

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-03-16

DNR: 3.1.1-2019-0518

RIR 2020:8

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Kommerskollegiums arbete mot handelshinder – informationsinhämtningsens avgörande betydelse

Riksrevisionen har granskat om Kommerskollegium utgår från det samlade svenska ekonomiska intresset i hanteringen av handelshinder mot bakgrund av de handelspolitiska målen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Kommerskollegium.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Dimitrios Ioannidis har varit föredragande. Enhetschef Jörgen Lindström och revisionsledare Niklas Kaunitz har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Dimitrios Ioannidis

För kännedom:

Regeringskansliet; Utrikesdepartementet
Kommerskollegium

KOMMERSKOLLEGIUMS ARBETE MOT HANDELSHINDER

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrunder	13
1.4 Metod och genomförande	18
2 Kommerskollegiums informationsinhämtning om företags erfarenheter av handelshinder	22
2.1 Kommerskollegiums informationsinhämtning från företag	22
2.2 Kommerskollegiums arbete med att effektivisera informationsinhämtningen	29
2.3 Synpunkter från omvärlden	30
2.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	32
3 Kommerskollegiums användning av information om företags erfarenheter och stöd till företag	35
3.1 Kommerskollegiums analysarbete och stöd till omvärlden och företag	35
3.2 Kännedom om Kommerskollegiums analys och stöd	37
3.3 Effektivisering och utveckling av analys och stöd	39
3.4 Synpunkter från omvärlden	42
3.5 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	44
4 Regeringens och Kommerskollegiums rapportering	46
4.1 Hur rapporterar Kommerskollegium och regeringen?	46
4.2 EU-kommissionens rapportering om handelshinder	52
4.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	53
5 Slutsatser och rekommendationer	55
5.1 Informationsinhämtning om företags erfarenheter – utifrån det samlade svenska ekonomiska intresset	55
5.2 Användning av information om företags erfarenheter och stöd till företag	56
5.3 Regeringens och Kommerskollegiums återrapportering	57
5.4 Rekommendationer	58
Referenslista	59

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats.

Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

- Bilaga 1. Grundläggande fakta om Kommerskollegium
- Bilaga 2. Vägledningar och andra dokument från Ekonomistyrningsverket
- Bilaga 3. Kommerskollegiums metod för inhämtning av information till regeringens förhandlingar
- Bilaga 4. Riksrevisionens frågor i Företagarnas medlemspanel – representativiteten i urvalet företag
- Bilaga 5. Kommerskollegiums företagskontakter med anledning av handelshinder januari till augusti 2019
- Bilaga 6. Kommerskollegiums utveckling och effektivisering av informationsinhämtningen
- Bilaga 7. Kommerskollegiums utveckling och effektivisering av informationsanvändning och stöd
- Bilaga 8. Kommerskollegiums analys och stöd – synpunkter från omvärlden
- Bilaga 9. Exempel på Kommerskollegiums egeninitierade projekt – fallet Norge
- Bilaga 10. Genomgång av Kommerskollegiums regleringsbrev för budgetåren 2014–2019

Sammanfattning och rekommendationer

Mesta möjliga frihandel, en effektiv inre marknad i EU och ökade handelsutbyten mellan Sverige och världen är sedan 2008 tre av de handelspolitiska mål som riksdagen beslutat om. Sveriges export är viktig, men världshandeln har utvecklats svagare sedan finanskrisen. Växande protektionism är en orsak till detta.

Kommerskollegium ska enligt sin instruktion bistå regeringen med expertstöd och bidra till ökad kunskap i frågor om utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Myndigheten ska verka för frihandel och fri rörlighet på EU:s inre marknad. Kommerskollegium ska utgå från det samlade svenska ekonomiska intresset mot bakgrund av det övergripande målet för tillväxt och sysselsättning. Myndigheten ska beakta bland annat näringslivets intressen.

Riksrevisionen utgår i granskningen från att följande är centrala förutsättningar för att uppfylla de ovanstående delarna av myndighetens instruktion:

- en informationsinhämtning som ger representativ information om de delar av näringslivet som bedriver eller överväger att bedriva utrikeshandel
- att det finns en kännedom om Kommerskollegium i näringslivet
- myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt, att myndigheten hushållar väl med statens medel och att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

Granskningens syfte är därför att, mot bakgrund av de handelspolitiska målen ovan, granska om Kommerskollegium utgår från det samlade svenska ekonomiska intresset. Granskningen inriktar sig på följande frågor.

1. Inhämtar Kommerskollegium effektivt och med god hushållning information om företags erfarenheter av handelshinder?
2. Använder Kommerskollegium information om företags erfarenheter av handelshinder för att stödja företag effektivt och med god hushållning?
3. Ger regeringens och Kommerskollegiums återrapportering om myndighetens verksamhet i ovanstående avseenden den information som riksdagen efterfrågar?

Granskningens resultat

Riksrevisionen konstaterar att vår granskning har genererat iakttagelser inom liknande områden som Statskontoret gjorde i sin myndighetsanalys 2013.

Riksrevisionen konstaterar också att vi i granskningen tagit emot synpunkter från Kommerskollegiums omvärld som i mångt och mycket överensstämmer med synpunkter som Statskontoret redovisade i sin myndighetsanalys. Riksrevisionens övergripande slutsats är att givet betydelsen av Kommerskollegiums verksamhet, finns det ett angeläget fortsatt utvecklingsbehov som regeringen och myndigheten behöver åtgärda.

Kommerskollegium inriktar inte informationsinhämtningen om företags erfarenheter på representativ information och det samlade svenska ekonomiska intresset

Enligt Riksrevisionen är följande ett grundläggande krav för att Kommerskollegiums informationsinhämtning ska vara effektiv i enlighet med myndighetens instruktion och myndighetsförordningens bestämmelse om att myndigheten ska hushålla väl med myndighetens medel. Kommerskollegiums informationsinhämtning behöver ske så att det finns representativ information med helhetsperspektiv från näringslivet.

I förhållande till företagspopulationen och det faktum att Kommerskollegiums uppgift är att utgå från det samlade svenska ekonomiska intresset visar granskningen följande. Kommerskollegium inhämtar information från ett litet antal företag i förhållande till företagspopulationen utan att någon bedömning gjorts av representativiteten. Varken regeringen eller Kommerskollegium verkar enligt Riksrevisionen i praktiken sträva efter högre effektivitet i informationsinhämtningen med avseende på det samlade svenska intresset. Riksrevisionen baserar denna slutsats på iakttagelser av hur frågan om representativitet behandlas i regeringens styrning och Kommerskollegiums verksamhet. Informationsinhämtningen riskerar enligt Riksrevisionen att vara ofullständig eller missvisande.

Enligt Riksrevisionen innebär detta sammantaget att de resurser som i dagsläget fördelas till informationsinhämtning om företags erfarenheter kan göra större nytta. Hushållningen av statens resurser kan förbättras genom genomtänkta och strategiska åtgärder.

Kommerskollegium följer inte systematiskt upp informationsinhämtning och stöd till företag för att utveckla verksamheten

Givet Kommerskollegiums uppdrag och de utmaningar som finns i att få företag att dela med sig av sina erfarenheter är följande en brist enligt Riksrevisionens bedömning. Kommerskollegium följer inte systematiskt upp, utvecklar inte och prövar inte metoder för informationsinhämtningen från och stödet till företag.

De resurser som i dagsläget fördelas till informationsinhämtning om företags erfarenheter och stöd till företag kan göra större nytta. Enligt Riksrevisionen innebär det att hushållningen av statens resurser kan förbättras genom genomtänkta och strategiska åtgärder.

Kommerskollegiums analys och stöd är okänt men uppskattat av dem som har kännedom

En grundläggande förutsättning för att myndighetens analyser och stöd ska vara effektiva är enligt Riksrevisionen att Kommerskollegiums stöd och bidrag är kända av företag. Granskningen visar att kännedomen om Kommerskollegium är mycket låg bland små och medelstora företag, och låg bland övriga företag.

Den uppskattning som Kommerskollegium får från företag och andra i omvärlden som haft kontakt med myndigheten, ger en indikation på vad som går förlorat när få företag känner till myndigheten. Eftersom det finns möjligheter att nå ut till fler genom till exempel digitala kanaler skulle effekten av de resurser som läggs på analys och stöd kunna bli större. När dessa möjligheter inte prövas fullt ut, kan det enligt Riksrevisionen vara så att resurser som i dagsläget fördelas till analys och stöd till företag kan göra större nytta. Hushållningen av statens resurser kan även inom detta område förbättras genom genomtänkta och strategiska åtgärder.

Regeringens och Kommerskollegiums återrapportering ger inte en bild av verksamhetens produktivitet, effektivitet och kvalitet

Regeringens resultatredovisning avseende Kommerskollegiums verksamhet är sammantaget allmänt hållen. Den tar inte upp konkret information som finns tillgänglig, exempelvis avseende det svenska Solvit-centrumets prestation eller utvecklingsbehov avseende länder och regioner som är särskilt problematiska för svenskt näringsliv. Solvit är en EU-övergripande funktion. Varje land som deltar i den inre marknaden har ett nationellt Solvit-centrum som tar emot anmälningar om och försöker lösa handelsproblem. Regeringens resultatredovisning innehåller inte specifik information om informationsinhämtningen om företags erfarenheter.

Ett utvecklingsarbete avseende Kommerskollegiums rapportering är inlett på myndigheten mot bakgrund av att regeringen har förtydligat styrningen av myndigheters rapportering. Riksrevisionens bedömning är dock att regeringen under den granskade tidsperioden särskilt avseende Solvit inte ställt återrapporteringskrav på Kommerskollegium som beaktar att

resultatredovisningen ska ge en bild av produktivitet, effektivitet och kvalitet. Det gäller också frågor om mätning över tid med hjälp av mätbara mått eller indikatorer.

Regeringen och Kommerskollegium kan dra lärdomar av EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet om handelsfrågor

Europeiska kommissionens (EU-kommissionens) rapportering till Europaparlamentet om handelshinder och EU-kommissionens rapportering om Solvit-funktionen innehåller enligt Riksrevisionens bedömning intressanta försök till effektanalys, redovisning av nyckeltal och jämförelser. Denna rapportering ger en konkret bild av nuläget i arbetet i förhållande till tidigare förhållanden och de utmaningar som kvarstår eller har tillkommit. Enligt Riksrevisionens bedömning är rapporteringen därför mer utvecklad och relevant än regeringens och Kommerskollegiums sammantagna rapportering inom området.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- Säkerställa att Kommerskollegium arbetar med att inhämta representativ information om företagserfarenheter utifrån det samlade svenska ekonomiska intresset och arbetar för att öka företags kännedom om myndigheten.
- Ge tydliga återrappporteringskrav till Kommerskollegium avseende Solvit så att de nyckeltal och jämförelser som EU-kommissionen använder framgår och används i bedömningen av det svenska Solvit-centrumets verksamhet.
- Komplettera resultatredovisningen till riksdagen med information som finns tillgänglig och i detta avseende ta intryck av EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet.

Riksrevisionen rekommenderar Kommerskollegium att:

- I så stor utsträckning som möjligt säkerställa att inhämtad information om företagserfarenheter är representativ så att det samlade svenska intresset beaktas.
- Utveckla informationsinhämtningen om företags erfarenheter genom att pröva och följa upp olika metoder i dialog med företag och näringsliv
- Bedöma företags kännedom om myndigheten och pröva och utvärdera insatser för att öka kännedomen om och företags användning av myndighetens produkter och tjänster.
- I större utsträckning och tydligare inkludera uppföljning och utvärdering avseende informationsinhämtning, informationsanvändning och stöd i myndighetens verksamhetsplanering.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Sedan 2008 ingår följande tre mål i de handelspolitiska mål som riksdagen beslutat om: högsta möjliga frihandel, en effektiv inre marknad i EU och ökade handelsutbyten mellan Sverige och världen.¹ Växande protektionism innebär att det kan bli svårare att nå dessa handelspolitiska mål.² Världshandeln har utvecklats svagare sedan finanskrisen.³

Internationella marknader med utmaningar som förblir olösta

Det svenska medlemskapet i EU ger möjligheter för handel och export, dels genom den inre marknaden, dels genom EU:s handelsavtal med omvärlden. För att denna möjlighet ska utnyttjas behöver dock hela näringslivet ha tillräcklig kunskap om fördelarna och styrkorna med medlemskapet i EU.⁴ Även om EU-medlemskapet är en möjlighet så finns det också problem. Över 15 procent av företag som deltog i Kommerskollegiums företagsundersökning 2016 svarade att de har problem med export inom EU.⁵ Denna andel synes ha sjunkit marginellt jämfört med Kommerskollegiums företagsundersökning 2009, trots att det gått sju år mellan mätningarna. I 2009 års undersökning var det cirka 17 procent av de tillfrågade företagen som bedömde att det fanns hinder inom handeln i EU.⁶

Vissa länder har över tid framträtt som svårare för svenska företag att exportera till. Det är BRICS-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika). Men även länder som Japan, Turkiet, USA, Saudiarabien, Thailand, Australien och Norge fortsätter att utgöra svårtillgängliga marknader enligt rapportering som Utrikesdepartementet sammanställt.⁷ Exporten till dessa länder motsvarar 29,7 procent av den svenska exporten 2018.

¹ Målen presenterades i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 24, bet. 2008/09:NU1, rskr.2008/09:98), se prop. 2019/20:1, utg.omr. 24, s. 76.

² Se t.ex. Kommerskollegium 2016:2, *Protectionism in the 21st century*.

³ Regeringen konstaterade 2015 att exportens återhämtning varit svag efter nedgången som följde av finanskrisen 2008. Regeringens exportstrategi, Insatsområde 14, skr. 2015/16:48, bet. 2015/16:NU13.

⁴ Uppgift från möte med företrädare för Svenskt Näringsliv 2019-06-18.

⁵ Avseende behov av anpassning av varor och tjänster till nationella regelverk, brist på samma möjligheter vid tjänstehandel samt momshantering. Se Kommerskollegium 2016:5, *Vad hindrar svensk utrikeshandel?*

⁶ Kommerskollegium 2010:4, *Vad hindrar Sveriges utrikeshandel?*

⁷ Utrikesmyndigheternas årliga rapportering om handelshinder 2014 och framåt.

Det är intressant att svenska företag upplever att de har problem i exporten till Norge, trots att Norge sedan 1994 i stora delar är en del av den inre marknaden.⁸

EU- och handelsministern uppgav i näringsutskottet offentliga utfrågning om internationell handel att när Norge gick med i EES så sa man att gränshinder och så vidare skulle fasas ut. Men detta har enligt ministern inte skett på 20 år.⁹

Växande antal handelsavtal som behöver fungera och användas

Sedan Sverige gick med i EU sluter Sverige inga egna frihandelsavtal utan alla EU:s frihandelsavtal gäller också för Sverige.¹⁰ EU har frihandelsavtal med ett växande antal länder.¹¹ Hur dessa avtal implementeras och utnyttjas är en viktig fråga om fördelarna med avtalen ska materialiseras, enligt Riksrevisionens bedömning. Men fler än hälften av de exportföretag som svarat på Kommerskollegiums fråga i myndighetens företagsundersökning 2016 om EU:s handelsavtal kände inte till att EU:s frihandelsavtal ger möjlighet till tullfrihet vid export.¹² Det är också en mindre andel av de företag som känner till denna möjlighet som faktiskt utnyttjar den.¹³

Kommerskollegium – en nyckelmyndighet med utmaningar

Kommerskollegium är en del av det svenska systemet för utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande. Andra delar av systemet består av bland annat utlandsmyndigheterna och Business Sweden med koppling till andra aktörer inom staten som Exportkreditnämnden (EKN) och Svensk Exportkredit (SEK). Det finns också kopplingar till bland annat andra myndigheter och de svenska standardiseringsorganen.¹⁴ Kommerskollegium ska enligt sin instruktion verka för de handelspolitiska målen genom att utgå från det samlade svenska

⁸ Norge har undantag avseende jordbruksprodukter och fisk. I Kommerskollegiums företagsundersökningar från såväl 2010 som 2016 nämns den norska marknaden av svenska exportföretag som en marknad där man upplever stora problem och som en av de marknader som man önskar bättre handelsvillkor med.

⁹ Näringsutskottet, *Näringsutskottets offentliga utfrågning om internationell handel*, 2017-06-15.

¹⁰ EU har även en lång rad regionala och bilaterala handelsavtal med utvalda länder. Avtalen med industriländer och mer utvecklade utvecklingsländer är ömsesidiga och ger bägge parter tullfritt tillträde till varandras marknad med undantag för jordbruksvaror och andra politiskt känsliga varor (uppgift från Kommerskollegiums företagsundersökningar).

¹¹ Hämtat 2019-11-30: <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Ekonomi/Frihandel/sveriges-frihandelsavtal/>, resp. <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/eu-s-nya-handelsavtal-med-japan>

¹² 57 procent.

