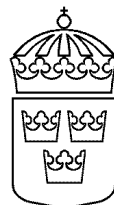


# Förslag till riksdagen

## 1997/98:RR4

### Riksdagens revisorers förslag angående utrikesförvaltningen



1997/98  
RR4

---

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av utrikesförvaltningen.

## 1 Revisorernas granskning

Bakgrunden till revisorernas granskning var ett förslag från revisorerna själva sedan det uppmärksammats att utrikesförvaltningen inte på mer än tjugo år blivit föremål för extern revision.

Revisorerna tog i sin granskning upp frågor om utrikesförvaltningens uppgifter, organisation, styrning, personal och kostnader samt om revision och tillsyn. Granskningens tyngdpunkt lades på utrikesrepresentationen. Det viktigaste motivet för valet av detta angreppssätt var dels att den verksamhet som bedrivs utomlands bedömdes generera en väsentlig del av verksamheten i departementet i Stockholm, dels att Utrikesdepartementet nyligen genomgått en intern organisationsförändring.

Revisorernas granskning tog sin utgångspunkt i utrikesrepresentationens verksamhet. Uppgifter och synpunkter inhämtades genom en enkät som riktades till samtliga utlandsmyndigheter och de personer som arbetade eller hade sin arbetsplats vid utlandsmyndigheterna. Under granskningen besökte revisorerna åtta utlandsmyndigheter. Ytterligare tre utlandsmyndigheter samt två honorärkonsulat besöktes av personal från revisorernas kansli. Revisorerna har grundat sina iakttagelser, överväganden och förslag på enkätunderlaget, på ett omfattande dokumentstudium samt på ett stort antal intervjuer med tjänstemän i departementet, utrikesrepresentationen samt vid andra myndigheter och organisationer med anknytning till utrikesförvaltningen.

Under granskningen genomförde revisorerna också utfrågningar med representanter för utrikesförvaltningen och med representanter för andra myndigheter och organisationer som är beroende av utrikesförvaltningen för sin utomlands bedrivna verksamhet. Under granskningen fann revisorerna ett antal problem som enligt revisorernas uppfattning inte främjar effektiviteten i vare sig utrikesförvaltningens eller de övriga huvudmännens verksamhet. Revisorernas bedömning är att vissa av dessa problem hänger samman med utrikesförvaltningens struktur.

Revisorernas granskning, överväganden och förslag redovisades i rapporten 1996/97:10, Utrikesförvaltningen. Rapporten återfinns som bilaga 1 till denna skrivelse. Granskningsrapporten har remissbehandlats. En remissam-

## 2 Revisorernas förslag och överväganden samt remissinstansernas synpunkter

### Rapporten – sammanfattande bedömningar

Sveriges beroende av och kontakter med omvärlden har ökat dramatiskt jämfört med den tid då grunden för utrikesförvaltningens nuvarande organisation lades. Med Sveriges inträde i EU har Sveriges internationella beroende ytterligare accentuerats. Samtidigt har olika sakområden blivit alltmer komplicerade. Utvecklingen har tvingat fram specialisering och renodling både inom näringslivet och den offentliga sektorn. Förvaltningsmyndigheternas verksamhet har koncentrerats till kärnverksamheterna. Utrikesförvaltningen löser däremot en mängd sinsemellan vitt artskilda uppgifter. Revisorerna har konstaterat att förvaltningen kännetecknas av höga ambitioner att fullgöra sitt mångfasetterade och komplexa uppdrag. Samtidigt påvisade granskningen ett antal problem. Några av de i rapporten uppmärksammade problemen sammanhänger, enligt revisorernas bedömning, med utrikesförvaltningens struktur. Mot denna bakgrund var det revisorernas uppfattning att utrikesförvaltningens struktur är i behov av en oberoende översyn som innebär att alternativ till nuvarande organisation och verksamhetsformer prövas. Bl.a. borde frågan om i vilken grad respektive huvudman själv bör få ansvar för sin utomlands bedrivna verksamhet ingå i en sådan prövning. De olika huvudmännens verksamheter borde i ett sådant alternativ självfallet så långt möjligt samlokaliseras samt bedrivas i samråd och samverkan. Andra problem bedömdes vara av mer fristående karaktär och borde, enligt revisorernas mening, kunna åtgärdas utan förändringar av utrikesförvaltningens struktur i stort.

### Remissinstanserna

Utrikesdepartementet anför att flera av revisorernas förslag redan är under genomförande. Regeringskansliets revisionskontor har inte några invändningar mot Riksdagens revisorers synpunkter och förslag.

Ambassaderna i Washington och Tokyo har funnit det beklagligt att revisorerna inte gjort några verkliga försök att undersöka vilka resultat som deras och andra ambassaders verksamhet genererar. Ambassaden i Washington menar att även om man inte anser att rapporten ger någon god bild av verksamheten vid just den egna ambassaden hoppas man att den kan leda till en insiktsfull dialog om utrikesförvaltningens arbete och villkor.

Flera remissinstanser instämmer i revisorernas förslag om en översyn av utrikesförvaltningens struktur. Närings- och handelsdepartementet varnar dock för en utveckling som skulle leda till att den exportfrämjande verksamheten fördes till en helt självständig organisation. Eventuella problem avseende prioritering, planering etc. får hanteras inom den rådande strukturen. Ambassaden i Canberra menar att utrikesförvaltningen kontinuerligt måste anpassa sig till utvecklingen i världen och därför inte får fastna i en för alltid

given föreställning om omgivningen. Svenska Institutet menar att ”renodlingsprincipen” vore idealisk för den egna verksamheten utomlands men anför samtidigt att renodling på grund av tillgängliga resurser är orealistisk.

Sida menar att ansvars- och rollfördelningen i genomförandet av utvecklingsarbetet var tydligare före integreringen. Sida kontrollerade då sina egna resurser och kunde utkräva ansvar. Sida anför att det vore rimligt att en prövning genomförs av frågan om i vilken grad respektive huvudman själv skall få ta ansvar för sin utomlands bedrivna verksamhet.

Enligt Statskontoret bör andra statliga huvudmäns verksamhet och representation genom utlandsmyndigheterna snarast ses över. Regeringen bör redovisa de kriterier som ligger till grund för svensk representation i respektive land för riksdagen. Ett alternativ som enligt Statskontoret bör prövas är varje huvudmans totala ansvar för sin verksamhet inom ramen för en sammanhållen utrikesrepresentation i respektive värdland.

Statens invandrarverk instämmer i rapportens slutsatser och förslag. Verket framför att flera av frågorna som rör handläggningen av utlänningsärenden utomlands skall behandlas i en arbetsgrupp inom Utrikesdepartementet där Invandrarverket är representerat.

Invest in Sweden Agency menar att utländska investeringar spelar en allt större roll för ekonomisk tillväxt och sysselsättning i enskilda länder. Den investeringsfrämjande verksamheten bör därför ges hög prioritet. Enligt Industriförbundets uppfattning bör utrikesförvaltningens organisation och prioriteringar i större utsträckning anpassas till förändrade internationella ekonomiska och politiska förhållanden som inträffat under senare år.

Riksrevisionsverket har inte funnit några klara utgångspunkter eller revisionsfrågor som underlag för den genomförda granskningen. Riksrevisionsverket menar att granskningen enbart ytligt behandlar övergripande strukturella frågor men instämmer i uppfattningen att det behövs en oberoende översyn av utrikesförvaltningens struktur. Översynen bör, enligt verket, göras från vissa bestämda utgångspunkter samt föregås av en analys och precisering av de mål och resultat som regeringen vill uppnå med sin förvaltning utomlands.

### **Revisorernas överväganden**

Revisorerna finner att förslaget om en översyn av utrikesförvaltningens struktur funnit starkt stöd hos flera remissinstanser. Revisorerna återkommer till denna fråga i avsnitt 3 i detta förslag.

Som tidigare framgått har utrikesförvaltningen inte på mer än tjugo år varit föremål för extern revision. Beträffande Riksrevisionsverkets synpunkter på ytterligare utgångspunkter för granskningen vill revisorerna peka på att dessa anges redan i inledningen av rapporten (kapitel 1) och utvecklas i de därpå följande sex kapitlen.

## 2.1 Uppgifter

### Rapporten

Revisorerna har gjort bedömningen att utlandsmyndigheterna avsätter alltför små resurser för uppgifter som löses åt andra huvudmän, bl.a. kommersiella uppgifter och utlänningsärenden. Likaså drog revisorerna slutsatsen att utrikesrepresentationen ägnar en stor del av arbetstiden åt administrativa uppgifter. En dryg tredjedel av den totala arbetstiden beräknades åtgå för gemensamma stödfunktioner och annan administration. Problemet gällde även Utrikesdepartementet där en tredjedel av personalen vid årsskiftet 1996/97 arbetade på den administrativa avdelningen.

Utrikesrepresentationens behov av modern informationsteknik är enligt revisorerna inte tillräckligt tillgodosett.

Revisorernas förslag:

- Den relativa fördelningen av resurser på olika uppgifter bör ses över. Bl.a. bör övervägas om den kommersiella uppgiften skall ges ökad uppmärksamhet.
- Utrikesförvaltningens administration bör ses över i syfte att komma till rätta med den stora andelen administrativa uppgifter.
- Utrikesförvaltningen bör vidta åtgärder för ett effektivare nyttjande av modern informationsteknik.

### Remissinstanserna

Flera av remissinstanserna menar att utlänningsärenden i utrikesförvaltningen inte får de resurser som behövs. Man menar att handläggningen skulle kunna förenklas, bl.a. genom att utlandsmyndigheterna slapp översätta dokumenten till och från svenska. Investment in Sweden Agency menar att de konsulära uppgifterna är viktiga även för den investeringsfrämjande verksamheten då ansökan om arbets- och uppehållstillstånd ofta är den första kontakt som utländska företag har med svensk statsförvaltning.

Ett flertal remissinstanser delar revisorernas bedömning att den kommersiella uppgiften bör ges ökad uppmärksamhet och flera menar också att utlandsmyndigheternas sätt att arbeta med dessa frågor kräver anpassning, bl.a. till utvecklingen på IT-området. Utrikesdepartementet anför att utrikesförvaltningen kommer att omfördela relativt stora resurser för ökade insatser inom export-, investerings- och turistfrämjandet.

Från Svenska Institutet påpekas att det är angeläget att större resurser avsätts för insatser inom kultur och information.

I stort sett samtliga remissinstanser från utrikesförvaltningen menar att andelen administrativa uppgifter alltid kommer att vara högre vid en utlandsmyndighet än vid en myndighet i Sverige, men flera menar ändå att det finns utrymme för rationaliseringar.

Sida välkomnar revisorernas förslag om att se över utrikesförvaltningens administration. Riksrevisionsverket, liksom ambassaden i New Delhi, anser dock att granskningen kunde ha fördjupats på detta område. Statskontoret

anför beträffande administrationen att förutsättningarna för att finna alternativa och mer kostnadseffektiva arbetssätt bör prövas i en oberoende studie. Utrikesdepartementet pekar på en rad uppgifter, bl.a. konsulära uppgifter, som man tillskriver administrationen och som därmed anses förklara den stora andelen. Departementet menar att ett av syftena med omorganisationen av utrikesförvaltningens administrativa verksamhet i maj 1997 var att minska administrationens kostnader med 50 miljoner kronor de närmaste två åren.

Utrikesdepartementet anför att utrikesförvaltningen utnyttjar modern informationsteknik mer effektivt än tidigare. Bl.a. skall det vid årsskiftet 1997–1998 finnas persondatorer i nätverk vid i stort sett samtliga utlandsmyndigheter. Elektroniska arkiv kommer att installeras vid utlandsmyndigheterna. Ambassaden i London menar att utrikesrepresentationens tillförsel av modern informationsteknik visserligen kan förbättras ytterligare, men att den numera står sig mycket väl i internationell jämförelse.

### **Revisorernas överväganden**

Enligt revisorernas mening har utrikesförvaltningen inte avsatt tillräckliga resurser för arbetsuppgifter som utförs åt andra huvudmän. Utrikesdepartementet anför i sitt remissyttrande att medel kommer att omfördelas till export- och investeringsfrämjande insatser samt turism. Revisorerna välkomnar ett sådant initiativ men menar att även andra uppgifter, t.ex. utlänningsärenden samt kultur och information, behöver ges ökad uppmärksamhet. Revisorerna förordar därför en samlad översyn över resursfördelningen i utrikesförvaltningen.

Genom revisorernas enkät framkom att utrikesrepresentationen betraktar en stor andel av sina arbetsuppgifter som gemensamma stödfunktioner och annan administration. Innehållet i begreppen gemensamma stödfunktioner och administration kan givetvis definieras på olika sätt. De som har fyllt i enkäten kan också ha redovisat likartade arbetsuppgifter på olika sätt. Till gemensamma stödfunktioner och administration har revisorerna hänfört bl.a. arkiv, kurirpost, transporter, intendentur, ADB, säkerhetsfrågor och sekretärstöd. Däremot ingår inte t.ex. konsulära frågor eller sådana arbetsuppgifter som i svaren redovisats som protokollära ärenden eller besöksutbyte och program.

I remissvaren från utrikesförvaltningen framhålls att förvaltningens administrativa uppgifter har ett delvis annat innehåll och omfång än vid en myndighet i Sverige. Att det bedöms finnas utrymme för rationalisering visas emellertid av förvaltningens ambition att minska de administrativa kostnaderna med 50 miljoner kronor under de närmaste två åren. Flera av remissinstanserna bedömer att det finns utrymme för fortsatta rationaliseringar. Enligt revisorernas mening bör självfallet alla rationaliseringsmöjligheter tas till vara. Revisorerna förordar därför en fortsatt översyn av administrationen i utrikesförvaltningen.

Revisorerna har funnit att särskilt utlandsmyndigheterna har behov av moderna datorer. Enligt revisorernas uppfattning bör utlandsmyndigheterna ha tillgång till informationsteknik som motsvarar åtminstone den som finns vid

svenska statliga myndigheter. Det är därför viktigt att den tekniska modernisering som har inletts vid utlandsmyndigheterna påskyndas.

Revisorerna föreslår:

- att regeringen ser över hur utrikesförvaltningens resurser fördelas på olika uppgifter,
- att regeringen tillvaratar möjligheterna att ytterligare rationalisera utrikesförvaltningens administration,
- att regeringen påskyndar införandet av modern informationsteknik vid utlandsmyndigheterna.

## 2.2 Organisation

### Rapporten

Regeringskansliets organisation och arbetsformer har ändrats i syfte att anpassas till de krav som ställs på den högsta ledningen av statsförvaltningen. Utrikesdepartementet är dock ännu inte till fullo integrerat i Regeringskansliet. Bl.a. erhåller departementet, till skillnad från övriga delar i Regeringskansliet, fortfarande ett eget anslag för förvaltningskostnader. Revisorerna drog slutsatsen att utlandsmyndigheternas status är oklar. Samtidigt som de, enligt revisorernas tolkning, utgör en del av Utrikesdepartementet – och därmed av Regeringskansliet – anses de vara självständiga förvaltningsmyndigheter. Det är därtill, enligt revisorernas bedömning, oklart enligt vilka kriterier Sverige är representerat utomlands. Revisorerna ifrågasatte om de analyser och kostnadsberäkningar som har legat till grund för nedläggning och upprättande av utlandsmyndigheter har varit tillräckliga.

Revisorerna konstaterade att det i den befintliga organisationen redan finns alternativ till traditionell representation. Dessa alternativ förbilligar utrikesrepresentationen men har enligt revisorerna för små resurser för att kunna fullgöra sitt uppdrag på ett nöjaktigt sätt. Vid rekryteringen av honorärkonsuler synes behovet av kompetens och lämplighet för de specifika svenska intressena inte beaktas tillräckligt.

För en stor del av utrikesförvaltningens verksamhet i Sverige och utomlands finns andra huvudmän än Utrikesdepartementet. Detta skapar planerings- och styrningsproblem. Verksamheterna dubblas på central nivå och blir föremål för dubbelstyrning som kräver extra resurser. Huvudmännen och Utrikesdepartementet har olika uppfattningar om hur mycket tid och andra resurser som skall satsas på respektive verksamhet. Huvudmännen saknar eller har små möjligheter att påverka lokaliseringen av den representation där deras verksamhet skall bedrivas liksom vilken personal som skall fullgöra deras uppgifter.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Revisorernas förslag:

- Utrikesdepartementets integrering i Regeringskansliet bör fullföljas.
- Utlandsmyndigheternas status bör klargöras och tydliggöras.
- Beslut om upprättande respektive nedläggning av utlandsmyndigheter bör bygga på breda analyser, inklusive prövning av alternativa representationsformer, allt i samverkan med övriga huvudmän.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

### Remissinstanserna

Utrikesdepartementet framhåller att utgångspunkten för Utrikesdepartementet i ombildningen av Regeringskansliet till en myndighet är att man kan finna bättre och billigare lösningar på gemensamma administrativa frågor. Det är viktigt att det tas särskilda hänsyn till att Utrikesdepartementets organisation skiljer sig från övriga departement liksom att hänsyn tas till den för UD-anställda tillämpade s.k. förflyttningsplikten.

Flera remissinstanser instämmer i revisorernas bedömning av utlandsmyndigheternas status. Utrikesdepartementet menar dock att utlandsmyndigheterna handlägger en stor del av andra statliga myndigheters utrikesärenden. I dessa och andra avseenden har utlandsmyndigheterna, enligt departementet, ställning som egna förvaltningsmyndigheter. Ambassaden i Kuala Lumpur betraktar också utlandsmyndigheterna som självständiga förvaltningsmyndigheter därför att förvaltningslagen, tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen är tillämpliga på dem. Ambassadören i Moskva däremot anser att utlandsmyndigheterna har ett fåtal väl avgränsade självständiga myndighetsuppgifter men att de i övrigt är att betrakta som geografiskt utlokaliserade delar av det (politiska) Utrikesdepartementet.

Flera remissinstanser instämmer i revisorernas krav beträffande beslutsunderlag vid upprättande respektive nedläggning av utlandsmyndigheter. Utrikesdepartementet menar att underlaget haft tillräcklig kvalitet men att det finns utrymme för förbättringar. Sida undrar huruvida myndigheten har rätt att upprätta egen representation i länder där Sverige inte har någon utlandsmyndighet och menar att det finns olika tolkningar av detta. Sida framhåller att den egna verksamhetens behov av en mer flexibel representation i samarbetsländerna inte kan tillfredsställas i nuvarande organisation. Ambassaden i Canberra framför att fördelen med Stockholmsbaserade ambassadörer är att de i sin verksamhet helt och hållet kan ägna sig åt sina länder. Det viktiga är att kansliet för de Stockholmsbaserade ambassadörerna får tillräckliga resurser.

### Revisorernas överväganden

Som framgått ovan har Regeringskansliet under 1997 ombildats i syfte att bättre svara mot de krav som ställs på ledningen av statsförvaltningen. Utrikesdepartementet har dock hittills delvis undantagits från ombildningen. Det innebär att Regeringskansliet ännu inte uppnått den flexibilitet som avsågs med organisationsförändringen. Revisorerna föreslår att ombildningen av

Regeringskansliet fullföljs och att Utrikesdepartementet helt integreras i Regeringskansliet.

Under granskningen har revisorerna funnit att utlandsmyndigheternas status som antingen en del av Utrikesdepartementet och därmed Regeringskansliet eller som självständiga förvaltningsmyndigheter inte har klarlagts på ett tillfredsställande sätt. Det har bl.a. lett till oklarheter i kontakterna med andra huvudmän vad gäller villkoren för samverkan, beslutsbefogenheter, ansvarsförhållanden m.m. Revisorerna föreslår därför att utlandsmyndigheternas status klarläggs.

Regeringen beslutar om inrättande eller nedläggning av utlandsmyndigheter. Kriterierna för sådana beslut har åtminstone vad gäller inrättande av nya myndigheter delvis varit outtalade. Revisorerna har tidigare ifrågasatt om de analyser som legat till grund för besluten om nedläggning och upprättande av myndigheter har varit tillräckliga. I sitt remissvar framhåller Statskontoret att svensk representation i utlandet har stor betydelse för Sveriges förhållande till främmande makt. Regeringen bör därför enligt Statskontorets uppfattning redovisa för riksdagen vilka kriterier, analyser och kostnadsberäkningar som ligger till grund för planerade förändringar.

