This refers to the absence of any systematic process for: (a) identifying, analyzing and prioritizing the range of possible stra-

tegic shocks or surprises¹¹ that could be of vital national significance; and, (b) developing and rehearsing comprehensive responses to those potential shocks of greatest significance and likelihood. It is distinguished from the trend-centered instrument above by its focus on preparedness for non-linear “forcing events” and “wild cards” – the hallmark of resilience. The absence of this capability can have catastrophic consequences.

- *Inability to Identify and Manage Strategic and Operational Risk:* This involves the lack of an institutional process for identifying and managing important risks to the institution, its strategy and its stakeholders. The term “risks” refers here to the set of primarily internal issues that may compromise the ability of the organization to achieve its mission. They are distinct from the “strategic shocks” discussed above, which refer to major potential events in the external operating environment.¹² Risks can include everything from process weaknesses related to the security of IT systems (such as those that made “Wikileaks” possible notwithstanding massive security investments) to the insufficient hiring of staff with specific language skills likely to be needed in the future. In the private sector, risk management processes are considered central to the leadership’s fulfillment of its fiduciary responsibility to stakeholders. In government, it should be given the same level of importance.

Knowledge Fragmentation

- *Inability to Capture, Integrate and Synthesize Organization-wide Knowledge:* Diplomacy is a human-driven and knowledge-intensive enterprise. Given the global experience, presence and social networks of diplomats, the knowledge resources of MFAs are of significant value even in the context of the global revolution in the availability of knowledge and information. The contexts in which diplomats operate and the observations their training and experience make possible provide a potentially invaluable repository of knowledge not available via open source channels. However, the actual value of this knowledge is greatly limited

¹¹ For example, the outbreak of active war on the Korean peninsula, the collapse of the regime in Burma, a global flu pandemic, etc.

¹² The two domains are often closely linked, as in the case of Wikileaks, and therefore should be managed on an integrated basis.

by the inability of most MFAs to capture, integrate and make it available. In the current and emerging global operating environment, this weakness represents a growing threat to the very relevance of diplomatic institutions because the insight of relatively isolated individuals, not matter how brilliant, is increasingly trumped by real-time collaboration and the power of collective intelligence. The linkages connecting apparently unrelated issues are becoming increasingly important strategically. As a result, the value of a global organization's knowledge is greatly determined by the degree to which it is integrated and accessible for unified analysis. It is no longer sufficient to have brilliant, knowledgeable diplomats around the world without a flexible means of unifying and analyzing that knowledge and making it available to each diplomat wherever they are in real time.

- *Weak Institutional Capacity for Collaborative Planning with Key Partners:* There is a striking lack of innovative, collaborative strategic culture connecting MFA's to each other and to the increasingly important universe of non-state actors. Even multi-lateral institutions, notwithstanding the intrinsically collaborative nature of their mandate, too often limit their work to only the most traditional forms of collective decision-making and strategy design. To a large extent, this weakness derives from valid but manageable concerns regarding control and secrecy, and a lack of expertise and experience in applying best practice techniques of collaborative planning (e.g., scenario-based planning, joint solutions experimentation, contingency response rehearsals, etc.) to issues that are over the immediate horizon. Unlike many leading military organizations, which have long convened creative, anticipatory planning and experimentation activities that bring together various "coalition partners," MFAs historically have been lacking in this regard. The result is that the global community of states is spending much more time jointly rehearsing for military contingencies (as is absolutely critical) than it is collaboratively and proactively working to anticipate and prevent conflict using these powerful techniques. This same weakness limits the ability of MFAs to engage non-state actors. Their proliferation and growing power has added tremendous complexity to the increasingly central diplomatic challenge of orchestrating the achievement of desired results in

the field. Nevertheless, there do not appear to have been significant investments in the ability of MFAs to convene and collaborate with these actors proactively either in the field or at home to cultivate strategic alignment, effective burden-sharing or policy innovation.

Underdeveloped Prioritization Capacity

- *Insufficiently Actionable Clarity of Strategic Intent:* This refers to the gap between having a “policy” and having a “strategy” – with the clear priorities for action and investment implicit in the latter. This weakness derives from the fact that while all MFAs have a specified foreign policy, and many have documented high-level strategic objectives, few have translated those into a set of detailed, realistic, prioritized goals and objectives in terms of specific desired outcomes or clear, detailed guidance down to the level of diplomats in the field. The result is a clear incentive for diplomats to either invent their own strategy or – more commonly – to adopt a defensive and reactive approach, responding to events as they emerge with insufficient clarity regarding what they should be advancing. Just as important, not having a significant degree of documented strategic clarity makes it difficult to align the resources and efforts of partner organizations – whether from within or outside the government.
- *Absence of Rigorous Decision Support Capabilities:* Many diplomatic organizations lack an institutionalized process for providing decision information to senior policy-makers that is independent and analytically rigorous. The decision support processes in MFA's often feature an excessive reliance on analytical resources with partisan interests in a given issue and few standing mechanisms for getting an informed “second opinion.” They also often lack comprehensive consideration of implications in all relevant areas. There is also often an absence of any systematic process for testing strategies and concepts. For senior leaders, the absence of such a multi-perspective, multi-technique process is a dangerous liability. It is often approximated by having a talented inner circle and supporting staff. But the lack of a rigorous, institutionalized decision support capability leaves the decision process vulnerable to myriad biases, blindspots and arbitrary influences.

- *Inability to Prioritize Comprehensively and Strategically Among Investments:* Much resource planning in government agencies is focused primarily on a given year's budget increment or – more likely today – decrement. Government institutions rarely consider their entire portfolio of investments and resource streams in terms of strategic value. The result is a shallowing out of strategic discretion and the reinforcement of barriers to deep change. The incapacity for prioritization and comprehensive assessment is a fundamental weakness, particularly in times of budgetary austerity, because it makes optimal budget cuts difficult to execute. As a result, too often wholesale budget cuts are applied across an entire institution without regard to the impact on performance.
- *Lack of a Capabilities-Based Planning Capacity:* The foreign policy options available at every given moment are fundamentally constrained or enabled by the institutional capabilities or tools that are in place to support them. Capabilities, in this sense, include everything from language skills, secure communication technologies, and embassy compounds to domain-specific technical expertise, pre-staged crisis response partnerships and rapidly deployable micro-embassies. Understanding one's portfolio of capabilities and evolving that portfolio based on future-driven requirements is an institutional discipline that requires long-term commitment. Military organizations have perennially required these processes because technological developments have always been a primary driver of competitive advantage in the military domain. This required military planners to think systematically about what capabilities they might need in their "toolkit" to be prepared for the full range of possible future circumstances including the capabilities of their adversaries. The tools of diplomacy, on the other hand, remained fairly stable for centuries. Now, for many reasons including the fact that technological advance has transformed the domains of knowledge and influence, diplomatic institutions must become just as adept at thinking and planning in terms of capabilities as their military counterparts. Thus far, most have not.

Dilution of Effort

- *Lack of Standing Processes for Driving Whole-of-Government Alignment:* Strategic coordination of foreign policy design and execution across multiple ministries or departments is most commonly the responsibility of the MFA given its unique responsibility for the totality of the state's global interests. Within any given mission/embassy, the strength and effectiveness of this coordination is often primarily a function of the ability of the Ambassador. What is lacking in many MFA's, both at headquarters and in the field, is a strategic management process that can integrate the input of other ministries to create truly unified, whole-of-government approaches to foreign policy issues. In a global environment in which policy challenges are increasingly and intrinsically interdisciplinary,¹³ it is vital to be able not only to "coordinate" across ministries, but to integrate effort and resource streams and draw deeply from diverse pools of technical expertise in unified and innovative ways. However, in many MFA's, mature institutional capacity and clear lines of authority for doing so simply do not exist.
- *Weak Linkages Between Goals and Resources:* Many organizations require their units to indicate how the components of their budget link to a strategic goal framework, but they rarely require actual analysis and planning to determine what resources are needed to accomplish a given objective. This allows budgets to be presented abstractly in terms of strategic goals, but does not drive strategic budgeting – starting with what needs to be accomplished and then identifying the resources needed to do so. This results in at least three problems. First, it makes it very difficult for leaders to make large-scale trade-offs between strategic priorities based on their respective resource requirements. Second, it provides no means of systematically identifying streams of expenditure that are no longer serving a valuable purpose. Third, it does not force those responsible for executing a given strategy to do the rigorous analysis necessary to determine the level of resources they need to accomplish a certain level of performance.