¹³ 16 procent. Det är dock en signifikant skillnad mellan stora företag (där 43 procent av dem som känner till möjligheten utnyttjar den) och små och medelstora företag (där 15 procent av dem som känner till möjligheten utnyttjar den). Kommerskollegium har i en analys visat att de administrativa kostnaderna som är förknippade med internationell handel är relativt sett högre för små och medelstora företag.

¹⁴ Kommerskollegium hade 2018 90 anställda i genomsnitt. Myndighetens anslag har under perioden 2014–2018 i genomsnitt uppgått till cirka 85 miljoner kronor per år. Anslaget har mellan dessa år ökat med drygt 5 procent. Anslagssparandet har i genomsnitt varit 3,51 procent av anslaget dessa år. I bilaga 1 (elektronisk) finns ytterligare grundläggande fakta om Kommerskollegium.

ekonomiska intresset.¹⁵ Kommerskollegium för fram att fördjupad kunskap om handelsutvecklingen i allmänhet och företagens drivkrafter för internationell handel är en förutsättning för Kommerskollegium frihandelsarbete.¹⁶

Kommerskollegiums verksamhetsområden omfattar områdena handelspolitik, EU:s inre marknad, handelsutvecklingen, handelsbistånd, handel och hållbar utveckling samt sanktioner.¹⁷ För dessa områden bedömer Riksrevisionen att informationsinhämtning, informationsanvändning och stöd är grundläggande uppgifter för Kommerskollegium. Handelspolitik, EU:s inre marknad och handelsutvecklingen stod 2018 för nästan tre fjärdedelar av myndighetens kostnader. Analyser och utredningar och stöd stod enligt Kommerskollegiums årsredovisning 2018 för en större del av kostnaderna inom detta område.¹⁹

Kommerskollegium är en i europeiska sammanhang i det närmaste unik myndighet och kompetenscentrum vars analyser och expertis uppskattas nationellt och internationellt.²⁰

2013 genomförde Statskontoret en myndighetsanalys av Kommerskollegium.²¹ I denna gjorde Statskontoret iakttagelser om bland annat följande delar av Kommerskollegiums verksamhet:

- Kommerskollegium behövde mer information om företagens erfarenheter.
- Det var ett problem för Kommerskollegium att förmå företag att besvara myndighetens frågor i en utsträckning som skulle göra resultaten tillförlitliga.
- De förhandlingsunderlag som myndigheten lämnade till regeringen riskerade därför innehålla otillräckligt med exempel på hur företag drabbas av handelshinder i praktiken.

¹⁵ Se 1 § tredje stycket, 2 § 3 och 9 § 5 i förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium. Vi beskriver dessa bestämmelser mer utförligt avsnittet 1.3.

¹⁶ <https://www.kommers.se/verksamhetsomraden/Utrikeshandel/> (hämtat 2020-02-04).

¹⁷ Se bilaga 1 (elektronisk) och Kommerskollegiums årsredovisning 2018.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Riksrevisionen har fått uppgift om detta från olika källor, såsom företrädare för EU-kommissionen, företagatorganisationer och enskilda företag. Dessa har därvidlag hänvisat till att många medlemsländer i EU, även större, har lagt ned sina motsvarigheter till Kommerskollegium, så kallat "National Board of Trades" eftersom man uppfattar att uppgifterna inom området delegerats till EU.

²¹ Statskontoret 2013:20, *Myndighetsanalys av Kommerskollegium*. En myndighetsanalys är en bred genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysen kan fungera som underlag i regeringens myndighetsdialog och vid regeringens bedömning av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv samt medborgar- och företagsorienterad förvaltning (<http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/utredningar-utvarderingaroch-uppfoljningar/myndighetsanalyser/> hämtat 2020-02-07).

Statskontoret iakttog att Kommerskollegium i sin årsredovisning kunde redovisa uppföljning av prestationer systematiskt och på detaljerad nivå för vissa områden men inte för alla. För de flesta prestationer var Statskontorets iakttagelse att Kommerskollegium endast gjorde begränsade bedömningar av hur prestationer svarade mot Kommerskollegiums mål.

Statskontoret redovisade också i myndighetsanalysen att företrädare för företag och företagarorganisationer framfört till exempel följande:

- Kommerskollegium saknade perspektiv som tar fasta på företagares intressen.
- Det saknades formaliserade vägar för näringslivet att kunna lämna förslag till frågeställningar eller problem för Kommerskollegium att utreda.
- Kommerskollegium skulle kunna utveckla sina operativa uppgifter avseende information och stöd avseende den inre marknaden och därigenom bidra till att företag i högre grad utnyttjade den inre marknaden.

1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Mot den bakgrund som beskrivits ovan har Riksrevisionen granskat delar av Kommerskollegiums verksamhet som är väsentliga med avseende på att myndigheten ska verka för frihandel och fri rörlighet på EU:s inre marknad, utgå från det samlade svenska ekonomiska intresset samt beakta bland annat näringslivets intressen.

Granskningens syfte är att, mot bakgrund av de handelspolitiska målen ovan, granska om Kommerskollegium utgår från det samlade svenska ekonomiska intresset. Granskningen inriktar sig på följande frågor.

1. Inhämtar Kommerskollegium effektivt och med god hushållning information om företags erfarenheter av handelshinder?²²
2. Använder Kommerskollegium information om företags erfarenheter av handelshinder för att stödja företag effektivt och med god hushållning?²³
3. Ger regeringens och Kommerskollegiums återsrapportering om myndighetens verksamhet i ovanstående avseenden den information som riksdagen efterfrågat?²⁴

²² Se avsnitt 1.3.1 för en beskrivning av målen för verksamheten i detta avseende.

²³ Se avsnitt 1.3.2 för en beskrivning av målen för verksamheten i detta avseende.

²⁴ Se avsnitt 1.3.3 för en beskrivning av vad riksdagen efterfrågat för information.

Riksrevisionen inriktar granskningen på åren från 2014 och framåt med hänvisning till att Statskontoret levererade sin myndighetsanalys av Kommerskollegium under slutet av 2013. Granskningen omfattar Kommerskollegiums arbete avseende såväl EU:s inre marknad som utanför EU.²⁵

1.3 Bedömningsgrunder

Utgångspunkten för granskningen är budgetlagens (2011:203) krav på effektivitet, hushållning och resultatredovisning i statens verksamhet.²⁶

När det gäller Kommerskollegium är bestämmelserna i myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium centrala för bedömningen av myndighetens verksamhet.²⁷

Enligt myndighetsförordningen är myndighetens ledning ansvarig för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. För bedömningen av effektivitet och god hushållning i myndighetsförordningen utgår Riksrevisionen från uttalanden i förarbeten till budgetlagen. Att hög effektivitet ska eftersträvas innebär att mål ska sättas upp för verksamheten och att dessa mål ska nås i en så hög grad som möjligt. Att god hushållning ska iakttas innebär att vissa krav på ordning och sparsamhet måste uppfyllas och att onödiga utgifter ska undvikas.²⁸

Bedömningsgrunderna utvecklas närmare för respektive granskningsfråga under avsnitt 1.3.1–1.3.3.

1.3.1 Informationsinhämtning om företagens erfarenheter

Följande uppgifter och mål i Kommerskollegiums instruktion ställer enligt Riksrevisionen krav på att Kommerskollegium inhämtar information om företags erfarenheter.

²⁵ Utanför den inre marknaden är det särskilt följande länder som sedan 2014 identifierats som svårare med svårtillgängliga marknader: Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika, Japan, Turkiet, USA, Saudiarabien, Thailand, Australien och Norge (Utrikesmyndigheternas årliga rapportering om handelshinder 2014 och framåt).

²⁶ Av 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) framgår att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Enligt 10 kap. 3 § ska regeringen i budgetpropositionen lämna en beskrivning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Budgetlagen avser primärt regeringen. Se skrivning i förarbeten till budgetlagen som uttalar att "budgetlagen innehåller allmänna bestämmelser om regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om statens budget." (se prop. 2009/10:40 s. 136).

²⁷ Se 3 och 4 6 §§ myndighetsförordningen (2007:515) om ansvaret för myndighetens ledning när det gäller effektivitet, hushållning och redovisning.

²⁸ Se förarbetena till budgetlagen (2011:203); prop. 2010/11:140 s. 137, bet. 2010/11:KU14 och rskr 2010/11:177 samt förarbetena till lagen (1996:1059) om statsbudgeten; prop. 1995/96:220, s. 87-88, bet. 1996/97:KU3 och rskr 1996/97:27.

Kommerskollegium ska enligt sin instruktion verka för frihandel och fri rörlighet på EU:s inre marknad samt utgå ifrån det samlade svenska ekonomiska intresset mot bakgrund av regeringens övergripande mål för tillväxt och sysselsättning. Myndigheten ska beakta näringslivets och konsumenternas intressen.²⁹

Enligt 5 § förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium ska myndigheten inom området utrikeshandel särskilt följa och analysera utveckling och tendenser i den internationella handeln, och för statistikändamål analysera handelsstatistik och företagsspecifika data i syfte att följa utvecklingen av och att utforska drivkrafterna bakom Sveriges handel med varor och tjänster.

Enligt 9 § 5 förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium ska myndigheten vara Sveriges Solvit-centrum med uppgift att handlägga hinderfrågor och andra problem för den fria rörligheten på den inre marknaden inom ramen för Solvit-nätverket för företag och medborgare.³⁰ Riksrevisionen uppfattar Kommerskollegiums uppdrag att vara svenskt Solvit-centrum som centralt med avseende på informationsinhämtning om hinder och problem för företag på den inre marknaden, eftersom verksamheten i det avseendet har potential att vara en viktig källa till kunskap om problem som företag möter.

Representativitet och helhetsperspektiv

Näringsutskottet har framhållit vikten av att exportfrämjandet anpassas efter företagets verklighet.³¹ Riksrevisionen utgår från att Kommerskollegiums informationsinhämtning för att vara effektiv ska spegla alla berörda svenska företags verklighet för att därigenom kunna ge representativ information med avseende på hela näringslivet och för landets samlade ekonomiska intresse.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition uttrycker regeringen att Sveriges agerande i EU:s förhandlingsprocesser ska kännetecknas av ett helhetsperspektiv och säkerställas i dialog med berörda.³² Ett helhetsperspektiv förutsätter enligt Riksrevisionens bedömning att det finns representativ information om alla berörda företags erfarenheter. Kommerskollegium är regeringens expertmyndighet för utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik och har därigenom enligt Riksrevisionen uppgifter av betydelse för Sveriges deltagande i EU:s förhandlingsprocesser.³³

²⁹ 1 § tredje stycket förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

³⁰ Företag och enskilda som upplever hinder på EU:s inre marknad kan vända sig till Solvit. Det finns ett Solvit-centrum i varje EU-land och Norge, Island och Liechtenstein. Dessa tar emot anmälningar om hinder för att sedan analysera problemet och i samarbete med varandra och myndigheten i det land där problemet uppstått försöka komma tillrätta med det. Se <http://kommers.se/solvit> (inhämtat 2020-01-13).

³¹ Skr. 2015/16:48, bet. 2015/16:NU13.

³² Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38.

³³ Se prop. 2019/20:1 s. 90, prop. 2018/19:1 s. 83, prop. 2017/18:1 s. 96, 2016/17:1 s. 126, prop. 2015/16:1 s. 100, prop. 2014/15:1 s. 115, prop. 2013/14:1 s. 103.

Riksrevisionen använder begreppet representativitet i sammanhang där det finns ett behov att bedöma hur relevant en informationsmängd är i förhållande till en totalpopulation. Detta med utgångspunkt från att Kommerskollegium i sin verksamhet ska utgå från det samlade svenska intresset. När det gäller till exempel det urval företag som Kommerskollegium fått uppgifter från inför regeringens förhandlingar avseende specifika marknader, så handlar representativitet om urvalet företag i förhållande till populationen svenska företag som exporterar till eller överväger att exportera till dessa marknader.

Löpande utveckling av verksamheten

Riksrevisionen har operationaliserat myndighetsförordningens bestämmelser om effektivitet och hushållning avseende vad de innebär för myndigheters löpande utveckling av verksamheten genom att beakta dels förarbeten till myndighetsförordningen, dels vägledningar från Ekonomistyrningsverket.³⁴

Myndighetsförordningen (2007:515) innehåller bestämmelser om att myndigheter fortlöpande ska utveckla verksamheten.³⁵ Vid beredningen av myndighetsförordningen tog Finansdepartementet fram en promemoria där det uttalades att bestämmelsen om löpande utveckling av verksamheten ska uppfattas så att det är angeläget att förvaltningen anpassar sig till snabbt förändrade krav och för detta krävs ett kontinuerligt arbete med att utveckla verksamheten. Arbetet med ständiga förbättringar syftar, enligt samma promemoria, bland annat till bättre service för medborgare och företag och hög effektivitet.³⁶ I granskningen utgår Riksrevisionen från detta uttalande om behov av snabb anpassning till förändrade krav och ett kontinuerligt förändringsarbete.

I myndighetsförordningen finns bestämmelser som reglerar myndighetsledningars övergripande ansvar för effektivitet, hushållning, planering och utveckling av verksamheterna. Ekonomistyrningsverket har tagit fram vägledningar som stöd och inspiration för myndigheters arbete i dessa avseenden.³⁷ Riksrevisionen har gjort ett urval av dessa vägledningar från Ekonomistyrningsverket som innehåller exempel på rimliga åtgärder som

³⁴ Det finns inga publicerade förarbeten till 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Vägledning för vad som avses med att myndigheten ska bedrivas effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel kan hämtas från förarbetsuttalanden till budgetlagen (2011:2013). Se förarbetena till budgetlagen (2011:2013); prop. 2010/11:140 s. 137, bet. 2010/11:KU14 och rskr 2010/11:177 samt förarbetena till lagen (1996:1059) om statsbudgeten; prop. 1995/96:220, s. 87–88, bet. 1996/97:KU3 och rskr 1996/97:27.

³⁵ Se 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

³⁶ Mot bakgrund av vad som uttalas i pm, Finansdepartementet – 2007-03-30 – Underlag för gemensam beredning av en ny myndighetsförordning, anser Riksrevisionen att det på en övergripande nivå krävs utvecklingsarbete inom en rad områden som till exempel IT-användning och resultatmätningar.

³⁷ <https://www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/> (inhämtat 2019-12-20).

myndigheter kan vidta i syfte att uppnå högre effektivitet och god hushållning.³⁸ Följande tabell visar de delar av Ekonomistyrningsverkets vägledningar som Riksrevisionen har använt i granskningens bedömningar av Kommerskollegiums löpande utveckling av verksamheten med avseende på såväl informationsinhämtning om företags erfarenheter som användning av information om företags erfarenheter och stöd till företag.

Tabell 1 Ekonomistyrningsverkets vägledningar för verksamhetsstyrning

Utgångspunkter för verksamhetsstyrning:	Väl fungerande intern styrning och effektiviseringsarbete bygger på att:	Verktyg för styrning och effektivisering:
Fokus på verksamhetens målgrupp/er.	Planering startar med uppföljning och med att verksamhetens resultat analyseras.	Tydliga prioriteringar.
Sammankoppling mellan styrning, planering och uppföljning – så att det finns en sammanhållen process från strategisk planering till uppföljning.	Resultatanalysen ska ge en bild av produktivitet, effektivitet och kvalitet.	För att välja prioriteringar kan t.ex. följande användas: verksamhetslogik, processkartläggning, gapanalys, SWOT-analys.
Styrdokument och planerings- resp. uppföljningsprocesserna ska stödja varandra.	Följande steg genomförs: nulägesanalys, bör läge, genomförande och uppföljning.	Process för att finna mått för bedömning av resultat och kvalitet: välj indikatorer, identifiera datakällor, fastställ utgångsläge, välj etappmål, beskriv mätningen av indikatorerna.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Ekonomistyrningsverkets rapporter som listas i bilaga 2 (elektronisk).

1.3.2 Användning av information om företags erfarenheter för stöd till företag

Enligt Kommerskollegiums instruktion ska myndigheten analysera utvecklingen av Sveriges handel med varor och tjänster inom och utom EU, världshandeln, internationella investeringar och den handelspolitiska utvecklingen.³⁹ För att myndighetens stöd ska kunna vara effektivt i förhållande till företag innefattar enligt Riksrevisionens bedömning denna bestämmelse att myndigheten ska ta tillvara information om företags erfarenheter. Kommerskollegium ska också

³⁸ I granskningen har vi vid ett flertal tillfällen informerat Kommerskollegium om detta urval av vägledningar och frågat vilka vägledningar som Kommerskollegium arbetat med. Det finns en överensstämmelse mellan Riksrevisionens urval och de vägledningar som Kommerskollegium uppgett att myndigheten använder. Uppgift från Kommerskollegium i skrivelse till Riksrevisionen 2019-11-27, Dnr 2019/00720-15: Kommerskollegium har uppgett att myndighetsledningen i sin uppföljning och utvärdering av den interna styrningen och kontrollen av myndigheten använt Ekonomistyrningsverket 2007:32 Ekonomistyrningsverket 2014:49, Ekonomistyrningsverket 2016:31, Ekonomistyrningsverket 2017:60. Riksrevisionen har därutöver också utgått från Ekonomistyrningsverket 2016:59 och 2019:29. Vi redogör översiktligt för de utvalda vägledningarna i bilaga 2 (elektronisk).