Med tanke på utrikesrepresentationens stora betydelse måste varje förändring enligt revisorernas mening föregås av noggranna analyser. Alternativa representationsformer bör prövas. Revisorernas uppfattning är att riksdagen på ett mera aktivt sätt än för närvarande bör få möjlighet att ta del i beslut om förändringar av utrikesrepresentationen. Med ökad delaktighet i besluten skulle sannolikt riksdagens insyn i utrikesförvaltningens arbete förbättras. Revisorerna föreslår därför att nya beslutsformer övervägs som innebär att beslut om inrättande eller nedläggning av utlandsmyndigheter fattas av riksdagen.

Revisorerna föreslår:

- att Utrikesdepartementet helt integreras i Regeringskansliet,
- att regeringen klarlägger utlandsmyndigheternas status,
- att beslut om upprättande eller nedläggning av utlandsmyndigheter skall fattas av riksdagen.

## 2.3 Styrning

### Rapporten

Regeringskansliet – och därmed även utrikesförvaltningen – har hittills undantagits från kraven på resultatredovisning enligt förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m.

Andra huvudmän saknar eller har små möjligheter att delta i utrikesförvaltningens verksamhetsplanering, även i de delar som avser deras ”egen” verksamhet.

Önskemål från utlandsmyndigheterna i prioriteringsfrågor tillmötesgås ofta genom att praktiskt taget alla uppgifter prioriteras.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.



Revisorerna fann att regeringen i motsats till vad som gäller inom andra politikområden inte presenterar förslag till mål för utrikesförvaltningen utan endast – och i korthet – utrikesförvaltningens ”främsta uppgifter”. Därmed minskar riksdagens möjlighet till inflytande.

Revisorernas förslag:

- Förutsättningarna för att låta Regeringskansliet – och därmed också utrikesförvaltningen – omfattas av den för statsförvaltningen i övrigt tillämpade mål- och resultatstyrningen bör övervägas.
- Samtliga huvudmän som är beroende av utrikesförvaltningen och de UD-anställda för genomförandet av den egna verksamheten bör ges tillfälle att delta i Utrikesdepartementets verksamhetsplanering.
- Målformuleringarna för olika enheter inom utrikesförvaltningen bör ses över, bl.a. i syfte att mål inte förväxlas med processer, arbetsuppgifter eller arbetssätt samt för att underlätta prioriteringar.
- Regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa riksdagens möjligheter till delaktighet.

### Remissinstanserna

Nio av remissinstanserna instämmer i revisorernas förslag om andra huvudmäns deltagande i Utrikesdepartementets verksamhetsplanering. Även Utrikesdepartementet delar revisorernas uppfattning om andra huvudmäns möjlighet till deltagande i verksamhetsplaneringen, men menar att så redan sker och kommer att fördjupas ytterligare i planeringen inför år 1998. Utrikesdepartementet menar att revisorerna har överdrivit de planerings- och styrningsproblem som hänger samman med att det för en stor del av utrikesförvaltningens verksamhet hemma och utomlands finns andra huvudmän än Utrikesdepartementet. Departementet, liksom Närings- och handelsdepartementet, menar att det är självklart att det är Utrikesdepartementet och dess politiska ledning som har det slutliga ansvaret att fastställa utlandsmyndigheternas resurser och prioriteringar.

Sida menar att nuvarande system med integrerade ambassader innebär att styrning och verksamhetsplanering kompliceras avsevärt och tar mycket tid och resurser i anspråk.

Utrikesdepartementet anför att erfarenheterna från den interna verksamhetsplaneringsprocessen hösten 1996 har föranlett departementet att tydliggöra formuleringarna av mål. Näringsdepartementet delar uppfattningen att målformuleringarna i utrikesförvaltningen bör ses över och göras mer aktiva.

Utrikesdepartementet har inte mottagit någon kritik beträffande bristande möjligheter till delaktighet från riksdagen men ställer sig positivt till att öka riksdagens möjligheter till ett aktivt deltagande i utformandet av svensk utrikespolitik. Departementet tillägger att regeringen i årets budgetproposition tydligare än tidigare begär riksdagens godkännande av de mål som regeringen förordar för utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell

samverkan. Statskontoret anför att regeringens målstyrning av utrikesförvaltningen och riksdagens inflytande däröver måste tydliggöras.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

### Revisorernas överväganden

Regeringskansliet och utrikesförvaltningen är undantagna från kravet att lämna resultatredovisning enligt förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. Revisorerna har inte funnit några skäl till att just denna verksamhet är undantagen från kraven på resultatredovisning utan menar att dessa krav bör tillämpas även på Regeringskansliet och därmed även på utrikesförvaltningen. Denna uppfattning delas av konstitutionsutskottet vilket framgår av utskottets protokoll från april 1997 (1996/97:26, 1997-04-10).

Utrikesdepartementet anger i sitt remissvar att samtliga huvudmän som är beroende av utrikesförvaltningen har givits möjlighet att delta i Utrikesdepartementets verksamhetsplanering. Denna uppfattning delas inte av samtliga övriga huvudmän.

Revisorerna föreslår:

- att regeringen beslutar att även Regeringskansliet och utrikesförvaltningen skall omfattas av kraven på resultatredovisning,
- att regeringen tillser att Utrikesdepartementet genomför sin verksamhetsplanering på ett sätt som bättre tillgodoser övriga huvudmäns intressen.

## 2.4 Personal

### Rapporten

Processen för rekrytering av handläggare som skall bli förflyttningspliktiga generalister inom utrikesförvaltningen är enligt revisorernas bedömning omständlig och tidskrävande. Processen ger också intryck av ineffektivitet.

Behovet av specialister vid utlandsmyndigheterna är inte tillräckligt tillgodosett. Den tillämpade rotationsprincipen för förflyttningspliktig personal kan enligt revisorernas bedömning ifrågasättas från olika utgångspunkter. Den är kostsam, den kräver en ständig planeringsprocess, den skapar en omständlig administration, den äventyrar kontinuiteten, den ger inte utrymme för förberedelser och utbildning och den skapar problem för andra huvudmän och medföljande.

Möjligheten att lokalt anställa även kvalificerad personal inom olika områden tillvaratas inte på ett tillfredsställande sätt. De arbetsuppgifter som de lokalanställda utför är alltför begränsade till såväl typ som omfattning och kompetensnivå. Detta är allvarligt, inte minst mot bakgrunden av de väsentliga kostnadsbesparingar som ett ökat utnyttjande av lokalanställda möjliggör.

Revisorernas förslag:

- Systemet med förflyttningsplikt och dess påverkan på såväl utrikesförvaltningens egen som andra huvudmäns verksamhet bör utvärderas.

- Åtgärder bör vidtas för att tillgodose övriga huvudmäns önskemål och behov rörande rekrytering av personal till olika befattningar.
- Förutsättningarna för att ge lokalanställda tillträde till fler typer av befattningar med mer kvalificerade arbetsuppgifter bör utredas.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

### Remissinstanserna

Utrikesdepartementet anför att resultatet av rekryteringen av förflyttningsskyldiga generalister är utomordentligt gott men att antagnings- och rekryteringstiden kan kortas utan att kvaliteten åsidosätts. Ett beslut om kortare rekryterings- och antagningstider fattades under våren 1997.

Rotationsprincipen och systemet med förflyttningsskyldig personal kan, enligt Utrikesdepartementet, inte ersättas. Men det vore önskvärt att rotationen kunde genomföras på ett smidigare sätt. Departementet instämmer i revisorernas uppfattning om behovet av bättre kontinuitet. Problemet anses dock utgöras av att anställda slutar eller begär tjänstledighet. Utrikesdepartementet instämmer i huvudsak i revisorernas iakttagelse att tiden för förberedelser och utbildning är för knapp. Enligt departementet beror detta emellertid på den ökade arbetsbördan för utrikesförvaltningen och inte på förflyttningssystemet. Det finns enligt departementet dock även anledning att se över förberedelseutbildningen samt introduktionsutbildningen för nyanställda.

Flera av remissinstanserna från utrikesförvaltningen menar att förflyttningssystemet måste finnas kvar men att det behöver stramas upp. Behov av specialister kan finnas vid vissa utlandsmyndigheter. Flera menar bl.a. att stationeringstiderna behöver vara längre än i dag för att få bättre kontinuitet och för att det tar flera år innan personalen uppnått full effektivitet i en ny befattning.

Industriförbundet anser att utrikesförvaltningens tradition att anställa generalister motverkar den kompetensuppbyggnad och kontinuitet, såväl ämnes-specifik som länder- och regionspecifik, som förbundet anser vara nödvändig för att hantera frågorna på ett effektivt sätt. Ett flertal av remissinstanserna utanför utrikesförvaltningen instämmer i revisorernas förslag och flera menar att behovet av specialistkompetens på olika områden vid utlandsmyndigheterna inte är tillfredsställt.

Flera av remissinstanserna instämmer i revisorernas förslag beträffande lokalanställda. Utrikesdepartementet menar dock att många arbetsuppgifter på svenska utlandsmyndigheter måste utföras av utsänd personal och därför aldrig kan läggas på lokalanställd personal även om det skulle vara billigare. Departementet anför att det vid varje vakans vid en utlandsmyndighet noga övervägs om befattningen skall återbesättas och om det skall ske med en utsänd eller en lokalanställd handläggare. Ambassaden i Washington menar att amerikanska myndigheter inte skulle godkänna att en i USA fast bosatt svensk anmäldes som tillhörande den diplomatiska personalen. Vare sig Utrikesdepartementet eller ambassaden i Washington instämmer i revisorernas bedömning att det endast är ett fåtal lokalanställda som har befattningar med mer kvalificerade uppgifter.

Ambassaderna i Köpenhamn och New Dehli menar att en ambassad måste kännetecknas av stor flexibilitet och att det från effektivitetssynpunkt kan vara mer ekonomiskt och flexibelt med utsänd personal med generalistkompetens och förflyttningsplikt än med lokalanställda. Ambassaden i New Dehli framhåller att utsänd personal inte alltid är dyrare än lokalanställd.

LO anför att det är viktigt att anställningsvillkor vid lokalanställningar återspeglar de värderingar som präglar svensk arbetsmarknad och följer avtal och praxis på den berörda arbetsmarknaden.

### **Revisorernas överväganden**

Systemet med förflyttningspliktig personal kan ifrågasättas från olika utgångspunkter. Systemet är dyrt. Det kräver en ständig planeringsprocess, skapar en omständlig administration och äventyrar kontinuiteten i verksamheten. Det ger inte heller utrymme för förberedelser och utbildning inför omstationering. Vidare skapar systemet problem för andra huvudmän och medföljande. Revisorerna föreslår därför att systemet med förflyttningsplikt utvärderas.

Revisorerna har tidigare gjort bedömningen att behovet av specialister vid utlandsmyndigheterna inte är tillgodosett. Utrikesförvaltningen anser att behovet av generalister vid utlandsmyndigheterna är större än behovet av specialister. Ett skäl härför är att utlandsmyndigheterna ofta är små och att det endast vid vissa större utlandsmyndigheter finns behov av specialistkompetens. Många av de övriga remissinstanserna poängterar behovet av ökad specialistkompetens och professionalitet hos den personal som arbetar vid utlandsmyndigheterna.

Det är revisorernas uppfattning att inte endast utlandsmyndigheternas storlek skall vara utslagsgivande för bemanningen. Det viktigaste kriteriet bör i stället vara de verksamhetsrelaterade behoven.

Möjligheten att lokalt anställa även kvalificerad personal inom olika områden tillvaratas, enligt revisorernas uppfattning, inte på ett tillfredsställande sätt. Revisorerna utesluter inte att en ökad andel lokalanställda skulle leda till kostnadsbesparingar. Förutsättningarna för att ge lokalanställda tillträde till fler typer av befattningar med mera kvalificerade arbetsuppgifter bör därför utredas.

Revisorerna föreslår:

- att regeringen utvärderar systemet med förflyttningsplikt,
- att regeringen ser över bemanningen vid utlandsmyndigheterna.

## **2.5 Kostnader**

### **Rapporten**

Av rapporten framgår att utrikesförvaltningen genomfört kraftfulla besparingsåtgärder men samtidigt redovisat ett betydande anslagssparande. Orsakerna till detta är enligt Utrikesdepartementet dels ett medvetet utnyttjande av ramanslagstekniken, dels faktorer som utrikesförvaltningen inte kan på-

verka. Ansvar för olika kostnader är fördelat mellan utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet på ett sådant sätt att det enligt revisorernas bedömning kan leda till en suboptimering av resursutnyttandet.

Revisorernas förslag:

- Anslagstilldelningen till utrikesförvaltningen bör genomlysas, bl.a. mot bakgrunden av konstaterade stora anslagsbehållningar under senare år.
- Fördelningen av budgetmedel mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bör ses över, bl.a. för att förhindra att väsentliga kostnadsslag inom utrikesrepresentationen betraktas som en fri resurs.

### **Remissinstanserna**

Utrikesdepartementet anför i sitt remissyttrande samma motiv för anslagssparandet som tidigare. Man har medvetet utnyttjat den nya budgetteknikens möjligheter till anslagssparande för att under kommande budgetår bl.a. klara extraordinära utgifter, exempelvis kostnader vid inträde i Schengensamarbetet och satsningar på IT för vilka departementet inte har räknat med att få nya budgetmedel. Hela utrikesförvaltningen har, enligt departementet, aktivt deltagit i sparandet.

Ambassaden i Moskva framför att revisorernas uppgift om utrikesförvaltningens ackumulerade anslagssparande på 718 miljoner kronor torde ha kommit som en stor överraskning för de flesta utlandsmyndigheter. Samtidigt har det varit svårt för utlandsmyndigheterna att få tillräckliga resurser för att sköta verksamheten på ett tillfredsställande sätt.

Enligt Utrikesdepartementet medger det interna budgetsystemet en relativt långtgående och incitamentsskapande frihet för cheferna vid utlandsmyndigheterna att under löpande budgetår omfördela tilldelade budgetmedel liksom att föra medel mellan budgetår. Förflyttningssystemet liksom ansvaret för kanslier och chefsbostäder går, enligt departementet, inte att förena med delegering av budgetmedel.

Flera av ambassaderna menar att fördelningen av anslagsmedel mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bör ses över.

Riksrevisionsverket menar att så länge utlandsmyndigheternas status är oklar torde oklarheter i ansvar och befogenheter kvarstå oavsett budgetsystemets kvaliteter. Statens fastighetsverk har noterat effektivare lokalutnyttjande och bättre resursallokering hos Utrikesdepartementet som kravställare. Lägre drift- och underhållskostnader har uppnåtts inom Fastighetsverket.

Enligt Statens lokalförsörjningsverk bör beskickningsbyggnader som ägs av staten närmast betraktas som s.k. ändamålsfastigheter. Hyran bör enligt verkets mening vara kostnadsbaserad och således inte sättas efter jämförelser med hyran för motsvarande lokaler på orten.

### **Revisorernas överväganden**

Regeringen har tidigare under 1997 genom en indragning minskat utrikesförvaltningens ackumulerade anslagssparande med 200 miljoner kronor. I bud-

**1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.**

getpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1) föreslår regeringen att ytterligare högst 135 miljoner kronor av utrikesförvaltningens anslagssparande skall överföras till ramanslaget Regeringskansliet m.m. Om riksdagen beslutar om den senare omfördelningen har nästan hälften av det anslagssparande som fanns vid ingången av 1997 förts bort från utrikesförvaltningen. Utrikesdepartementet anger i sitt remissyttrande att anslagssparandet till största delen skett för att under kommande budgetår klara olika extraordinära utgifter.

I flera remissyttranden redovisas förhållandet att en minskande resurstilldelning till utlandsmyndigheterna har påverkat såväl utrikesförvaltningens egen verksamhet som den verksamhet som utförs för andra huvudmän. Revisorerna vill understryka att det är statsmakernas sak att genom anslagstilldelning och styrning i annan form bestämma om en verksamhets omfattning. Ett stort anslagssparande kan vara ett tecken på att en verksamhet inte bedrivs i den omfattning som förutsatts. En utförlig redogörelse för hur anslagsberäkningen genomförs och hur anvisade medel har använts är därför befogad. Revisorerna anser att en sådan redogörelse bör lämnas till riksdagen. Det betyder inte att budgetlagen behöver ändras.

Revisorerna konstaterar att budgetsystemet för utlandsmyndigheterna är splittrat och komplicerat. Det avviker markant från system som tillämpas inom övriga delar av den statliga sektorn. Betydande kostnader i form av löner till utsända och för statsägda lokaler betalas till största delen direkt av Utrikesdepartementet. De medel som utlandsmyndigheterna själva får bestämma över utgör endast omkring en tredjedel av myndigheternas totala kostnader. Det innebär att huvuddelen av kostnaderna från utlandsmyndighetschefernas utgångspunkt kan uppfattas som en fri resurs. Även utrymmet för besparingar inom ramen för de delegerade budgeten är begränsat. Fördelningen av kostnader mellan utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet leder därför enligt revisorernas bedömning till risk för suboptimering.

Revisorerna föreslår:

- att regeringen – bl.a. mot bakgrund av stora anslagssparanden under senare år – lämnar en utförlig redogörelse till riksdagen för hur anslagen till utrikesförvaltningen beräknas och hur utrikesförvaltningen har förbrukat sina anslag,
- att regeringen ser över budgetsystemet för utlandsmyndigheterna.

## 2.6 Intern revision och tillsyn

### Rapporten

Utrikesdepartementet ägnar enligt revisorerna för litet uppmärksamhet åt den interna kontrollen avseende utrikesrepresentationen. Utrikesdepartementets inspektörer rekryteras bland den förflyttningspliktiga personalen. Därmed kan, enligt revisorerna, inspektionens oberoende ifrågasättas.

Revisorernas förslag:

- Den interna kontrollen bör ägnas ökad uppmärksamhet.
- Utrikesförvaltningens inspektörsfunktion bör stärkas och göras mer oberoende.

### **Remissinstanserna**

Flera av remissinstanserna instämmer i revisorernas förslag. Utrikesdepartementet menar att det är värdefullt att utrikesförvaltningen granskas återkommande och att den interna revisionen och kontrollen kan förbättras genom klarare riktlinjer, utbildning och uppföljning av bl.a. avlämnade revisionsrapporter.

Enligt Utrikesdepartementet bör den nuvarande inspektörsorganisationen utvärderas innan en förstärkning övervägs. Inspektörerna är ett organ för ledningens tillsyn av utrikesförvaltningen vilket markeras genom att inspektörerna rapporterar direkt till kabinetssekreteraren. Departementet anför att inspektörsrapporterna ges en bred spridning i hemmaorganisationen och att rekommendationerna aktivt följs upp.

Flera ambassader instämmer i revisorernas förslag angående inspektörsfunktionen. Det är dock, enligt ambassaden i New Dehli, viktigt att en sådan ny funktion får karaktären av en stödfunktion snarare än en kontrollfunktion. Även Statskontoret instämmer i revisorernas förslag men menar även att inspektörerna har en sammansatt roll och att uppgifterna bör ses över med inriktning på att särskilja inspektörernas olika roller och åstadkomma mera renodlade controller- och kuratorsfunktioner. Statskontoret anser att det bör utredas i en oberoende översyn.

Svenska Arbetsgivareföreningen understryker vikten av att utrikesförvaltningen, liksom annan offentlig verksamhet, granskas och bedöms regelbundet för att skapa ökad effektivitet i förvaltningen. Föreningen välkomnar därför förslag i den riktningen.

### **Revisorernas överväganden**

Utrikesdepartementet och Riksrevisionsverket delar revisorernas uppfattning att utrikesförvaltningens interna kontroll bör ägnas ökad uppmärksamhet. Utrikesdepartementet menar att den interna kontrollen kan förbättras genom klara riktlinjer, utbildning och uppföljning av revisionsrapporterna. Att utforma tydliga uppgifter för den interna kontrollen i utrikesförvaltningen är en uppgift för regeringen.