¹³ The most obvious example is climate change policy, which plays out at the intersection of foreign, environmental, energy and security policy.

- *Inadequate Results-Based Performance Measurement and Accountability:* Diplomatic outcomes are notoriously difficult to measure. Nevertheless, this has led too often to the abandonment of any rigorous effort to measure outcomes and assign corresponding accountability for results. The lack of effective performance measurement and accountability significantly weakens the ability of any organization to improve performance, reward and reinvest in excellence, and refine strategy.
- *Insufficient Strategic Management Capacity in the Field:* Diplomacy is a fundamentally distributed enterprise. Its strategic management requires a process that is both top-down and bottom-up. The bottom-up dimension in the field (at the regional or mission level as appropriate) requires capacity in the form of dedicated time, training and access to expertise in strategy development. Insufficient capacity in the field forces already overloaded diplomats to take on an additional responsibility for which they have generally not been trained and for which meaningful time is rarely available. The result is often weak plans at the regional and/or mission levels – created hastily and without effective processes or supporting analysis. In addition, this lack of effective distributed strategic management capacity severely limits execution and follow-through on the ground. In this way, it represents for the Foreign Minister a direct loss of strategic and operational control.
- *Inconsistent Ability to Communicate Compelling Resource Requests:* One of the most important and widely acknowledged results of the relative weakness of many MFA strategic planning processes is that it makes it difficult to develop compelling, analytically grounded “business cases” for additional investment. In some countries, the process by which the MFA makes a budget request is almost entirely internal to the government. In others, it involves significant direct interaction with the legislative branch. But in all cases, the prospects for securing new resources for essential purposes hinges fundamentally on the ability: a) to demonstrate that all dimensions of the requested investment have been analyzed and compared to alternatives; b) to present a rigorous, realistic plan that maximizes the likelihood of accomplishing the intended objective; and, c) to make it possible for decision-makers to track progress and recalibrate effort as needed. This is another discipline at which military organiza-

tions excel for a host of reasons and at which diplomatic institutions are notoriously weak. That there is often a corresponding divergence in resource availability is therefore not surprising.

The Net Consequences

These weaknesses and capability gaps by no means can be said to apply to all MFAs and are not included here based on analysis of the planning processes within the Swedish MFA. Instead, the list represents a set of common issues that have emerged from interviews and work with various MFA's over a number of years. To the extent they do apply, however, they result in a significant diminishment of the potential effectiveness of diplomatic institutions. In particular, they naturally lead to:

- *An Event-Driven Orientation*: A predominantly tactical and reactive rather than proactive approach to policy development and diplomatic action
- *Unpreparedness*: A need to “reinvent the wheel” at the beginning of each new, unanticipated crisis
- *Lost Leverage and Opportunities*: A tendency to focus on threats to the exclusion of opportunities and difficulty in accessing the knowledge of the entire organization and the distributed network of partners to identify all potential sources of leverage
- *Confusion in the Field*: Insufficiently precise strategic clarity hinders empowerment and independent action
- *Accelerating Obsolescence of Capabilities*: A portfolio of institutional instruments that often lags current best practice standards by several generations
- *Weakened Impact*: Challenges in concentrating effort and investment to achieve decisive, enduring results caused by an insufficient institutional ability to prioritize strategically and the absence of strong, inclusive processes for joint planning and collaboration
- *Chronic Underfunding and Understaffing*: An insufficient ability to make persuasive cases for resources

Worst of all, the nature of this particular nexus of problems is that it multiplies over time. As less and less attention is paid to long-range issues and long-term investments, the planning functions responsible for those aspects of foreign policy become progressively weaker and less influential – ultimately becoming primarily a bureaucratic “box to be checked.” The result can be an institution in which major decisions about strategy and investment are often solely the outcome of internal bureaucratic competition¹⁴ to the exclusion of an intelligent, independent and continuous assessment of what is the best long-term interest of the country considering all possible courses of action. The ultimate consequence for statecraft is diminished effectiveness, efficiency and influence.

V. Building an Engine of Strategic Anticipation, Prioritization and Execution: Core Required Capabilities

Given the array of weaknesses just discussed and their consequences, what should be done? First, despite the importance of these systemic weaknesses, the guiding intent for creating an effective strategic management process should not be simply to address current failings. The design should be driven instead by the objective of a creating a truly transformative, even disruptive strategic capacity. Well-designed institutional machinery can be a powerful source of strategic advantage. For diplomatic institutions, the capabilities proposed here represent a potential “force multiplier” – strengthening their ability to anticipate and understand change, align effort and investment, and generate innovative approaches both to addressing the issues at hand and to advancing the long-term interests of the state. To realize this potential, these capabilities must be forged into a practical, day-to-day process – not an internal think-tank or speechwriting shop. The process must directly address the undeniable centrality of “events dear boy”¹⁵ in the practice of statecraft by maximizing preparedness for such events on a rigorously prioritized basis, even as it supports the ongoing design and execution of the state’s grand strategy. Designed with this forward-oriented intent, the process can become an engine of improved performance, foreign policy innovation, institutional evo-

¹⁴ This competition is of course necessary and healthy to an extent, but invariably benefits from strong supporting processes.

¹⁵ Per Harold Macmillan’s famous reply to the question of what represented the greatest challenge for a statesman.

lution and ultimately of enhanced national adaptability with respect to the global forces of change.

Creating this process does not require a massive effort or investment. In many cases, it involves refining capacities that are already in place. Many of the required raw materials, particularly in terms of intellectual talent and global networks of relationships, are present in abundance within most diplomatic institutions. What is required is first to build a set of core capabilities, and second to link them together in a process that is minimally burdensome and maximally relevant to actual decisions. The required capabilities can be framed in terms of 4 broad categories:

1. Anticipation, Orientation and Preparedness
2. Integrated Collective Intelligence
3. Prioritized Direction Setting and Decision Support
4. Alignment and Assessment of Action and Investment

In their integrated form, these categories represent a continuous cycle of analysis, action and learning. This adaptive cycle begins and ends with awareness – first of the operating environment and the long-term interests of citizens within it, and finally of the outcomes of specific policy approaches and the ways in which they can be improved. The first two layers of the process create a foundation of both anticipatory and immediate, real-time knowledge. The third layer institutionalizes the process of translating this knowledge into effective decision-making and priority-setting. Finally, in the fourth layer, the process extends to drive aligned execution and ensure follow-through on the decisions taken. Crucially, the fourth layer also includes the feedback loop allowing the institution to assess and learn from the results of the actions taken systematically. These linkages from the foresight and knowledge management processes to the core decision and execution processes of the organization are crucial to the ultimate value of the whole.

The following sections outline the baseline components of each of these overarching categories. Taken together, they are intended to represent in effect a checklist¹⁶ of the planning capabilities that a 21st century diplomatic institution requires to be effective in the current and emerging global operating environment.

¹⁶ For a treatment of the remarkable power of checklists, see Atul Gawande's recent book entitled *The Checklist Manifesto: How to Get Things Right*.

Capability Category 1: Anticipation, Orientation and Preparedness

The purpose of the capabilities in this category is to maximize the extent to which the decisions of leadership are informed by prioritized awareness of the current and future and operating environment and the long-term interests of citizens in that environment. They are centered on providing specifically future-driven insight into both opportunities and threats – as well as the evolving national interest. Their common premise is that while the future cannot be predicted, its uncertainty can and must be analytically managed – even leveraged where possible. As Niall Ferguson argued in a recent essay regarding the popular revolt in Egypt, “...the very essence of rigorous strategic thinking is to devise such...scenario[s] and to think through the best responses to them, preferably two or three moves ahead of actual or potential adversaries. It is only by doing these things—ranking priorities and gaming scenarios—that a coherent foreign policy can be made.”¹⁷ Indeed, foresight instruments can drive a more proactive approach to policy design and execution that maximizes leverage by enabling action early in the evolution of an issue – when relatively small actions can have maximum effect. Capabilities of this kind are often owned and led by military and intelligence organizations and focused exclusively on threats. However, effective statecraft in the 21st century crucially requires the ability to identify, innovatively create, and seize strategic opportunities in addition to managing threats. For this reason among others, MFA’s are particularly well-suited to leading this work on behalf of the government. The following specific capabilities represent this category’s baseline requirements.