³⁹ 2 § 3 förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

enligt instruktionen hjälpa enskilda företag och privatpersoner som stöter på handelshinder globalt samt handelshinder och andra typer av problem med den fria rörligheten på den inre marknaden.⁴⁰ En del i detta stöd är myndighetens uppgift enligt sin instruktion att handlägga hinderfrågor och andra problem för den fria rörligheten på den inre marknaden inom ramen för Solvit-nätverket.⁴¹

Omvärldens kännedom – grundläggande förutsättning för effektiv dialog och stöd med god hushållning

Av förvaltningslagen (2017:900) följer att en myndighet ska ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sina intressen.⁴² Enligt myndighetsförordningen ska myndigheter tillhandahålla information om sin verksamhet.⁴³ Enligt Kommerskollegiums instruktion ska myndigheten informera andra myndigheter, näringslivet och allmänheten om EU:s inre marknad och handelspolitik, relevanta internationella regelverk, handelsutvecklingen och frihandels betydelse för den ekonomiska utvecklingen.⁴⁴ Mot denna bakgrund och med utgångspunkt i Kommerskollegiums instruktion utgår Riksrevisionen från att en avgörande förutsättning för Kommerskollegiums verksamhet är att stödet och bidraget är kända av myndigheter, näringsliv och allmänhet.

1.3.3 Regeringens och Kommerskollegiums återrapportering

Riksrevisionen utgår från att Kommerskollegiums verksamhet ska följas upp så att regeringen vid behov kan ställa andra eller högre krav.

Riksdagens krav på resultatredovisningen framgår av budgetlagen.⁴⁵ Resultatredovisningen i budgetpropositionen bör enligt näringsutskottet tydliggöra sambanden mellan mål, gjorda insatser, uppnådda resultat och regeringens budgetförslag.⁴⁶

För att vara ett underlag i effektiviseringsarbetet behöver enligt Riksrevisionen förändring och utveckling mätas över tid. Bedömningar av resultat och kvalitet i resultatredovisningen behöver ske genom mätbara mått eller indikatorer.⁴⁷

⁴⁰ 2 § 5 förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

⁴¹ 9 § 5 förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

⁴² 6 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900).

⁴³ 6 § tredje stycket myndighetsförordningen (2007:515).

⁴⁴ 2 § 4 förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

⁴⁵ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:2013). Enligt denna bestämmelse ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.

⁴⁶ Se till exempel bet. 2017/18:NU1.

⁴⁷ Riksrevisionen bedömer att vissa vägledningar från Ekonomistyrningsverket visar hur myndigheters resultatredovisning kan förbättras. Dessa vägledningar utgör operationaliserade bedömningsgrunder för Riksrevisionen. De vägledningar som Riksrevisionen valt ut i detta avseende beskrivs översiktligt i bilaga 2 (elektronisk).

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Dimitrios Ioannidis och projektmedarbetaren Niklas Kaunitz. En referensperson, professor Pontus Braunerhjelm har varit knuten till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), och Kommerskollegium har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

Granskningens metod utgörs av Riksrevisionens genomgång av dokument, skriftliga frågor till och justerade svar från Kommerskollegium, Utrikesdepartementet, företrädare för företag, företagarundersökning. Riksrevisionen har också ställt frågor till Företagarnas medlemspanel i november 2019.

För att besvara granskningsfråga 1 och 2 har Riksrevisionen gått igenom underlag och ställt frågor till Regeringskansliet, Kommerskollegium, EU-kommissionen, företagarorganisationer och andra organisationer samt företag.

För fråga 2 har Riksrevisionen särskilt gått igenom samtliga de underlag som Kommerskollegium lämnat till regeringen inför förhandlingar och möten om internationell handel under den granskade perioden.

För fråga 3 har Riksrevisionen gått igenom regeringens resultatredovisning i avsnitten om utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande i utgiftsområde 24 i budgetpropositionerna under den granskade tidsperioden. Vi har också gått igenom Kommerskollegiums årsredovisningar under den granskade tidsperioden samt EU-kommissionens rapportering om handelshinder till Europaparlamentet och om Solvit under den granskade tidsperioden.

I det följande beskriver vi översiktligt dem som lämnat information till granskningen och det underlag som vi erhållit från dem.

Regeringskansliet

Riksrevisionen har haft två möten med företrädare för Utrikesdepartementet, med justerade anteckningar.⁴⁸ Vi har också ställt skriftliga frågor till företrädare för Utrikesdepartementet och erhållit skriftliga svar. Vid tre tillfällen har vi gått igenom underlag från de årliga myndighetsdialogerna med Kommerskollegium 2014 till 2019.⁴⁹ Vi har också gått igenom regeringens resultatredovisning

⁴⁸ Semistrukturerad gruppintervju.

⁴⁹ Myndighetsdialoger hålls av Regeringskansliet för regeringens räkning med myndighetschefer för att hålla regeringen informerad, för kunskapsutbyte, för att klargöra regeringens intentioner och krav samt för att följa upp myndighetens resultat (<https://www.regeringen.se/49bb4c/contentassets/6ed9986bed90427aae3f920d50a4cb22/regeringens-chefspolicy-for-myndighetschefer> - hämtat 2020-02-07).

i budgetpropositionerna 2014–2019. Vi har också gått igenom Kommerskollegiums regleringsbrev för budgetåren 2014–2019 för att se om regeringen gett myndigheten särskild styrning inom de områden som vi granskar.⁵⁰ Därutöver har vi också erhållit och gått igenom annan skriftlig dokumentation.⁵¹

Kommerskollegium

Riksrevisionen har haft fyra möten med företrädare för Kommerskollegium med justerade anteckningar.⁵² Vi har också ställt skriftliga frågor till Kommerskollegium vid 18 tillfällen.⁵³

Riksrevisionen har vidare gått igenom skriftligt underlag från Kommerskollegiums verksamhet som myndigheten lämnat på Riksrevisionens begäran eller på eget initiativ. Detta skriftliga material omfattar bland annat:

- verksamhetsplaner och verksamhetsuppföljningar 2014–2019
- enhetsplaner 2014–2019
- riskanalyser 2014–2019
- myndighetens särskilda arbete avseende målgruppen näringsliv
- rapporter och annat underlag.⁵⁴

EU-kommissionen

Riksrevisionen har tagit del av skriftligt underlag från EU-kommissionen och haft tre telefonmöten med justerade anteckningar och ställt skriftliga frågor till företrädare för EU-kommissionen på förslag från Kommerskollegium.⁵⁵ Vi har också gått igenom EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet om kommissionens arbete med handelshinder och Solvit.⁵⁶

⁵⁰ Se bilaga 10 (elektronisk).

⁵¹ Till exempel följande: utlandsmyndigheternas handelshinderrapportering 2014–2017, UD:s vägledning för att hantera handelshinder inom utrikesförvaltningen.

⁵² Semistrukturerade gruppintervjuer. Exempel på företrädare från Kommerskollegium som deltagit: generaldirektör, vik. generaldirektör, chefsjurist, chefsekonom, enhetschef Enheten för EU:s inre marknad, enhetschef Enheten för handel, tekniska regler, kommunikationschef, ansvarig för arkiv och registratur.

⁵³ Kommerskollegium har besvarat dessa i sju särskilda skrivelser.

⁵⁴ Inkluderar Kommerskollegiums årsredovisningar och underlag och uppföljningar av dessa, analysrapporter, underlag från deltagande i Ekonomistyrningsverkets kurs om planering och uppföljning, Solvit-rapporter, underlag till samtliga regeringens förhandlingar inom handelsområdet som Kommerskollegium lämnat underlag till, underlag i kontakter med omvärlden och en beskrivning av ett urval av Kommerskollegiums företagskontakter med anledning av handelshinder under januari till augusti 2019, interna workshops och underlag om mål och resultat från maj 2019, augusti 2019, september 2019 och oktober 2019. Här ingår också Kommerskollegiums akt för företagsundersökningen 2016.

⁵⁵ Semistrukturerade intervjuer och gruppintervjuer. Dessa företrädare har haft följande befattningar, kabinetschef, policy coordinator, consistency officer och team leader.

⁵⁶ Detta har bland annat omfattat rapporter från Kommissionen till Europaparlamentet och vissa grundläggande dokument som t.ex. Kommissionens rekommendation om Solvit till medlemsländerna.

Regionala exportcentrum/regional exportsamverkan

Riksrevisionen har ställt skriftliga frågor till kontaktansvariga för samtliga 21 regionala exportcentrum.⁵⁷

Företagarorganisationer och andra organisationer

Riksrevisionen har haft ett inledande möte med företrädare för Svenskt Näringslivs centrala organisation. Riksrevisionen har också under granskningens gång mött enskilda företrädare för Svenskt Näringsliv centralt.⁵⁸ Riksrevisionen har kontaktat och gett möjlighet till medlemsorganisationer i Svenskt Näringsliv, att lämna synpunkter på Kommerskollegium och dess verksamhet.⁵⁹ Åtta av dessa har lämnat synpunkter till Riksrevisionen.

På förslag från Kommerskollegium har Riksrevisionen haft möten eller telefonmöten med eller ställt skriftliga frågor till företrädare för de 11 organisationer som Kommerskollegium lämnat information om att myndigheten har återkommande kontakter med angående handelshinder (varav tre är medlemsorganisationer i Svenskt Näringsliv, tre är standardiseringsorganisationer och två är handelskammare).

Företag

På förslag från Kommerskollegium har Riksrevisionen ställt skriftliga frågor till företrädare för de sju företag som Kommerskollegium uppgett att myndigheten har återkommande kontakter med angående handelshinder. Samtliga dessa företag har besvarat våra skriftliga frågor eller haft telefonmöten med Riksrevisionen som vi dokumenterat i justerade anteckningar.⁶⁰

Riksrevisionen har även kontaktat företrädare för företag som medlemsorganisationer i Svenskt Näringsliv föreslagit för oss samt företag som Riksrevisionen identifierat ifrån andra sammanhang. Detta har resulterat i att

⁵⁷ Regionala exportcentrum var en av de mest omfattande åtgärderna i Sveriges exportstrategi. Dessa centrum ska fungera som "dörr" in till olika typer av rådgivning och finansiellt stöd för att hjälpa små och medelstora företag att växa. De kontaktansvariga arbetar med att koordinera arbetet regionalt och är en informationskälla om hur det statliga arbetet med handelshinder uppfattas och fungerar på regional nivå. De kontaktansvariga har beskrivit sin funktion i bland annat följande termer: samordning av gruppen och aktiviteterna, koordinering av arbetet, projektledning av uppdraget, sammanställande. Ett motiv till att regionala exportcentrum bildades var enligt regeringen att många små och medelstora företag upplevde svårigheter att hitta rätt bland de olika offentliga aktörer som ger stöd till företag inom affärsutveckling och internationalisering. Se RiR 2019:3 *Regionala exportcentrum – en del av Sveriges exportstrategi*, s. 5, 9 och 16.

⁵⁸ Semistrukturerad gruppintervju och intervjuer.

⁵⁹ Vi har i förekommande fall ställt liknande frågor om andra aktörer inom exportområdet för att kunna bedöma synpunkterna på Kommerskollegium.

⁶⁰ Vi har i förekommande fall ställt liknande frågor om andra aktörer inom exportområdet för att kunna bedöma synpunkterna på Kommerskollegium.

vi fått svar på skriftliga frågor från eller har haft telefonmöten med nio ytterligare företag, som vi dokumenterat i justerade anteckningar.⁶¹

Riksrevisionen har ställt frågor till de 3 299 företag som ingår i Företagarnas regelbundet återkommande medlemspanel. 925 företag hade lämnat svar i medlemspanelen i november 2019.⁶²

Riksrevisionen har gjort en basal bedömning av hur representativa de små och medelstora företag som besvarat frågor från Riksrevisionen i Företagarnas medlemspanel under november 2017 är i förhållande till totalpopulationen små och medelstora företag i Sverige. De 925 företag som valt att besvara Riksrevisionens frågor i Företagarnas medlemspanel förefaller enligt Riksrevisionens bedömning vara representativa i förhållande till populationen små och medelstora företag i Sverige enligt data från SCB⁶³ i följande avseenden: i första hand med avseende på antal anställda och omsättning, i andra hand avseende länshemvist. Vad gäller branschtillhörighet är analysen inte lika tydlig.⁶⁴

⁶¹ De sammanlagt 16 företag som lämnat svar hade i genomsnitt en exportandel på cirka 70 procent, med en median på 90. 6 av företagen är verksamma inom livsmedelsområdet. 3 av dessa kontaktade Riksrevisionen på förslag av Livsmedelsföretagen. De övriga 3 av dessa företag identifierade vi när vi deltog som observatör på den exportdag som Livsmedelsföretagen anordnade tillsammans med Näringsdepartementet 2019-11-25. Regeringen har en strategi för livsmedelsområdet om också omfattar mål om ökad export, se https://www.regeringen.se/4908a0/contentassets/89c5b3e5d23f473d843d12f12379d07b/livsmedelsstrategin_kortversion_170130.pdf (hämtat 2019-12-10).

Vi har i förekommande fall ställt liknande frågor om andra aktörer inom exportområdet för att kunna bedöma synpunkterna på Kommerskollegium. Bland de företag som besvarat Riksrevisionens frågor ingår bland annat Scandinavian Design Center, IKEA, The Absolut Company, Ericsson, Scania, Källbergs, Volvo CE, Hugo & Celine, Tekompaniet, Albina Snacks. De som besvarat Riksrevisionens frågor har varit till exempel VD, ansvarig Public Affairs, Vice President Public Affairs, Director Public Affairs & Government, Manager Global Public Affairs, Vice President Sales and R&D, Director Customer Finance & Risk, Key Account Manager, Vice President Government & Industry Relations.

⁶² Av dessa hade 207 exportverksamhet och 86 övervägde export. Vi har i förekommande fall ställt liknande frågor om andra aktörer inom exportområdet för att kunna bedöma synpunkterna på Kommerskollegium.

⁶³ LISA – Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier, som innehåller samtliga individer och samtliga företag med minst en sysselsatt enligt SCB:s definition (minst en arbetad vecka i november). LISA ger inte en heltäckande beskrivning av alla företag, men en god approximation. Bland de företag som inte ingår i LISA, dvs. företag utan någon anställd, är förmodligen många inte aktiva eller så drivs de i så pass liten omfattning att de inte är relevanta typer av företag.

⁶⁴ I bilaga 4 (elektronisk) redogör vi närmare för vår analys av representativiteten i detta urval av 925 företag i förhållande till den svenska SME-populationen. Uppgifterna om branschtillhörighet i Företagarnas undersökning är vagt formulerade. Detta medför att Riksrevisionens branschklassificering av de företag som besvarat Riksrevisionens frågor inte blir helt tillförlitlig. Av denna anledning bör jämförelsen vad gäller branschtillhörighet tolkas med försiktighet.

2 Kommerskollegiums informationsinhämtning om företags erfarenheter av handelshinder

Riksrevisionens granskning visar att den information som Kommerskollegium inhämtar om företags erfarenheter inte med säkerhet kan sägas ge representativ (och därmed rättvisande) information om de typer av svårigheter som olika företag möter på specifika marknader. Kommerskollegium förlitar sig i stor utsträckning på uppgifter från de företag som väljer att lämna information. När myndigheten själv aktivt söker information från företag tenderar den att förlita sig på vad ett mindre antal företag förmedlar utan att ha gjort ett urval av företag som ska kunna ge representativ information. Granskningen visar att detta förhållande rått under viss tid, trots att regeringen i myndighetsdialogerna påtalat problem avseende myndighetens informationsinhämtning. Granskningen visar vidare att myndighetens effektiviseringsarbete och utveckling av informationsinhämtningen kan intensifieras samt att det finns externa synpunkter från näringslivet på myndighetens informationsinhämtning.

2.1 Kommerskollegiums informationsinhämtning från företag

Detta inledande avsnitt och avsnitten 2.1.1, 2.1.2 och 2.1.3 baserar Riksrevisionen på uppgifter som vi fått i skrivelser från Kommerskollegium.⁶⁵

Kommerskollegium har också i ett särskilt underlag till Riksrevisionen beskrivit ett urval av sina företagskontakter med anledning av handelshinder under januari till augusti 2019. Detta underlag återges i sin helhet i bilaga 5 (elektronisk).⁶⁶

Kommerskollegium sorterar där sina kontakter utifrån löpande kontakter med företag som följer direkt av myndighetens uppgifter, kontakter i samband med forum och seminarier, kontakter i samband med myndighetens utredningar, kontakter som sker på företagets initiativ samt övriga kontakter.

⁶⁵ Skrivelser från Kommerskollegium, 2019-06-13, dnr 2019/007204 s. 3, 4–5, 2019-10-11, dnr 2019/00720-11 s. 2, 2019-10-18, dnr 2019/00720-12 s.1–2, skrivelse 2019-11-27, dnr 2019/00720-15, s. 2,6.