Beträffande förslaget att utrikesförvaltningens inspektörsfunktion bör stärkas och göras mera oberoende menar Utrikesdepartementet att den nuvarande organisationen bör utvärderas innan en förstärkning övervägs. Utrikesdepartementet framför att inspektörerna är ett organ för ledningens tillsyn av utrikesförvaltningen.

Revisorerna menar emellertid att inspektörerna kan vara ledningens tillsynsorgan men samtidigt ha en förhållandevis oberoende ställning i förhållande till organisationen i övrigt. Det förutsätter dock att inspektörerna inte

**1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.**

tillhör den personalkategori som har förflyttningsplikt, eftersom detta förhållande riskerar att minska tilltron till inspektörernas oberoende.

Det är revisorernas uppfattning att innehållet i inspektörernas och internrevisionens rapporter inte endast skall spridas i hemmaorganisationen utan i hela utrikesförvaltningen och till övriga avnämare.

Revisorerna föreslår:

- att regeringen utformar tydliga riktlinjer för den interna kontrollen i utrikesförvaltningen,
- att regeringen tillför utrikesförvaltningen fler oberoende inspektörer.

### 3 Revisorernas slutsatser

Som framgått ovan har de problem som revisorerna funnit till stora delar bekräftats av remissinstanserna. I det följande redovisar revisorerna sina slutsatser med anledning av granskningen av utrikesförvaltningen.

Under senare år har den svenska statsförvaltningen genomgått betydande förändringar. Även utrikesförvaltningens organisation och arbetsformer har förändrats. De största förändringarna utgörs av integreringen av SIDA:s biståndskontor i vissa utlandsmyndigheter, upprättandet av representationen i Bryssel och den nyligen avslutade omorganisationen av Utrikesdepartementet. Även om dessa förändringar har uppfattats som betydelsefulla har de dock enligt revisorernas mening inte inneburit någon avgörande omvandling av utrikesförvaltningens förhållningssätt och arbetsuppgifter. Revisorernas uppfattning är att delar av utrikesförvaltningen behöver utvecklas och anpassas till nya förhållanden. Det gäller inte minst då de myndigheter som är hänvisade till utrikesförvaltningen för sin utomlands bedrivna verksamhet omfattas av nya styrformer i statsförvaltningen.

Som tidigare framgått har revisorerna uppmärksammat flera problem i utrikesförvaltningen som sammanhänger med det sätt på vilket utrikesförvaltningen styrs, dess organisation, arbetsformer och bemanning. Ett stort problem är enligt revisorernas mening förhållandet att andra huvudmäns verksamhet inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt.

Sammantaget bedömer revisorerna att utrikesförvaltningens struktur bör genomlysas i en förutsättningslös och oberoende översyn. Därvid bör en prövning göras bl.a. av frågan om i vilken grad respektive huvudman själv bör få ansvara för sin utomlands bedrivna verksamhet. I en sådan översyn bör ingå:

- ett klarläggande av utlandsmyndigheternas status,
- en översyn av hur utrikesförvaltningens resurser fördelas på olika uppgifter,
- ett beslut om att upprättande eller nedläggning av utlandsmyndigheter skall fattas av riksdagen,
- en utvärdering av systemet med förflyttningsplikt,

**1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.**



- en översyn av bemanningen vid utlandsmyndigheterna,
- en översyn av budgetsystemet för utlandsmyndigheterna.

Andra problem som uppmärksammats vid granskningen bedömer revisorerna vara av mer fristående karaktär. Problemen bör kunna åtgärdas utan förändringar av utrikesförvaltningens struktur i stort. Revisorerna föreslår därvid följande:

- att regeringen tillvaratar möjligheterna att ytterligare rationalisera utrikesförvaltningens administration,
- att regeringen påskyndar införandet av modern informationsteknik vid utlandsmyndigheterna,
- att Utrikesdepartementet helt integreras i Regeringskansliet,
- att regeringen beslutar att även Regeringskansliet och utrikesförvaltningen skall omfattas av kraven på resultatredovisning,
- att regeringen tillser att Utrikesdepartementet genomför sin verksamhetsplanering på ett sätt som bättre tillgodoser övriga huvudmäns intressen,
- att regeringen lämnar en utförlig redogörelse till riksdagen för hur anslagen till utrikesförvaltningen beräknas och hur utrikesförvaltningen har förbrukat sina anslag,
- att regeringen utformar tydliga riktlinjer för den interna kontrollen i utrikesförvaltningen,
- att regeringen tillför utrikesförvaltningen fler oberoende inspektörer.

## 4 Förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 3 anført om behovet av en förutsättningslös och oberoende översyn av utrikesförvaltningens struktur,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 3 anført om åtgärder inom ramen för utrikesförvaltningens nuvarande struktur.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Per Olof Håkansson (s), Anders G Högmark (m), Lars Bäckström (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Bengt Kronblad (s), Marianne Carlström (s), Birgitta Hambraeus (c), Sverre Palm (s), Karl-Gösta Svenson (m), Bengt Harding Olson (fp) och Ulf Kristersson (m).

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Vid ärendets slutliga behandling har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Christine Annemalm (föredragande).

Stockholm den 4 december 1997

På Riksdagens revisorers vägnar

*Per Olof Håkansson*

*Christine Annemalm*

**1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.**



# Utrikesförvaltningen

---

POSTADRESS  
100 12 STOCKHOLM  
e-mail:riksdagensrevisorer@riksdagen.se

Besöksadress:  
STORKYRKOBRINKEN 7

Telefon: 08 - 78 64 000  
Telefax: 08 - 78 66 188

**Fel! Autotextposten är  
inte definierad.**

## Förord

Riksdagens revisorer har granskat utrikesförvaltningen. Granskningen har inriktats på utrikesförvaltningens uppgifter, organisation, styrning, personal och kostnader. Även frågor kring revision och tillsyn av utrikesförvaltningen har uppmärksammas.

Föreliggande rapport har utarbetats av revisorernas tredje avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter och suppleanter: Anders G Högmark (m) ordförande, Anita Jönsson (s), Bengt Harding Olson (fp), Bengt Kronblad (s), Christina Pettersson (s), Lennart Brunander (c), Stig Grauers (m) och Hans Stenberg (s).

Avdelningen har under granskningen besökt åtta utlandsmyndigheter. I november 1996 besöktes ambassaderna i Vilnius, Pretoria, Windhoek, Bryssel och Washington. Då besöktes även generalkonsulatet i New York, Sveriges ständiga representation vid Förenta nationerna samt Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen. Tjänstemän från revisorernas kansli har därtill besökt ambassaderna i Helsingfors, London och Kairo. Vid besöken intervjuades samtliga anställda, eller ibland huvuddelen av de anställda vid myndigheten.

Tredje avdelningen har under granskningen anordnat utfrågningar med representanter för Utrikesdepartementet, Sida, Sveriges Exportråd, Statens invandrarverk och Delegationen för utländska investeringar i Sverige.

På revisorernas uppdrag har forskarstuderanden Johan Lembke gått igenom den allmänpolitiska rapporteringen från några ambassader under första halvåret 1996. Riksrevisionsverket har på uppdrag av revisorerna jämfört de iakttagelser som Regeringskansliets revisionskontor gjort vid sin granskning av utlandsmyndigheterna med verkets motsvarande revision av förvaltningsmyndigheter.

På revisorernas kansli har revisionsdirektören Christine Annemalm haft ansvaret för rapporten. Även kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson, t.f. utredningschefen Gunnar Järnebeck, fil. kand. Carolina Malmerius och jur. kand. Magnus Corell har deltagit i arbetet.

# Innehållsförteckning

Förord .....	21
1 Överväganden och förslag .....	25
1.1 Inledning .....	25
Vissa grunddata om utrikesförvaltningen .....	25
Några begrepp och deras innebörd .....	25
1.2 Uppgifter .....	26
Renodling eller diversifiering? .....	28
1.3 Organisation .....	29
Om begreppet utlandsmyndigheter .....	30
Inrättande och nedläggning av utlandsmyndigheter .....	30
1.4 Styrning .....	34
Utrikespolitiken – regeringens ”eget” politikområde och riksdagens delaktighet .....	34
Verksamhetsplanering .....	34
Andra förhållanden som styr verksamheten i utrikesförvaltningen .....	35
Om resultatmätning .....	36
1.5 Personal .....	36
Rekrytering .....	36
UD-anställd med förflyttningsplikt – en livstidsuppgift med inbyggd ”karriärgång” .....	36
Närmare om förflyttningsystemet .....	37
Lokalanställda .....	39
Löner och andra förmåner inom utrikesförvaltningen .....	39
Personal med annan huvudman än Utrikesdepartementet .....	39
1.6 Kostnader .....	40
Besparingskrav och genomförda besparingar .....	40
1.7 Intern revision och tillsyn .....	43
Intern revision och kontroll .....	43
Tillsyn .....	43
En samlad iakttagelse .....	43
1.8 Revisorernas sammanfattande bedömningar och förslag .....	44
Inledande bedömningar .....	44
Problem i sammanfattning samt några förslag till åtgärder .....	44
2 Uppgifter .....	48
2.1 Utrikesdepartementets uppgifter .....	48
2.2 Utrikesrepresentationens uppgifter .....	48
2.3 Närmare om vissa uppgifter .....	49
Bevakning och rapportering .....	50
Delegationer vid internationella organisationer .....	52
Exportfrämjande insatser – ekonomi och handel .....	53
Kultur och information .....	57
Bistånd till enskilda, konsulära och övriga rättsliga ärenden .....	59
Internationellt utvecklingssamarbete .....	66
Mänskliga rättigheter .....	68
2.4 Arbetsuppgifter i sammanfattning .....	69
2.5 Uppgifter under andra huvudmän .....	70

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

2.6 Utrikesförvaltningens synpunkter på arbetsuppgifterna.....	71
Chefernas synpunkter.....	71
3 Organisation .....	76
3.1 Riksdagsorgan med anknytning till utrikesförvaltningen.....	76
3.2 Utrikesdepartementet – departement och myndighet i ett.....	76
3.3 Utrikesrepresentationen – en form för umgänget mellan nationer.....	79
Utlandsmyndigheter – begrepp och status.....	79
Utlandsmyndigheter – ambassader, delegationer och konsulat.....	80
Integrerade ambassader.....	82
En svensk ambassad, inre och yttre avdelning.....	83
Sidoackreditering.....	84
Kansliet för Stockholmsbaserade ambassadörer.....	85
Honorärkonsulat.....	87
Utrikesdepartementets utredning om alternativa former för ut- rikesrepresentationen.....	88
3.4 Modern teknik och kurirpost inom utrikesförvaltningen.....	89
3.5 Ny organisation för Regeringskansliet.....	90
3.6 Utrikesförvaltningar i några andra länder.....	92
Utrikesministeriet i Nederländerna.....	92
Handelsfrämjande i Storbritanniens utrikesförvaltning.....	93
Utrikesförvaltningar i några länder.....	94
4 Styrning.....	98
4.1 Allmänt om styrning av svensk statsförvaltning.....	98
4.2 Styrning av utrikesförvaltningen.....	98
Mål för verksamhet med annan huvudman.....	101
4.3 Verksamhetsplanering.....	103
Verksamhetsberättelserna.....	106
Synpunkter på utrikesförvaltningens verksamhetsplanering.....	108
4.4 Andra förhållanden som styr verksamheten i utrikesförvaltningen..	108
4.5 Resultatmätning.....	111
5 Personal.....	113
5.1 Riksdagens revisorers granskning av den statliga personalpoli- tiken.....	114
5.2 Personalpolitik i utrikesförvaltningen.....	115
5.3 Personalutvecklingen inom utrikesförvaltningen.....	117
5.4 Rekryteringsfrågor.....	118
Externrekryteringens totala omfattning.....	119
Handläggare under utbildning.....	119
5.5 Externa avgångar.....	121
5.6 Personalens anställningstid, genomsnittsålder m.m.....	121
5.7 Intern rörlighet.....	123
5.8 Lokalanställd personal.....	125
5.9 Löner.....	127
5.10 Merkostnadsersättningar.....	127
5.11 Personal från andra huvudmän än Utrikesdepartementet.....	129
6 Kostnader.....	131
6.1 Anvisade och förbrukade medel.....	131
6.2 Kostnadernas fördelning.....	132

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 1

Kostnadsfördelning mellan Utrikesdepartementet och utlands- myndigheterna .....	132
Fördelning på kostnadslag .....	133
6.3 Vad kostar en utlandsmyndighet? .....	134
Kostnad per utsänd .....	135
7 Intern revision och tillsyn .....	137
7.1 Intern revision .....	137
Intern kontroll .....	139
En jämförelse av rapporteringsformer .....	140
7.2 Tillsyn .....	141
8 Tidigare studier .....	145
8.1 Riksrevisionsverkets analys av ambassader (dnr 1974:323) .....	145
8.2 Utrikesförvaltningens inriktning och organisation (SOU 1988:58) .....	146
8.3 Effektivitetsstudier inom utrikesförvaltningen (Ds 1991:71) .....	148
<i>Underbilagor</i>	
Enkät .....	151
Kategorier för de lokalanställdas arbetsuppgifter .....	163
Wienkonventioner .....	165
Källor och referenser .....	167

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 1



# 1 Överväganden och förslag

## 1.1 Inledning

Riksdagens revisorer har granskat utrikesförvaltningen. Det är första gången på mer än tjugo år som Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen blir föremål för extern revision.

Revisorerna har i sin granskning tagit upp frågor om utrikesförvaltningens uppgifter, organisation, styrning, personal och kostnader samt om revision och tillsyn. Vart och ett av dessa delområden behandlas i särskilda kapitel. I ett avslutande kapitel återfinns en kortare redogörelse för tidigare utförda studier av utrikesförvaltningen.

Granskningens tyngdpunkt ligger på utrikesrepresentationen. Det viktigaste motivet för valet av detta angreppssätt har varit dels att den verksamhet som bedrivs utomlands genererar en väsentlig del av verksamheten i departementet i Stockholm, dels att Utrikesdepartementet nyligen har genomgått en organisationsförändring.

Revisorerna grundar sina iakttagelser, överväganden och förslag på ett omfattande dokumentstudium samt på ett stort antal intervjuer med tjänstemän i departementet, utrikesrepresentationen (ambassader och andra delar av utrikesrepresentationen) samt vid andra myndigheter och organisationer med anknytning till utrikesförvaltningen. Uppgifter och synpunkter har dessutom inhämtats genom en enkät riktad till samtliga utlandsmyndigheter. Sammanlagt 636 personer, varav 466 UD-anställda, har besvarat enkäten. Närmare uppgifter om enkäten redovisas i underbilaga 1.

I detta slutsatskapitel – liksom i rapporten i övrigt – ligger tyngdpunkten på de problem och brister som revisorerna funnit vid sin granskning av utrikesförvaltningen. Det bör emellertid framhållas att granskningen också har givit en rad positiva intryck, inte minst vad gäller engagemang och ambitioner både hos UD-anställda och annan personal. Revisorerna vill härutöver lyfta fram det intresse som visats i samband med intervjuer och andra kontakter, inte minst vid besöken vid utlandsmyndigheterna.

Dispositionen av slutsatskapitlet ansluter till rapportens kapitelindelning. Ambitionen har varit att så långt möjligt utforma kapitlet så att det kan läsas och förstås utan ett föregående studium av recitdelen.

### **Vissa grunddata om utrikesförvaltningen**

Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. År 1996 var drygt 1 400 personer anställda i utrikesförvaltningen. Av dessa arbetade drygt 900 personer i Utrikesdepartementet och drygt 500 i utrikesrepresentationen. Härtill kommer ca 900 s.k. lokalanställda. Av de UD-anställda är ca 75 % förflyttningspliktiga s.k. generalister. Verksamheten kostade budgetåret 1995/96 (18 månader) drygt 2,2 miljarder kronor (ramanslaget). Ramanslagstilldelningen samma år var drygt 2,7 miljarder kronor.

## Några begrepp och deras innebörd

Begrepp	Innebörd
Utrikesförvaltningen	Består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen
Utrikesdepartementet	Är en del av Regeringskansliet och samtidigt central förvaltningsmyndighet för utlandsmyndigheterna
Utrikesrepresentationen	Består av <ul style="list-style-type: none"><li>• beskickningar</li><li>• delegationer</li><li>• karriärkonsulat, kan också benämnas konsulat, generalkonsulat eller lönade konsulat</li><li>• honorärkonsulat, kan också benämnas olönade konsulat</li></ul>
Beskickningar	Består av ambassader och legationer
Utlandsmyndigheter	Utgörs av utrikesrepresentationen exklusive honorärkonsulaten
Integrerade ambassader	Ambassader i vilka Sidas tidigare biståndskontor integrerats

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### 1.2 Uppgifter

Utrikesförvaltningens uppgifter behandlas i kapitel 2. De härleds till en del ur den fastlagda och förda utrikespolitiken. Utrikesförvaltningen är ett av regeringens instrument för att konkretisera och genomföra denna politik. Men dessutom har utrikesförvaltningen uppgifter som normalt ankommer på förvaltningsmyndigheter.

*Utrikesdepartementets* uppgifter kan utläsas ur bilagan till instruktionen för Regeringskansliet (1996:1515). Där anges en lång rad förvaltningsärenden respektive lagstiftningsärenden som handläggs inom departementet (jfr avsnitt 2.1). *Utrikesrepresentationens* uppgifter definieras i särskild instruktion (1992:247). I kapitel 2 behandlas de som bedömts vara de viktigaste, nämligen politisk bevakning och rapportering, exportfrämjande verksamhet/handel och ekonomi, kultur och information, bistånd till enskilda, konsullära och övriga rättsliga ärenden, internationellt utvecklingssamarbete och mänskliga rättigheter.

Utrikesrepresentationens uppgifter återfinns även på Utrikesdepartementet där de handläggs på såväl geografiska som funktionella och administrativa enheter.

Ambassadernas och konsulatens respektive delegationernas fördelning av arbetstiden på olika arbetsuppgifter redovisas i följande sammanfattande tabeller. Fördelningen är beräknad och sammanställd utifrån revisorernas enkät där de svarande har redovisat sina arbetsuppgifter och de procentuella andelarna per uppgift av den egna arbetstiden.

**Tabell 1.1 Ambassadernas och konsulatens fördelning av arbetstid på olika verksamhetstyper. Beräknad andel av den totala arbetstiden för UD-anställda**

Verksamhetstyp	Andel av arbetstiden, %
Politisk bevakning och rapportering	15
Ekonomi och handel	11
Konsulära ärenden	10
Övriga rättsliga ärenden	1
Kultur och information	7
Internationellt utvecklingssamarbete	2
Mänskliga rättigheter	1
Protokollära ärenden	2
Besöksutbyte och program	1
Övriga ärenden	15
Gemensamma stödfunktioner och administration	35
Summa	100

Källa: Riksdagens revisorers enkät

**Tabell 1.2 Delegationernas fördelning av arbetstid på olika verksamhetstyper. Beräknad andel av den totala arbetstiden för UD-anställda**

Verksamhetstyp	Andel av arbetstiden, %
Organisationsarbete och rapportering	33
Ekonomi och handel	1
Övriga rättsliga ärenden	1
Kultur och information	3
Internationellt utvecklingssamarbete	1
Mänskliga rättigheter	1
Protokollära ärenden	1
Övriga ärenden	26
Gemensamma stödfunktioner och administration	32
Summa	99 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Att summan inte blir 100 hänförs till avrundning

Källa: Riksdagens revisorers enkät

Av tabellerna framgår att det som torde vara en av utrikesrepresentationens huvuduppgifter, nämligen *politisk bevakning och rapportering*, upptar 15 % av arbetstiden vid ambassader och konsulat. För delegationernas vidkommande svarar motsvarande uppgift, organisationsarbete och rapportering, för en större del av arbetstiden, drygt 30 %.