- *Systematic Strategic Foresight*: An effective MFA strategic management process must be oriented and supported by systematic, analytical and creative strategic foresight. Foresight is a growth industry for consultants, think-tanks and academic institutions and features a proliferating universe of methodologies, but the core of the discipline is straightforward. It consists of techniques for analyzing, prioritizing and facilitating the use of the most relevant characteristics of the future operating environment. It also plays a vital role in challenging and

¹⁷ Wanted: A Grand Strategy for America, Newsweek, February 14, 2011.

expanding existing mental models. The scope of such a capability must include the emerging engines, levers and pre-conditions of change as well as the range of plausible potential future operating contexts that they imply. It also must continuously analyze the range of potential strategic surprises or shocks. To be made maximally useful and avoid the risk of excessive abstraction or generality, foresight must be led by professionals within the institution who intimately understand the nature of its work and mission. Nevertheless, this internal capability can draw heavily on the work of external academic institutions, think-tanks and other organizations as appropriate to ensure intellectual breadth. For MFA's, the foresight capability also must include the direct participation of representatives from all globally active government ministries to maximize comprehensiveness of insight and diversity of perspective. The following specific disciplines are essential:

- *Driving Forces/Trends Analysis*: This process involves the systematic identification, tracking and prioritization of key forces, trends and micro-level drivers shaping the future operating environment. It includes identification and prioritization of these forces at both the macro-level, through quantitative and qualitative analysis, and at the micro-level including by capturing and aggregating the insight of the diplomats on the ground. This dual focus is critical to the uniquely practical, reality-oriented value that diplomatic institutions can bring to this work. It also includes systematic consideration of the intersections of key driving forces and their potential strategic implications. It represents an analytic resource for decision-makers throughout the organization that facilitates their ability to understand key future-driven issues and make analytically grounded "business cases" for investment in longer-term priorities. In the absence of such a capability, policy-makers wishing to take on a longer-term strategic issue must either perform trends analysis themselves with existing resources or contract with other government agencies or external firms to do so. The result of these "foresight transaction costs" is a strong set of default bureaucratic incentives to focus on immediate issues that do not require the same degree of systematic analysis at the expense of future-driven priorities.

- *Scenario-Based Analysis and Planning*: Although they have myriad potential forms and applications, scenarios are essentially models of potential future operating environments. They can be used to plan for specific potential events, generate wholly new, future-driven strategies, and to assess the strength of current policies with respect to future uncertainty. A natural, multi-purpose starting point for institutionalizing this capability involves the development, maintenance and periodic recreation of a set of contextual planning scenarios. To maximize their value, these should be developed based on input from across the government and beyond it to include experts and professionals from a wide range of domains. They must be designed – as a set – to capture the most strategically relevant aspects of the operating environment in multiple plausible and significant combinations. This standing set of planning scenarios will provide a systematic means of both developing and testing strategies, policies and capabilities across a carefully engineered range of potential circumstances to maximize their strategic values and resilience with respect to future uncertainty. This scenario set should be used as a future-driven foundation for the development of an overarching MFA Strategic Plan and a customizable planning methodology for use by units across the MFA and other globally active ministries, thereby supporting the “distributed planning” capability described below.
- *Environmental Scanning and Strategic Surprise Analysis*: This process involves two key elements. First, it consists of the continuous surveying of the global operating environment using an array of analytic and technology-driven methods to enable the early identification of weak but potentially significant signals of change (e.g., experimental technology developments, discontinuous changes in patterns of public opinion, etc.). In addition, it involves the identification and analysis and prioritization of potential strategic surprises (including “shocks” and discontinuous opportunities) that would be of strategic significance should they occur. The environmental scanning¹⁸ process is distinct from driving forces/trends analysis by virtue of its focus on discrete, non-

¹⁸ For more on environmental scanning (also often referred to as “horizon scanning”), see George Day and Paul Schoemaker, *Peripheral Vision: Detecting the Weak Signals That Will Make or Break Your Company*, (Boston: Harvard Business School Publishing, 2006).

linear, discontinuous developments. In this way, environmental scanning is critical for minimizing strategic blind spots and “failures of imagination.” To capture the unique value of implementing this process in a diplomatic institution, it must tap the real-time awareness of diplomats in the field as a vital source.

- *Internal Strategic Assessment:* This capability consists of activities rarely included in the mandate of an MFA, but increasingly indispensable to its effectiveness – namely, full-spectrum analysis of national capabilities, strategic position and interests. Its fundamental purpose is to support the orientation of the strategy and policy agenda in terms of the long-term interests of citizens and other national stakeholders. It includes transparent and collaborative analysis of vital national assets, vulnerabilities, opportunities and challenges – both within and outside of government. These factors have always been the proper orienting points of national or “grand” strategy. However, the importance for MFAs of cultivating awareness in these areas will become increasingly important in the future because of the overwhelming complexity of balancing national, regional, and global interests in the design and execution of policy. For European states, given the anticipated continuing advance of EU integration, the work of national diplomatic institutions must now include a more granular understanding of and focus on national interests to support economic competitiveness, advance the global dimensions of domestic strategic issues and – more generally – to be able to identify and manage the international threats and opportunities of specifically national strategic importance. This will be increasingly important in a context in which broader global issues are likely to be increasingly managed by the EU and, in particular, the EEAS.¹⁹ Furthermore, this internal awareness will be crucial for securing the understanding and support of citizens for the government’s foreign policy in general – and the EU project in particular.
- *Contingency Prioritization and Preparedness Planning:* The purpose of this capability is: (a) to identify the range of strategically significant potential contingencies, including both the potential shocks identified in the foresight process and other

¹⁹ For which, it should be noted, the portfolio of capabilities proposed in this paper is at least equally relevant.

potential contingencies identified by other means; (b) to prioritize these contingencies in terms of potential impact, likelihood and other variables as appropriate; and, (c) to establish, staff and support appropriate teams drawing from relevant units and external partners as appropriate to develop detailed contingency plans for the highest priority events identified. This capability is a vital means of maximizing readiness for the most significant and likely potential future events. In particular, the systematic prioritization of potential strategic surprises makes possible a rational distribution of investments in preparedness. Although this externally oriented capability is distinct from the internally focused risk management capability proposed below, the two must be managed on a unified basis to ensure identification of significant potential linkages and interdependencies, as in the case of the Wikileaks events in which an internal risk made possible a large-scale external contingency. Explicitly identifying this linkage would have both raised the priority of the risk and increased the preparedness for the contingency.

- *Risk Management*: This capability involves a systematic, organization-wide process for identifying and prioritizing organizational risks. “Risks” in this context refer to internal organizational issues that may undermine the ability of the institution to achieve its objectives. They are distinct from strategic surprises, contingencies and shocks all of which (for the purposes of this document) refer to external events of large potential consequence. Common categories of risk include operational, reputational, financial, and compliance-related risk. Risk management must be applied comprehensively across the organization to be meaningful. It begins with the identification of potential risks from throughout the organization as systematically captured from staff, evaluation and assessment specialists, external experts, as well as from the foresight and other planning processes previously described. The comprehensive inventory of risks thus captured is updated continuously and its contents subjected to ongoing analysis and prioritization in terms of probability and scale of impact. Mitigation plans are then developed for the risks based on the prioritization process, while the most critical risks are brought to the attention of senior leadership. Again, this capability must be managed on an

integrated basis with the contingency prioritization and preparedness capability proposed above.