⁶⁶ Detta underlag har tagits fram specifikt för Riksrevisionen, gemensamt av Kommerskollegiums enheter.

2.1.1 Kommerskollegiums bedömning av villkoren för att få in information om företags erfarenheter

Företag har enligt Kommerskollegium möjlighet att anmäla handelshinder till myndigheten och myndigheten tar emot sådan information när företag rapporterar. Företagens villkor på den inre marknaden och inom handelspolitiken påverkas i hög grad av resultatet av förhandlingar och beslut på EU-nivå. Därför fokuserar enligt Kommerskollegium de företag som har råd att bedriva lobbyverksamhet, på att påverka EU-kommissionen och Europaparlamentet direkt, snarare än genom nationella myndigheter och regeringar. Kommerskollegiums bedömning är att detta också kan utgöra ett skäl till att även nationella branschorganisationer har svårt att inhämta information om företags erfarenheter.

Enligt Kommerskollegium har myndigheten svårt att få konkreta exempel av företags erfarenheter från både företag och branschorganisationer. Det är enligt myndigheten ingen ny situation utan var så redan för två decennier sedan. Myndigheten bedömer att dessa svårigheter dels beror på att företag är tveksamma inför att dela sådan information, dels på att företag som stöter på handelshinder ofta ser hindren som en naturlig del av handelns villkor.⁶⁷

Kommerskollegium uppger att myndigheten inte har särskilda mål för informationsinhämtning om företags erfarenheter. Kommerskollegiums förhållningssätt avseende företagskontakter är att ställa specifika frågor när man inte kan få fram information på annat sätt än genom direktkontakt med företagen.⁶⁸

2.1.1 Kommerskollegiums företagsundersökningar⁶⁹

Kommerskollegium har genomfört två större företagsundersökningar avseende hinder i handeln som svenska företag möter, en 2009 och en 2016.⁷⁰

Företagsundersökningen 2016 var en del av regeringens exportstrategi.⁷¹

Kommerskollegium fick som en del av strategin i uppdrag att genomföra en större kartläggning av hinder som svenska företag upplevde i handelsförbindelserna inom såväl EU som med övriga omvärlden. Enligt strategin skulle denna kartläggning därefter uppdateras regelbundet.

⁶⁷ Uppgifter i skrivelse från Kommerskollegium till Riksrevisionen, 2019-06-13, dnr 2019/00720-4.

⁶⁸ Se till exempel det interna styrdokumentet, "Riktlinjer för kontakter med näringslivet i Kommerskollegiums utredningsarbete".

⁶⁹ Avsnittet baseras på uppgifter i skrivelser från Kommerskollegium, 2019-06-13, dnr 2019/007204 s. 3, 4–5, 2019-10-11, dnr 2019/00720-11 s. 2, 2019-10-18, dnr 2019/00720-12 s.1–2, skrivelse 2019-11-27, dnr 2019/00720-15, s. 2, 6.

⁷⁰ Kommerskollegium 2010:4, *Vad hindrar Sveriges utrikeshandel – Delrapport 1: Preliminär analys av Intervjuundersökning med svenska företag i olika branscher och storleksklasser* och Kommerskollegium 2016:5, *Vad hindrar svensk utrikeshandel? Kommerskollegiums företagsundersökning 2016*.

⁷¹ Se skr. 2015/16:48, Regeringens exportstrategi.

Kommerskollegium använde i företagsundersökningen 2016 tre olika metoder för informationsinhämtning: närmare 2 000 telefonintervjuer med företag som SCB genomförde, 26 djupintervjuer med företag som Kommerskollegium genomförde och insamling från bland annat ambassadernas handelshinderarbete och Solvit.

Riksrevisionen gör följande iakttagelser med anledning av Kommerskollegiums företagsundersökningar 2009 och 2016.⁷²

Kommerskollegium genomförde undersökningen så att urvalet företag som intervjuades skulle utgöra ett representativt urval av svenska företag.

Kommerskollegium genomförde en internationell utblick inför undersökningen och tog del av erfarenheter och upplägg från en liknande kartläggning 2013 som Finlands Europa- och utrikeshandelsminister beställde.

Svarsfrekvensen i undersökningen från 2009 var cirka 78 procent.⁷³

I undersökningen från 2016 hade den sjunkit avsevärt. Bland de 1 700 företag med utrikeshandel som ingick i undersökningen var svarsfrekvensen cirka 43 procent och bland de 280 företagen utan utrikeshandel var svarsfrekvensen 63 procent.⁷⁴

Kommerskollegium har inte i företagsundersökningen 2016 utrett huruvida företag med stor export svarar annorlunda än företag med liten export. En sådan analys hade kunnat ge underlag för större förståelse av svaren från olika företagsgrupper och deras behov. Riksrevisionen har uppfattat att Kommerskollegium menar att exportvärde inte gick att utreda eftersom frågor om detta kunde undanröja företagens anonymitet.⁷⁵ Men Riksrevisionen menar att detta enkelt hade kunnat lösas genom att företagen fick ange omsättning och exportvärden i intervall, i stället för exakta belopp.

⁷² Riksrevisionen har gått igenom dokumentationen i Kommerskollegiums akt för företagsundersökningen 2016 som också innehåller underlag avseende Företagsundersökningen 2009.

⁷³ Kommerskollegium 2010:4 *Vad hindrar Sveriges utrikeshandel – Delrapport 1: Preliminär analys av intervjuundersökning med svenska företag i olika branscher och storleksklasser*

⁷⁴ Avseende svarsfrekvensen finns det enligt Riksrevisionens genomgång av Kommerskollegiums akt för företagsundersökningen tecken på att det kan ha funnits vissa problem i SCB:s genomförande av företagsundersökningen som kan ha påverkat svarsfrekvensen negativt. Företag kan ha blivit kontaktade med brev om undersökningen, men undersökningen verkar inte ha genomförts. Se dokument med dnr. 2.1.1 2015/0218-10.

⁷⁵ Uppgift i mejl från företrädare för Kommerskollegium 2020-02-24.

Mot bakgrund av att företagsundersökningen enligt regeringens exportstrategi skulle uppdateras regelbundet gör Riksrevisionen följande iakttagelse.

Kommerskollegium undersökte inte om SCB kostnadsfritt kunde bevara den så kallade nyckeln för de del av undersökningen som SCB genomförde, för att kunna återvända med uppföljande frågor vid senare tillfälle till de deltagande företagen. Undersökningen omfattade till exempel vissa "kunskapsfrågor" om kännedomen om EU:s frihandelsavtal med omvärlden. Därigenom försvårades Kommerskollegiums möjlighet att följa upp och tränga djupare i svaren från de företag som deltog i undersökningen för att kunna se hur kännedomen om vissa förhållanden utvecklades bland företagen⁷⁶.

2.1.1 Informationsinhämtning om företags erfarenheter på EU:s inre marknad⁷⁷

Det finns flera kanaler som Kommerskollegium kan nyttja för att inhämta information om företags erfarenheter på EU:s inre marknad. Solvit är en naturlig kanal för detta ändamål. Solvit-centrumen tar emot anmälningar om hinder i en gemensam databas för att sedan analysera och lösa problemet i fråga i samarbete med varandra och berörda myndigheter i det land där problemet uppstått. En central förutsättning för Solvit som problemlösningssystem är ju att företagen lämnar information.

Tabell 2 visar antalet ärenden som Solvit Sverige hanterat och information om antalet ärenden i hela Solvit-systemet på den inre marknaden. Antalet Solvit-ärenden i Sverige ligger relativt stilla under åren 2013–2018. Detta kan jämföras med det totala antalet Solvit-ärenden i Europa, där det mellan 2013 och 2014 skedde närmare en fördubbling upp till en nivå som sedan kvarstannat.

⁷⁶ Riksrevisionens genomgång av Kommerskollegiums akt för företagsundersökningen 2016 och uppgifter från företrädare för SCB i mejl 2019-06-18, 2019-06-24, 2019-06-25, 2019-06-28, 2019-07-02.

⁷⁷ Avsnittet baseras på uppgifter i skrivelser från Kommerskollegium, 2019-06-13, dnr 2019/007204 s. 3, 4–5, 2019-10-11, dnr 2019/00720-11 s. 2, 2019-10-18, dnr 2019/00720-12 s.1–2, skrivelse 2019-11-27, dnr 2019/00720-15, s. 2, 6.

Tabell 2 Hinderärenden för Solvit Sverige

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Varor	27	17	16	13	18	9
Tjänster	4	4	10	9	8	2
Kapital	7	7	0	3	11	1
Personer	146	171	184	150	156	174
Antal ärenden Solvit Sverige	199	199	210	175	193	186
Ärenden som hanterats i Solvitdatabasen ⁷⁸	71	98	93	105	182	171
Ärenden som rapporterats till Solvit Sverige om problem i andra länder.	IU	85	57	46	68	58
Totalt antal ärenden i Solvit för hela Europa	1 430	2 368	2 228	2 414	2 079	2 295

Källa: Kommerskollegium's årliga Solvit-rapporter och https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm#facts-figures (inhämtat 2019-12-08).

Kommerskollegium har till Riksrevisionen lämnat följande upplysningar om Solvit Sveriges förutsättningar.

Enligt Kommerskollegium är Utrikesdepartementets handelsguide "Att hantera handelshinder i det dagliga arbetet" mycket tydlig med att påpeka att handelshinder inom EU/EES främst bör hanteras via Solvit.⁷⁹

Det finns enligt Kommerskollegium en tydlig rutin för att säkerställa en fungerande problemlösningsprocess i Solvit. De företag som vänder sig till Solvit behöver inledningsvis ge en tydlig och detaljerad redogörelse för sitt ärende som med skriftligt underlag redovisar myndighetsbeslut eller dylikt från en tjänsteman på den myndighet som företaget upplever att det finns problem med. Inom en vecka från att Solvit-centrumet mottar anmälan ska företaget få besked om att frågan är omhändertagen och vem som är utsedd som Solvit-handläggare. Inom en månad ska företaget få en lägesrapport.

Tiden det tar att utreda ett problem beror enligt Kommerskollegium på faktorer som till exempel om ärendet behöver kompletteras med underlag i dialog med det anmälade företaget, komplexiteten av frågan och kontakterna med de aktuella myndigheterna i Sverige respektive det aktuella medlemslandet.

⁷⁸ I samarbete med andra Solvit-centrum i Europa inom ramen för nätverkets gemensamma databas.

⁷⁹ Utrikesdepartementet/Enheten för internationell handelspolitik och EU:s inre marknad, PM 2016-10-25, bilaga till beslut UD2016/18834/HI, Vägledning för hantering av handelshinder inom Utrikesförvaltningen.

Solvits roll är att genom informell dialog ge problemet en EU-rättslig belysning och utfallet av Solvit-utredningen resulterar inte i formella beslut. Det händer därför enligt Kommerskollegium att Solvit inte når en lösning av problemet som företaget i det enskilda fallet vänt sig till Solvit om. Detta kan enligt Kommerskollegium inträffa även i fall där myndigheters beslut eller nationella krav eller lag inte är förenliga med EU-rätten. Men Kommerskollegium betonar att Solvit inte har några sanktionsmöjligheter och inte kan tvinga myndigheter att agera i enlighet med vad Solvit kommit fram till.⁸⁰

Kommerskollegium tar även emot information från företag om potentiella handelshinder via sitt arbete med den så kallade anmälningsproceduren för tekniska regler och e-tjänster. Kommerskollegium anmäler härigenom svenska regelförslag till EU-kommissionen inom ett europeiskt remissförfarande. Syftet är enligt Kommerskollegium att förebygga handelshinder på den inre marknaden.

2.1.2 Informationsinhämtning inför förhandlingar avseende länder och marknader utanför EU:s inre marknad

Kommerskollegium uppger till Riksrevisionen att myndigheten via olika kanaler efterfrågar information när specifika länder är i fokus för regeringen i anslutning till förhandlingar av olika slag. Kommerskollegium tar till exempel fram underlag om svenska företagsintressen inför EU:s frihandelsavtalsförhandlingar.

Myndigheten tar också in uppgifter från företag inför bilaterala möten som Sverige har med andra länder. Inför dessa möten undersöker Kommerskollegium om det finns särskilda problem som svenska företag haft på marknaderna i fråga.⁸¹

Riksrevisionen har tagit del av de underlag som Kommerskollegium tagit fram till de tolv tillfällen under den granskade perioden då regeringen skulle förhandla direkt eller indirekt med andra länder och i vilka Kommerskollegium lämnat uppgifter om svenska företag som upplevt återkommande problem.⁸²

Riksrevisionen konstaterar att dessa underlag innehåller information endast från

⁸⁰ Riksrevisionens granskning innefattar också att Riksrevisionen sökt få synpunkter från företag och företagsorganisationer och andra i Kommerskollegiums omvärld om Kommerskollegiums informationsinhämtning, som innefattar Solvit. Se avsnitt 2.2.2 som redogör för de synpunkter som företag och företagorganisationer lämnat om bland annat informationsinhämtningen genom Solvit.

⁸¹ När konkreta handelshinder i länder utanför EU anmäls till Kommerskollegium eller kommer till myndighetens kännedom på annat sätt använder myndigheten EU-kommissionens blankett för handelshindersanmälningar om myndigheten bedömer att bästa vägen framåt är ta upp saken med EU-kommissionen. Handelshindersblanketten ger den information som EU-kommissionen behöver för att driva saken. I blanketten efterfrågas bland annat en faktabeskrivning av hindret, vilka varor som berörs, värdet av drabbad handel, referens till inhemsk lagstiftning och om det är ett brott mot internationella åtaganden. Information om handelshinder kan också komma in via UD eller andra delar av Regeringskansliet.

⁸² Thailand: Basutredning inför förhandling om ett frihandelsavtal, 2013; USA: Dialogmöte inför Commercial Exchange, 2014, 2016, 2018; Blandkommissionsmöten: Japan 2014; Indien 2015, 2017; Brasilien 2015; Saudiarabien 2017; Australien 2017; Sydafrika 2018.

ett relativt begränsat antal företag och att detta förhållande inte förbättras över tid, varken generellt eller för specifika marknader, se tabell 2 i bilaga 3 (elektronisk).

Riksrevisionen har vidare gått igenom vilka företag som namnges i Kommerskollegiums underlag, se tabell 3 i bilaga 3 (elektronisk). Det framträder då en bild av att ett antal företag lämnat uppgifter flera gånger och för flera marknader.

Kommerskollegium uppger till Riksrevisionen att myndigheten ger företag möjlighet att komma in med uppgifter om problem och att myndigheten är medveten om att de svar som kommer inte är representativa. Kommerskollegium menar att den information som myndigheten samlar in är tänkt att omfatta vilka handelshinder som företag vill att regeringen ska ta upp på de möten som planeras. Enligt Kommerskollegium kan det hända att företag medvetet avstår från att lämna information, även om de upplevt handelshinder.⁸³

Riksrevisionen har gått igenom metodbeskrivningen i de underlag som Kommerskollegium tagit fram till regeringen inför förhandlingar. Detta för att ha ett underlag att bedöma effektiviteten i Kommerskollegiums informationsinhämtning i underlagen till regeringen. Vi sammanfattar vår genomgång i tabell 1 i bilaga 3 (elektronisk). Det är enligt Riksrevisionen tydligt att Kommerskollegiums metod för informationsinhämtning över den studerade tiden inte verkar ha förändrats nämnvärt. Myndighetens arbetssätt verkar enligt Riksrevisionen i väsentliga avseenden bygga på att företagen hör av sig, snarare än att Kommerskollegium gör övervägda urval med avseende på relevanta populationer. I inget fall beskriver myndigheten att den använt en metod för informationsinhämtning som utgått från att finna representativa data för den svenska företagspopulationen av exportörer i respektive land, med avseende på till exempel företagsstorlek och bransch.⁸⁴

⁸³ Uppgift lämnad av Kommerskollegium i skrivelse till med svar på Riksrevisionens frågor, 2020-01-13, dnr 2019/00720-18.

⁸⁴ Det framgår av metodbeskrivningarna att Kommerskollegium haft tillgång till information om dessa populationer. Riksrevisionens utgångspunkt är att det är önskvärt att göra en bedömning av representativiteten i ett urval i jämförelse med "totalpopulationen" svenska exportörer i varje aktuell marknad. Ett förhållandevis enkelt sätt att kan vara att pröva att jämföra det egna urvalet utifrån någon eller några variabler visuellt. Att göra en statistisk analys av representativitet är inte omöjligt, men kan kräva mycket arbete då det inte entydigt finns standardmodeller för det. Det är alltid möjligt att när totalpopulationen är känd på förhand att bedöma vilket stickprov man behöver göra för att stickprovet ska vara representativt.