Revisorerna noterar att frågor om *ekonomi och handel*, vari bl.a. *ekonomisk bevakning och rapportering* samt *exportfrämjande* ingår, kräver 11 % av arbetstiden. Vissa andra nationer ägnar betydligt mer tid åt denna viktiga uppgift. Enligt vad revisorerna har inhämtat satsar t.ex. de brittiska ambassaderna så mycket som en tredjedel av sina resurser på bl.a. exportfrämjande och investeringsfrämjande, låt vara med stora statliga subventioner. Även Nederländernas utrikesförvaltning kommer efter en översyn av verksamheten att i större utsträckning än tidigare koncentrera resurserna till landets ekonomiska och exportfrämjande intressen.

Exportrådet och Delegationen för utländska investeringar i Sverige (ISA) har vid utfrågningar hos revisorerna antytt att deras frågor inte får det utrymme de förtjänar inom utrikesrepresentationen. Samma uppfattning har framkommit vid revisorernas besök utomlands. Vid en utfrågning hos reviso-

terna har kabinetssekreteraren på Utrikesdepartementet deklarerat att utrikesförvaltningen numera ”fokuserar mer” på ekonomiska frågor.

Enligt revisorernas mening har utrikesrepresentationens kommersiella uppgift fått en snäv formulering i instruktionen för utrikesrepresentationen (1992:247). Uppgiftens rubricering avser sålunda bara exportfrämjande. Den viktiga uppgiften att verka för ett ökat utländskt investeringsengagemang i Sverige berörs över huvud taget inte.

*Konsulära ärenden*, som till största delen utgörs av utlänningsärenden, kräver i genomsnitt 10 % av arbetstiden för de UD-anställda. Enligt statistik från Utrikesdepartementet ägnades 40 årsarbetskrafter av UD-anställda och därutöver 80 årsarbetskrafter av lokalanställda åt utlänningsärenden år 1995. För 1996 var motsvarande antal 31 respektive 104 årsarbetskrafter. Statens invandrarverk har vid en utfrågning hos revisorerna sagt sig med oro se på den låga status utlänningsärendena har inom utrikesförvaltningen. Synen på denna uppgift som mindre attraktiv har också bekräftats vid intervjuer med representanter för Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna. Revisorerna utesluter inte att detta kan ha bidragit till att resurserna för handläggning av verkets ärenden är otillräckliga på vissa håll och har tvingat Invandrarverket att sätta in temporära förstärkningar. De långa handläggningstiderna har för övrigt kritiserats av JO.

Om Sverige ansluter sig till Schengensamarbetet får det, enligt Utrikesdepartementet, konsekvenser för utlandsmyndigheterna så till vida att vissa utlandsmyndigheter får mindre arbetsbörda avseende viseringar medan andra får större.

Mot bakgrund av inhämtad information bedömer revisorerna att UD-anställda i utrikesrepresentationen ägnar stor del av arbetstiden åt administrativa arbetsuppgifter. Det förefaller inte rimligt att så mycket som en dryg tredjedel av tillgänglig arbetstid för utsända UD-anställda skall behöva läggas på vad som i verksamhetsredovisningen benämns *gemensamma stödfunktioner och administration*. Härtill kommer de lokalanställdas arbetsuppgifter inom detta område. Även Utrikesdepartementet får anses ägna stor del av sin verksamhet åt administrativa uppgifter. Drygt en tredjedel av personalen tillhörde den administrativa avdelningen i slutet av 1996. Revisorerna har noterat att det under våren 1997 pågår ett arbete med att effektivisera och rationalisera administrationen på departementet.

### **Renodling eller diversifiering?**

Man talar ibland om olika organisationers huvuduppgift eller huvuduppgifter, även kallad kärnverksamhet.

Revisorerna finner efter sin granskning att utrikesförvaltningen i hög grad kännetecknas av diversifiering. Detta konstaterande gäller såväl Utrikesdepartementet som utrikesrepresentationen. Av tabell 1.1 framgår att det vid en ambassad eller ett konsulat förekommer ett flertal olika verksamhetstyper. Inom vissa verksamhetstyper finns dessutom olika delverksamheter av mer eller mindre specifik art. Ett exempel utgör ekonomi och handel som bl.a. innefattar sådana specialuppgifter som exportfrämjande och investeringsfrämjande.

Mot bakgrunden av de strävanden i riktning mot omprövning, renodling och effektivitet som pågår inom statlig och övrig offentlig förvaltning kan det vara av intresse att söka utröna vad som utgör kärnan i utrikesförvaltningens verksamhet. Frågan är inte lätt att besvara. Enligt revisorernas mening är det möjligt att anlägga två diametralt motsatta sätt att se på frågan.

Det ena synsättet kan formuleras så att diversifieringen i sig utgör utrikesförvaltningens kärna. Utrikesförvaltningens anställda kan då närmast jämföras med allmänläkare vars specialistkompetens innebär breda men förhållandevis grunda kunskaper inom olika medicinska områden. Utifrån ett sådant resonemang kan hävdas att det i fråga om utrikesförvaltningen inte finns någon motsättning mellan begreppen renodling och diversifiering.

Det andra synsättet tar sin utgångspunkt i den förvaltningsstruktur som har vuxit fram i Sverige under senare år och de motiv som legat bakom denna utveckling. Vissa verksamheter har tillkommit eller vuxit i omfattning. Andra verksamheter har försvunnit eller dragits ned. Kraven på effektivitet, flexibilitet och specialistkompetens har ökat.

För flera av de uppgifter som utförs inom utrikesförvaltningen, såväl vid departementet i Stockholm som utomlands, finns särskilda huvudmän i Sverige. För internationellt utvecklingssamarbete finns Sida. För invandrarfrågor och utlänningsärenden finns Statens invandrarverk. För exportfrämjande verksamhet finns Exportrådet. För investeringsfrämjande verksamhet finns Delegationen för utländska investeringar i Sverige (ISA). För information om Sverige i utlandet finns Svenska institutet m.fl. Dessa myndigheter/organisationer har hemma en noga avgränsad kärnverksamhet. Denna renodlingsprincip har emellertid inte tillämpats för den utomlands bedrivna verksamheten. Här är man i stället starkt beroende av det nät av organisatoriska enheter och UD-anställda som utrikesrepresentationen utgör. Frågan är nu om inte de motiv som ligger bakom en verksamhetsmässig renodling i Sverige är lika bärande för den del av verksamheten som bedrivs utomlands. Revisorerna återkommer till denna viktiga fråga, bl.a. i de särskilda avsnitten om organisation, styrning och personal samt i sina sammanfattande bedömningar. Redan nu vill revisorerna emellertid peka på att nuvarande ordning innebär allvarliga nackdelar, bl.a. i form av dubblerade funktioner på central nivå, komplicerad verksamhetsplanering och styrningskonflikter samt svagheter i kompetens och professionalitet.

### 1.3 Organisation

Av kapitel 3 framgår att Utrikesdepartementet med sina drygt 1 400 anställda – vartill kommer omkring 900 s.k. lokalanställda – är det i särklass största departementet i Regeringskansliet. Förhållandet sammanhänger i hög grad med att Utrikesdepartementet i sig rymmer både ett traditionellt departement och en rad s.k. utlandsmyndigheter och honorärkonsulat vilket medför att man i betydande utsträckning ägnar sig åt myndighetsuppgifter.

Departementet i Stockholm omorganiserades år 1996. Den tidigare hierarkiska avdelningsorganisationen ersattes av en matrisorganisation, bestående av bl.a. sex s.k. geografiska och tolv funktionella enheter. År 1997 genom-

förs, som nämnts, förändringar också i fråga om departementets administrativa funktioner.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### Om begreppet utlandsmyndigheter

Revisorerna noterar att de s.k. *utlandsmyndigheterna*, dvs. ambassader, delegationer och konsulat – samtidigt som de utgör en del av departementet (3 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet) – betraktas som självständiga myndigheter. Mot sistnämnda betraktelsesätt talar enligt revisorernas mening en rad förhållanden, bl.a. att Utrikesdepartementet genomför och fattar beslut om en betydande del av utlandsmyndigheternas planering. Departementet svarar också för en väsentlig del av personalförsörjningen. Vidare har utlandsmyndigheterna ett begränsat ansvar för sin budget. En ytterligare omständighet som talar för att utlandsmyndigheterna inte kan anses vara fristående förvaltningsmyndigheter är det faktum att utlandsmyndigheterna inte inger egna anslagsframställningar till regeringen. Härtill kan läggas att utlandsmyndigheterna – liksom utrikesförvaltningen i övrigt – inte omfattas av kravet på resultatredovisning i den s.k. årsredovisningsförordningen (1996:882). Revisorerna anser mot denna bakgrund att begreppet utlandsmyndigheter är missvisande.

### Inrättande och nedläggning av utlandsmyndigheter

Den 1 juli 1996 hade Sverige sammanlagt 82 ambassader, 6 delegationer och 7 konsulat. Av ambassaderna är 17 s.k. integrerade ambassader, i vilka Sidas tidigare biståndskontor ingår. Under våren 1997 har, enligt regeringens förproposition (1996/97:150), antalet utlandsmyndigheter ökat till 99.

Revisorerna har, under granskningen, inte närmare kunnat utröna enligt vilka kriterier Sverige är representerat utomlands. En inte närmare formulerad praxis i kombination med politiska bedömningar tycks ligga bakom *beslut om inrättande* av ambassader, delegationer, konsulat och honorärkonsulat. Revisorernas intryck, som dock inte avser de integrerade ambassaderna, är att allmänpolitiska överväganden härvidlag har varit mer styrande än t.ex. konsulära eller handelspolitiska bedömningar.

*Nedläggningsbeslut* synes däremot oftast grundas på överväganden om hur utrikesförvaltningens besparingsbeting enklast realiserar. Detta förhållande bör enligt revisorernas mening ställas mot det faktum att utrikesförvaltningen efter det senast förflutna verksamhetsåret redovisar ett ackumulerat anslags-sparande på drygt 718 miljoner kronor (ramanslaget), motsvarande en fjärdedel av anvisade medel för samma budgetår. Utrikesförvaltningens anslags-sparande har pågått under tre budgetår.

Revisorerna ifrågasätter om de analyser och kostnadsberäkningar som ligger till grund för nedläggning av utlandsmyndigheter är tillräckliga. Ett exempel gäller konsulatet i Los Angeles som lades ned för några år sedan. Konsulatet var Sveriges enda utlandsmyndighet på USA:s västkust. Övriga utlandsmyndigheter i USA är belägna på östkusten, i Washington och i New York. Enligt uppgift förs nu diskussioner om återupprättande av ett svenskt konsulat på västkusten, i Los Angeles eller i San Francisco.

Ytterligare en omständighet som gör att revisorerna ifrågasätter beslutsunderlaget är att andra huvudmän, som med nuvarande struktur är helt eller delvis beroende av utlandsmyndigheterna för sin verksamhet, inte ges tillfälle att delta i den process som föregår en nedläggning. Det inger enligt revisorernas mening betänkligheter att t.ex. Invandrarverket – enligt vad man själv uppgivit – inte ens konsulteras inför nedläggningsbeslut. Enligt revisorernas mening är nuvarande ordning inte tillfredsställande. Risken för suboptimering är uppenbar.

#### *Integrerade ambassader*

Efter riksdagsbeslut år 1993 integrerades Sidas tidigare biståndskontor med respektive verksamhetsländers ambassader. Som skäl för integrationen anfördes bl.a. behovet av ett helhetsperspektiv på biståndspolitik och utrikespolitik liksom nödvändigheten av besparingar och ett effektivt resursutnyttjande. Det finns för närvarande 17 integrerade ambassader i tre världsdelar. Sida svarar för en varierande andel av dessa ambassaders kostnader. I exempelvis Guinea-Bissau var kostnadsandelen 73 %, i Moçambique 58 % och i Botswana 53 %. Uppgifterna avser år 1995. Vid de integrerade ambassaderna tillämpas Sidas ekonomiadministrativa system. Sida fakturerar månadsvis Utrikesdepartementets del av de integrerade ambassadernas driftskostnader. Revisorerna har erfarit att – vid den senaste nyligen genomförda upphandlingen av nya ekonomiadministrativa system – Regeringskansliet och Sida upphandlat olika system, bl.a. beroende på att Sida har särskilda verksamhetsrelaterade krav på systemet.

Revisorerna har fått intrycket att förekomsten av integrerade ambassader på många håll nästan helt betingas av Sveriges biståndsenagemang. Det förefaller sålunda mindre sannolikt att Sverige skulle ha 17 ambassader, varav 11 integrerade, i Afrika om inte Sida och andra biståndsorgan hade verkat i så många länder på denna kontinent.

Enligt vad som framkommit under granskningen anser Sida att ansvars- och rollfördelningen i genomförandet av utvecklingssamarbetet var tydligare i den organisation med biståndskontor, benämnd förstärkt integration, som fanns före inrättandet av de integrerade ambassaderna. Denna ordning innebär att var och en för sig löste sin uppgift men samtidigt arbetade i nära kontakt och samverkan med varandra. Sida kontrollerade sina egna resurser och kunde utkräva ansvar. Ansvarsförhållandena mellan Sida, Utrikesdepartementet och ambassaderna var tydliga. Sida framhåller att den operativa verksamheten på många håll fungerar väl med ambassadören som chef. Men ambassadörens och det av Sida utsända biståndsrådets personliga lämplighet och attityd är avgörande. Sida har haft begränsade möjligheter att påverka valet av beskickningschef.

Ostridigt är att nuvarande system innebär att styrning och verksamhetsplanering kompliceras avsevärt och tar mycket tid i anspråk. Det kan enligt revisorernas mening ifrågasättas om integrationen totalt har inneburit några besparingar. Dessa frågor tas upp till närmare behandling i kapitel 4.

Statens invandrarverk är helt beroende av det nät som utrikesrepresentationen och dess personal utgör. Samtidigt har vid utfrågningar hos revisorerna framkommit att Invandrarverket anser att kvaliteten och effektiviteten i verksamheten skulle öka om verket hade en egen utlandsorganisation med egen personal stationerad vid utlandsmyndigheterna på ett antal orter. Tidigare har omnämnts att Invandrarverkets inflytande över sin verksamhet är starkt begränsat.

#### Alternativa representationsformer

Det finns alternativ till traditionell representation i form av ambassader eller konsulat. Ett sådant alternativ är *sidoackreditering*. Sammanlagt har Sverige 35 sidoackrediterade ambassadörer i 64 länder. Ett annat alternativ som kommit till användning utgörs av den verksamhet med *Stockholmsbaserade ambassadörer* som inleddes år 1979. I februari 1997 var sex ambassadörer med arbetsplats i Utrikesdepartementet i Stockholm ackrediterade i sammanlagt 40 länder. Ett tredje alternativ är s.k. *honorärkonsulat* eller *olönade konsulat*. Dessa har dock inte samma befogenheter som utlandsmyndigheterna utan utgör ett komplement till dessa.

Det finns såväl fördelar som nackdelar med de beskrivna alternativa representationsformerna. En fördel är uppenbar. Kostnaden blir betydligt lägre. Också nackdelarna är lätt insedda. En sidoackrediterad ambassadör och, i än högre grad, en Stockholmsbaserad ambassadör kan rimligen inte vara lika väl insatt i landets förhållanden som en kollega med daglig verksamhet på plats. Ambassadören har också sämre möjligheter att agera snabbt i akuta situationer. Å andra sidan torde dagens informationsteknik i viss mån ha minskat olägenheterna. Det finns numera utmärkta möjligheter att kommunicera snabbt på elektronisk väg. Dessutom finns numera ofta lättillgängliga, alternativa informationskällor genom vilka Utrikesdepartementet kan inhämta viktig information och dessutom hålla sig à jour med förhållanden och händelser runt om i världen.

Revisorerna avstår från att uttrycka någon uppfattning om den lämpliga omfattningen och utformningen av alternativa representationsätt. På två punkter vill revisorerna emellertid markera en uppfattning.

Såväl de Stockholmsbaserade som de sidoackrediterade ambassadörerna måste, i det fall dessa organisationstyper bibehålls, ges tillräckliga resurser att klara sina uppgifter på ett acceptabelt sätt. Granskningen ger intryck av att så inte alltid är fallet i dag. Revisorerna ifrågasätter om t.ex. den svenske ambassadören i Moskva på ett nöjaktigt sätt kan klara sina uppgifter när han som nu har ansvar för sammanlagt tio länder. Med hänsyn tagen till de kostnadsfördelar som "fjärrepresentation" erbjuder och de stora anslagsbehållningar som utrikesförvaltningen redovisar borde förbättringar härvidlag kunna motiveras.

Vidare bedömer revisorerna att systemet med olönade konsulat kan "vässas" som instrument för att tillvarata svenska intressen utomlands. Utrikesrepresentationen skulle, i högre grad än för närvarande, med utgångspunkt i de



specifika svenska behoven på olika platser kunna rekrytera honorärkonsuler med särskilt intresse och specifik kompetens för de centrala uppgifterna. T.ex. torde en honorärkonsul med gedigen erfarenhet från näringslivet och övrig lämplighet för uppgiften kunna göra Sverige stora tjänster på en plats där Sverige kan och vill flytta fram sina kommersiella positioner. Det är också revisorernas uppfattning att redan etablerade svenska organisationer, kyrkor m.fl., kan ha viktiga uppgifter som representanter för Sverige.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

#### *Modern teknik*

Budgetåret 1992/93 hade samtliga utlandsmyndigheter, med några få undantag, utrustats med minst en persondator. Persondatorn skulle bl.a. användas för datoriserad redovisning. Samma år hade 760 arbetsplatser utomlands och 710 arbetsplatser på Utrikesdepartementet utrustats med persondatorer och minidatorer. I den senaste budgetpropositionen sades angående den tekniska utvecklingen i utrikesförvaltningen att efter övergång till en s.k. ny teknisk plattform vid departementet skall denna tekniska modernisering under kommande år fortsätta vid utlandsmyndigheterna. Av utrikesförvaltningens kostnader utgörs totalt 2,5 % (56 miljoner kronor 1995/96) av kostnader för ADB och kommunikationsdrift. Den totala kostnaden för utrikesrepresentationen uppgick till 8,1 miljoner kronor samma år.

#### *Ny organisation för Regeringskansliet*

Regeringskansliet omorganiserades den 1 januari 1997 och utgör nu en myndighet. Motiven för omorganisationen redovisas i 1996 års budgetproposition. Där framhålls att den ökade internationaliseringen under senare år, främst till följd av Sveriges medlemskap i EU, har fått vittgående konsekvenser för arbetet i hela den svenska statsförvaltningen. Internationaliseringen har emellertid påverkat Regeringskansliet mest och stora resurser måste avdelas för att möjliggöra ett effektivt deltagande på alla nivåer i beslutsprocessen.

Mot denna bakgrund är det nödvändigt att anpassa Regeringskansliets organisation och arbetsformer till de stora krav som ställs på den högsta ledningen av statsförvaltningen. Som ett led i detta pågår ett arbete med sikte på att den 1 januari föra samman Regeringskansliets för närvarande femton myndigheter till *en* sammanhållen myndighet. Regeringsformens krav på indelningen av Regeringskansliet i departement (RF 7:1) kan tillgodoses inom ramen för en sådan konstruktion samtidigt som en ökad flexibilitet vinnns för att anpassa Regeringskansliet efter aktuella krav på insatser gentemot olika grenar av statsförvaltningen och reformverksamhetens inriktning. Den sedan budgetåret 1994/95 tillämpade anslagskonstruktionen med att riksdagen anvisar ett gemensamt anslag för departementen ger förutsättningar för detta (prop. 1996/97:1).

Utrikesdepartementet är, till skillnad från övriga delar av Regeringskansliet, ännu inte till fullo integrerat. Bl.a. tilldelas utrikesförvaltningen fortfarande ett eget ramanslag för förvaltningskostnader.