These anticipation-focused capabilities provide a crucial, future-driven foundation for those that follow. Their ultimate value is determined by two primary factors. First, they must be conducted systematically, comprehensively and on a sustained basis. Too often these types of activities are conducted on an ad hoc, methodologically flimsy basis with the result that they often only reinforce narrow preconceptions of what will matter most in the future. It is by virtue of methodological rigor as well as systematic and comprehensive application that these tools can minimize strategic blind spots, prevent or mitigate crises and yield transformative strategic insight. Second, and equally important, they must directly and consistently inform the decision-making process and must not become ends in themselves. Otherwise, they risk becoming only interesting academic exercises of limited practical value.

Capability Category 2: Integrated Collective Intelligence

The purpose of the capabilities in this category is to harness the power of the collective knowledge, social capital and innovative capacity of the institution and its extended network in support of both policy design and execution. These instruments make it possible to aggregate, integrate and make accessible the MFA's most valuable knowledge assets for use throughout the organization. They also greatly facilitate the mutual sharing of proprietary knowledge with partners within and outside of government. Taken together, these capabilities can transform the dispersed universe of policy-makers, diplomats in the field and trusted partners into a real-time, living knowledge and innovation network. The following specific capabilities represent this category's baseline requirements.

- *Integrated Strategic Knowledge Management:* This capability consists of the detailed analysis of the knowledge resources of the entire ministry and the wider government community, their prioritization in terms of strategic value, and the design and management of the process by which those resources are captured, integrated and made accessible for both internal analysis and real-time mobile access from the field. For diplomatic insti-

tutions, there are two immediate implications of the present global information environment in which unprecedented degrees of knowledge are available on an open-source basis. First, it places a premium on the knowledge to which diplomats in the field have access that is not available on an open source basis. Second, it demands sophisticated means of meaningfully processing and making prioritized sense of what is increasingly a continual and overwhelming flood of information. This is the province of the discipline of knowledge management, a well-established best practice in the private sector and increasingly present in government. Its purpose is to maximize the strategic value of an organization's knowledge assets by facilitating the capture, integration, tagging, sharing and visualization of proprietary knowledge. For diplomatic institutions, this requires moving toward real-time mobile reporting from the field into globally integrated knowledge databases supported by advanced visualization technologies that allow decision-makers to see and manipulate large amounts of information rapidly. It also requires giving diplomats in the field secure remote access to that database. Current best practices in this area are centered on the application of collaborative wiki-based systems that enable knowledge assets to be developed, refined and kept current by the entire network.²⁰ Regardless of the specific approaches taken, the key metric of the value of these systems is how quickly and effectively they generate usable insight for both policy-makers and professionals actively working in the field.

- *Social Capital and Network Management*: Arguably the most valuable assets of an MFA are the relationships of its diplomats with influential individuals around the world and its knowledge of the patterns and dynamics of power and influence within the global networks that those individuals inhabit. To capture this value, MFAs must cultivate and manage this social capital on a continuous and globally integrated basis. The first step in doing so is to modernize the processes by which outgoing diplomats electronically document the social network knowledge that they have spent years developing and transfer that knowledge to their successors. Second, this invaluable information must be captured and integrated on a global basis for consolidated analysis

²⁰ For an overview of these techniques and their application, see Don Tapscott and Anthony D. Williams, *Macrowikinomics: Rebooting Business and the World*, (New York: Portfolio Penguin, 2010).

at the ministry – including by experts in social network analysis. Given the advances in social network science over the last 20 years and the types of analysis it makes possible, influence – the very currency of diplomacy – can now be modeled in startlingly practical ways given a properly constructed data set. Third, given the explosive growth and political importance of social media, this internal knowledge must be married to sophisticated analysis of the online social environment. It is increasingly possible to observe opinion and interest dynamics in real time with remarkable resolution, but doing so requires both technological and analytic sophistication. Finally, this global social knowledge base must be made securely available to personnel in the field at the appropriate level of classification to enable them to leverage the social capital of the government community in support of their individual efforts.

- *Collaborative Planning and Crowdsourced Innovation:* The purpose of this capability is to reduce the transaction costs and increase the value of proactively conducting collaborative planning exercises and policy innovation experiments with other national governments, ministries within the government and non-state actors. For diplomatic institutions, exercises of this kind represent a largely unexploited means of driving strategic alignment, building trust and capturing strategic insight and operational synergies across organizational boundaries. This capability involves establishing within the institution a repository of expertise in collaborative planning, crowdsourcing and innovation methodologies. This group²¹ would have specific and continually deepening experience in applying these techniques to international policy issues requiring anticipatory multi-actor engagement. Their responsibilities would include exposing diplomats to the potential uses of these tools and supporting them directly in all aspects of their application. The group would serve as a resource for the entire ministry and other ministries of the government to draw upon as appropriate. The portfolio of methodologies would include scenario-based planning, forcing event simulations and joint rehearsals, and crowdsourced innovation and decision-support exercises. Crowdsourcing refers to use of Web 2.0 technologies including information markets, wikis and

²¹ Most likely staffed by cross-functional professionals supporting the foresight capability, and supported by external consultants as appropriate.

collaborative software based on “wisdom of crowds” models to tap the knowledge of large numbers of individuals in highly targeted ways.

The value of the capabilities in this category is centered on the effective aggregation, sharing and collaborative creation of knowledge and insight across and beyond the organization. Realizing this value hinges directly on: a) the comprehensiveness and timeliness with which these resources are captured and generated; and b) the user-friendliness of the ways in which they are made available to both leadership and professionals in the field. This latter requirement demands that data analysis and visualization tools be made widely available. In addition, these intrinsically distributed collective intelligence capabilities require effective “community management” to ensure that the network is consistently “feeding” and using the resources created. Finally, although technological sophistication is vital to the value of these capabilities, they must be managed by experienced foreign policy professionals with intimate knowledge of the day-to-day work and knowledge requirements of the institution. This is essential to ensuring the utility of the resulting resources for those they are intended to support. Diplomatic institutions have long been distinguished by the excellence of their intellectual capacity and knowledge assets. The capabilities in this category are intended to begin the process of reclaiming the value of these attributes in the current technology environment by placing the collective intelligence of the entire organization at the disposal of all of its people in real-time. This capacity will increasingly be a defining characteristic of effective 21st century diplomacy.

Capability Category 3: Prioritized Direction Setting and Decision Support

Strategy is fundamentally about choices and trade-offs. The central purpose of the capabilities in this category is to ensure that necessary decisions regarding long-term direction and immediate events are made on a timely basis and with the benefit of the best possible insight and a potent and flexible portfolio of supporting instruments. Achieving this level of performance in decision-making requires the ability: (a) to set and manage clear immediate and long-

term priorities and meaningfully specific objectives; (b) to identify and develop the capabilities necessary to achieve those objectives; and, (c) to provide leaders with rigorous, independent analysis and a range of innovative, well-understood alternative solutions. The following specific capabilities represent this category's baseline requirements.

- *Integrated Policy, Strategy and Resource Plan Development:* This capability refers to the design and development of integrated strategy. It is the integration of policy, strategy and resources that most distinguishes this capability from the current planning processes in place in many institutions. To be meaningfully integrated, the strategy development process must: (a) begin with and be oriented by the policy priorities of the sitting government; (b) include in the strategic analysis and priority-setting process both pressing policy issues and the institution's long-term commitments and operational priorities; and, (c) incorporate realistic resource planning at all levels. The full set of potential strategic priorities must be considered and ranked on a unified basis with realistic funding models attached to each proposed stream of investments. Only with this degree of integration, and the visibility that it yields into trade-offs, can leaders be expected to make optimal decisions. In addition, to realize the value of the other capabilities proposed in this paper, the plan development process is a critical juncture that must synthesize input from the following sub-processes:
 - *Foresight:* The data, analysis and planning methodologies of the foresight capability must inform and support all aspects of the plan development process from policy design to prioritization of investments. This ensures that the strategy is future-driven and can include specifically long-term priorities.
 - *Internal Assessment:* The findings of this process must orient the development of strategy to ensure both its enduring legitimacy and effectiveness.
 - *Distributed Planning:* The development of effective distributed planning capacity as described below will ensure that the ultimate strategy drives supporting plans and action at the regional, functional and mission levels and that it is informed by systematic input from the field.