2.2 Kommerskollegiums arbete med att effektivisera informationsinhämtningen

I bilaga 6 (elektronisk) redogör Riksrevisionen för hur frågor om Kommerskollegiums informationsinhämtning från företag kommit upp i de årliga myndighetsdialogerna. Vår genomgång visar att regeringens styrning så som den förmedlas i myndighetsdialogerna över tid haft ett tydligt fokus på målgruppen näringslivet och företag. Regeringen har utgått från Statskontorets myndighetsanalys 2013 men också från egna överväganden om och observationer av Kommerskollegiums inhämtning av information om företags erfarenheter. Regeringen lyfter i myndighetsdialogerna återkommande och tydligt bedömningar och önskemål avseende informationsinhämtning och efterfrågar förändring och utveckling avseende denna. Riksrevisionen noterar dock att konkret planering, genomförande, mätning och uppföljning med avseende på informationsinhämtning inte tas upp i myndighetsdialogerna.⁸⁵ Myndighetens regleringsbrev visar enligt Riksrevisionen att regeringen tar upp att myndigheten ska inhämta information men de innehåller inga uppdrag att följa upp, utvärdera och effektivisera denna verksamhet.⁸⁶

Riksrevisionen har tagit del av underlag från Kommerskollegium som visar att det på myndigheten har funnits kunskap om att planering ska vara sammanhållen och integrerad, och att det finns ett behov "av att integrera den strategiska planeringen med den operativa".⁸⁷ Men Riksrevisionen har inte kunnat se att detta omsatts i praktiken avseende informationsinhämtning om företags erfarenheter. Riksrevisionens genomgång av planeringsdokument, verksamhets- och enhetsplaner samt riskanalyser visar inte på att informationsinhämtning behandlats särskilt.⁸⁸ I bilaga 6 (elektronisk) beskriver vi mer ingående den genomgång vi gjort av Kommerskollegiums effektiviserings- och utvecklingsarbete och som sammanfattas i följande tabell. Riksrevisionen finner att det finns övergripande skrivningar om mål och viljeyttringar men få eller inga spår av planerade eller genomförda åtgärder och handlingar.

⁸⁵ Riksrevisionen har även gått igenom Kommerskollegiums regleringsbrev budgetåren 2014–2019. Vår bedömning är att genomgången visar att myndigheten inte fått detaljerad styrning inom de tre områden som granskningen omfattar. Vi sammanfattar genomgången i bilaga 10 (elektronisk).

⁸⁶ Se bilaga 6 (elektronisk).

⁸⁷ Anteckningar gjorda av företrädare för Kommerskollegium från Ekonomistyrningsverkets kurs om planering och uppföljning 2016-04-26.

⁸⁸ Se till exempel uppföljningsmall till VP 2017.

Tabell 3 Kommerskollegiums arbete med att utveckla och effektivisera informationsinhämtningen om företags erfarenheter

		Ja	Nej
Finns målgruppsfokus?		X – i princip	
Görs prioriteringar?		X – i princip	
Är uppföljning utgångspunkten i planeringen?			X
Finns dessa steg i styrnings- och utvecklingsarbetet?	Nulägesanalys		X
	Börläge		X
	Genomförande		X
	Uppföljning		X
Används dessa verktyg?	Verksamhetslogik	X	X
	Processkartläggning		X
	Gap-analys		X
	SWOT-analys		X
Finns det en process för identifiering av produktivitets- och kvalitetsmått?			X
Om ja, vad omfattas?	Identifiering av datakällor	X – i princip	
	Fastställande av utgångsläge		X
	Val av etappmål		X
	Mätning av resultatindikatorer		X

Källa: Riksrevisionens genomgång av Kommerskollegiums verksamhets- och enhetsplaner samt riskanalyser 2014–2019 samt Kommerskollegiums skrivelser med svar på Riksrevisionens frågor.

2.3 Synpunkter från omvärlden

Riksrevisionen har fått synpunkter från kontaktansvariga för regionala exportcentrum/regional exportsamverkan, företrädare för företagarorganisationer och företrädare för företag. De svar som vi fått in visar att de organisationer och företag som faktiskt haft kontakt med Kommerskollegium ger positiva omdömen om myndighetens informationsinhämtning. Bland de 16 enskilda företag som Riksrevisionen fått skriftligt svar från, var det 10 företag som hade haft kontakt med Kommerskollegium. Dessa var positiva till myndighetens förmåga att ta emot företagets erfarenheter. 10 av de 16 företagen förväntade sig att staten tar emot information om handelshinder som de upplevt. Tabell 4 visar att Kommerskollegium får ett högt medelomdöme i jämförelse med andra aktörer inom exportområdet.

Tabell 4 Företags omdömen om aktörers förmåga att ta emot företagets erfarenheter i de fall de haft kontakt (Sex är det högsta omdömet på en sexgradig skala)

Aktör	Antal företag som haft kontakt	Medelomdöme	Medianomdöme
Kommerskollegium	10	5,2	5
Business Sweden	15	4,7	4
EKN	8	4,6	5
Handelskamrar	11	4,1	4
Beskickningar	13	4,3	4,7
Enterprise Europe Network (EEN)	2	2,5	3,5

Källa: Skriftliga svar till Riksrevisionen från 16 företag

Kommerskollegium arbetar enligt uppgifter från externa aktörer med att få in information på många sätt, till exempel genom återkommande rundabordssamtal som uppfattas som väl fungerande.⁸⁹

Flera av uppgiftslämnarna lyfter fram att det kan finnas ett ointresse hos företag att lämna information till Kommerskollegium.⁹⁰ Ett skäl till detta kan vara att uppklarade handelshinder lätt glöms bort. Kännedomen om handelshindret sprids då inte utanför kretsen av närmast berörda och för framtida bruk.⁹¹ Företag kan också avstå från att lämna information för att de vill undvika negativa konsekvenser på strategiskt viktiga marknader.⁹²

Många företag har dock inte haft någon som helst kontakt med Kommerskollegium. Av de 283 företag som exporterar eller överväger export som lämnat svar på Riksrevisionens frågor i Företagarnas medlemspanel i november 2019 är det endast en procent som har haft kontakt med Kommerskollegium.⁹³ 12 av de 21 kontaktansvariga i de regionala exportcentrumen/det regionala exportsamverkansarbetet som vi ställt frågor till uppgav att deras exportcentrum/samverkan inte hade haft någon kontakt med Kommerskollegium.

Av de svar som vi fått framgår synpunkter om att Kommerskollegium har svårt att få in data från "rätt företag" med följd att representativiteten i insamlade data är låg. Riktat arbete med "handpåläggning" och fokusgrupper kan vara en väg

⁸⁹ Baseras på följande: Uppgift från företrädare för företagorganisation i möte med Riksrevisionen 2019-10-31, uppgift från företrädare för företag i möte med Riksrevisionen 2019-11-04, uppgift från företrädare för företagorganisation i möte med Riksrevisionen 2019-11-13, uppgift från telefonmöte med företrädare för standardiseringsorganisation 2019-10-23.

⁹⁰ Se till exempel uppgifter i skriftliga svar och skriftliga frågor till regionalt exportcentrum/exportsamverkan, uppgift från företrädare för företagorganisation i möte med Riksrevisionen, 2019-10-30 och 2019-11-13

⁹¹ Uppgift från företrädare för företagorganisation i möte med Riksrevisionen 2019-11-14.

⁹² Uppgift från företrädare för företagorganisation i möte med Riksrevisionen 2019-10-08.

⁹³ 925 företag besvarade totalt Riksrevisionens frågor.

att gå.⁹⁴ Myndigheten skulle också kunna göra fler riktade utskick.⁹⁵ Myndigheten skulle kunna utveckla frågeställandet med till exempel digital teknologi. En större anpassning till olika målgrupper både vad gäller utformning och val av insamlingskanaler har framförts vara viktigt. Näringslivskompetens är en förutsättning för att lyckas med detta enligt vissa.⁹⁶ Att det inte alltid är tydligt vad som händer med lämnad information, kan också påverka incitamenten att lämna uppgifter till myndigheten.⁹⁷

Kommerskollegium följer enligt uppgift från ett större exportföretag inte upp och utvärderar sina insatser för att samla in information om företags erfarenheter och hur de kan förbättras.⁹⁸ Vissa företagargorganisationer noterar också att de inte heller haft diskussioner med Kommerskollegium om hur de kan nå ut till sina medlemmar/företag.⁹⁹

Riksrevisionen har ställt frågor till Kommerskollegium angående det arbete med målgruppen näringslivet som myndigheten satt igång under 2019. Riksrevisionen har bland annat ställt frågan om myndigheten i arbetet med näringslivet som målgrupp varit i kontakt med eller planerar att kontakta aktörer i omvärlden. Kommerskollegium har inte svarat på frågan utan uppgett att myndigheten inte påbörjat planeringen. Detta förhållande kan enligt Riksrevisionens bedömning tala för att uppgifterna ovan i stort skulle kunna spegla hur Kommerskollegium hanterat frågan om uppföljning avseende informationsinhämtningen.¹⁰⁰

2.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

2.4.1 Helhetsperspektiv och representativitet behandlas inte i informationsinhämtningen

Granskningen visar att regeringen i de årliga myndighetsdialogerna efterfrågat så användbar information om företags erfarenheter från Kommerskollegium som möjligt. Men i förhållande till företagspopulationen som helhet inhämtar Kommerskollegium information från ett litet antal företag. Riksrevisionen konstaterar att varken regeringen eller Kommerskollegium hanterar behovet av att informationen från företag behöver vara representativ för att kunna utgöra ett effektivt underlag i arbetet.¹⁰¹ Information som man inte bedömt eller inte

⁹⁴ Uppgift från företrädare för företagargorganisation, i mejl 2019-10-22.

⁹⁵ Uppgift från företrädare för företagargorganisation, 2019-11-13.

⁹⁶ Uppgift från företrädare för företagargorganisation 2019-10-08.

⁹⁷ Uppgift från företrädare för företag i möte med Riksrevisionen 2019-11-04.

⁹⁸ Uppgift från företrädare för företag i möte med Riksrevisionen 2019-11-04.

⁹⁹ Se till exempel uppgift från företrädare för företagargorganisation i mejl 2019-10-08, 2019-10-10 och 2019-10-22.

¹⁰⁰ Uppgift lämnad av Kommerskollegium i skrivelse till med svar på Riksrevisionens frågor, 2020-01-13, dnr 2019/00720-18.

¹⁰¹ Med undantag för Kommerskollegiums företagsundersökning från 2016.

kan bedöma representativiteten för medför osäkerhet och risk för snedvridningar, och kan därigenom påverka bedömningar och val i omotiverad riktning. Enligt Riksrevisionen kan därför det sätt på vilket Kommerskollegium genomför informationsinhämtningen om företags erfarenheter medföra att det samlade svenska ekonomiska intresset beaktas i otillräcklig utsträckning.

2.4.2 Det finns risker med effektiviserings- och utvecklingsarbetet eftersom systematik och konkretion saknas

Myndigheten har inte utvecklat sin informationsinhämtning under den granskade perioden. Förhållandet att ett begränsat urval företag lämnar information till Kommerskollegium kvarstår utan att myndigheten behandlar frågan om representativiteten i insamlad information.

Myndighetsdialogerna saknar ett konkret risk- och genomförandeperspektiv. Frågor om mål, mått och uppföljning i förhållande till nuläget behandlas inte av vare sig regeringen eller myndigheten i dialogerna. Myndigheten agerar på övergripande nivå utifrån den styrning avseende utvecklingsområden som myndigheten fått. Men konkretion och djup avseende rimliga åtgärder framträder inte tydligt. Riksrevisionens genomgång av underlagen från Kommerskollegiums planerings- och riskarbete visar att de inte behandlar frågor om informationsinhämtning från företag ur ett konkret risk- och genomförandeperspektiv.

Att myndigheten inte konkretiserat effektiviseringsarbetet avseende informationsinhämtningen med avseende på uppföljning, planering med avseende på indikatorer och tydliga processer betyder enligt Riksrevisionen att det finns tydliga risker för att myndigheten inte fullt ut genomför myndighetsuppdraget.

2.4.3 Informationsinhämtningen har brister som påverkar resurshushållningen

Granskningen visar att varken regeringen eller myndigheten i praktiken prioriterat arbetet med att utveckla informationsinhämtningen inom ramen för befintliga resurser. De iakttagelser Riksrevisionen gör innebär sammantaget enligt vår bedömning att de statliga resurser som i dagsläget fördelas till informationsinhämtning om företags erfarenheter kan göra större nytta. Enligt Riksrevisionen innebär det att hushållningen med statens resurser kan förbättras genom genomtänkta och strategiska åtgärder.

De synpunkter om förbättringsåtgärder med avseende på Kommerskollegiums informationsinhämtning om företags erfarenheter som företag och företagargorganisationer lämnat till Riksrevisionen ger en uppfattning om de typer av åtgärder som skulle kunna övervägas. Dessa åtgärder innebär inte med

självklarhet att mer resurser behövs, då åtgärderna skulle kunna integreras i Kommerskollegiums befintliga processer.

Säkrare urval och högre representativitet i informationsinhämtningen skulle kunna effektivisera informationsinhämtningen genom fler riktade och uppsökande informationsinhämtande insatser på grundval av utvecklat arbete med målgrupper och näringslivskompetens.

Riksrevisionen har också fått synpunkter från företag och företagorganisationer om att Kommerskollegium inte utvärderar sina informationsinhämtande insatser. Information som Kommerskollegium lämnat till Riksrevisionen kan enligt Riksrevisionen tolkas som att dessa synpunkter kan ha viss grund.

Företag och företagorganisationer menar också att en större tydlighet om vad myndigheten kan erbjuda och om vad information från företag ska användas till skulle öka incitamenten att lämna uppgifter. I det senare avseendet är kännedomen om Kommerskollegium av betydelse och en hushållningsfråga, givet de resurser som staten fördelar till Kommerskollegiums verksamhet. I följande kapitel behandlar vi denna fråga.

3 Kommerskollegiums användning av information om företags erfarenheter och stöd till företag

Riksrevisionens granskning visar att Kommerskollegiums verksamhet med analys och stöd till omvärlden och företag är relativt okänd bland företagare. Eftersom det finns möjligheter att nå ut till fler genom till exempel digitala kanaler skulle effekten av resurser som Kommerskollegium lägger på analys och stöd kunna bli större.

3.1 Kommerskollegiums analysarbete och stöd till omvärlden och företag¹⁰²

Kommerskollegium har i ett särskilt underlag till Riksrevisionen beskrivit ett urval av sina företagskontakter med anledning av handelshinder under januari till augusti 2019. Underlaget beskriver också sammanhang där företag sökt och fått stöd enskilt eller i grupp genom bland annat analyser och upplysningar från Kommerskollegium. Detta underlag återges i sin helhet i bilaga 5 (elektronisk). Att det är ett urval betyder enligt Kommerskollegium att det finns fler kontakter. Men myndigheten för ingen "loggbok" över företagskontakter och det är därför svårt för myndigheten att lämna uppgift till Riksrevisionen om hur många fler kontakter som förekommit utöver de som omnämns i bilaga 5 (elektronisk).¹⁰³

I princip är enligt Kommerskollegium varje fall där ett företag vänder sig till myndigheten med ett handelshinder unikt. Ibland kan det handla om att reda ut vilka regler som faktiskt gäller för att stödja företagen i deras kontakter med företrädare för de aktuella länderna. Finns det konkreta exempel på handelshinder kan Kommerskollegium lyfta frågan till UD för bilaterala diskussioner med det aktuella landet.

Inom den inre marknaden är enligt Kommerskollegium Solvit det mest effektiva verktyget för att ge praktiskt stöd till företag. Solvits uppdrag är att ge konkret stöd till företag som möter handelshinder på den inre marknaden. Det är enligt myndigheten ett snabbt och för företagen kostnadsfritt alternativ till att få frågan prövad i domstol. Målsättningen är enligt Kommerskollegium att finna en lösning på det anmälda problemet inom tio veckor. Om detta inte lyckas kan företagare vända sig direkt till EU-kommissionen med sitt klagomål. I de fall där hindret

¹⁰² Beskrivningen av Kommerskollegiums analys och stöd till omvärlden och företag baseras på uppgifter som Riksrevisionen fått i följande skrivelser som Kommerskollegium lämnat på frågor från Riksrevisionen: 2019-10-18, dnr 2019/00720-12 s. 5, 8, skrivelse 2019-11-27, dnr 2019/00720-15, s. 2.

¹⁰³ Skrivelse med svar på Riksrevisionens frågor 2020-01-13, dnr 2019/00720-18.

beror på att nationell lagstiftning inte är förenlig med EU-rätten, uppmärksammar Solvit regeringen på problemet.

Solvit är ett rekommendationsbaserat system av nationella Solvit-centrum. Det innebär att det inte finns särskilt många tvingande regler. EU-kommissionen har dock identifierat sex uppföljningsvariabler: tre för det centrum som tar emot en anmälan och tre för det centrum som anmälan sedan skickas till. Utgångspunkten är att företag hör av sig till sitt "hemlands" Solvit-centrum som sedan skickar ärendet vidare till Solvit-centrumet i det land där företaget upplevt problem.

Tabell 5 Nyckeltal för Solvit-centrum

Centrum som tar emot ärende	Centrum som ska "lösa" eller besvara ärendet
Svar till anmälaren inom 7 dagar	Acceptans av ärende inom 7 dagar
Vidarebefordran till centrum som ska "lösa" eller besvara ärendet inom 30 dagar	Hantering av ärende inom 10 dagar
Acceptans av erbjuden lösning inom 7 dagar	Andelen lösta ärenden

Källa: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm (hämtat 2019-12-11).