## 1.4 Styrning

### Utrikespolitiken – regeringens ”eget” politikområde och riksdagens delaktighet

Revisorerna har funnit att regeringen har ett starkt grepp om de utrikespolitiska frågorna. Detta har tagit sig olika uttryck. I motsats till vad som gäller inom andra politikområden presenterar regeringen i samband med budgetbehandlingen inga förslag till mål för utrikesförvaltningen utan endast – och i korthet – utrikesförvaltningens ”främsta uppgifter”. En genomgång av utrikesutskottets betänkanden över budgetpropositionerna tyder på att riksdagens möjligheter till delaktighet i styrningen av utrikesförvaltningen därmed är starkt begränsade. Det förekommer inga egentliga diskussioner kring utrikesförvaltningens mål. Utrikesförvaltningens uppgifter behandlas, efter vad revisorerna kunnat finna, endast i samband med ställningstaganden till motioner. Utrikesutskottet, liksom regeringen, har vid flera tillfällen under budgetbehandlingen under 1990-talet påpekat behovet av prioriteringar i utrikesförvaltningens verksamhet. Vad som skall prioriteras har emellertid inte angivits.

I kapitel 4 behandlas styrning av utrikesförvaltningen. I kapitlet refereras bl.a. statsvetaren och professorn Olof Petersson som konstaterar att utrikespolitiken intar en särskild ställning som regeringens eget politikområde. Visserligen har riksdagens aktivitet på området ökat och internationella frågor kommit att spela en allt större roll i riksdagens arbete. Men enligt Petersson betyder det inte att riksdagens reella inflytande har ökat. De internationella frågorna har blivit allt större och mer komplexa vilket har gjort det svårt att följa och påverka utrikespolitiken. De informella beslutsvägarnas betydelse har ökat och gjort riksdagens traditionella kontrollmetoder alltmer otidsenliga. Makten tenderar enligt Petersson att förskjutas till regeringen samt till nationella och internationella tjänstemän (Petersson 1996).

### Verksamhetsplanering

För bl.a. de myndigheter som lyder omedelbart under regeringen gäller förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. Enligt förordningen skall myndigheterna i en resultatredovisning bl.a. redovisa och kommentera resultat i förhållande till de mål som regeringen har angivit i regleringsbrev eller något annat beslut.

Trots att utrikesförvaltningen – i likhet med Regeringskansliet i övrigt – har undantagits från kravet på resultatredovisning pågår inom Utrikesdepartementet en omfattande arbetsprocess i syfte att utveckla en egen variant av mål- och resultatstyrning. Processen går under namnet *verksamhetsplanering*. Verksamhetsplaneringen, som utförligt beskrivs i kapitel 4, synes numera vara i hög grad centralstyrd, bl.a. genom att departementet redan vid planeringsprocessens inledning anvisar utlandsmyndigheterna en verksamhetsplan som utgångspunkt för utlandsmyndigheternas egna förslag.

I den i statsförvaltningen i övrigt tillämpade mål- och resultatstyrningen används begreppen övergripande mål och verksamhetsmål. De *övergripande* målen är att anse som främjande- eller inriktningsmål. De ger uttryck för

statsmakernas långsiktiga syfte med verksamheten. Deras roll är att vara allmän ledstjärna. De övergripande målen bryts ned till *verksamhetsmål* genom att de tillförs kriterier, bl.a. för vilken utveckling som eftersträvas och till vilken tidpunkt det skall ske. Med verksamhetsmål avses alla typer av mer eller mindre operativa mål och krav, kvantitativa eller kvalitativa. Verksamhetsmålen kan avse prestationer och/eller effekter, dvs. förändringar som sammanhänger med prestationerna.

*Målen* för verksamheten hämtar utrikesförvaltningen ur budgetpropositionen och utrikesdeklarationen. För att få en närmare uppfattning om utrikesförvaltningens utformning av *övergripande mål* (regeringsuppdraget) och *verksamhetsmål* har revisorerna gått igenom ett antal verksamhetsplaner för år 1997. Revisorerna har sedan sökt bedöma i vilken mån de till sin karaktär överensstämmer med de riktlinjer som har utarbetats till ledning för statsmakerna och myndigheterna i arbetet med mål- och resultatstyrning.

Av genomgången har revisorerna fått intrycket att många mål som har formulerats för och av utrikesförvaltningen mer är att betrakta som processer, arbetsuppgifter eller arbetsätt än mål som skall uppnås.

### Andra förhållanden som styr verksamheten i utrikesförvaltningen

Det finns även andra förhållanden som styr utlandsmyndigheternas och Utrikesdepartementets verksamhet. *Efterfrågestyrning* förekommer både inom departementet och vid utlandsmyndigheterna. Vidare finns en i många fall ständigt pågående *dialog* mellan utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet. En tredjedel av utlandsmyndigheterna har daglig kontakt med Utrikesdepartementet och en tredjedel har ofta förekommande, om än inte daglig, kontakt med departementet i Stockholm.

Särskilt komplicerad är styrningen av verksamhet med annan huvudman, såväl sådan som utförs av den andra huvudmannens egen personal som verksamhet som UD-anställda sköter. Beträffande sistnämnda form har revisorerna inhämtat att t.ex. Invandrarverket över huvud taget inte får vara med i planeringen av "sin egen" verksamhet vid utlandsmyndigheterna. Detta förhållande finner revisorerna märkligt, bl.a. mot bakgrund av att statsmakerna i särskild ordning har fastställt övergripande mål och verksamhetsmål för Invandrarverket. Företrädare för Sida anser att samarbetet med utrikesförvaltningen är gott, men understryker samtidigt att den integrerade verksamhetsplaneringen är tidskrävande och komplicerad. I genomförandet av utvecklingssamarbetet var rollfördelningen tydligare i den gamla organisationen, då Sida hade sin egen fältorganisation. Den delegering av beslutsbefogenheter till cheferna för de integrerade utlandsmyndigheterna som Sida genomfört innebär en ytterligare komplikation. Exportrådet har s.k. direktiv rätt i fråga om exportfrämjande verksamhet som bedrivs i utrikesrepresentationen. Den närmare innebörden av denna rätt synes emellertid oklar. Revisorernas intryck är att den mest tar sig uttryck i visst samråd.

Revisorerna har i olika sammanhang inhämtat att utlandsmyndigheterna efterfrågar *prioriteringar* "hemifrån". Revisorernas intervjuer liksom en genomgång av verksamhetsplaneringsdokumenten visar att praktiskt taget alla uppgifter har prioriterats.

## Om resultatmätning

Under granskningen har det framkommit att det anses vara svårt att mäta resultatet av vissa områden av utlandsmyndigheternas verksamhet. Till verksamhet som går att mäta rent kvantitativt hör exempelvis antal viseringar, utfärdade pass m.m. Enligt vad revisorerna erfarit anses resultatet av den av utrikesrepresentationens huvuduppgifter som benämns bevakning och rapportering vara särskilt svårt att mäta. Problemen att mäta resultatet av t.ex. den politiska rapporteringen har ofta framhållits under granskningen. Revisorerna bedömer att bevaknings- och rapporteringsuppgiften i hög grad fungerar som ett "dragspel" som kan expanderas respektive dras ner efter behov. Detta torde vara en fördel i en verksamhet som i så hög grad är efterfrågestyrd. Exportrådet deltar inte i utrikesförvaltningens verksamhetsplanering och resultatmätning. För t.ex. Exportrådet utgör kundernas betalning mått på verksamhetens resultat.

Revisorerna noterar att de verksamhetsberättelser som utlandsmyndigheterna lämnar till Utrikesdepartementet varje år inte sammanställs. Därmed saknas möjlighet att i ett samlat dokument få information om utrikesrepresentationens genomförda verksamhet.

## 1.5 Personal

Olika frågor rörande personal i utrikesförvaltningen behandlas i kapitel 5. I kapitlet redovisas även revisorernas granskning av den statliga personalpolitiken samt utdrag ur Utrikesdepartementets personalpolitiska program.

### Rekrytering

Utöver annan externrekrytering rekryterar Utrikesdepartementet, med något undantag, varje år handläggare med förflyttningsplikt, s.k. generalister, inom utrikesförvaltningen. Hittills har under 1990-talet sammanlagt 103 sådana handläggare rekryterats. Revisorerna bedömer att denna särskilda rekryteringsprocess är omständlig, tidskrävande och därför i behov av översyn.

I sin tidigare granskning av den statliga personalpolitiken (förslag 1995/96:RR7) pekade revisorerna på rekryteringspolitikens betydelse för möjligheten att på ett professionellt och genomtänkt sätt styra förvaltningen. Revisorerna konstaterade också att rekryteringen av unga handläggare utan mer omfattande kunskaper om de myndigheter som de skulle arbeta med hade medfört svårigheter vid strategiska diskussioner om och utvärderingar av dessa myndigheters verksamhet.

### UD-anställd med förflyttningsplikt – en livstidsuppgift med inbyggd "karriärgång"

Revisorerna noterar att – i en tid då allt fler människor förväntas byta arbetsgivare en eller flera gånger under sitt yrkesverksamma liv – UD-anställning med förflyttningsplikt fortfarande uppfattas vara ett livstidsyrke. Det har också visat sig att de anställda i utrikesförvaltningen, och särskilt de som

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

arbetar i utrikesrepresentationen, har lång anställningstid jämfört med andra departement och med Regeringskansliet i dess helhet.

Utrikesförvaltningen anser att det inom förvaltningen råder en strukturell obalans med få yngre och många äldre. Revisorerna vill inte uttrycka någon uppfattning om eventuella nackdelar med nuvarande åldersstruktur. Men om denna bedöms utgöra ett allvarligt problem borde utrikesförvaltningen enligt revisorernas mening fråga sig om problemet sammanhänger med det nu tillämpade rotationssystemet med hög intern rörlighet i kombination med att anställningen uppfattas som ett livstidsyrke med inbyggd "karriärgång". Ju högre upp i karriären en UD-anställd med förflyttningsplikt kommer, desto större blir konkurrensen om de allt färre befattningar som ingår i karriärgången.

Revisorerna ifrågasätter det lämpliga i att man för att söka råda bot på obalansen bl.a. tillämpar det statliga Trygghetsavtalet för att med pensionsersättning "förtidspensionera" personal som fyllt 60 år. Trygghetsavtalet är ett kollektivavtal som arbetsmarknadens parter slutit för statsanställda för tillämpning i situationer då det uppstår arbetsbrist. Revisorerna noterar även att Utrikesdepartementet, förutom själva pensionsersättningen, utbetalar ett särskilt månatligt belopp för att "pensionärerna" vid behov skall rycka in och arbeta i förvaltningen.

I sin granskning av den statliga personalpolitiken uppmärksammade revisorerna att den externa personalrörligheten hade minskat. Revisorerna uppmärksammade därför regeringen att se över möjligheterna att öka personalutbytet mellan departement och myndigheter och inbördes mellan myndigheter samt mellan staten och andra arbetsmarknadssektorer. Revisorerna ansåg även att den äldre arbetskraftens problem behövde uppmärksammas.

Över 90 % av de UD-anställda som arbetar vid utlandsmyndigheterna är, enligt Utrikesdepartementet, personal med förflyttningsplikt, s.k. generalister. Begreppet generalist torde med utrikesförvaltningens terminologi inte vara exakt liktydigt med den övriga statsförvaltningens, eftersom förflyttningsplikten är kopplad till begreppet. Personal med förflyttningsplikt förväntas kunna arbeta inom de flesta verksamhetsområden som förekommer vid en utlandsmyndighet. Färdigheter skall förvärvas genom att de förflyttningspliktiga under begränsade perioder fullgör varierande arbetsuppgifter vid ett antal olika utlandsmyndigheter inom olika delar av världen och vid olika enheter på Utrikesdepartementet.

Enligt revisorernas mening kräver den ökande internationaliseringen och olika verksamhetsområdens ökade komplexitet i allt större utsträckning professionalitet i form av specialistkompetens. Det gäller bl.a. exportfrämjande, handläggning av utlänningsärenden, internationellt utvecklingssamarbete samt kultur och information men också – det vill revisorerna betona – utrikesförvaltningens huvuduppgifter, t.ex. bevakning och rapportering.

### Närmare om förflyttningsystemet

De flesta UD-anställda har förflyttningsplikt. Utrikesförvaltningens interna personalrörlighet är därför stor. Årligen förflyttas i genomsnitt ca 30 % av personalen. I procentsatsen ingår även förflyttningar inom Utrikesdeparte-

mentet. Stationeringsperioderna varierar mellan 2 och 3 år för handläggare under utbildning och mellan 3 och 4 år under den fortsatta karriären. För anställda i högre befattningar kan stationeringsperioderna uppgå till ca 5 år.

Syftet med rotationerna är att de anställda skall erhålla allsidig tjänstgöring. Ett annat skäl, som framkommit vid granskningen, är att det inte anses bra om personalen assimileras i ett verksamhetsland.

Revisorerna vill peka på ett antal problem med nuvarande system. Tillämpningen av rotationsprincipen kräver *en ständig planeringsprocess*. Med korta mellanrum tvingas förvaltningen beträffande samtliga utlandsmyndigheter samt för Utrikesdepartementets olika enheter ta ställning till bl.a. följande frågor:

- vem som med utgångspunkt i verksamhetskraven är rätt person på rätt plats vad gäller erfarenhet, allmän diplomatisk kompetens, språkkunnet, eventuell specialisering m.m.
- de andra huvudmännens önskemål om vem som är rätt person på rätt plats (i den mån dessa inhämtas)
- kravet på att tillse att de UD-anställdas stationeringar ligger i linje med den tänkta karriärgången för varje enskild anställd
- de enskilda anställdas egna preferenser och önskemål.

*Administrationen* av den interna rörligheten är omständlig och tungrodd. Den interna rörligheten är svårplanerad, kostsam samt skapar problem både för de utsända, för deras medföljande och för organisationen.

Svårigheten att behålla *kontinuitet* i verksamheten har påtalats, bl.a. i svaren på revisorernas enkät. I ett flertal fall har tillfrågade myndighetschefer inte kunnat svara på revisorernas frågor med hänvisning till att ”ingen av de utsända har varit stationerad vid utlandsmyndigheten i mer än högst några år och därför inte vet vad som inträffat under hela första hälften av 1990-talet”. Som ersättning skall det finnas ett ”institutionellt minne” som man kan förlita sig på.

Vidare har framgått att det inom ramen för systemet inte skapas tillräckliga möjligheter till *förberedelser och utbildning* inför omstationering. Detta förhållande accentueras av att personalen i de flesta fall inte ens vet vilket deras nästa verksamhetsland blir. Av revisorernas enkät framgår att endast 43 % av de svarande uppgav sig veta när de skulle omstationeras och att 61 % inte kunde ange vilken som skulle bli deras nästa arbetsplats i utrikesförvaltningen. Detta förefaller dock vara accepterat som något som hör ihop med yrket.

Den interna personalrörligheten skapar också *problem för andra huvudmän* som är beroende av utlandsmyndigheterna för att få sina egna uppgifter lösta. ”Folk kommer och går”, ”kontinuiteten bryts” och ”insatserna blir tillfälliga” är uppfattningar som har framförts. Det har visat sig att de andra huvudmännen har små, eller helt saknar, möjligheter att påverka rekrytering och kompetensutveckling av den personal de är beroende av. Enligt t.ex. Exportrådet har Utrikesdepartementet haft svårt att släppa in personal utifrån, även i de fall externrekrytering hade varit bättre för verksamheten.

1997/98:RR4Fel! Auto-textposten är inte definierad.

Bilaga 1

## Lokalanställda

Vid utlandsmyndigheterna finns ca 900 s.k. lokalanställda. Dessa kan vara utländska eller svenska medborgare. Även dubbelt medborgarskap förekommer. För dessa tillämpas en marknadslöneprincip vilket kan leda till betydande skillnader i lön i förhållande till de utsända UD-anställda. Flertalet lokalanställda har mindre kvalificerade uppgifter än de UD-anställda, såsom bilförare, vaktmästare, lokalvårdare, biträde vid handläggning av utlänningsärenden, receptionister o.d.

Granskningen har visat att arbetsgivarnas kunskaper om de lokalanställdas anställningsvillkor i många fall är bristfälliga och i behov av utveckling. Arbetsgivaransvarets innebörd visavi denna personalkategori måste, enligt revisorernas mening, klargöras bättre. Också de utsändas attityder till denna personalkategori kan i många fall behöva förbättras. Utlandsmyndigheternas behov av ökad kompetens vad gäller relationerna till de lokalanställda har under 1990-talet påtalats i ett flertal rapporter och promemorior av bl.a. Regeringskansliets revisionskontor och av utrikesförvaltningens inspektör. De arbetsuppgifter lokalanställda tillåts utföra (jfr bilaga 2) är, menar revisorerna, alltför begränsade med hänsyn till såväl typ, omfattning som kompetensnivå. Härtill borde utrikesförvaltningen enligt revisorernas mening överväga om det nu gällande generella förbudet för lokalanställda med svenskt medborgarskap (ej dubbelt) att hantera sekretessbelagt material är förenligt med ett effektivt nyttjande av personalresurserna.

## Löner och andra förmåner inom utrikesförvaltningen

De UD-anställda, visar granskningen, anser att deras löner är för låga, i första hand i jämförelse med övriga delar av Regeringskansliet.

Merkostnadsersättningarna vid utlandsstationeringar regleras i kollektivavtal. Revisorererna frågar sig emellertid om merkostnadsersättningarna ändå inte bör baseras på 1990-talets behov av ersättning för eventuella merkostnader. I dag bygger ersättningarna på grunder som formulerades i en riksdags-skrivelse från början av 1960-talet.

Även det s.k. medföljandeproblemet har aktualiserats under granskningen. Härmed avses de problem som uppstår för medföljande som under utlandsstationeringarna inte har eget arbete med egen inkomst.

## Personal med annan huvudman än Utrikesdepartementet

Granskningen har visat att samarbetet mellan personal med olika huvudmän och nyttjandet av tillgänglig kompetens och erfarenhet kan utvecklas. Personalen från olika huvudmän uppger i många fall att de löser sina arbetsuppgifter utan att samverka med den övriga personalen vid utlandsmyndigheten. Detta har ibland föranlett att viktig information gått förlorad. Revisorererna vill betona vikten av att all kompetens och alla resurser vid utlandsmyndigheterna tillvaratas på bästa sätt.

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 1

## 1.6 Kostnader

### Besparingskrav och genomförda besparingar

Av kapitel 6 framgår att utrikesförvaltningen för budgetåren 1991/92–1993/94 ålades besparingskrav på sammanlagt nästan 72 miljoner kronor. För perioden 1994/95–1998 har besparingskravet bestämts till 185 miljoner kronor, varav 100 miljoner kronor avser budgetåren 1997 och 1998.

Efter utgången av budgetåret 1995/96 redovisar utrikesförvaltningen, under ramanslaget, ett ackumulerat anslagssparande på drygt 718 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 27 % av ramanslagstilldelningen för samma budgetår.

Under revisorernas granskning har företrädare för utrikesförvaltningen på olika nivåer påtalat det stora sparbetet som statsmakterna ålagt förvaltningen. Många samtal och intervjuer har till stor del handlat om vad man inte kan uträtta till följd av brist på resurser. Sparbetet och de åtgärder som vidtagits av utrikesförvaltningen i syfte att klara av dessa har redovisats i budgetpropositionerna under hela 1990-talet. Dessa hänvisningar inger revisorerna viss förvåning mot bakgrunden av att utrikesförvaltningen de tre senaste budgetåren har åstadkommit ett anslagssparande som motsvarar en fjärdedel av hela ramanslaget för budgetåret 1995/96 (18 mån.). Merparten av anslagssparandet har åstadkommit under budgetåret 1995/96. Revisorerna noterar även att regeringen, detta oaktat, i budgetpropositionen för 1997 fortsätter att redovisa hur arbetet för att uppnå utrikesförvaltningens sparbetet skall genomföras.