- *Cross-Governmental Integration*: For MFA's, the strategy development process must include a unified view of the relevant goals, capabilities and resources of the entire government. This is essential to ensure strategic alignment, optimal use of all available assets, and elimination of unnecessary duplication of effort and investment.
- *Capabilities-based Planning*: The purpose of this analytic process is to identify, prioritize and initiate the development of the institutional capabilities (or 'hardware' as opposed to policy 'software') that will be of greatest strategic value to the organization in the future. The process begins with the evaluation of the existing portfolio of capabilities against a range of potential future operating environments and challenging potential contingencies to identify potential capability gaps. It then convenes diverse groups of internal and external experts to generate new potential capability concepts. Based on these results and the incorporation of any additional capability requirements identified through other activities, the process then involves developing and presenting strategic and resource plans for the identified capabilities that demonstrate greatest potential value. (For example, in an MFA, this process would be very likely to identify social media competence and technical capacity as required capabilities for effective public diplomacy in the 21st century.) Once identified, capabilities are then funneled into the investment portfolio management process described below.
- *Decision, Analysis and Program Evaluation Support*: This capability includes two broad categories of activity:
 - *Decision and Analytic Support*: This is an institutionalized process and repository of expertise for providing independent analytic advice to MFA leadership as requested on any of the MFA's strategies, ongoing projects (or "programs") and investments. To ensure its independence, this capability must be delivered by teams that are not affiliated with any of the organizational units subject to their assessment. The centerpiece of this capability is a rigorous analytic methodology for rapidly providing diverse, multi-perspective decision information to the Foreign Minister and other MFA leaders. Its technical expertise should include: social network analysis; science-based root-cause and non-linear conse-

quence analysis; financial modeling and analysis; and, traditional capacity in historical, economic and political analysis drawing in particular on the knowledge of experienced diplomats. One example of its analytic products would be assessments of the potential long-term consequences of various policy alternatives. Its methodological portfolio should include techniques for performing simulated strategic interactions, scenario-based robustness testing, and the various tools of large group collective intelligence (e.g., decision markets). As is true for many of the capabilities proposed in this paper, this type of decision support does not require a standing functional unit, but can be created by the integration of distributed analytic capacity from across the government and outside (e.g., the think-tank and NGO communities).

- *Project/Program Evaluation*: This process involves systematically ensuring that organizational units, missions and large independent contractors are using comprehensive project management plans and practices at a specified level of sophistication to ensure the achievement of agreed objectives. It includes assessments of the resource implications of proposed projects, programs and/or policies, analyses of project risks, and advisory support and training for projects deemed to be at risk of failure.
- *Investment Portfolio Management*: This capability is a well-established best practice in resource and IT management. It merits separate treatment here because of its particular value as a decision support instrument for leadership. Its fundamental purpose is to provide a systematic, comprehensive and strategic basis for prioritizing among projects and for optimizing both their mix and their sequencing. It does so by translating the budget of the entire enterprise into a portfolio of on-going and time-limited projects and then analyzing each in terms of various customizable variables including cost, strategic value, risk, and path dependence. The process generates a comprehensive foundation of information that greatly strengthens the ability of leadership to understand trade-offs in terms of strategic priorities and make decisions accordingly.

The capabilities in this category yield their fundamental value by allowing leadership to set clear strategic priorities and then make

near, medium and long-term decisions accordingly. In addition, these capabilities minimize the vulnerability of the decision-making process to political or bureaucratic biases, unforeseen consequences, near-term distractions, groupthink and a host of other painfully widespread dysfunctions.

Capability Category 4: Alignment and Assessment of Action and Investment

The purpose of the capabilities in this category is to translate strategic intent and policy priorities into continuously improving performance and results using all available sources of leverage. They are intended to: (a) drive focused, distributed action against specified priorities; (b) allocate resources and manage performance against those priorities; and, (c) align the efforts and investments of all key partner entities in their achievement, including other government ministries, partner countries and non-state actors as appropriate. These are the capabilities that most distinguish strategic management from traditional strategic planning by introducing the cycle that connects defined priorities with necessary resources and actual accomplishment – or the lack thereof. It includes the process of analyzing and learning from both successes and failures to ensure continuous improvement in performance. The following specific capabilities represent this category's baseline requirements.

- *Leadership-led Strategy, Performance, and Resource Review Process*: This is the process by which performance against the strategic plans is periodically evaluated by ministry leadership in terms of results, resource expenditures and required refinements. It consists of a regular process in which the MFA leadership, including the Foreign Minister for key reviews, is briefed by the departments and missions on: (a) performance against the unit's strategy and its goals for the prior year, including resources expended; and, (b) proposed goals and requested resources for the coming year. This is also a formal context in which the heads of departments and missions can present strategic proposals that have come out of their own planning and innovation efforts to MFA leadership for investment consideration. The key requirement for making this process meaningful is that it receives deep, unambiguous leadership

support and engagement. To the extent that it does and is part of the “Integrated Policy, Strategy and Resource Plan Development” process described above, this capability represents an unparalleled steering instrument for leadership. It allows them to drive their priorities systematically throughout the organization and to hear directly and consistently from front-line leaders about what is and is not working. Paradoxically, to the extent that the process is based on collaboratively developed goals and performance measures, the capability provides this control to leadership without stifling the creativity and independent action of the diplomats in the field. This is because strategic clarity (supported by values alignment and defined principles of conduct) is the single greatest enabler of decentralized strategic coherence. When people are clear on the outcomes they are expected to achieve, their capacity for productive independent action is enhanced – not diminished. In addition, the process creates strong bureaucratic incentives to execute against objectives – particularly if tied to the promotion process. The value of this capability hinges significantly on effective performance measurement, including acknowledgement and analysis of failures. While it has often been argued that foreign policy outcomes are almost intrinsically impossible to measure, there has been significant progress in this discipline in recent years using “triangulation” of measures and statistical analysis. Triangulation here refers to the practice of using multiple measures that are distinct in both analytic focus and source, and which together illuminate the trajectory of a given outcome in ways that single measures cannot. This includes integrating quantitative with qualitative and narrative evaluation techniques. Doing so requires access to fairly sophisticated analytical talent and a willingness by leadership to commit to the process of evolving useful measures over time.

- *Strategy-Driven Resource Management*: This capability involves re-orienting the resource management and budget process such that it is driven by and integrated into the strategic management process. The intent is to ensure that: (a) all aspects of the MFA’s strategic plan are grounded in realistic budgetary assumptions; and, (b) the priorities specified in the strategic plan in turn drive the budget formulation and request processes. Managing resources strategically requires best-practice levels of financial

- *Distributed Strategic Management*: Central to the definition of next generation strategic management is that it be both a top-down and bottom-up process. Thus, it requires both: (a) that the expertise of those dedicated to the planning process be shared with personnel across the organization – including diplomats in the field; and, (b) that the leadership tap the collective intelligence of people throughout the entire organization by engaging them in the strategy process. This does not mean creating a ‘democratic’ strategy development process geared toward achieving a lowest common denominator consensus. Rather, it consists of systematically and efficiently capturing and synthesizing the diversity of perspectives and expertise in the organization at the appropriate levels and in a rational sequence. Accomplishing this requires that expert planning support be accessible and that basic planning competence be cultivated throughout the institution. The components of this capability include:
 - *Planning Support*: Supporting distributed organizational units in the design and execution of rigorous, future-oriented planning processes, including the development of the resulting plans. The involvement of the professionals supporting this capability would help ensure the development of detailed plans with measurable results while reducing the planning burden on already over-stretched personnel in the field.
 - *Training*: Transferring knowledge regarding the techniques of planning and strategic analysis to personnel throughout the MFA. This includes development of planning “toolkits” and other learning guides to support teams throughout the MFA in using the methodologies of the planning process. This group of planning practitioners would serve as an inter-

nal consulting and training unit serving to build effective strategic planning capacity throughout the ministry.