Kommerskollegium har inte egna riktlinjer för stöd till företag när det gäller handelshinder. Handelshindersarbetet är ett samarbete med Utrikesdepartementet, EU-kommissionen med flera. Utrikesdepartementet tar fram vägledningar för hur handelshindersarbetet ska bedrivas.¹⁰⁴ Arbetet har enligt Kommerskollegium utvecklats bland annat genom ambassadrapporter och ett aktivare arbete med handelshinder på ambassaderna.

EU-kommissionen tar enligt Kommerskollegium också fram dokument om handelshandelsundersarbetet. Ett sådant dokument togs enligt myndigheten fram för mer än tio år sedan. Stora delar av det dokumentet är enligt Kommerskollegium fortfarande styrande för arbetet, även om arbetet också utvecklats sedan dess¹⁰⁵.

Kommerskollegiums arbete med att stödja företag är enligt myndigheten inriktat på att dra nytta av EU-kommissionens arbete med handelshinder i Bryssel genom att förmedla kunskap om de handelshinder som svenska företag och intressen stöter på och genom att till EU-kommissionen framföra både muntliga och skriftliga synpunkter. Kommerskollegium tar i dessa sammanhang fram det underlag som utrikesdepartementet och EU-kommissionen behöver och önskar för handelshindersarbetet.

¹⁰⁴ Se fotnot 78.

¹⁰⁵ Global Europe-A Stronger Partnership to Deliver Market Access.

När det gäller konkreta handelshinder i länder utanför EU som anmäls till kollegiet är Kommerskollegiums ambition enligt myndigheten att driva varje ärende till en lösning.

Kommerskollegium har enligt skriftlig uppgift till Riksrevisionen inte utvärderat stödet till företag med hjälp av någon konsult.

3.2 Kännedom om Kommerskollegiums analys och stöd

Att det enligt Kommerskollegium är få företag som förstår vad Kommerskollegium kan bidra med är enligt myndigheten en stor utmaning.¹⁰⁶ Företrädare för Svenskt Näringsliv har uppgett till Riksrevisionen att Kommerskollegiums verksamhet inte är känd i den utsträckning som behövs.¹⁰⁷ Kommerskollegium uppger till Riksrevisionen att myndigheten inte satt upp generella kännedomsmål. Därför har Kommerskollegium inte heller gjort några kännedomsundersökningar. Däremot har Kommerskollegium ett verktyg för webbanalys och myndigheten mäter nedladdning. Under 2019 "hoppas" myndigheten få ett "mer adekvat system på plats" för att mäta "konverteringar och spridning".¹⁰⁸

I granskningen har Riksrevisionen särskilt ställt frågor till 3 299 små och medelstora företag genom Företagarnas medlemspanel november 2019 om deras kännedom om Kommerskollegium. Tabell 6 visar att kännedomen om Kommerskollegium bland dem som svarat är låg, både absolut sett och i jämförelse med andra aktörer.

¹⁰⁶ Uppgifter i skrivelse från Kommerskollegium till Riksrevisionen, 2019-06-13, dnr 2019/00720-4.

¹⁰⁷ Möte med företrädare för Svenskt Näringsliv 2019-06-18.

¹⁰⁸ Uppgifter i skrivelse från Kommerskollegium till Riksrevisionen, 2019-06-13, dnr 2019/00720-4.

Tabell 6 Kännedom om Kommerskollegium – procentandel av antalet företag¹⁰⁹

Aktör	Mycket god	God	Viss	Obefintlig
Kommerskollegium	2	4	25	69
Business Sweden	3	9	41	46
EKN	3	7	33	58
Handelskamrar	2	17	48	33
Beskickningar	2	8	40	51
EEN		5	8	87
Almi	4	13	36	46
Tillväxtverket	2	11	32	55

Källa: Företagarnas medlemspanel, november 2019

Tabell 7 visar också att det är mycket få företag som uppger att de varit i kontakt med Kommerskollegium.

Tabell 7 Kontakt med handels- och exportfrämjande aktörer – procentandel av antalet företag¹¹⁰

Kommers- kollegium	Ingen	Business Sweden	EKN	Sveriges handels- kamrar	Svenska beskickningar	Enterprise Europe Network (EEN)	Almi	Tillväxt- verket
1	66	15	5	9	4	3	22	8

Källa: Företagarnas medlemspanel, november 2019

Det är dock tydligt av svaren från företagen att det finns en viss förväntan om stöd som framgår av tabell 8.

Tabell 8 Vad förväntar du dig att staten hjälper företag med när ni möter handelshinder?¹¹¹

Rådgivning	Stöd för att hantera handelshinder	Ta emot information om handelshinder	Exportkredit	Garantier	Inget	Annat
36	34	16	11	7	36	13

Källa: Företagarnas medlemspanel, november 2019

När det gäller Kommerskollegiums Solvit-centrum är bilden som framträder att det är få företag som känner till och har varit i kontakt med centrumet.

¹⁰⁹ Baserat på 286 svar från företag som antingen exporterar, exporterar/importerar eller överväger att exportera. Panelen omfattar 3 299 deltagare, 925 svar (varav 888 slutförda): 28 procents svarsfrekvens.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

Bland de 16 enskilda företag som Riksrevisionen fått svar på skriftliga frågor från var det 12 som uppgav att de har obefintlig kännedom om Solvit, 2 som uppgav att de har mycket god kännedom och 1 företag som uppgav att det har viss kännedom.¹¹² 8 av de 16 företagen uppger att de upplevt problem på den inre marknaden men det är alltså ändå bara 3 som har haft kontakt med Solvit. Bland de företag som besvarat Riksrevisionens frågor i Företagarnas medlemspanel så är det inget företag bland de företag som har exportverksamhet och som upplevt problem på den inre marknaden som varit i kontakt med Solvit. Vidare uppger 6 av 21 kontaktansvariga för regionala exportcentrum/regional exportsamverkan att de inte har någon kännedom om Solvit.

Norge är ett av de länder som svenska företag återkommande angett är bland de mest problematiska att exportera till. År 2013 publicerade Kommerskollegium en egeninitierad rapport på svenska om problemen i Sveriges handel med Norge. I rapporten identifierade Kommerskollegium åtgärder som skulle kunna förbättra stödet till företag som handlar med Norge.¹¹³ Riksrevisionen har tagit upp metodiken och innehållet i denna rapport med företrädare för EU-kommissionen och fått uppgift från dem att rapporten var relevant och till nytta vad gäller Kommissionens arbete mot Norge och Schweiz, om den varit känd och spridits i engelsk översättning¹¹⁴. Detta exempel beskriver vi mer utförligt i bilaga 9 (elektronisk).

3.3 Effektivisering och utveckling av analys och stöd

Dokumentationen från Kommerskollegiums myndighetsdialoger visar att myndighetens analyser och stöd direkt till Regeringskansliet och i förekommande fall till företag behandlats i ett antal avseenden, vid flera tillfällen 2014–2019 och med relativt tydliga bedömningar av verksamheten.¹¹⁵ Det finns en klart uppskattande ton från regeringen i myndighetsdialogerna avseende såväl ledning som myndighet, framför allt i förhållande till omvärlden generellt. Men Riksrevisionens iakttagelse är att regeringen också har lyft frågor inom centrala områden och efterfrågat förändring och utveckling.¹¹⁶

Myndighetens regleringsbrev visar enligt Riksrevisionen att regeringen tar upp att myndigheten ska använda information och ge stöd. Men regleringsbreven

¹¹² Observera att Kommerskollegium har namngivit sju av dessa företag som sådana myndigheten har löpande kontakt med.

¹¹³ Kommerskollegium 2013:3, *Sveriges handel med Norge – grannhandel med förhinder*.

¹¹⁴ Uppgift från företrädare för EU-kommissionen på telefonmöte 2019-11-29, justerade anteckningar från mötet avstämde med företrädaren 2019-12-03.

¹¹⁵ Följande avsnitt bygger på Riksrevisionens noteringar från genomgångar av myndighetsdialogerna 2019-10-08, 2019-10-22 och 2019-12-03.

¹¹⁶ Se bilaga 7 (elektronisk) för en beskrivning av myndighetsdialogerna med avseende på informationsanvändning och stöd. Riksrevisionen har även gått igenom Kommerskollegiums regleringsbrev för budgetåren 2014–2019. Vår mening är att genomgången visar att myndigheten inte fått detaljerad styrning inom de tre områden som granskningen omfattar.

innehåller inga uppdrag att följa upp, utvärdera och effektivisera denna verksamhet.¹¹⁷

3.3.1 Kommerskollegiums arbete med att utveckla och effektivisera analyser och stöd

Denna del bygger på Riksrevisionens genomgång av verksamhetsdokument och uppgifter från Kommerskollegium i skrivelser där myndigheten besvarat frågor från Riksrevisionen.¹¹⁸

Riksrevisionens genomgång av myndighetsdialogerna visar att regeringens styrning till Kommerskollegium så som den förmedlas i myndighetsdialogerna över tid haft ett tydligt ”bör läge” avseende myndighetens användning av information om företags erfarenheter och stöd till företag. Detta har funnits över tid men också successivt utvecklats, tydliggjorts och konkretiserats. Riksrevisionens genomgång av Kommerskollegiums planeringsdokument, verksamhetsplaner, enhetsplaner och riskanalyser visar inte entydigt att detta ”bör läge” resulterar i ett systematiskt utvecklingsarbete i praktiken. Kommerskollegium har gjort vissa relevanta inledande ansatser, som framgår av tabell 9. Det är därför som vi har kryssat i både ja och nej i tabellen. Men Riksrevisionens sammantagna iakttagelse är att ju närmare praktisk implementering myndigheten kommer desto otydligare och långsammare blir det hur myndigheten i praktiken omsätter förekommande avsikter i konkret hantering.

Myndigheten ställer upp relevanta mål som återspeglar det som tagits upp i myndighetsdialogerna av regeringen. Men detta sker utan att det är tydligt att utgångspunkten är en nulägesanalys med vars hjälp mått identifieras i förhållande till det arbete som behöver ske för att vägen till bör läget ska kunna följas upp och säkras.

Riksrevisionen noterar också att Kommerskollegium i sin verksamhetsuppföljning noggrant följer upp de mål som finns, men att själva målen omfattar vad Sverige som nation ska uppnå snarare än mer konkret vad Kommerskollegium ska uträtta. Fram till 2016 har också verksamhetsuppföljningar innehållit avsnitt om lärdomar inför kommande uppföljningar. Efter 2016 har Riksrevisionen inte kunnat se att uppföljningarna innehåller sådana avsnitt.¹¹⁹

¹¹⁷ Se bilaga 10 (elektronisk).

¹¹⁸ I tabell 9 sammanfattar Riksrevisionen iakttagelserna från dessa två källor.

¹¹⁹ Kommerskollegium: Minnesanteckningar 2016-06-15, dnr. 1.7-2016/00409-8, Verksamhetsuppföljning till och med tertiäl 1 år 2016; minnesanteckningar 2016-10-18, dnr 1.7-2016/01160-8, Verksamhetsuppföljning t.o.m. tertiäl 2 år 2016; sammanfattning T3, 2017-01-26, dnr 2016/01433-8. Se också: minnesanteckningar 2019-05-07, workshop om mål och resultat, dnr 2019/00679-2; minnesanteckningar 2019-08-29, dnr 2019/00679-3; mål och målbilder på Kommerskollegium, 2019-10-05, dnr 2019/00679-5.

Tabell 9 Hur bedriver Kommerskollegium arbetet med att utveckla och effektivisera analyser och stöd?

		Ja	Nej
Har myndigheten ett målgruppsfokus?		X – i princip	
Har myndigheten prioriteringar?		X – i princip	
Är uppföljning planeringens utgångspunkt?			X
Finns dessa steg i styrning och utvecklingsarbete?	Nulägesanalys	X	X
	Börläge	X	X
	Genomförande		X
	Uppföljning		X
Används något av följande verktyg?	Verksamhetslogik	X	X
	Processkartläggning		X
	Gap-analys		X
	SWOT-analys		X
Finns det en process för identifiering av produktivitets- och kvalitetsmått?			X
Om ja, vad omfattas?	Identifiering av datakällor	X – i princip	
	Fastställande av utgångsläge	X	X
	Val av etappmål		X
	Valda resultatindikatorer ska mätas		X

Källa: Riksrevisionens genomgång av Kommerskollegiums verksamhets- och enhetsplaner samt riskanalyser 2014–2019, som Kommerskollegium ingivit till Riksrevisionen samt Kommerskollegiums skrivelser med svar på Riksrevisionens frågor.

Kommerskollegium har enligt Riksrevisionens bedömning haft ett målgruppsfokus och gjort prioriteringar med avseende på detta. I bilaga 7 (elektronisk) beskriver vi närmare Kommerskollegiums utgångspunkter från 2014 och var myndigheten befinner sig 2019. I likhet med arbetet med informationsinhämtningen från företag som vi diskuterar i föregående kapitel iakttar Riksrevisionen att Kommerskollegium identifierar relevanta utvecklingsområden men att den konkreta vägen framåt förblir odefinierad.

3.4 Synpunkter från omvärlden

Kommerskollegium bedöms besitta god kunskap inom sitt område.¹²⁰ Företrädare för företagarorganisationer har uttryckt detta på följande sätt.

- "Myndigheten gör habila analyser och rapporter som utgör underlag för konkret hantering där andra aktörer tar över och tar fram den övergripande svenska linjen – som inte alltid blir så vis – ett antal perspektiv behöver övervägas och inget av dem glömmas eller ges för stor betydelse."¹²¹
- "När det gäller förhållanden på den inre marknaden har Kommerskollegium särskilt genom sina rapporter ... "satt fingret på" förhållanden som varit viktiga för företag men som varit svåra att formulera och uttrycka för dem på ett tidigt stadium. Därigenom har Kommerskollegium varit en aktör som kom att sätta "agendan" för frågor."¹²²

Det är också uppskattat att Kommerskollegium sprider sin kunskap genom sammanfattande "blad" som gör de avancerade och komplicerade rapporterna "mer lättillgängliga."¹²³

Endast en procent av de företag som besvarade Riksrevisionens frågor i Företagarnas medlemspanel hade haft kontakt med Kommerskollegium. De 16 specifika företag som Riksrevisionen fått svar från på våra skriftliga frågor har däremot lämnat omdömen om Kommerskollegiums förmåga att lösa eventuella problem som företaget vänt sig till myndigheten om. Kommerskollegium får bland det högsta omdömet jämfört med andra aktörer som har koppling till eller ingår i det handels- och exportfrämjande systemet.¹²⁴

¹²⁰ Denna bedömning har Riksrevisionen till exempel fått från de kontaktansvariga för regionala exportcentrum/regional exportsamverkan som Kommerskollegium haft kontakt med.

¹²¹ Justerade anteckningar från telefonmöte 2019-10-08 med företrädare för företagarorganisation.

¹²² Justerade anteckningar från möte 2019-11-13 med företrädare för företagarorganisation.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Observera att Kommerskollegium har namngivit sju av dessa företag som sådana myndigheten har löpande kontakt med.

Tabell 10 Kommerskollegiums förmåga att lösa företags problem

Aktör	Antal lämnade svar	Medelomdöme	Medianomdöme
Kommerskollegium	9	5,1	5
Business Sweden	15	4,2	4
EKN	8	4,1	4
Handelskamarer	9	5,1	5
Beskickningar	12	4,2	4
Enterprise Europe Network	1	2	2

Källa: Skriftliga svar som Riksrevisionen erhållit från 16 företag

Kommerskollegium får relativt höga omdömen om sina kommunikationskanaler från kontaktansvariga för regionala exportcentrum/regional exportsamverkan och de enskilda företag som besvarat Riksrevisionens skriftliga frågor. Däremot är det mycket få företag bland de som besvarat Riksrevisionens frågor genom Företagarnas medlemspanel som använder Kommerskollegiums kanaler.

Tabell 11 Användning av Kommerskollegiums kanaler, i procent¹²⁵

Ingen kanal används	Publikationer	Webbplats	Seminarium eller annat evenemang anordnat av Kommerskollegium	Medverkan i seminarium eller annat evenemang anordnat av annan
90	3	6	2	1

Källa: Företagarnas medlemspanel, november 2019

Omdömena om kanalerna från de kontaktansvariga för de regionala exportcentrumen/regional exportsamverkan framgår av tabell 12.

Tabell 12 Kvalitetsomdömen från kontaktansvariga för regionala exportcentrum/regional exportsamverkan om Kommerskollegiums kanaler för kommunikation (där 6 är det högsta omdömet på en sexgradig skala)

Kanal	Antal svar erhållna av 21 utskickade	Medelomdöme	Medianomdöme
Publikationer	12	5,25	6
Webbplats	13	5,1	6
Utrikeshandelspodd	3	5,3	6

Källa: Skriftliga svar som Riksrevisionen erhållit från kontaktansvariga för 21 regionala exportcentrum/regional exportsamverkan

¹²⁵ Baserat på 280 svar från företag som antingen exporterar, exporterar/importerar eller överväger att exportera. Panelen omfattar 3 299 deltagare, 925 svar (varav 888 slutförda): 28 procent svarsfrekvens.