Stora anslagsbehållningar är ingen ovanlig företeelse inom statsförvaltningen. Det kan finnas flera skäl till att de uppkommer. Ett skäl kan vara bristande ekonomiadministrativ kompetens. Förvaltningen saknar grepp om verksamhetens ekonomi. Ett annat skäl kan vara att vissa intäkter och kostnader faktiskt är svåra att uppskatta i förväg. Det kan i fallet utrikesförvaltningen gälla t.ex. valutaförändringar. Ett tredje skäl kan vara att en förvaltning på eget bevåg genomför besparingar utöver dem som riksdagen genom anslagstilldelningen kan ha bestämt. Enligt Utrikesdepartementet beror anslagssparandet dels på att man medvetet utnyttjat rambudgettekniken, dels på faktorer som man inte från förvaltningen sida kan påverka.

Revisorerna har inte närmare lyckats utröna hur utrikesförvaltningens betydande anslagsbehållningar har uppstått. Samtidigt vill revisorerna understryka att det är statsmakternas sak att genom anslagstilldelning och styrning i annan form bestämma om en verksamhets omfattning. Ett stort anslagssparande kan vara ett tecken på att en verksamhet inte bedrivs i den omfattning som förutsatts. Revisorerna noterar i sammanhanget att utrikesförvaltningen under senare år sparat främst genom nedläggning av utlandsmyndigheter, ”hemtagning” av utlandsplacerad personal och minskningar av utlandsmyndigheternas driftskostnader. Under 1990-talet har sammanlagt 28 utlandsmyndigheter lagts ner (10 hade dock tillkommit till och med den 1 juli 1996).

Enligt revisorernas mening förtjänar det påpekas att utrikesförvaltningens besparingsåtgärder också kommit att gå ut över de andra huvudmän på vilkas vägnar utrikesförvaltningen fullgör uppgifter, utan att dessa haft möjlighet att påverka utvecklingen.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1



Regeringen beslöt den 7 maj 1997 att 200 miljoner kronor skall dras in från utrikesförvaltningens ramanslag och betalas till Statsverkets checkräkning i Riksbanken.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### Kostnadsjämförelser

Av utrikesförvaltningens totala förvaltningskostnader budgetåret 1995/96 utgjordes 57 % av kostnader för personal (exklusive kostnaden för bostäder). Personalkostnadernas andel för andra myndigheter var, enligt revisorernas personalpolitiska granskning år 1995/96, 60–70 %.

I det följande redovisas en jämförelse av arbetsgivarens kostnad för lokalanställda respektive utsända assistenter vid några utlandsmyndigheter. De lokalanställda som ingår i jämförelsen har arbetsuppgifter som informationsassistent, receptionist, viseringsbiträde, tolk, kassör samt bibliotekarie. De kostnader som redovisas utgör faktiska exempel. Revisorerna är medvetna om att de undersökta befattningarna inte är fullt jämförbara, dels därför att man skiljer mellan befattningar för utsänd respektive lokalanställd personal, dels till följd av den av utrikesförvaltningen uppställda regeln om att endast utsänd personal får hantera sekretessbelagda uppgifter.

Jämförelsen visar bl.a. att arbetsgivarens kostnad för en lokalanställd i Kairo och Vilnius endast utgör en bråkdel av kostnaden för en utsänd UD-anställd.

**Tab. 1.3 Exempel på arbetsgivarens kostnad för en lokalanställd respektive en utsänd assistent vid några utlandsmyndigheter. Belopp i tkr**

Ambassad	Lokalanställd (inkl. allt)	Utsänd (inkl. allt)	Kommentar till kostnaden för den utsända
Washington	517 <sup>1</sup>	497 <sup>2</sup>	ensamstående utan barn
Washington	474 <sup>1</sup>	813 <sup>2</sup>	inkl. tillägg för medföljande make och två barn
Bryssel	485	560	ensamstående utan barn
Kairo	62	425 <sup>2</sup>	inkl. tillägg för medföljande make och hardship
Vilnius	58	420 <sup>3</sup>	inkl. tillägg för medföljande make och hardship

<sup>1</sup> Omräkningen till SEK från USD den 14/5 1997 till dollarkursen 7,67 SEK

<sup>2</sup> Kostnaden för bostäder redovisad i USD och är omräknad enligt ovan

<sup>3</sup> Kostnaden för personalbostaden kommer under nästa år att öka med ca 70 000 SEK

Källa: Utrikesdepartementet och berörda ambassader

Vid en jämförelse av arbetsgivarens totala kostnader för samtliga 529 utlandsstationerade UD-anställda (1996) – exklusive kostnader för bostäder för de utsända – med totalkostnaderna för den lokalanställda personalen (ca 900) framgår att kostnaderna för den sistnämnda personalkategorin utgör en knapp femtedel av kostnaderna för de utsända.

Av utrikesförvaltningens totala kostnader för utlandsmyndigheterna utgjordes under 1995/96 i genomsnitt drygt 35 % av lokalkostnader, inklusive bostäder. Kostnaden för Utrikesdepartementets lokaler i Stockholm belastar inte utrikesförvaltningens ramanslag. Lokalkostnadernas andel för en myndighet i Sverige, exklusive bostäder, brukar grovt beräknas till 10–15 %.

**Tabell 1.4 Exempel på lokalkostnadernas, inkl. bostäder, andel av den totala kostnaden för några utlandsmyndigheter, budgetåret 1994/95**

Utlands- myndighet	Total kostnad för utri- kesförvaltningen	Varav kansli- lokaler och bostäders andel i %
Tokyo	59 314 176	61,4
Washington	45 872 292	44,4
London	29 071 003	37,5
Ottawa	10 425 603	32,0
New Dehli	9 086 767	36,4
Vilnius	7 453 588	55,0
Canberra	6 099 440	27,0
Dar es Salaam	4 886 934	32,0
Guatemala	3 736 523	15,7

Källa: Utrikesdepartementet

Frågor om bl.a. statens lokalförsörjning, lokalhyror och fastighetsägande har behandlats av en statlig utredning vilken väntas avge sitt huvudbetänkande i juni år 1997. Revisorerna avstår därför från att i detta sammanhang närmare kommentera utrikesförvaltningens lokalkostnader.

#### *Delegerade budgetmedel*

Utlandsmyndigheterna har, vilket framgår av kapitel 6, under senare år fått successivt utökad rätt att själva disponera budgetmedel. Budgetåret 1991/92 hade utlandsmyndigheterna egna medel motsvarande 16 % av totalkostnaderna för myndigheten. Budgetåret 1995/96 hade denna andel ökat till 36 %. Räknat på utrikesförvaltningens totala anslag för förvaltningskostnader var motsvarande andel 12 % respektive 26 %.

Den största delen av utrikesförvaltningens förvaltningskostnader utgörs av lokal- och personalkostnader (löner, merkostnadsersättning m.m.). För dessa tunga utgiftsposter har exempelvis 44 % av medlen för täckning av utlandsmyndigheternas lokalkostnader delegerats, resten betalas direkt av Utrikesdepartementet. Lönerna för de UD-anställda vid utlandsmyndigheterna liksom ca 90 % av merkostnadsersättningarna betalas direkt av departementet. Medel för de lokalanställdas löner är däremot delegerade till utlandsmyndigheterna (se tabell 6.4). Vid revisorernas besök hos utlandsmyndigheterna har myndighetschefen och den administrative chefen vanligen inte kunnat redogöra för myndighetens totala kostnader.

Revisorerna konstaterar att budgetsystemet för utlandsmyndigheterna är splittrat och komplicerat. Det avviker markant från system som tillämpas inom övriga delar av den statliga sektorn. De redovisade kostnaderna i form av löner till utsända och för statsägda lokaler betalas till största delen direkt av Utrikesdepartementet. Revisorerna vill peka på risken för att incitamenten för en utlandsmyndighet därmed blir svaga att ersätta en utsänd med en lokalanställd person, trots att detta i många fall skulle innebära betydande besparingar. Likaså torde incitamenten för en utlandsmyndighet vara begränsade att finna billigare lokaler än de av Utrikesdepartementet finansierade och ofta av svenska staten ägda lokalerna. I utrikesförvaltningens redovisning hålls inte de samlade boendekostnaderna åtskilda från andra fastighetskostnader, något som ytterligare försvårar analysen av resurstilldelningen beträffande

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 1

såväl personal- som lokalkostnader. Revisorerna anser att den rådande ansvarsfördelningen för olika kostnader kan leda till suboptimering av resursutnyttjandet. Mot bl.a. den bakgrunden bör utrikesförvaltningens budgetsystem ses över i syfte att tydliggöra ansvar och befogenheter på de olika nivåerna samt för att skapa bättre incitament för en rationell resursfördelning, i första hand gällande personal- och lokalkostnader.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

## 1.7 Intern revision och tillsyn

Av avsnitt 1.1 har framgått att utrikesförvaltningen inte har blivit föremål för extern revision på över tjugo år. Ett förslag av Revisionsutredningen om att denna uppgift skall tilldelas Riksdagens revisorer bereds för närvarande.

### **Intern revision och kontroll**

Intern revision av utrikesförvaltningen genomförs av Regeringskansliets revisionskontor. Revisionen av utlandsmyndigheterna sker emellertid med många års mellanrum. Uppföljningen av revisionskontorets förslag till åtgärder vid en myndighet sker vid nästa revisionstillfälle – vilket betyder att det kan gå många år mellan revisionstillfället och uppföljningen.

Vid intervjuer under granskningen har framförts att den interna kontrollen från Utrikesdepartementets sida endast består av kontroll av att rätt blanketter för olika ändamål används och att utgifter förs till rätt konto. Utlandsmyndigheterna har även efterfrågat mer stöd från Utrikesdepartementet i ekonomiska frågor.

### **Tillsyn**

Vid Utrikesdepartementet finns särskilt utsedda inspektörer. De skall genom besök vid utlandsmyndigheterna granska dels verksamhetens effektivitet och överensstämmelse med de av departementet fastställda målen och planerna för verksamheten, dels efterlevnaden av gällande föreskrifter. Därutöver skall inspektörerna bl.a. bereda personalen möjlighet att framföra synpunkter på sina anställnings- och levnadsförhållanden. Inspektörernas uppgifter beskrivs närmare i avsnitt 7.2. Revisorerna konstaterar att inspektörerna inte utför intern kontroll.

Enligt revisorernas mening kan inspektionens oberoende ifrågasättas, eftersom inspektörerna rekryteras bland den förflyttningspliktiga personalen och därför har att utöva tillsyn av förutvarande och kommande kolleger.

### **En samlad iakttagelse**

Revisorerna har noterat att många av de problem och brister som redovisas i revisionskontorets respektive inspektörens rapporter återkommer så ofta att de kan anses vara av generell natur.

Revisorerna bedömer att kännedom om de iakttagelser och rekommendationer som framgår av revisionskontorets och inspektörens rapporter är till nytta för hela utrikesförvaltningen, liksom för avnämarna. Därför bör doku-

mentationen sammanställas och delges hela utrikesförvaltningen och övriga avnämare.

Revisorerna anser också att Utrikesdepartementet bör ägna ökad uppmärksamhet åt den interna kontrollen avseende utrikesrepresentationen.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

## 1. 8 Revisorernas sammanfattande bedömningar och förslag

### **Inledande bedömningar**

Sveriges beroende av och kontakter med omvärlden har ökat dramatiskt jämfört med den tid då grunden för utrikesförvaltningens nuvarande organisation lades. Med Sveriges inträde i EU har Sveriges internationella beroende ytterligare accentuerats.

Samtidigt har olika sakområden blivit alltmer komplicerade. Utvecklingen tvingar fram specialisering och renodling. En organisatorisk specialisering synes känneteckna näringslivet där många storföretag går från konglomerat till koncentration på en eller ett fåtal verksamheter. En motsvarande tendens kan spåras inom statlig förvaltning där renodlingstanken fått ett allt starkare fäste.

Utrikesförvaltningen löser en mängd, sinsemellan vitt artskilda, uppgifter. Revisorerna kan efter sin granskning konstatera att förvaltningen kännetecknas av höga ambitioner att fullgöra detta mångfasetterade och komplexa uppdrag. Samtidigt har granskningen påvisat ett antal brister. Några av de uppmärksammade problemen sammanhänger med utrikesförvaltningens strukturella uppbyggnad. Mot bakgrund av dessa är det revisorernas uppfattning att utrikesförvaltningens struktur är i behov av en förutsättningslös och oberoende översyn. Därvid bör en prövning göras bl.a. av frågan om i vilken grad respektive huvudman själv bör få ansvar för sin utomlands bedrivna verksamhet. De olika huvudmännens verksamheter bör i ett sådant alternativ självfallet så långt möjligt samlokaliseras samt bedrivas i samråd och samverkan. Andra problem är av mer fristående karaktär och borde därför kunna åtgärdas utan förändringar som innefattar utrikesförvaltningens struktur i stort. I det följande redovisas i stark sammanfattning några av de problem som iakttagits. I anslutning härtill lämnas några förslag till åtgärder att övervägas.

### **Problem i sammanfattning samt några förslag till åtgärder**

#### ***Uppgifter***

Utlandsmyndigheterna synes avsätta alltför små resurser för uppgifter som löses åt andra huvudmän, bl.a. kommersiella uppgifter och utlänningsärenden.

Utrikesrepresentationen ägnar en stor del av arbetstiden åt administrativa uppgifter. En dryg tredjedel av den totala arbetstiden kan beräknas åtgå för gemensamma stödfunktioner och annan administration. Problemet gäller även Utrikesdepartementet där en tredjedel av personalen vid årsskiftet 1996/97 arbetade på den administrativa avdelningen.

Revisorerernas förslag:

- Den relativa fördelningen av resurser på olika uppgifter bör ses över. Bl.a. bör övervägas om den kommersiella uppgiften skall ges ökad uppmärksamhet.
- Utrikesförvaltningens administration bör ses över i syfte att komma till rätta med den stora andelen administrativa uppgifter.

### **Organisation**

Regeringskansliets organisation och arbetsformer har genom omorganisationen anpassats till de krav som ställs på den högsta ledningen av statsförvaltningen. Men Utrikesdepartementet är ännu inte till fullo integrerat. Bl.a. erhåller departementet, till skillnad från övriga delar i Regeringskansliet, fortfarande ett eget ramanslag för förvaltningskostnader.

Utlandsmyndigheternas status är oklar. Samtidigt som de utgör en del av Utrikesdepartementet – och därmed av Regeringskansliet – anses de vara självständiga förvaltningsmyndigheter.

Det är oklart enligt vilka kriterier Sverige är representerat utomlands. Vidare ifrågasätts om de analyser och kostnadsberäkningar som ligger till grund för nedläggning och upprättande av utlandsmyndigheter är tillräckliga.

Det finns redan i nuvarande organisation alternativ till traditionell representation i form av ambassader, delegationer och konsulat. Dessa förbilligar utrikesrepresentationen men synes i dag ha för små resurser för att kunna fullgöra sitt uppdrag på ett nöjaktigt sätt. Vid rekryteringen av honorärkonsuler synes i vissa fall inte tillräckligt beaktas behovet av specifik kompetens och lämplighet för de specifika svenska intressen som skall tillgodoses på olika platser.

För en stor del av utrikesförvaltningens verksamhet hemma och utomlands finns andra huvudmän än Utrikesdepartementet. Detta skapar planerings- och styrningsproblem. Verksamheterna dubbleras på central nivå och blir föremål för dubbelstyrning som kräver extra resurser. Huvudmännen och Utrikesdepartementet har olika uppfattningar om hur mycket tid och andra resurser som skall satsas på respektive verksamhet. Huvudmännen saknar eller har små möjligheter att påverka lokaliseringen av den representation där deras verksamhet skall bedrivas liksom vilken personal som skall fullgöra deras uppgifter.

Utrikesrepresentationens behov av modern informationsteknik synes inte vara tillräckligt tillgodosett.

Revisorerernas förslag:

- Utrikesdepartementets integrering i Regeringskansliet bör fullföljas.
- Utlandsmyndigheternas status bör klargöras och tydliggöras.
- Beslut om upprättande respektive nedläggning av utlandsmyndigheter bör bygga på breda analyser, inklusive prövning av alternativa representationsformer, allt i samverkan med övriga huvudmän.
- En förutsättningslös och oberoende översyn av utrikesförvaltningens struktur bör genomföras.

- Utrikesförvaltningen bör vidta åtgärder för ett effektivare nyttjande av modern informationsteknik.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### *Styrning*

Regeringskansliet – och därmed även utrikesförvaltningen – har undantagits från kraven på resultatredovisning enligt förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m.

Andra huvudmän saknar eller har små möjligheter att delta i utrikesförvaltningens verksamhetsplanering, även i de delar som avser deras ”egen” verksamhet.

Önskemål från utlandsmyndigheterna i prioriteringsfrågor tillmötesgås ofta genom att praktiskt taget alla uppgifter prioriteras.

Revisorerna har funnit att regeringen i motsats till vad som gäller inom andra politikområden inte presenterar förslag till mål för utrikesförvaltningen utan endast – och i korthet – utrikesförvaltningens ”främsta uppgifter”. Därmed minskar riksdagens möjlighet till inflytande.

Revisorernas förslag:

- Förutsättningarna för att låta Regeringskansliet – och därmed också utrikesförvaltningen – omfattas av den för statsförvaltningen i övrigt tillämpade mål- och resultatstyrningen bör övervägas.
- Samtliga huvudmän som är beroende av utrikesförvaltningen och de UD-anställda för genomförandet av den egna verksamheten bör ges tillfälle att delta i Utrikesdepartementets verksamhetsplanering.
- Målformuleringarna för olika enheter inom utrikesförvaltningen bör ses över, bl.a. i syfte att mål inte förväxlas med processer, arbetsuppgifter eller arbetssätt samt för att underlätta prioriteringar.
- Regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa riksdagens möjligheter till delaktighet.

### *Personal*

Processen för rekrytering av handläggare som skall bli förflyttningspliktiga generalister inom utrikesförvaltningen synes omständlig och tidskrävande samt ger ett intryck av ineffektivitet.

Behovet av specialister vid utlandsmyndigheterna är inte tillräckligt tillgodosett. Den tillämpade rotationsprincipen för förflyttningspliktig personal kan ifrågasättas från olika utgångspunkter. Den är kostsam, den kräver en ständig planeringsprocess, den skapar en omständlig administration, den äventyrar kontinuiteten, den ger inte utrymme för förberedelser och utbildning och den skapar problem för andra huvudmän och medföljande.

Möjligheten att lokalanställa även kvalificerad personal inom olika områden tillvaratas inte på ett tillfredsställande sätt. Detta är allvarligt, inte minst mot bakgrunden av de väsentliga kostnadsbesparingar som ett ökat utnyttjande av lokalanställda möjliggör.

Revisorerernas förslag:

- Systemet med förflytningsplikt och dess påverkan på såväl utrikesförvaltningens egen som andra huvudmäns verksamhet bör utvärderas.
- Åtgärder bör vidtas för att, inom ramen för den nuvarande strukturen, tillgodose övriga huvudmäns önskemål och behov rörande rekrytering av personal till olika befattningar.
- Förutsättningarna för att ge lokalanställda tillträde till fler typer av befattningar med mer kvalificerade arbetsuppgifter bör utredas.

### ***Kostnader***

Utrikesförvaltningen genomför kraftfulla besparingsåtgärder men redovisar samtidigt ett betydande anslagssparande. Orsakerna till detta är enligt Utrikesdepartementet dels ett medvetet utnyttjande av ramanslagstekniken, dels faktorer som utrikesförvaltningen inte kan påverka. Den rådande fördelningen av ansvaret för olika kostnader mellan utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet kan leda till en suboptimering av resursutnyttandet.

Revisorerernas förslag:

- Anslagstilldelningen till utrikesförvaltningen bör genomlysas, bl.a. mot bakgrunden av konstaterade stora anslagsbehållningar under senare år.
- Fördelningen av budgetmedel mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bör ses över, bl.a. för att förhindra att väsentliga kostnadsslag inom utrikesrepresentationen betraktas som en fri resurs.

### ***Intern revision och tillsyn***

Utrikesdepartementet ägnar för litet uppmärksamhet åt den interna kontrollen avseende utrikesrepresentationen. Utrikesdepartementets inspektörer rekryteras bland den förflytningspliktiga personalen. Därmed kan inspektionens oberoende ifrågasättas.