- *Whole-of-Government Strategic Alignment:* This capability consists of the authorities, joint strategic planning processes and integrated staffing arrangements necessary to allow an MFA to bring true strategic alignment to a state's entire global affairs enterprise. For large countries and supranational institutions with many agencies active overseas, this capability is necessary to avoid duplication of effort and even bureaucratic competition in the field. For smaller states it is equally important, albeit for different reasons – namely, the fundamental imperative to maximize contextual awareness and the alignment of all available instruments of power and influence. Realizing this capability in practice requires first of all that the MFA be formally given the responsibility and authority to align the international policy efforts of the state in support of the elected government. Without this clear authority, it is impossible to move from the current default of often grudging coordination to true integration and alignment of effort and resources. Next, the MFA in this capacity would lead a collaborative, future-driven planning process resulting in a whole-of-government strategic and resource plan. This plan should feature common objectives and specification of individual organizational roles, responsibilities and resource commitments – with a focus on making best possible joint use of complementary capabilities.

The value of the capabilities outlined in this category is determined most directly by the extent to which the leadership of the organization drives the process. To the extent that it does, these capabilities can become powerful instruments for steering not just the MFA itself, but the entire foreign policy enterprise. They are also invaluable in enabling the ministry to make compelling, analytically-based “business cases” for necessary resources.

VI. Process Design Considerations and Critical Success Factors

Creating a strategic management process that meets the high ambitions articulated in this paper requires focused, long-term effort, a relatively modest investment of resources and clear support from

senior leadership. More specifically, the primary immediate challenges for MFA's in becoming strategy-driven organizations are: (a) linking their existing planning and analytic assets together in a coherent, disciplined process that leverages current technology; and, (b) summoning the will and leadership capacity to make the process consequential – versus only symbolic and marginal as it so often is. Doing so can and must be customized in myriad ways to meet the specific characteristics and requirements of a given organization in terms of size, available resources, and culture. One key factor that should drive the focus of the process is the degree of intellectual consensus or division within the relevant network of individuals and organizations. Where intellectual divisions are unproductively predominant, the process can be geared very effectively to build strategic consensus across political, bureaucratic and other divides. Where consensus is so high that “groupthink” becomes an overriding risk, the process can be shifted to foster productive debate and challenge prevailing mindsets. Another critical factor that must be addressed on a highly customized basis is the form and position of the orchestrating center of the process. To be effective, the capabilities outlined must be coordinated by some designated and empowered hub. In some countries, this is a role traditionally played by a unit in the Prime Minister's office. In others, it is located in a self-standing policy coordination center. However, as argued elsewhere in this paper, in many cases the MFA is the ideal location for this coordinating function – in part because of the naturally corresponding role of Ambassadors in the missions. Despite the clear need to customize the process, there are a number of design principles and critical success factors that apply to a large extent across organizations.

Design Principles

The strategic management process should adhere to set of design principles including the following:

- *Lightness*: The process can and must be bureaucratically “light,” requiring neither significant additional human resources nor a large process burden for personnel in the field. This requires engineering its structure from the perspective of those who will use and support it. The use of clear templates, guidance and training; the provision of expert support; and, the careful design

of the planning and reporting sequence can yield a process that that offers more in value than it demands in time and effort.

- *Decision and Execution-Driven*: All aspects of the process must be designed with an intense focus on supporting the actual decisions that the institution's leadership and professionals in the field must make every day and the actions they must take to execute them. This applies equally to decisions and actions regarding long-term strategy and the response to immediate events. This principle is the key bottom-line test of the relevance of all aspects of the capabilities proposed in this paper.
- *Triangulation of Diverse Perspectives*: Throughout the process, it is vital that multiple perspectives be brought to bear whenever possible to develop a "triangulated" view of a multi-dimensional issue or circumstance. This is a fundamental principle of complexity management and strategic humility too rarely applied in most strategic planning processes.
- *Participation*: The process must be continuously participatory and collaborative to secure the support and capture the knowledge and insight of the entire organization. Across all phases, it must leverage interactive planning techniques and crowd-sourcing technologies to create a flow of information that is both top-down and bottom-up.
- *Adaptive*: The process must be designed to be self-evolving. It should include ongoing participant surveys and other forms of performance measurement to ensure that the strategic management process itself is disciplined by a culture of continuous improvement.

Critical Success Factors

Successful implementation of this process requires the following:

- *Leadership Support*: It bears repeating that the single most critical factor that will determine the ultimate success of this proposed effort is the unambiguous sponsorship, ownership and leadership of the very top ranks of the ministry. This support should be broad at that level, but having a single primary sponsor is vital.

- *Starting Small*: Given the complexity of the envisioned process, it will be vitally important to start with a relatively small subset of capabilities and build on that foundation once it is stabilized. The foresight instruments outlined in Capability Category 1 represent a natural starting point.
- *Leveraging Partners*: To the extent that mature, successful examples of the various capabilities exist in government or the private sector in ways that can be leveraged, doing so can offer great value in terms of both the benefits of another perspective and potential resource economies.
- *Balancing Flexibility and Discipline*: Strategic processes must be flexible enough to adapt to aspects of the current systems that are working and disciplined enough to enforce compliance with the core requirements of the process. Discipline is of particular importance with respect to the integration of the various components of the process. Isolated successes can be of surprisingly small ultimate benefit as their linkage to actual decisions and action relies on the integrity of the process as a whole.
- *Stakeholder Support*: The support of primary stakeholders is an indispensable, if obvious, driver of success. In this case, key stakeholders include the Prime Minister's Office, the Parliament, the other key global ministries, and external partners. The orientation of the entire process toward collaboration and transparency should have natural broad appeal to most of these actors – particularly if they are included in its design and implementation planning.

VII. The Result: The Benefits of (or Business Case for) Next Generation MFA Strategic Management

The value of creating the portfolio of planning capabilities outlined above is of course a function of both the investment of organizational time and resources required to do so and the benefits that such a capability will generate for the ministry and the state. The investment required is not significant and can be made gradually over time. The first and most important step is to begin integrating the current policy, strategy and resource planning processes more closely. Doing so may actually make it possible to reduce some of the costs of maintaining these functions independently. The pri-

mary new investments required are in the development of strategic management expertise, the design and implementation of new processes and the application of technology. All of these can be undertaken in ways that minimize cost and risk. They do not require a “big bang” approach.

For example, the new areas of required expertise can be simultaneously developed internally and accessed via network arrangements with think-tanks and the academic community. Technology components can and in many cases should be outsourced to optimize the investment required to keep the capabilities current as the external technology environment evolves. Perhaps the primary investment required is that of leadership involvement and political capital, which again will be the primary determinant of the success of the proposed transformation. This is balanced by the fact that the immediate benefits of the effort will accrue directly to the leadership of the ministry, strengthening their ability to achieve desired foreign policy outcomes on behalf of their fellow citizens.

The broader benefits of creating this next generation strategic management capability have been highlighted throughout this paper, but can be summarized here in terms of three basic categories as follows:

Effectiveness: Effectiveness is traditionally defined to mean “doing the right things.” The proposed capabilities above are fundamentally intended to drive effectiveness, which is founded on strategic clarity and the ability to prioritize. As a set, the capabilities make it possible for an MFA to:

- Prioritize effort and investment based on rigorous future-driven analysis, clear and granular understanding of long-term national priorities and interests, and detailed knowledge of cross-government capabilities
- Prepare for the most likely and potentially significant external contingencies and internal risks on a prioritized basis – independently and in concert with partners to leverage the comparative advantages of all actors
- Bring the most relevant knowledge and social capital of the entire ministry to bear on any given issue
- Systematically support the decision-making processes of policy-makers

- Continuously and comprehensively assess and drive improvement in the performance of all ministry efforts

Efficiency: The proposed capabilities drive efficiency (or “doing things right”) throughout the organization by:

- Enabling early proactive and preventative action which is dramatically more efficient than crisis response
- Systematically minimizing duplication of effort and investment through integrated planning processes
- Assessing all investments in terms of strategic value and risk to eliminate low value streams of expenditure
- Maximizing rational alignment of effort and capacity across the government
- Leveraging the capacity of key national and non-state partners as appropriate

Anticipatory Action and Asymmetric Power: Much has been written about the “asymmetric” power and influence of terrorist organizations and other emerging non-state actors that leverage new technologies and light, adaptive networked organizational structures to trump the scale and firepower of established powers. What is less commonly discussed is the fact that these same capabilities can be used by states to maximize their strategic leverage on behalf of their citizens. The portfolio of capabilities proposed in this paper is intended to provide a next generation “nervous system” that will allow diplomatic institutions to be more anticipatory, agile, and disciplined and therefore able to consistently generate power and influence out of proportion to their size. Taken together, they represent a diplomatic “force multiplier” by enabling superior anticipation, collective intelligence, clarity of intent, speed of decision-making, alignment of effort and rapid learning from results – all hallmarks of strategic excellence.