De 16 enskilda företag som besvarat Riksrevisionens skriftliga frågor lämnar följande omdömen om Kommerskollegiums kanaler.¹²⁶

Tabell 13 Företags kvalitetsomdömen om Kommerskollegiums kanaler för kommunikation¹²⁷

Kanal	Antal erhållna svar	Medelomdöme	Medianomdöme
Publikationer	10	5,3	6
Webbplats	10	4,6	5
Utrikeshandelspodd	4	3,2	3,5
Förfrågan på Kommerskollegiums webbplats eller på annat sätt	6	5	5,5
Seminarium eller annat evenemang anordnat av Kommerskollegium	7	4,6	5
Kommerskollegiums medverkan på seminarium eller evenemang anordnat av annan	10	5,1	5

Källa: Skriftliga svar som Riksrevisionen erhållit från 16 företag

I de diskussioner som Riksrevisionens haft med aktörer i Kommerskollegiums omvärld och svaren på de skriftliga frågor vi ställt har det framkommit tankar om förbättringsområden avseende närvaro och synlighet, förväntan om ökad samordning av aktörer, behov av överblick och kartor – kunskaper förmedlade på rätt sätt, handelsavtal, internationell aktivitet och uppföljning.

I bilaga 8 (elektronisk) beskriver vi mer ingående de olika förbättringsområden som Kommerskollegiums omvärld lyft fram i skriftliga svar till och i samtal med Riksrevisionen.

3.5 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

3.5.1 Kommerskollegiums stöd uppskattas men är lite känt – effekter med avseende på det samlade svenska ekonomiska intresset och hushållning

Kommerskollegium arbetar brett utifrån sitt uppdrag med analyser och stöd och myndigheten är uppskattad såväl inom som utom landets gränser av företag, företagargorganisationer och inom det internationella arbetet. Men kännedomen bland framför allt små och medelstora företag om Kommerskollegiums analys och stöd i allmänhet och genom Solvit är låg. Verksamhetens effektivitet påverkas därför enligt Riksrevisionen negativt med avseende på uppdraget att utgå från det samlade svenska ekonomiska intresset.

¹²⁶ Observera att Kommerskollegium har namngivit sju av dessa företag som sådana myndigheten har löpande kontakt med.

¹²⁷ 6 är det högsta omdömet på en sexgradig skala.

Den uppskattning som Kommerskollegium får från de i omvärlden som faktiskt haft kontakt med myndigheten ger en indikation på vad som går förlorat när få företag känner till myndigheten.

3.5.2 Effektiviserings- och utvecklingsarbetet behöver bli mer konkret

Dokumentationen från de årliga myndighetsdialogerna visar att regeringen uttryckt intresse för hur myndighetens informationsanvändning och stöd fungerar. Solvit är dock ett undantag; det behandlas endast i myndighetsdialogerna 2014 och 2015. Regeringen har därutöver betonat att det finns ett behov av att myndigheten bättre fångar näringslivets intressen och har över tid betonat behovet av konkretion och användbarhet i myndighetens verksamhet.

Det konkreta arbetet med att uppnå den önskade utvecklingen är däremot inte tydligt definierat i Kommerskollegiums verksamhet. Detta gäller enligt Riksrevisionen konkreta åtgärder med sikte på att överbrygga gapet mellan nuläge och böriläge, de mått som ska vägleda detta arbete och den uppföljning och utvärdering av myndighetens arbete som är nödvändig.

Trots att företag och företagsorganisationer som Riksrevisionen ställt frågor till och haft dialog med uppskattar Kommerskollegiums verksamhet är Riksrevisionens iakttagelse att de har synpunkter om områden som behöver utvecklas:

- myndighetens närvaro och synlighet
- att myndigheten ska samordna mer med andra statliga aktörer
- att myndigheten på för företagen effektiva sätt förmedlar såväl översiktlig som mer detaljerad information avseende till exempel handelsavtal
- att myndigheten och det exportfrämjande systemet som helhet behöver bli ännu mer aktivt på internationell nivå.

Att Kommerskollegium inte utför kännedomundersökningar är enligt Riksrevisionen förvånande med tanke på myndighetens uppdrag.

4 Regeringens och Kommerskollegiums rapportering

Riksrevisionens granskning visar att Kommerskollegiums årsredovisningar inte behandlar frågor om informationsinhämtning från företag. Årsredovisningarna innehåller viss information om stödet till företag, men den är inte särskilt utvecklad eller konkret. Riksrevisionens granskning visar också att regeringen i resultatredovisningen till riksdagen inte behandlat frågor om nuläge i förhållande till önskvärt läge angående Kommerskollegiums informationsinhämtning om företags erfarenheter, informationsanvändning och om stöd till företag.

4.1 Hur rapporterar Kommerskollegium och regeringen?

4.1.1 Kommerskollegiums årsredovisningar

Riksrevisionen har gått igenom Kommerskollegiums årsredovisningar för åren 2014–2018 med avseende på informationsinhämtning, stöd och ett antal nyckeltal av relevans för dessa. Denna genomgång sammanfattar vi i tabell 14.

Tabell 14 Nyckeltal i Kommerskollegiums årsredovisningar 2014–2018 med avseende på informationsinhämtning, informationsanvändning och stöd till företag

	2014	2015	2016	2017	2018
Informationsinhämtning	Oklart, med undantag för uppgifter om anmälningar till Solvit-centrumet.				
Stöd	Ja, men ej utvecklat med nyckeltal och mått, med undantag för uppgifter om hantering av ärenden i Solvit.				
Solvit	Ja, men ingen information om EU-kommissionens nyckeltal för Solvit och jämförelse av Kommerskollegiums Solvit-centrum med andra Solvit-centrum eller systemet i stort.				
Expedierade utredningar/yttranden/brev	661	678	568	736	743
Framtagna publikationer	22	24	17	18	16
Deltagande i internationella möten	123	154	127	126	126
Seminarier (hållit i eller framträtt vid)	85	95	113	143	160
Sidvisningar webbplats ¹²⁸	1 138 769	1 121 652	1 272 406	116F	
Nedladdningar årets publikationer	10 194	4 465	2 422	9 657	7 888
Omnämnande i media	750	850	2 726	3 117	3 274
Twitterföljare	186	621	1 184	1 569	1 908
Facebookföljare			162	240	302
LinkedInföljare			308	508	746

Källa: Riksrevisionens genomgång

Kommerskollegium har sen 2015 utvecklat årsredovisningarna med successivt fler kvantitativt redovisade prestationer. För dessa och för andra tidigare kvantitativt redovisade prestationer saknas beskrivningar av ”bör läget”.¹²⁹

Kommerskollegium berör inte sin informationsinhämtning direkt i årsredovisningarna, med undantag för uppgifter om anmälningar till Solvit-centrumet.

Det finns däremot särskilda rubriker i årsredovisningarna om kommunikationsinsatser och stöd riktade till statliga myndigheter och kommuner respektive riktade till näringslivet. Men dessa avsnitt innehåller ingen särskilt utvecklad information med tydliga nyckeltal och mått och relaterar inte till måluppfyllelse/uppföljning eller utveckling.

¹²⁸ Statistik på besök på myndighetens webbplats finns ej pga. mätproblem 2017 och 2018.

¹²⁹ Kommerskollegium, PM 2015-02-16, dnr 1.7-2014/01670-12, Kvantitativt redovisade prestationer 2014 – urval och definition.

Årsredovisningarna innehåller information om myndighetens stöd till omvärlden, men ej utvecklat med nyckeltal och mått. Solvit är ett bra exempel. EU-kommissionen har nyckeltal som den använder för uppföljning av de nationella Solvit-centrumen och systemet i stort.

4.1.2 Information om Solvit i årsredovisningarna och de särskilda Solvit-rapporterna

Det finns särskild information om Solvit i årsredovisningarna, men den innehåller till exempel ingen information om de sex nyckeltal som EU-kommissionen följer upp de nationella Solvit centrumen utifrån, om Kommerskollegiums Solvit-centrum uppnår dessa eller hur det förhåller sig till andra nationella Solvit-centrum.

Enligt Kommerskollegiums instruktion ska myndigheten årligen till regeringen rapportera om det samlade arbetet inom bland annat Solvit och göra en analys av hur viktigare tendenser kan påverka svenska handelsrelaterade intressen.

Kommerskollegiums årliga rapportering av Solvit i dessa rapporter baseras enligt Kommerskollegium på målgrupperna företag och privatpersoner. Rapporternas utformning har justerats över tid, men de innehåller i huvudsak exempel på fall för varje kategori ärenden. Utformningen av rapporten utvärderas årligen av Kommerskollegium för att säkra att Kommerskollegium förmedlar en korrekt och heltäckande bild av funktionen.¹³⁰ Riksrevisionen har gått igenom de årliga Solvit-rapporterna 2014–2018, och kan konstatera att rapporterna inte innehåller information om EU-kommissionens nyckeltal eller jämförelser med andra Solvit-centrums prestationer eller systemet totalt.¹³¹

4.1.3 Regeringens rapportering till riksdagen

De följande två tabellerna sammanfattar Riksrevisionens genomgång av det innehåll som finns om Kommerskollegiums verksamhet i budgetpropositionernas resultatredovisning inom utgiftsområde 24 Näringsliv. Tabell 15 beskriver hur mål och resultatindikatorer behandlats. Målen har varit konstanta, men resultatindikatorer avseende såväl EU:s inre marknad som internationell handelspolitik har successivt utvecklats.

¹³⁰ Skrivelse 2019-10-18, dnr 2019/00720-12, s. 9–10.

¹³¹ Det svenska Solvit-centrumet som Kommerskollegium ansvarar för bedöms av EU-kommissionen 2018 som genomsnittligt avseende prestationen som mottagare av anmälningar resp. vidarebefordran av ärenden. En över genomsnittlig prestation innebär att mer än 75 procent av fallen uppfyller resp. mål. 21 av de övriga Solvit-centrumen bedöms vara över genomsnittet som mottagare av anmälningar. Kommerskollegiums Solvit-centrum besvarade en anmälan inom sju dagar, som är målet, i 65,9 procent av fallen, och vidarebefordrade ärenden inom 30 dagar, som är målet, i 63,4 procent av fallen.

Tabell 15 Det huvudsakliga innehållet i regeringens rapportering till riksdagen i budgetpropositionerna – mål och resultatindikatorer

Proposition	2013/14:1	2014/15:1	2015/16:1	2016/17:1	2017/18:1	2018/19:1
Mål	Målen har beskrivits på samma sätt: högsta möjliga grad av frihandel, en effektiv inre marknad, öppen handelspolitik i EU, förstärkt multilateralt handelssystem inom WTO, ökande handelsutbyte, ökade utländska investeringar.					
Resultatindikatorer EU:s inre marknad		Myndigheternas prestation: utförandet av regeringsuppdrag och hur detta bidragit till den inre marknadens funktionssätt.	Att varor och tjänster inte hindras i onödan av gränshinder, särregler eller lagstiftning. Ej diskriminering av ny, innovativa och digitala affärsmodeller. Transparenskrav och procedurer. Myndigheter och nationella funktioner (t.ex. Solvit) som är tänkta att stödja företag och konsumenterna fungerar som planerat. EU-kommissionen fullgör sin uppgift och tillämpar regelverket för inre marknaden korrekt.			
Resultatindikatorer internationell handelspolitik	?	Utfallet i frågor som Sverige prioriterar. I vilken utsträckning svenska ekonomiska intressen tillgodosätts. Öppnare EU och att protektionism motverkas. Bidrag till mål inom andra politikområden. Hållbart arbete och hot mot korruption förankrat i samhället.	Att förhandlingar av handelsavtal avslutas, avtal antas och genomförs. Att svenska prioriteringar och ekonomiska intressen tillgodosätts. Att EU:s handelspolitik utformas utifrån svenskt intresse för öppenhet, rättvis och hållbar utveckling samt mål inom andra politikområden.			

Källa: Riksrevisionens bearbetning av avsnitt 4 i rapporteringen av utgiftsområde i budgetpropositionerna

De resultatindikatorer som regeringen hänvisar till är i många fall allmänna, ej preciserade och i sin utformning mycket lika mål. Detta återspeglas i hur resultatredovisningen ser ut avseende Kommerskollegiums verksamhet. Vi sammanfattar vår genomgång av regeringens resultatredovisning i tabell 16.

Tabell 16 Riksrevisionens bedömning av det huvudsakliga innehållet i regeringens rapportering till riksdagen i budgetpropositionerna med avseende på Kommerskollegiums verksamhet

Proposition		2013/14:1	2014/15:1	2015/16:1	2016/17:1	2017/18:1	2018/19:1
Informationsinhämtning		Uppgifter om detta saknas i samtliga propositioner.					
Stöd och information		Behandlas översiktligt i samtliga propositioner, men utan mått och nyckeltal					
Publicerade rapporter		Saknas	Behandlas översiktligt i propositionerna riksdagsåren 2013/14, 2014/15, 2016/17, 2017/18 och 2018/19, men utan t.ex. någon beskrivning om ämnen, målgrupper eller mottagande/användning.				
Solvit		Upplysning om att fortsatt vikt ska läggas angående Solvits funktion	2013: 192 ärenden, 22 % fler än 2012. 75 % hinder för personers fria rörlighet. Fria rörligheten för varor näst största gruppen. Fri rörlighet för tjänster tiotal ärenden. Fri rörlighet för kapital fortsatt få.	2014: 214 ärenden. 15 % fler än 2013. 80 % hinder för personers fria rörlighet.	2015: Lika många ärenden som 2014. 86 % hinder för personers rörlighet.	2016: 175 ärenden. 86 % hinder för personers rörlighet.	2017: 193 ärenden, något fler än året innan. Merparten personers fria rörlighet.
Anmälningar EU/EES	Tekniska regler	Saknas	1	3	5	8	3
	Tjänster	Saknas	3	11	22	18	14

Källa: Riksrevisionens bearbetning av avsnitt 4, Utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande i rapporteringen av utgiftsområde 24 i budgetpropositionerna

Regeringens resultatredovisning avseende Kommerskollegiums verksamhet är sammantaget allmänt hållen och behandlar inte frågor om nuläge i förhållande till önskvärt läge. Regeringen avstår också från att förmedla och tar inte upp konkret information som finns tillgänglig, till exempel avseende Solvit-centrumets prestation, eller länder och regioner som är särskilt problematiska för svenskt näringsliv. Regeringens resultatredovisning innehåller inte specifik information om informationsinhämtningen om företags erfarenheter.

4.1.4 Kommerskollegiums indikatorer och nyckeltal

– nuläge och utvecklingsarbete¹³²

Kommerskollegiums myndighetsdialoger med regeringen har under den granskade perioden behandlat myndighetens rapportering i begränsad omfattning, och då i huvudsak i uppskattande ordalag. I myndighetsdialogen 2014 uttryckte regeringen att Kommerskollegium borde "utveckla resonemangen i årsredovisningen om hur resultaten svarar mot myndighetens uppdrag".¹³³ I myndighetsdialogen 2015 noterade regeringen att en "tydlig ambitionshöjning gjorts vad gäller resultatuppföljning" och i 2016 års myndighetsdialog noterade huvudmannen att Kommerskollegiums årsredovisning är "tydlig", "välstrukturerad" och "ger en god överblick och förståelse för verksamheten".¹³⁴ Kommerskollegiums rapportering om Solvit berörs inte nämnvärt i myndighetsdialogerna.

Regeringen/UD har enligt Riksrevisionens bedömning inte tagit upp Kommerskollegiums indikatorer/nyckeltal till diskussion direkt med Kommerskollegium. Myndigheten har inte fått någon indikation på att man önskat andra nyckeltal eller indikatorer än de som myndigheten redovisat. Tvärtom har regeringen varit nöjd med Kommerskollegiums verksamhetsplan och årsredovisning. Kommerskollegiums indikatorer/nyckeltal har varit underbyggda och överblickbara utifrån de krav som hittills ställts på myndigheten. Regeringen har under de fem senaste årens myndighetsdialoger inte haft några invändningar på Kommerskollegiums årsredovisning eller återsrapportering. Man har bedömt att årsredovisningen varit informativ och tillräcklig från regeringens håll.¹³⁵

Kommerskollegium har hänvisat till regeringens beslut om ändringar i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Bland annat har enligt Kommerskollegium kraven på resultatredovisningens innehåll justerats.¹³⁶

¹³² Innehållet i detta avsnitt bygger på uppgifter som Kommerskollegium lämnat till Riksrevisionen med anledning av frågor från Riksrevisionen, i skrivelse 2019-06-13, dnr 2019/00720-4, s. 5–8 och på Riksrevisionens genomgång av Utrikesdepartementets dokumentation från de årliga myndighetsdialogerna med Kommerskollegiums ledning.