Revisorerernas förslag:

- Den interna kontrollen bör ägnas ökad uppmärksamhet.
- Utrikesförvaltningens inspektörsfunktion bör stärkas och göras mer oberoende.

1997/98:RR4Fel! Auto-textposten är inte definierad.

Bilaga 1

## 2 Uppgifter

Utrikesförvaltningens uppgifter härleds till en del ur den av statsmakterna fastlagda och förda utrikespolitiken. Utrikesförvaltningen är ett av regeringens instrument för att konkretisera och genomföra denna politik. Härutöver har utrikesförvaltningen förvaltningsuppgifter som normalt tillkommer förvaltningsmyndigheter.

Beträffande målen för utrikesförvaltningens verksamhet hänvisas i förvaltningens egna handböcker till budgetpropositionen och utrikesdeklarationen (Utrikesdepartementet 1995). Av budgetpropositionen från 1996 framgår:

Utrikesförvaltningen har som sina främsta uppgifter att bevaka och främja svenska intressen, politiska såväl som handels- och biståndsrelaterade. Detta skall göras genom politisk, ekonomisk och handelspolitisk bevakning, genom exportfrämjande verksamhet, insatser inom kultur och information samt handläggning av rättsfrågor.

I utrikesutskottets betänkande med anledning av budgetpropositionen behandlas inte utrikesförvaltningens uppgifter särskilt (bet. 1996/97:UU1).

### 2.1 Utrikesdepartementets uppgifter

Som framgår av 3 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ingår utrikesförvaltningen i Regeringskansliet. Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. I instruktionen finns bestämmelser om Regeringskansliets uppgifter och organisation. I bilagan till förordningen anges bl.a. vilka förvaltningsärenden respektive lagstiftningsärenden som skall handläggas inom Statsrådsberedningen och respektive departement. Listan över Utrikesdepartementets ärenden är lång. Förvaltningsärendena gäller bl.a. rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, svenska beskickningar och konsulat samt ständiga delegationer, utländska beskickningar och konsulat i Sverige m.m. Även ärenden angående svenska medborgares rätt och bästa i främmande länder, information om Sverige i utlandet, flyktingar, mottagande av asylsökande, utlänningars rätt att vistas i landet, internationellt utvecklingssamarbete samt utrikeshandel och internationell handelspolitik hör till departementsområdet. De lagstiftningsärenden som anges i bilagan anknyter till samma områden.

Förordningens bestämmelser kompletteras på departementsnivå med Utrikesdepartementets föreskrifter (UF 1996:2 och 1996:7) om arbetsordning för departementet. Där återfinns departementets organisation och instruktioner för de olika enheterna.

### 2.2 Utrikesrepresentationens uppgifter

Utrikesrepresentationens uppgifter preciseras i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

För *ambassaderna* och *konsulaten* anges bl.a. följande uppgifter (eller områden där utlandsmyndigheten har uppgifter):

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1



- bevakning av utvecklingen i verksamhetslandet
- rapportering
- exportfrämjande verksamhet
- internationellt utvecklingssamarbete
- kultur och information
- internationella överenskommelser
- bistånd till enskilda m.m.
- bistånd åt flyktingar och statslösa
- notarius publicus
- stöd åt svensk sjöfart och luftfart
- underrättelser rörande naturkatastrofer, olyckor och vissa sjukdomar samt krigs- eller krissituationer.

*Delegationerna* vid internationella organisationer skall bl.a. följa utvecklingen av frågor som behandlas inom organisationen.

Om *honorärkonsulatens* uppgifter finns bestämmelser i Utrikesdepartementets föreskrifter (UF 1994:25). De kan sammanfattas enligt följande:

- bistånd åt svenska medborgare och svenska juridiska personer med råd och upplysningar om hur de kan skaffa hjälp eller tillvarata sina rättigheter i verksamhetslandet
- skyldighet att underrätta den överordnade utlandsmyndigheten om dödsfall eller om allvarliga olyckor med svenska medborgare inblandade
- skyldighet att underrätta berörd utlandsmyndighet om svensk medborgare eller i Sverige bosatt flykting eller statslös har anhållits, häktats eller utsatts för våldsbrott samt när sådan person söker ekonomiskt bistånd eller annan hjälp
- skyldighet att fullgöra de uppgifter i pass- och utlänningsärenden som den överordnade utlandsmyndigheten begär
- skyldighet att bistå utlandsmyndigheten med efterforskning av svenska medborgare i verksamhetsområdet
- skyldighet att fullgöra andra uppgifter som Utrikesdepartementet eller utlandsmyndigheten ålagt konsulatet.

### 2.3 Närmare om vissa uppgifter

Revisorerna har valt att närmare belysa ett urval av utrikesförvaltningens uppgifter.

En komplicerande faktor vid redovisningen är att Utrikesdepartementets verksamhetsplanering, som bl.a. utgör grunden för utrikesrepresentationens redovisning av verksamheten i s.k. verksamhetsberättelser, i sin hittillsvarande utformning bygger på en delvis annan indelningsgrund än instruktionen för utrikesrepresentationen. Exempelvis är exportfrämjande verksamhet en uppgift enligt instruktionen medan man i verksamhetsplaneringen använder ett vidare begrepp, ekonomi och handel.

Vissa uppgifter kan anses utgöra utrikesförvaltningens huvuduppgifter. En typisk sådan uppgift är bevakning och rapportering. I fråga om andra uppgifter kan utrikesförvaltningen sägas agera på uppdrag av andra huvudmän eller på dessas vägnar. Ett exempel är utlänningsärenden där utrikesförvaltningen

fullgör uppgifter som på central nivå ankommer på Statens invandrarverk. Ett annat exempel är exportfrämjande verksamhet för vilken Exportrådet har det centrala ansvaret. Ett tredje exempel är information om Sverige i utlandet där Svenska Institutet är central instans. Beträffande internationellt utvecklingssamarbete råder ett särskilt förhållande på de platser där Sida bedriver verksamhet vid s.k. integrerade ambassader.

De uppgifter som närmare kommer att behandlas i detta avsnitt är följande:

- bevakning och rapportering
- exportfrämjande verksamhet/handel och ekonomi
- kultur och information
- bistånd till enskilda
- konsulära och övriga rättsliga ärenden
- internationellt utvecklingssamarbete
- mänskliga rättigheter.

### Bevakning och rapportering

I instruktionen för utrikesrepresentationen stadgas följande rörande ambassader och konsulat (3–5 §§):

En **ambassad** skall följa den politiska, ekonomiska, kommersiella, rättsliga, sociala, vetenskapliga och kulturella utvecklingen, de internationella biståndsfrågorna samt flykting- och migrationsfrågorna i verksamhetslandet. Den skall också på andra områden skaffa sig kännedom om förhållanden som är av intresse för Sverige eller för förbindelserna mellan Sverige och verksamhetslandet.

Ett **konsulat** skall inhämta kännedom om de förhållanden inom distriktet som är av större vikt eller i övrigt är av intresse för Sverige eller för förbindelserna mellan Sverige och verksamhetslandet. Konsulatet skall särskilt hålla sig förtroget med de ekonomiska, rättsliga och sociala förhållandena, med förhållandena på flykting- och migrationsområdet samt med utvecklingen på sjöfartens och luftfartens områden.

**Ambassader och konsulat** skall i rapporter till Utrikesdepartementet redovisa och analysera händelser och förhållanden som är av intresse för Sverige, för förbindelserna mellan Sverige och verksamhetslandet eller för bedömningen av det allmänna utrikespolitiska läget.

Bevaknings- och rapporteringsuppgifterna har av revisorerna bedömts vara centrala för ambassader och konsulat. Revisorernas enkät visar att politisk bevakning och rapportering i genomsnitt upptar ca 15 % av de UD-anställdas arbetstid. Tidsåtgången varierar förhållandevis mycket mellan olika ambassader och konsulat och olika delar av världen. Sistnämnda förhållande belyses i följande tabell.

**Tabell 2.1 Tidsåtgång för politisk bevakning och rapportering. Uppskattad andel av den totala arbetstiden för UD-anställda på ambassader och konsulat**

Del av världen	Andel av arbetstiden, %
Europa	19
Nordamerika	15

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Syd- och Centralamerika	13
Asien	10
Afrika	12
Oceanien	19
Hela världen	15

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 1

Källa: Riksdagens revisorers enkät

Att politisk bevakning och rapportering i praktiken inte har den dominerande betydelse som man möjligen förväntar sig illustreras också på ett annat sätt. Sålunda var det endast 21 av de tillfrågade utlandsmyndigheterna som ansåg att bevakning och rapportering (jämte information och vidareutveckling av goda bilaterala förbindelser) hade varit Sveriges främsta intresse i verksamhetslandet under första hälften av 1990-talet.

#### *Närmare om rapporteringens omfattning – ett stickprov*

Revisorerna har låtit genomföra en mindre kartläggning av några utlandsmyndigheters rapportering. Undersökningen begränsades till att omfatta en viss typ av rapporter av allmänpolitisk karaktär från fyra utvalda ambassader av varierande storlek och till första halvåret 1996. Resultaten kan sammanfattas på följande sätt.

Under den undersökta perioden mottog Utrikesdepartementet från ambassaderna i Washington, Helsingfors, Peking och Windhoek sammanlagt 1 284 rapporter av nämnda kategori. Rapporternas fördelning på ambassad och ämne framgår av följande tabell.

**Tabell 2.2 Antal rapporter i olika ämnen vid fyra ambassader första halvåret 1996**

Ämne	Ambassaden i Washington	Ambassaden i Helsingfors	Ambassaden i Peking	Ambassaden i Windhoek
Utrikespolitik	372	93	59	17
Internationell korrespondens	128	78	93	16
Statsbesök	40	29	9	5
Inrikespolitik	29	12	14	11
Samhälle	19	31	30	4
Okategoriserat	106	50	35	4
<b>Summa rapporter</b>	<b>694</b>	<b>293</b>	<b>240</b>	<b>57</b>

Källa: Utlandsmyndigheternas diplomatisk-politiska rapportering, specialstudie

Ca 45 % av rapporterna kom till departementet via telex. Omkring 30 % sändes med hjälp av s.k. kryptofax medan ca 25 % utgjordes av skrivelser eller s.k. handbrev.

Drygt 75 % av rapporterna hade kommit till Utrikesdepartementet inom sex dagar, drygt 20 % inom två dagar.

Andelen rapporter som av Utrikesdepartementet har karakteriserats som allmänpolitiska varierade. Närmare 30 % av rapporterna från den minsta ambassaden (Windhoek) var allmänpolitiska medan motsvarande andel för den största ambassaden (Washington) endast var 10 %.

*Vilka informationskällor använder utlandsmyndigheterna?*

Fjorton myndighetschefer har på revisorernas enkät svarat att massmedia och journalister var den viktigaste informationskällan medan sju myndighetschefer ansåg andra diplomater vara den primära källan. Andra betydelsefulla informationskällor är enligt enkätsvaren kontakter med verksamhetslandets ministerier, politiker, opinionsbildare, höga tjänstemän, industri- och näringsliv, universitet, organisationer och personliga vänner.

#### *Synpunkter på utrikesförvaltningens rapportering*

Synpunkter på utlandsmyndigheternas rapportering har framkommit såväl vid revisorernas besök vid vissa utlandsmyndigheter som vid revisorernas utfrågningar.

Statens invandrarverk framhåller att Utrikesdepartementets länderinformation är till stor nytta för verket. Samtidigt betonas att denna rapportering endast är en av flera källor som Invandrarverket utnyttjar.

Ibland har Utrikesdepartementet kritiserats för att många rapporter hemligstämplats eller av andra skäl blivit liggande på departementet. Utrikesdepartementet har vid en utfrågning hos revisorerna hävdat att hemligstämpeln utnyttjas med stor restriktivitet och att de allra flesta rapporter sänds vidare till intresserade avnämare.

#### **Delegationer vid internationella organisationer**

I instruktionen för utrikesrepresentationen stadgas följande rörande delegationer (23 §):

1. En **delegation** vid en internationell organisation skall
2. följa utvecklingen av frågor som behandlas inom organisationen
3. företräda Sverige vid organisationens sammanträden
4. ta del av och analysera förslag och beslut som kan vara av intresse för Sverige
5. hålla kontakt med ombuden för organisationens övriga medlemsstater
6. rapportera till Utrikesdepartementet vad delegationen erfarit som kan vara av vikt för bedömningen av betydelsefulla internationella problem eller av det allmänna utrikespolitiska läget.

Av svaren på revisorernas enkät framgår att arbetstiden för Utrikesdepartementets utsända vid delegationerna till ca en tredjedel upptas av ”organisationsarbete” och rapportering.

#### **Exportfrämjande insatser – ekonomi och handel**

##### *Departementsnivån*

På Utrikesdepartementet handläggs handelspolitiska frågor inom flera enheter, bl.a. vid enheten för internationell handelspolitik. Enheten svarar, enligt Utrikesdepartementets arbetsordning (10 §), bl.a. för utrikeshandel, den gemensamma handelspolitiken i EU, import och exportreglering, den multi-

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

laterala handelspolitiken i internationella organisationer, sektoriella handelspolitiska frågor, ärenden rörande handel och miljö, andra handelsfrågor relaterade till t.ex. konkurrens- och investeringspolitik samt arbetsvillkor. Enheten svarar för verksamhetsplanering för OECD-delegationen i Paris. Frågor som rör enskilda länder handläggs av respektive geografisk enhet, även om behandlingen sker i ett internationellt forum (Utrikesdepartementet 1996).

De exportfrämjande uppgifterna handläggs sedan regeringsombildningen 1996 på Närings- och handelsdepartementets enhet för exportfrämjande och inre marknaden. Enhetens ärenden gäller exportfinansiering, investeringsfrämjande, exportfrämjande, försvarsmaterielexport inklusive JAS m.m. Inom enhetens verksamhetsområde återfinns organisationer såsom Delegationen för investeringar i Sverige, ISA, Exportrådet m.fl. Enligt verksamhetsplanen för 1997 skall enheten bl.a. verka för att stärka Exportrådets uppgift att i sin verksamhet prioritera de små och medelstora företagen samt öka enhetens samarbete med Utrikesdepartementet avseende utlandsmyndigheternas uppgifter inom exportfrämjande (Närings- och handelsdepartementet 1997).

#### *Ambassader och konsulat*

Utlandsmyndigheternas exportfrämjande uppgift definieras på följande sätt i instruktionen (6 §):

**Ambassader och konsulat** skall främja Sveriges näringsliv och utrikeshandel, skapa intresse för svenska varor och tjänster samt i övrigt stödja svenska företag och det svenska näringslivets företrädare. Bestämmelser om att Sveriges exportråd får planera och leda exportfrämjande verksamhet inom utrikesrepresentationen finns i lagen (1975:490) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande handelssekreterare m.m.

Ambassader skall på begäran av Exportkreditnämnden (EKN) bistå nämnden med beslutsunderlag och åtgärder för att bevaka och driva in fordringar.

Det förefaller inte helt klart vilken verksamhet som skall anses inrymmas under instruktionens rubrik *Exportfrämjande verksamhet*. Revisorernas redovisning i det följande avser, om inget annat sägs, ekonomi och handel.

Enligt revisorernas enkät upptar arbetet med ekonomi och handel i genomsnitt ca 11 % av den totala arbetstiden för UD-anställda på ambassader och konsulat. I ekonomi och handel ingår bl.a. ekonomisk bevakning och rapportering samt exportfrämjande. Tidsåtgången varierar mellan delar av världen enligt tabell 2.3.

**Tabell 2.3 Tidsåtgång för uppgifter inom ekonomi och handel. Beräknad andel av den totala arbetstiden för UD-anställda på ambassader och konsulat**

Del av världen	Andel av arbetstiden, %
Europa	8
Nordamerika	17
Syd- och Centralamerika	11
Asien	16
Afrika	8
Oceanien	18

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Kabinettssekreteraren på Utrikesdepartementet har vid en utfrågning hos Riksdagens revisorer uttryckt att utrikesförvaltningen numera ”fokuserar mer” på ekonomiska frågor.

### *Exportrådet*

Sveriges exportråd är den centrala organisationen på det exportfrämjande området. Samarbetet mellan staten och Exportrådet regleras i ett avtal från 1992. Rådets uppgift är att som centralt organ planera, samordna, marknadsföra och genomföra åtgärder för att främja Sveriges export. De tjänster Exportrådet skall utföra för statens räkning benämns vanligen DSU (Det Statliga Uppdraget). DSU omfattar information och rådgivning, insatser för att utveckla främst mindre och medelstora företags export, insatser för att utveckla export till svårbearbetade eller avlägsna marknader samt större manifestationer för att främja svensk export på en viss marknad.

Exportrådets fältorganisation omfattar ett drygt trettiotal fristående handelskontor som leds av en handelssekreterare. Utlandsverksamheten kan även genom avtal drivas av någon utlandshandelskammare, i dotterbolag eller som representationskontor. I fältorganisationen finns även handelskontor som inryms i en ambassad. På vissa ambassader bedrivs exportfrämjande verksamhet av utrikesförvaltningens personal under Exportrådets ledning.

Exportrådet har prioriterat 18 ambassader som verkar inom

- ”lovande marknader” och/eller
- i länder som har hög företagsefterfrågan på tjänster, eller
- finns på marknader som är dyra att etablera sig på och där Exportrådet inte haft råd att öppna egna kontor.

De prioriterade ambassaderna skall från Exportrådets sida så långt möjligt behandlas som rådets handelskontor. I februari 1997 var de prioriterade ambassaderna följande:

Sofia, Athen, Dublin, Moskva, Manila, New Dehli, Jakarta, Teheran, Seoul, Kuwait, Beirut, Kuala Lumpur, Riyadh, Singapore, Bangkok, Hanoi, Buenos Aires och Santiago de Chile.

Exportrådet har s.k. direktivrätt i fråga om exportfrämjande verksamhet som bedrivs i utrikesrepresentationen där rådet saknar egna handelskontor. Direktivrätten regleras i lagen (1975:490) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande handelssekreterare m.m. Av lagen framgår emellertid endast att Exportrådet, såvitt nu är i fråga, får planera och leda exportfrämjande verksamhet inom utrikesrepresentationen enligt föreskrifter regeringen beslutar (jfr 6 § instruktionen för utrikesrepresentationen). Av samarbetsavtalet med staten framgår vidare att Exportrådet skall samråda med Utrikesdepartementet vid planering av sådana uppgifter för vilka det behövs medverkan av utrikesrepresentationen (5 §). Närmare bestämmelser om direktivrätten har

meddelats i ett UD-cirkulär (1979:141). I praktiken utövas direktivrätten genom att Exportrådet utfärdar anvisningar för verksamhetsplaneringen men framför allt genom löpande kontakter i aktuella projekt.

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 1

#### *Andra exportfrämjande organ med utlandsverksamhet*

*Handelssekreterarna* utgör i formell mening en egen organisation vars verksamhet regleras i särskild instruktion (1988:1093). Huvudman är staten men huvudmannaskapet har delegerats till Exportrådet inom vars organisation de leder verksamheten vid rådets handelskontor utomlands. För närvarande finns handelssekreterare på ett tjugotal platser runt om i världen. Kostnaderna för handelssekreterarna bestrids av Exportrådet.

*Handelskamrarna* är medlemsägda organisationer som i första hand har att främja de egna medlemmarnas utveckling. Utomlands finns ett tjugotal svenska s.k. utlandshandelskammare. Samarbete har också etablerats mellan svenska och utländska handelskammare.

*Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet, STATT*, är en stiftelse bildad av staten och Ingenjörsvetenskapsakademien. Stiftelsen har till ändamål att genom insamling, analys och överföring av teknisk information från utlandet bidra till Sveriges tekniska utveckling. Huvuddelen av verksamheten bedrivs utomlands. STATT har nio kontor i sex länder. Härutöver har STATT egen personal utplacerad på några ambassader.

Till offentliga exportfrämjande organisationer med verksamhet utomlands kan också hänföras *Sida*, eftersom vissa former av det svenska biståndet innehåller moment av exportfrämjande. Sidas relationer med utrikesrepresentationen behandlas i ett särskilt avsnitt.