VIII. Conclusion

This paper began with a discussion of the role of institutions as the instruments by which human beings manage uncertainty. They are designed and constructed to manage specific types of uncertainty

and often struggle to remain relevant and effective as the world changes and the circumstances that led to their creation either shift or disappear. Diplomatic institutions are in the midst of this process. They were formed to manage an important, but fairly narrow domain of uncertainty that was informational and pertained for the most part to the intentions, orientation, capabilities and negotiating positions of other states.

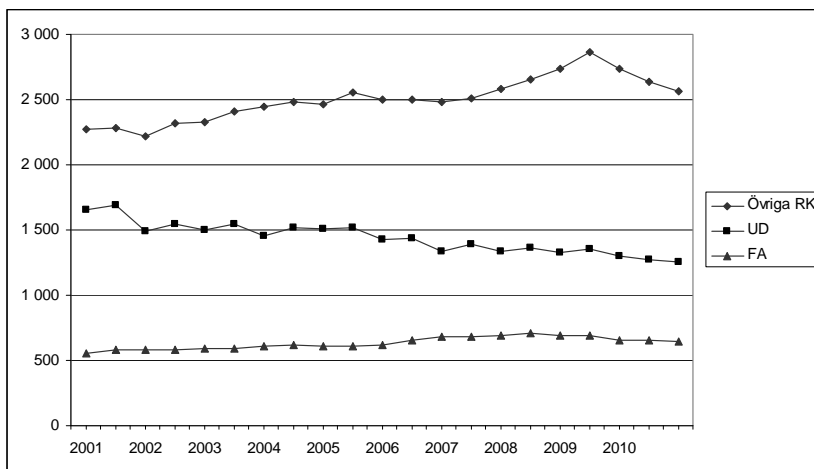
Today, and increasingly in the future, the uncertainty that diplomatic institutions must manage on behalf of their citizens is fundamentally strategic. That is, they are responsible for the massive uncertainty that is at the intersection of evolving long-term national interests and the complex, intensifying conditions of the global operating environment. This uncertainty includes the intentions and orientations not only of other states, but also of a range of other actors. It also includes a host of new sources of change that were previously less relevant to statecraft, but are increasingly vital – e.g., scientific, engineering, and technological advance, the dynamics of business competition, innovation and its role in national competitiveness, and complex global issues such as climate change and global health. Given this changing scope of uncertainty, MFA's must adapt to ensure their relevance and survival. However, the importance of doing so goes far beyond that.

Ministries of Foreign Affairs often are the institutions most singly responsible for making it possible for their elected governments to manage global uncertainty effectively and on a genuinely whole-of-society basis. This role cannot exclusively be the province of military or intelligence communities given the central requirements of maintaining collaborative transparency, generating innovative policy alternatives and considering strategic opportunities as well as threats. It is also not a role well-suited to ad hoc arrangements and the occasional think-tank white paper. Nor can it, for the foreseeable future, be entirely passed on to a transnational body. Specifically national interests will persist in the period of historic transition and great uncertainty that we have entered and still must be protected and advanced by national governments. Doing so in the 21st century will require intensely proactive statecraft oriented by the integration of future-driven analysis with the real-time, real-world insight and influence that only diplomats in the field can provide. To achieve tangible, enduring results, it also will require the ability to translate that anticipatory insight systematically into aligned investment, action and follow-through on

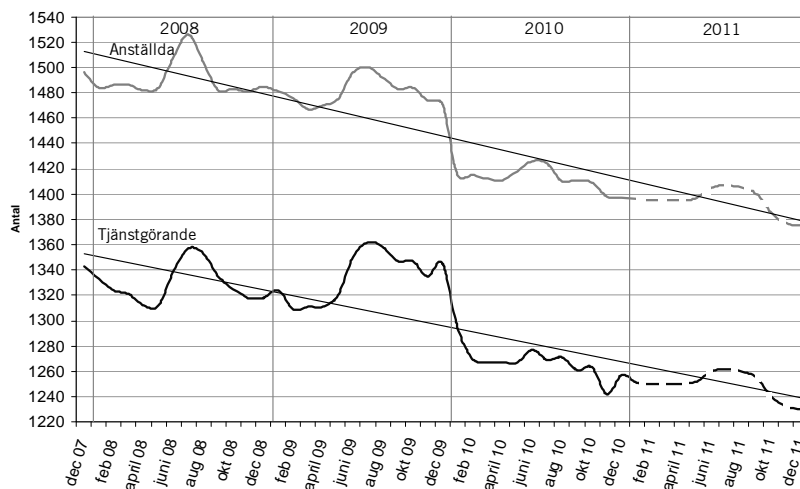
the ground. Finally, it will require a newly innovative orientation, including a willingness to experiment and an enhanced ability to learn rapidly and continuously from successes and failures and refine efforts accordingly. The recommendations in this paper are intended to make this level of performance possible.

Personalstatistik

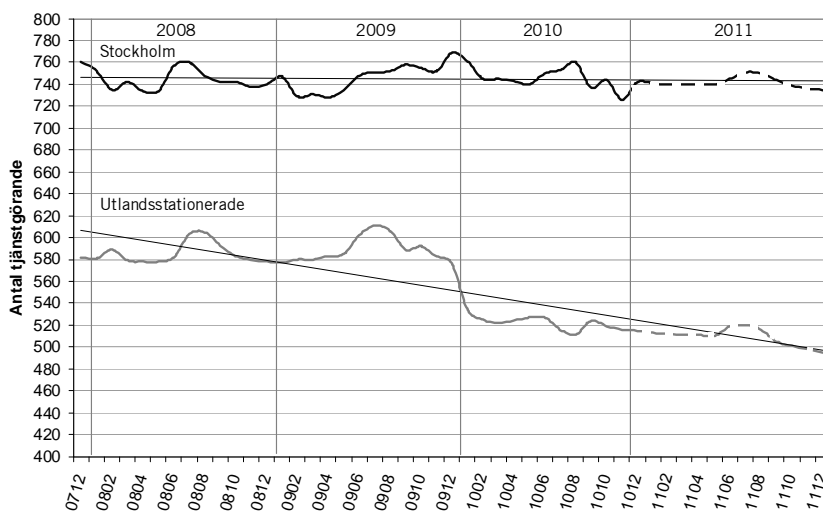
Figur 1 Antal tjänstgörande i Regeringskansliet uppdelat i utrikesförvaltningen (UD), Förvaltningsavdelningen (FA) och övriga delar av Regeringskansliet (övriga RK) 2001–2010