¹³³ Se avsnitten 1.3.1 och 1.3.2 för de delar av Kommerskollegiums instruktion som särskilt behandlas i granskningen. Kommerskollegiums uppgift avseende Solvit bedömer Riksrevisionen vara av särskild vikt i granskningen.

¹³⁴ Riksrevisionens genomgång av Kommerskollegiums myndighetsdialoger 2014–2019. Riksrevisionen har vid tre tillfällen gått igenom dokumentationen på plats och fört arbetsanteckningar.

¹³⁵ Riksrevisionen har även gått igenom Kommerskollegiums regleringsbrev budgetåren 2014–2019. Vår mening är att genomgången visar att myndigheten inte fått detaljerad styrning inom de tre områden som granskningen omfattar. Vi sammanfattar genomgången i bilaga 10 (elektronisk).

¹³⁶ Ändringarna gäller från och med den 1 januari 2019 och de flesta ändringarna ska tillämpas första gången i årsredovisningen för 2019. Ändringarna i förordningen utgår enligt Kommerskollegium från förslag som Ekonomistyrningsverket lämnat på regeringens uppdrag. Under hösten 2019 skulle enligt Kommerskollegium Ekonomistyrningsverket bereda och besluta de följdändringar som behöver göras i föreskrifter och allmänna råd.

De beslutade ändringarna i förordningen innebär enligt Kommerskollegium bland annat att myndigheterna ska redovisa sina resultat i förhållande till de mål som regeringen angett. Dessutom behöver myndigheten bara redovisa och styckkostnad i de ärendeslag där de har handlagt ett stort antal ärenden. Resultatredovisningen ska dessutom innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling.

Mot bakgrund av dessa förändringar har Kommerskollegium under början av våren 2019 initierat ett arbete för att se över nyckeltal och indikatorer.

En första workshop med ledningsgruppen och berörda delar av den administrativa enheten har hållits på Kommerskollegium och under dessa identifierade myndigheten fyra övergripande mål för verksamheten, utifrån vilka Kommerskollegium kommer att identifiera undermål. Dessa fyra mål är inte beslutade ännu, utan myndigheten arbetar för närvarande med hypotesen att dessa kommer bekräftas under en andra workshop. För dessa fyra övergripande mål kommer Kommerskollegium att ta fram relevanta indikatorer eller nyckeltal.¹³⁷

4.2 EU-kommissionens rapportering om handelshinder

Riksrevisionen har gått igenom rapportering som EU-kommissionen lämnat till Europaparlamentet avseende sitt arbete med handelshinder.¹³⁸ EU-kommissionen ger Europaparlamentet en särskild rapport om handelshinderarbetet som ger förhållandevis detaljerad och pedagogisk information om till exempel handelshinder för olika kategorier såsom sektorer, länder/regioner, nya, lösta, kvarvarande, äldre med mera. Rapporteringen ger konkret beskrivning av insatserna, arbetets utfall med avseende på nyckeltal och kvarvarande eller nya områden som kräver insatser.

Särskilt intressant finner Riksrevisionen det att EU-kommissionens rapportering innehåller uppskattningar av storleken på de handelsflöden de olika kategorierna handelshinder berör. Rapporteringen innehåller också uppskattningar av hur stor effekten kan vara av lösta handelshinder på berörda handelsflöden, en konkret bild av nuläget i arbetet i förhållande till tidigare förhållanden och de utmaningar som kvarstår eller har tillkommit.

¹³⁷ Arbetet 2019 kommer sannolikt enligt Kommerskollegium att resultera i nya indikatorer/nyckeltal för Kommerskollegiums verksamhet, för att leva upp till kraven från den nya förordningen om årsredovisning och budgetunderlag som gäller för alla myndigheter. Detta arbete kommer att styra såväl kommande verksamhetsplaner som kommande årsredovisningar.

¹³⁸ Rapporter från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet om hinder för handel och investeringar: 1 juli 2015–31 december 2015, 1 januari 2016–31 december 2016, 1 januari 2017–31 december 2017, 1 januari 2018–31 december 2018.

4.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Regeringen har förtydligat styrningen av myndigheters rapportering. Denna skärpning ligger i linje med det som tidigare uttryckts i 2010 års förvaltningspolitiska proposition om att den offentliga servicens utformning bör följas upp så att regeringen vid behov kan ställa tydligare service- och tillgänglighetskrav. Skärpningen ligger också i linje med näringsutskottets uttalanden, och tidigare vägledningar från Ekonomistyrningsverket.

4.3.1 Otydlig bild av myndighetens produktivitet, effektivitet och kvalitet över tid

Enligt Kommerskollegium har ett utvecklingsarbete inletts med avseende på nyckeltal och indikatorer.

Riksrevisionens iakttagelse är dock att regeringen under den granskade tidsperioden särskilt avseende Solvit inte ställt återrapporteringskrav på Kommerskollegium som helt speglar bedömningsgrunderna för statlig verksamhet med avseende på att resultatredovisningen ska ge en bild av produktivitet, effektivitet och kvalitet. Det gäller också frågor om mätning över tid med hjälp av mätbara mått eller indikatorer. Det är därför inte tydligt att regeringen i sin styrning eftersträvat att Kommerskollegiums rapportering ska ge en bild av produktivitet, effektivitet och kvalitet. Det gäller också frågor om mätning över tid med hjälp av mätbara mått eller indikatorer.

Riksrevisionens iakttagelse är också att regeringen i den senaste myndighetsdialogen inte särskilt beaktat vad skärpningen av regeringens styrning beträffande resultatredovisningen betyder för just Kommerskollegium med avseende på nuläge och behovet av utveckling.

4.3.2 Regeringens resultatredovisning till riksdagen omfattar inte det som näringsutskottet efterfrågat

Riksrevisionens granskning visar att regeringen avstått från att i resultatredovisningen till riksdagen behandla frågor om nuläge i förhållande till önskvärt läge angående Kommerskollegiums informationsinhämtning om företags erfarenheter och informationsanvändning och stöd till företag.

De resultatindikatorer som regeringen använder är i många fall allmänna, ej preciserade och i sin utformning mycket lika mål.

Regeringens resultatredovisning avseende Kommerskollegiums verksamhet är sammantaget allmänt hållen och tar inte upp konkret information som finns tillgänglig. Regeringens resultatredovisning innehåller inte specifik information om informationsinhämtningen om företags erfarenheter.

4.3.3 EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet kan vara en källa till inspiration

EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet om arbetet med handelshinder och EU-kommissionens rapportering om Solvit är enligt Riksrevisionen intressant i jämförelse med regeringens och Kommerskollegiums rapportering med avseende på konkretion, detalj och pedagogik genom att den är tydligt utvärderande med avseende på mål, utfall och behov av vidare insatser.

5 Slutsatser och rekommendationer

Syftet med granskningen är att granska om Kommerskollegium utgår från det samlade svenska ekonomiska intresset i några delar av verksamheten som är väsentliga med avseende bland annat på att myndighetens ska verka för frihandel och fri rörlighet på EU:s inre marknad samt beakta näringslivets intressen. Granskningen görs mot bakgrund av handelspolitiska mål, såsom högsta möjliga frihandel, en effektiv inre marknad i EU och ökade handelsutbyten mellan Sverige och världen. De delar av Kommerskollegiums verksamhet som granskas utgörs av informationsinhämtning om företags erfarenheter, användning av information om företags erfarenheter och stöd till företag samt rapporteringen av verksamheten.

Riksrevisionen konstaterar att vår granskning har genererat liknande iakttagelser som Statskontorets myndighetsanalys 2013. Riksrevisionen konstaterar också att vi i granskningen tagit emot synpunkter från Kommerskollegiums omvärld som i mångt och mycket överensstämmer med synpunkter som Statskontoret redovisade i sin myndighetsanalys. Riksrevisionens övergripande slutsats är att givet betydelsen av Kommerskollegiums verksamhet, finns det ett angeläget utvecklingsbehov som regeringen och myndigheten behöver åtgärda.

5.1 Informationsinhämtning om företags erfarenheter – utifrån det samlade svenska ekonomiska intresset

Granskningen visar att myndigheten inhämtar information från ett mindre antal företag utan att någon bedömning gjorts av representativiteten för relevanta delar av företagspopulationen i varje fall. Granskningen visar att varken regeringen eller Kommerskollegium behandlar att det är centralt att informationen från företag behöver vara representativ för att vara ett effektivt underlag med avseende på det samlade svenska intresset. Detta är enligt Riksrevisionen en brist.

Riksrevisionen menar att information som inte bedömts med avseende på representativitet medför osäkerhet och risk för snedvridningar som kan påverka bedömningar och val i omotiverad riktning.

Denna risk ökar genom att myndigheten inte konkretiserat effektiviseringsarbete avseende informationsinhämtning som tydligt utgår från uppföljning, utvärdering och etappmål. Regeringen har inte heller i myndighetsdialogerna lyft risk- och genomförandefrågor inom detta område.

Det samlade svenska intresset i vilket företagens behov och näringslivets intressen ingår förändras och utmanas av en komplex och föränderlig omvärld. Det vore enligt Riksrevisionen därför rimligt att myndigheten tydligare och konkretare arbetar

med att utveckla informationshämtningen från företag, också tillsammans med näringslivet och företagen.

Granskningen visar att det av olika skäl är utmanande att inhämta företags erfarenheter. Det kan handla om att det kan vara svårt att hitta lämpliga former för att inhämta information men också att företag faktiskt av praktiska och andra skäl kan avstå från att lämna information som är relevant ur ett helhetsperspektiv. Det är därför enligt Riksrevisionens bedömning en nackdel att företrädare för näringslivet i granskningen lämnat synpunkter om att de inte upplever att Kommerskollegium efterfrågat deras syn på hur informationsinhämtningen om företags erfarenheter fungerar och kan utvecklas.

Enligt Riksrevisionen innebär detta sammantaget att de resurser som i dagsläget fördelas till informationsinhämtning om företags erfarenheter kan göra större nytta. Enligt Riksrevisionen innebär det att hushållningen av statens resurser kan förbättras genom genomtänkta och strategiska åtgärder.

5.2 Användning av information om företags erfarenheter och stöd till företag

Att Kommerskollegiums stöd och bidrag är kända i myndighetens omvärld bestående av bland annat myndigheter, näringsliv och allmänhet är enligt Riksrevisionen en grundläggande förutsättning för att myndighetens analys och stöd ska vara effektiva i enlighet med myndighetens instruktion.

Granskningen visar att kännedomen om Kommerskollegium är mycket låg bland små och medelstora företag, och låg bland övriga företag.

Den uppskattning som Kommerskollegium får från företag och andra i omvärlden som faktiskt haft kontakt med myndigheten ger en indikation på vad som går förlorat när få företag känner till myndigheten. Eftersom det finns möjligheter att nå ut till fler genom till exempel digitala kanaler, skulle effekten av de resurser som läggs på detta kunna bli större om verksamheten på olika tillgängliga sätt kom fler företag till del.

Kommerskollegium har utifrån regeringens styrning identifierat relevanta utvecklingsområden, som till exempel fokus på näringslivet som målgrupp. Men det konkreta arbetet med att uppnå den önskade utvecklingen är inte tydligt definierat. Riksrevisionen har i granskningen inte kunnat se vilka konkreta åtgärder myndigheten överväger med sikte på att överbrygga gapet mellan nuläge och börläge, de mått som ska vägleda detta arbete och den uppföljning och utvärdering av myndighetens arbete som är nödvändig. Riksrevisionen har inte heller i granskningen sett att regeringen tydligt efterfrågat sådana åtgärder. Att Kommerskollegium inte genomför kännedomsundersökningar är förvånande med tanke på myndighetens uppdrag.

5.3 Regeringens och Kommerskollegiums återrapportering

Regeringens resultatredovisning avseende Kommerskollegiums verksamhet är sammantaget allmänt hållen och tar inte upp konkret information som finns tillgänglig, till exempel avseende Solvit-centrumets prestation eller utvecklingsbehov avseende länder och regioner som är särskilt problematiska för svenskt näringsliv. Regeringens resultatredovisning innehåller inte specifik information om informationsinhämtningen om företags erfarenheter. Enligt Riksrevisionens bedömning saknar regeringens resultatredovisning de aspekter som näringsutskottet efterfrågat som exempelvis tydliggjorda samband mellan mål gjorda insatser och uppnådda resultat.

Kommerskollegium har uttryckt att ett utvecklingsarbete är inlett mot bakgrund av att regeringen har förtydligat styrningen av myndigheters rapportering. Men regeringen har i den senaste myndighetsdialogen med Kommerskollegium inte särskilt beaktat vad detta betyder med avseende på nuläge och behovet av utveckling.

Under den granskade tidsperioden har regeringen särskilt avseende Solvit inte ställt återrapporteringskrav på Kommerskollegium så att resultatredovisningen ger en bild av produktivitet, effektivitet och kvalitet. Det gäller också frågor om mätning över tid med hjälp av mätbara mått eller indikatorer. Det är därför enligt Riksrevisionens bedömning inte tydligt att regeringen i sin styrning eftersträvat att Kommerskollegiums rapportering ska ge en bild av produktivitet, effektivitet och kvalitet med hjälp av mätbara mått eller indikatorer.

EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet om handelshinder och EU-kommissionens rapportering om den EU-övergripande Solvit-funktionen är i ett antal avseenden mer utvecklade och relevanta än regeringens och Kommerskollegiums sammantagna rapportering inom området.

EU-kommissionens rapportering innehåller intressanta försök till effektanalys, redovisning av nyckeltal och jämförelser som ger en konkret bild av nuläget i arbetet i förhållande till tidigare förhållanden och de utmaningar som kvarstår eller tillkommit.

5.4 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- Säkerställa att Kommerskollegium arbetar med att inhämta representativ information om företagserfarenheter utifrån det samlade svenska ekonomiska intresset och arbetar för att öka företags kännedom om myndigheten
- Ge tydliga återrapporteringskrav till Kommerskollegium avseende Solvit så att de nyckeltal och jämförelser som EU-kommissionen använder framgår och används i bedömningen av det svenska Solvit-centrumets verksamhet
- Komplettera resultatredovisningen till riksdagen med information som finns tillgänglig och i detta avseende ta intryck av EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet.

Riksrevisionen rekommenderar Kommerskollegium att:

- I så stor utsträckning som möjligt säkerställa att inhämtad information om företagserfarenheter är representativ så att det samlade svenska intresset beaktas
- Utveckla informationsinhämtningen om företags erfarenheter genom att pröva och följa upp olika metoder i dialog med företag och näringsliv
- Bedöma företags kännedom om myndigheten och pröva och utvärdera insatser för att öka kännedomen om och företags användning av myndighetens produkter och tjänster
- I större utsträckning och tydligare inkludera uppföljning och utvärdering avseende informationsinhämtning, informationsanvändning och stöd i myndighetens verksamhetsplanering.

Referenslista

Riksdagstryck

Budgetpropositioner, *Förslag till statens budget*: 2013/14:1, 2014/15:1, 2015/16:1, 2016/17:1, 2017/19:1, 2019/20:1.

Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, rskr 1996/97:27.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38 och bet. 2017/18:NU1

Prop. 2010/11:140, *En reformerad budgetlag*, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177

Skr. 2015/16:48, *Regeringens exportstrategi*, bet. 2015/16:NU13

Näringsutskottet, *Näringsutskottets offentliga utfrågning om internationell handel 2017-06-15*.

Övrigt

Europeiska kommissionen: *Rapporter till Rådet och Europaparlamentet om hinder för handel och investeringar*: 1 juli 2015–31 december 2015, 1 januari 2016–31 december 2016, 1 januari 2017–31 december 2017, 1 januari 2018–31 december 2018.

Ekonomistyrningsverket, *Resultatindikatorer – en idéskrift*, 2007:32, Ekonomistyrningsverket 2007.

Ekonomistyrningsverket, *Vägledning – att få rätt saker att hända – Verksamhetsstyrning i statliga myndigheter*, 2014:49, Ekonomistyrningsverket, 2014.

Ekonomistyrningsverket, *Vägledning – verksamhetslogik*, 2016:31, Ekonomistyrningsverket, 2016.

Ekonomistyrningsverket, *Effektivisering i statsförvaltningen*, 2016:59, Ekonomistyrningsverket, 2016.

Ekonomistyrningsverket, *Vägledning – processen för planering och uppföljning*, 2017:60, Ekonomistyrningsverket 2017.

Ekonomistyrningsverket, *Stöd för effektivisering*, 2019:29, Ekonomistyrningsverket 2019.

Kommerskollegium, *Vad hindrar Sveriges utrikeshandel?*, 2010:4, Kommerskollegium 2010.

Kommerskollegium, *Sveriges handel med Norge – grannhandel med förhinder?*, 2013:3, Kommerskollegium 2013.

Kommerskollegium, *Protectionism in the 21st century*, 2016:2, Kommerskollegium, 2016.

Kommerskollegium, *Vad hindrar svensk utrikeshandel? – Kommerskollegiums företagsundersökning*, 2016:5, Kommerskollegium, 2016.

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Kommerskollegium*, 2013:20, Statskontoret 2013.