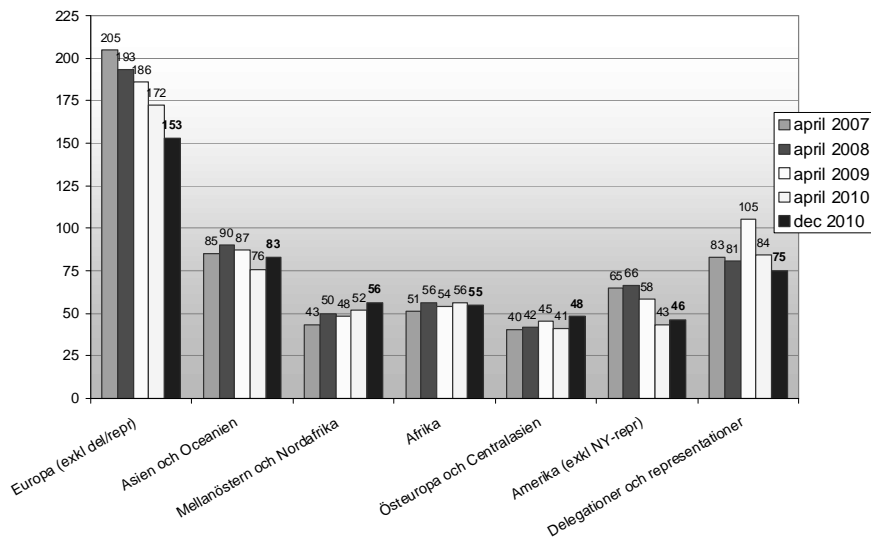
Figur 2 Antal anställda respektive tjänstgörande i utrikesförvaltningen 2007–2010 samt preliminär prognos för 2011



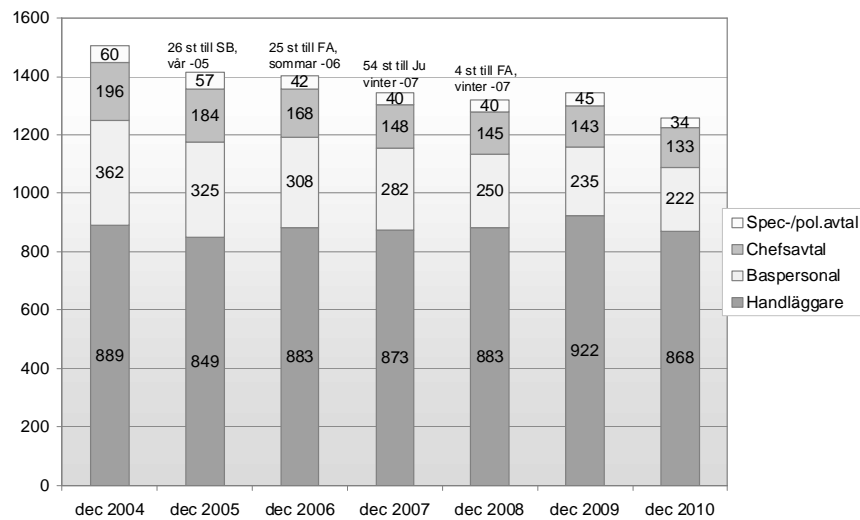
Figur 3 Antal tjänstgörande i UD respektive utrikesrepresentationen 2007–2010 samt preliminär prognos för 2011



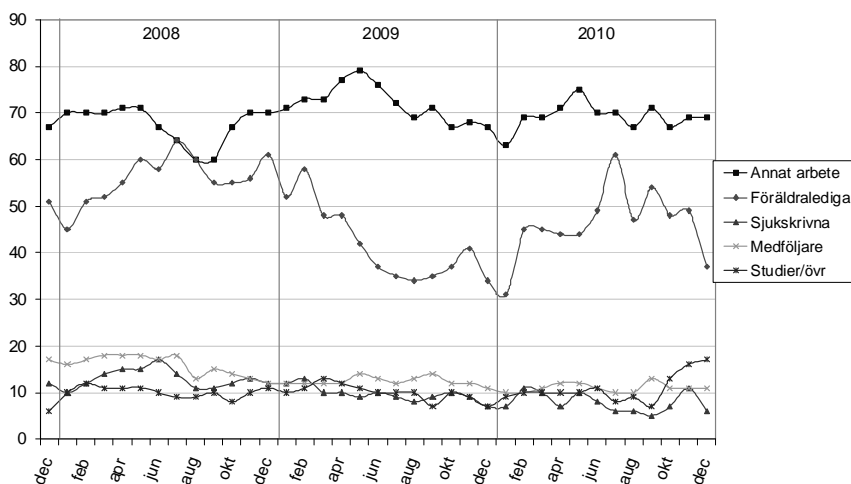
Figur 4 Antal tjänstgörande i utrikesrepresentationen per region 2007–2010



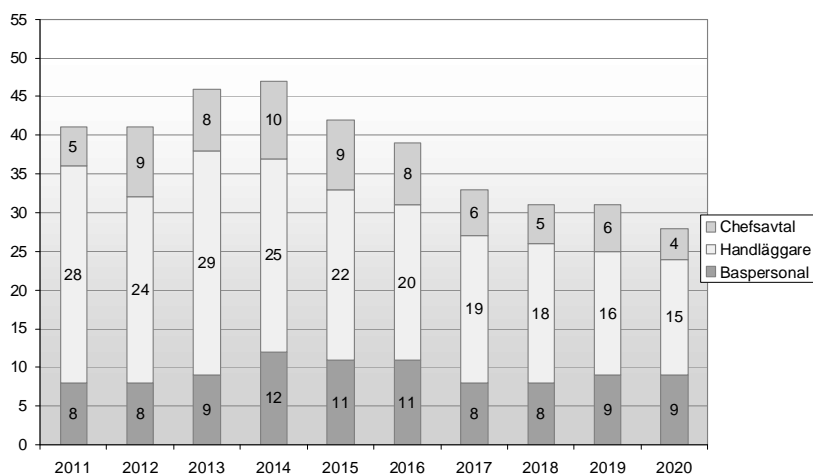
Figur 5 Antal tjänstgörande per personalgrupp i utrikesförvaltningen 2004–2010



Figur 6 Antal tjänstlediga på heltid efter ledighetsorsak i utrikesförvaltningen 2007–2010



Figur 7 Prognos över antalet pensioneringar i utrikesförvaltningen 2011–2020



Fördelning pension vid 65, 66 respektive 67 år enligt: chef/handläggare 35/20/45 procent, baspersonal 65/15/20 procent.

Tabell 8 Antal avslut i utrikesförvaltningen 2008–2010

	2008	2009	2010
Avslut fr tillsvidareanst	24	13	17
Pension	38	43	38
Pensionsers/sjukpens	9	4	6
Tidsbegr upphört	89	104	170
Till övr RK	41	41	36
Avslut totalt	201	205	267
Till övr RK varav återvändande till hemma- departement	?	16	22
Till övr RK varav med bottentjänst i UD	?	22	7
Till övr RK varav fr tidsbegr anst i UD	8	3	7

Tabell 9 Antal nyanställningar i utrikesförvaltningen 2008–2010

	2008	2009	2010
Extern tillsvidareanst	13	16	14
Externt tidsbegränsat	148	141	137
Från övr RK	29	35	40
Tot nyanställningar	190	192	191
Från övr RK varav fått fast anställning	3	2	2
Från övr RK varav tidsbegr placering	18	21	21
Från övr RK varav återvändare	8	12	17
Plus antal som fått tillsvidareanställning i UD efter en tidsbegränsad anställning	?	?	9

Tabell 10 Regeringskansliexterna avslut av tillsvidareanställda i utrikesförvaltningen 2008–2010

	2008	2009	2010
Pensioneringar	38	43	38
Övriga avslut	33	17	23
Tot avslut tillsvidareanst	71	60	61

Tabell 11 Antal nyanställningar av tillsvidareanställda i utrikesförvaltningen 2008–2010

	2008	2009	2010
RK-ext till dip.program	-	12	11
Övriga RK-externa	13	4	3
Övr från annat dep	3	2	2
Tot nyanst tillsvidare	16	18	16

Tabell 12 Andel tidsbegränsat anställda av antal tjänstgörande 2006–2010

	Andel tidsbegränsat anställda
2010 höst	12 %
2010 vår	12 %
2009 höst	15 % (ordförandeskapet)
2009 vår	12 %
2008 höst	12 %
2008 vår	9 %
2007 höst	7 %
2007 vår	7 %
2006 höst	7 %
2006 vår	7 %

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltning i världsklass. [21]

Försvarsdepartementet

Uppföljning av signalspaningslagen. [13]

Socialdepartementet

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]

Finansdepartementet

Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]

Utbildningsdepartementet

Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inlärnin. [19]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]