#### *Exportrådets syn på samverkan med utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet*

Exportrådet har vid en utfrågning hos revisorerna redovisat sin syn på rådets samverkan med utlandsmyndigheterna. Bl.a. framkom följande.

Exportrådet försöker bemanna berörda poster vid ambassaderna med personer rådet självt har rekryterat, i allmänhet lokalanställd personal. Ett problem i sammanhanget är att Utrikesdepartementet haft svårt att släppa in personal utifrån, även i de fall externrekrytering hade varit bättre. Ett annat problem sammanhänger med flyttningsplikten inom utrikesrepresentationen. "Folk kommer och går." Kontinuiteten bryts och insatserna blir tillfälliga.

Exportrådet har krav på full kostnadstäckning. Ambassaderna ser inte lika marknadsmässigt på sina insatser. Det finns exempel på stora prisskillnader för samma tjänst. Exportrådet försöker få ambassaderna att följa samma prispolicy som rådet.

Utrikesdepartementet och Exportrådet har ibland olika uppfattningar om behovet av exportfrämjande expertis. Exempelvis vill Utrikesdepartementet förstärka verksamheten i Sydamerika, men Exportrådet anser att utvecklingspotentialen, med vissa undantag, är för liten. De två stora länderna, Brasilien

och Argentina, är mogna marknader. 80 % av exporten till dessa länder går via dotterbolag, vilket betyder att utrymmet för Exportrådets verksamhet är för litet.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

#### *Synpunkter på utrikesförvaltningens ekonomiska rapportering*

Exportrådet anser att utrikesförvaltningens ekonomiska rapportering kännetecknas av att förvaltningen "befinner sig på avstånd från kundgruppen", dvs. Exportrådets kunder. Samtidigt uttalas förståelse för att utrikesförvaltningen i sin rapportering har att ta hänsyn till många gruppers intressen och informationsbehov.

Vissa tjänstemän vid utlandsmyndigheterna ifrågasätter den ekonomiska rapporteringen. Enligt deras mening finns bättre och mer aktuell information att hämta i olika finansstidningar och liknande källor.

#### *Riksrevisionsverkets granskning av det offentligt finansierade exportfrämjandet*

Riksrevisionsverket har nyligen granskat det offentligt finansierade exportfrämjandet. Resultatet har redovisats i rapporten (RRV 1996:67) *Statliga insatser för att främja export från små och medelstora företag*. Riksrevisionsverket konstaterar att det statliga exportfrämjandet utförs av många aktörer vars roller och uppgifter överlappar varandra. En ökad samordning behövs av effektivitetsskäl, menar verket. Vidare finner verket att många olika organisationer satsar stora resurser för att göra företagen till mer kompetenta exportörer. På utlandsorganisationen har inte satsats motsvarande resurser. Detta begränsar möjligheterna att öka de svenska företagens internationella konkurrenskraft. Det råder alltså en obalans mellan insatserna hemma och på utlandsmarknaderna. Riksrevisionsverket föreslår på grundval av granskningen bl.a. en modell för exportfrämjandet som innebär att Exportrådets roll som sammanhållande kraft förstärks och att olika aktörers uppgifter förtydligas. Exportrådet bör, enligt Riksrevisionsverket, få i uppdrag att i högre grad än för närvarande fungera som "dörröppnare" utomlands. Bl.a. i det syftet bör medel omfördelas från insatser avsedda att utveckla företagens exportkompetens till insatser för att öka efterfrågan på svenska varor och tjänster. Utlandsmyndigheterna bör enligt Riksrevisionsverket även i fortsättningen på uppdrag av Exportrådet svara för att bemanna exportkontor och genomföra "dörröppnarinsatser".

#### *Delegationen för utländska investeringar i Sverige (ISA)*

Våren 1995 fattade riksdagen beslut om omfattning och inriktning av politiken för främjandet av utländska investeringar i Sverige. Samma år inrättades Delegationen för utländska investeringar i Sverige (ISA). Det övergripande målet för den investeringsfrämjande verksamheten är att få utländska företag att genomföra nyinvesteringar och nyetableringar i Sverige och att få utländska företag att samverka med svenska företag i landet. ISA är den centrala myndigheten inom området och har som uppgift att genom information och kontakter aktivt medverka till att uppnå det övergripande målet för inve-



steringsfrämjandet. På vissa prioriterade utlandsmarknader skall delegationen bedriva verksamhet genom egen utlandsrepresentation. Delegationen har för närvarande egen representation i New York och i Tokyo.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

## Kultur och information

### *Departementsnivån*

På Utrikesdepartementet är det press- och informationsenhetens huvuduppgift att dels informera svenska medier och allmänheten om utrikesfrågor, dels planera, leda och samordna informationen om Sverige i utlandet. Enheten utfärdar riktlinjer för utlandsmyndigheternas informations- och kulturutbytesverksamhet och ansvarar för ärenden som rör stiftelsen Svenska Institutet (20 § UF 1996:2).

### *Ambassader och konsulat*

Ambassaders och konsulats uppgifter inom kultur och information preciseras i 8–9 §§ instruktionen för utrikesrepresentationen:

Ambassader och konsulat skall främja Sveriges vetenskapliga och kulturella förbindelser med verksamhetslandet.

... ..

Ambassader och konsulat skall sprida information om Sverige och svenska förhållanden. De skall också underlätta kontakter mellan svenska och utländska institutioner och organisationer i syfte att främja ett ökat kultur- och erfarenhetsutbyte.

Enligt revisorernas enkät tar arbetsuppgifter inom informations- och kulturområdet i genomsnitt ca 7 % av de UD-anställdas arbetstid i anspråk. För Afrika och Syd- och Centralamerika redovisas förhållandevis låga andelar, vilket framgår av följande tabell.

**Tabell 2.4 Tidsåtgång för uppgifter inom kultur och information. Beräknad andel av den totala arbetstiden för UD-anställda på ambassader och konsulat**

Del av världen	Andel av arbetstiden, %
Europa	8
Nordamerika	14
Syd- och Centralamerika	4
Asien	7
Afrika	3
Oceanien	8
Hela världen	7

Källa: Riksdagens revisorers enkät

Det underlag som ambassader och konsulat använder för sin Sverigeinformation hämtas i första hand från Svenska Institutet (se längre fram), i andra hand från Utrikesdepartementet. Övriga informationskällor är svenska massmedier, tidskrifter, böcker och övriga publikationer. Också andra departement och myndigheter samt organisationer och företag bidrar med informationsunderlag.

En stor del av ambassadernas informationsinsatser består i att svara på frågor från intresserade personer, organisationer, företag m.fl. Vidare anordnar ambassaderna olika slags kulturevenemang, föredrag, seminarier o.d. Riksdagen anslår, utanför ramanslaget för utrikesförvaltningens förvaltningskostnader, över ett särskilt anslag medel för information om Sverige i utlandet. För budgetåret 1997 uppgår anslaget till ca 10,3 miljoner kronor (utgiftsområde 5). Medlen skall användas för av regeringen prioriterade informationsinsatser genom de svenska utlandsmyndigheterna men också för person- och journalistinbjudningar samt seminarier och visst kulturutbyte. I samband med budgetarbetet 1996 uttalade regeringen avseende detta anslag:

De svenska utlandsmyndigheterna utgör regeringens viktigaste instrument för att öka förtroendet för Sverige som internationell samarbetspartner och därigenom främja svenska intressen och bidra till tillväxt och sysselsättning (prop. 1996/97:1)

Under revisorernas utlandsbesök framfördes vissa bekymmer; resurserna för kulturinsatser ansågs otillräckliga. Man är i stor utsträckning hänvisad till att söka sponsorer för finansieringen. I vissa fall tar man också kontakt med Svenska institutet.

#### *Svenska institutets verksamhet*

Svenska institutet är en statligt finansierad stiftelse med uppgift att vara ett centralt informations- och serviceorgan för information om Sverige i utlandet. För 1997 uppgår anslaget till drygt 55 miljoner kronor. För genomförandet av informationsinsatser i utlandet är institutet starkt beroende av andra nationella och lokala samarbetspartner. Budgetåret 1994/95 uppgick institutets totala intäkter till drygt 172 miljoner kronor varav intäkter av bidrag utgjorde ca 57 %. Vid institutet finns ett drygt hundratal personer anställda.

I institutets årsredovisning för 1994/95 sägs att institutet under året förstärkte sin dialog med Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna rörande samplanering och samordning i frågor rörande informations- och kul-

1997/98:RR4Fel! Auto-textposten är inte definierad.

Bilaga 1

turutbyte med utlandet. Vidare sägs att verksamheten i samarbete med utlandsmyndigheterna koncentrerades till ett 40-tal länder. Den närmare omfattningen och inriktningen av institutets samverkan med utlandsmyndigheterna går inte att utläsa av årsredovisningen. Enligt Utrikesdepartementet bedrivs dock nästan all verksamhet inom Svenska institutet i någon form av samverkan med utlandsmyndigheterna som därmed är Institutets viktigaste kund, beställare och kanal.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

## **Bistånd till enskilda, konsulära och övriga rättsliga ärenden**

### *Departementsnivån*

Inom Utrikesdepartementet har inrättats en särskild enhet för konsulära frågor. Även enheterna för internationell rättshjälp och för migrationspolitiska frågor berörs liksom rättssekretariatet. Dessutom finns inom departementet ett kansli för Stockholmsbaserade ambassadörer, vilket också handlägger utlänningsärenden (se längre fram).

Den konsulära enhetens uppgifter är bl.a. att svara för utlänningsärenden såsom viserings-, tillstånds- och flyktingärenden, avvisning och utvisning samt för överläggningar och övriga kontakter med främmande stater som påkallas av uppgifterna liksom konsulärt bistånd till enskilda i utlandet. Enheten har ansvaret för att utlandsmyndigheterna förrättar röstmottagning i samband med svenska val (UF 1996:2 16 §). Enhetens syn på sin funktion på departementet framgår bl.a. av följande citat ur verksamhetsplaneringen:

Enheten skall i övrigt utgöra en förbindelselänk mellan utlandsmyndigheterna och berörda myndigheter i Sverige. Instruktioner till utlandsmyndigheterna skall, i ärenden enligt arbetsordningen, utgå från enheten efter de samråd som kan vara påkallade. Utlandsmyndigheternas rapportering skall i motsvarande ärenden och/eller i enlighet med regeringens föreskrifter (1992:247) ställas till UD/KONS (Utrikesdepartementet 1996).

Enheten för migrationspolitiska frågor svarar för bl.a. stora delar av flyktingpolitiken och invandringen till Sverige samt frågor om asyl samt andra grunder för utlänningars rätt att vistas i Sverige. Vidare handhar enheten frågor om internationellt migrationspolitiskt samarbete och ärenden som rör Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden (UF 1996:2 17 §).

Enheten för internationell rättshjälp svarar bl.a. för ärenden rörande internationell terrorism och narkotika samt internationell och utländsk civilrätt, adoptionsfrågor, förmyndarskapsfrågor, ärenden om bortförda barn, vigsel utomlands m.m. Också ärenden avseende indrivning av vissa offentligrättsliga fordringar i utlandet samt värnplikts- och körkortsärenden handläggs vid enheten.

### *Ambassader och konsulat*

Om bistånd till enskilda sägs följande i instruktionen för utrikesrepresentationen (12 §):

Ambassader och konsulat skall ta till vara svenska medborgares rätt och bästa enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning.

Bestämmelser om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare som råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet finns i lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.

Ambassader och konsulat skall även i övrigt i skälig omfattning lämna svenska medborgare och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Instruktionen innehåller också bestämmelser om bistånd åt flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige samt om stöd åt medborgare i EU-länder och i nordiska länder.

Ambassadernas och konsulatens befattning med utlänningsärendena regleras inte i instruktionen. Verksamheten i den delen grundas på instruktionen för Regeringskansliet (bilagan) enligt vilken ärenden rörande bl.a. flyktingar och utlänningsrätt att vistas i landet hör till Utrikesdepartementets område, såvida de inte hör till annat departement. Vidare utgörs den rättsliga grunden för verksamheten av bemyndiganden som Statens invandrarverk för varje utlandsmyndighet lämnar med stöd av utlänningsförordningen (1989:547). Bemyndiganden kan avse viseringar, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd. Utöver ambassaderna och konsulaten har även Sveriges exportråds kontor i Taiwan fått rätt att besluta i utlänningsärenden.

Enligt vad som framkommit genom revisorernas enkät upptar konsulära och övriga rättsliga ärenden drygt 11 % av den totala arbetstiden för UD-anställda på ambassader och konsulat. Variationerna mellan olika delar av världen är dock stora, vilket framgår av tabell 2.5.

**Tabell 2.5 Tidsåtgång för konsulära och övriga rättsliga ärenden. Beräknad andel av den totala arbetstiden för UD-anställda på ambassader och konsulat**

Del av världen	Konsulära ärenden, andel av arbetstiden i %	Övriga rättsliga ärenden, andel av arbetstiden i %	Totalt i %
Europa	8	1	9
Nordamerika	1	0	1
Syd- och Centralamerika	9	0	9
Asien	14	0	14
Afrika	13	2	15
Oceanien	14	4	16
Hela världen	10	1	11

Källa: Riksdagens revisorers enkät

Utlänningsärendena upptar den dominerande delen av de konsulära och övriga rättsliga ärenden som handläggs av UD-anställda på ambassader och konsulat. Enligt statistik från Utrikesdepartementet ägnades 40 årsarbetskrafter av UD-anställda och därutöver 80 årsarbetskrafter av lokalanställda åt utlänningsärenden år 1995. För 1996 var motsvarande antal 31 respektive 104 årsarbetskrafter. Tabell 2.6 ger en uppfattning om ärendevolymer.

**Tabell 2.6 Antal handlagda utlänningsärenden vid ambassader och konsulat år 1995 och 1996**

Ärendetyp	Antal ärenden år 1995	Antal ärenden år 1996
Individuella inreseviseringar	219 131	274 556
Gruppviseringar	3 256	4 036
Uppehålls- och arbetstillstånd	35 476	33 541
Utredningar och intervjuer	19 745	16 672
Asylutredningar	393	391
Totalt	278 001	329 416

Källa: Utrikesdepartementet

Härtill kan läggas att ambassaderna och konsulaten år 1995 utfärdade drygt 21 000 pass. Detta arbete tog 30 årsarbetskrafter i anspråk.

### *Schengensamarbetet*

För att söka påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer som Romfördragets regler anger ingick ett antal EU-länder ett separat mellanstatligt avtal år 1985. Detta skedde utanför EU- (EG-) samarbetet. Avtalet innebär en successiv avveckling av personkontrollerna vid de gemensamma gränserna liksom en utveckling av det politiska och rättsliga samarbetet mellan staterna. Avtalet ingicks i staden Schengen i Luxemburg, därav namnet på samarbetet (Utrikesdepartementet 1997).

I avvaktan på att förhandlingarna om medlemskap skulle slutföras deltog Sverige från den 1 maj år 1996 i Schengensamarbetet. Den 19 december samma år undertecknade Sverige samtidigt med Danmark och Finland avtal om anslutning till Schengensamarbetet och deltar därefter fullt ut i besluten i Schengenorganen. Samma dag slöt Island och Norge samarbetsavtal med Schengengruppen. Sveriges förpliktelser har dock inte därigenom ändrats på något avgörande sätt, eftersom samtliga rättigheter och skyldigheter enligt konventionen inträder först då samarbetet sätts i kraft. Den svenska ratifikationsprocessen beräknas vara avslutad tidigast mot slutet av år 1997. Målet är att de nordiska länderna skall tillämpa Schengens regelverk fullt ut och inleda det aktiva och praktiska samarbetet i slutet av år 1999 (Utrikesdepartementet 1997).

Schengensamarbetet är ett provisorium i avvaktan på att gemensamma regler för den fria rörligheten för personer mellan de olika medlemsstaterna i EU kan överenskommas.

De avtalsslutande staterna skall, enligt artikel 9 i Schengenkonventionen, förbinda sig att eftersträva en harmonisering av viseringsplikten. Enligt artikel 10 skall enhetlig visering införas, och den skall gälla för samtliga Schengenländer. Schengenviseringen gäller för tillträde till samtliga Schengenländer. Till de länder som för närvarande ingår i samarbetet krävs visum från 128 stater och territorier. Ansökan om visum till ett Schengenland skall, av tredjelandsmedborgaren, normalt sökas på en utlandsmyndighet från det Schengenland som är huvudmålet för resan. Om det saknas en sådan representation i den viseringssökandes hemland får denne sitt visum utfärdat av en annan medlemsstats utlandsmyndighet.

Om Sverige ansluter sig till Schengensamarbetet får det, enligt Utrikesdepartementet, konsekvenser för utlandsmyndigheternas viseringsverksamhet

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

så till vida att vissa utlandsmyndigheter får mindre arbetsbörda medan andra får en ökad arbetsbelastning. Merarbetet består bl.a. i att utlandsmyndigheterna skall avgöra om den visumsökande kan få standardvisum för hela Schengenområdet eller endast ett nationellt visum för Sverige.

**1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1

### *Statens invandrarverk*

Statens invandrarverk hanterar utlännings-, invandrar- och medborgarskapsfrågor. Som central utlänningsmyndighet skall verket pröva ansökningar om visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, flyktingförklaring och resedokument samt svenskt medborgarskap. Verket skall också svara för överföring och mottagning av flyktingar. Det övergripande målet för verket är att den reglerade invandringen skall ske i enlighet med gällande författningar och internationella åtaganden. Prövningen av ärenden enligt utlänningslagstiftningen och lagen om svenskt medborgarskap skall utföras på ett rättssäkert sätt. Invandrarverket har ca 1 500 anställda (mars 1997). Verket har ingen egentlig utlandsorganisation. På försök har dock verket placerat ut attachéer vid ambassaderna i Damaskus och Nairobi. Kostnaden för dessa bestrids av verket. Vidare förstärker verket, efter hemställan av Utrikesdepartementet och på departementets bekostnad, utrikesrepresentationen på vissa orter som har stora ärendebalanser. Den totala omfattningen av denna s.k. förstärkningstjänstgöring är ca 80 personveckor per år, fördelade på ca 10 orter. Invandrarverket kan ge direktiv för ärendehantering men kan inte påverka i prioriteringsfrågor.

Vid den utfrågning revisorerna hade med företrädare för Invandrarverket och Utrikesdepartementet framkom ett antal synpunkter på relationen mellan departementet och myndigheten.

Invandrarverket anser att samarbetet med Utrikesdepartementet i stort fungerar väl. Men helt problemfritt är det inte. Verkets bedömning är att Utrikesdepartementet inte prioriterar utlänningsverksamheten utomlands. Invandrarverket anser vidare att kvaliteten och effektiviteten skulle öka om verket hade en egen utlandsorganisation. Samtidigt är Invandrarverket starkt beroende av det nät utomlands som utrikesrepresentationen utgör. På "visionsstadiet" finns en ordning där Invandrarverket har egen personal på ett antal orter. Denna personal bör dock vara stationerad vid utlandsmyndigheterna, alltså inte ha egna lokaler. En sådan ordning skulle skapa bättre förutsättningar för hög personell kompetens. Många utlänningsärenden sköts i dag förutom av UD-anställda även av lokalanställd personal. De lokalanställda har generellt sett god kompetens men får för litet fortbildning. Behovet av fortbildning förstärks av att utlänningslagstiftningen ändras från tid till annan. De som, i enlighet med reglerna, söker uppehållstillstånd utifrån har numera rätt att överklaga ett negativt beslut. Besluten skall delges de sökande, men ambassaderna och konsulaten saknar ofta kompetens och resurser för delgivningen, en brist som funnits länge, men som nu accentuerats. Denna uppgift skulle verkets egen personal klara bättre. En ytterligare nackdel med nuvarande ordning är att Invandrarverket saknar inflytande över vilken personal inom utlandsmyndigheterna som skall sköta utlänningsärendena. Vidare skulle styrningsproblemen, bl.a. i prioriteringshänseende,

minska. Enligt Invandrarverket är utlänningsärendena i dag inte ett högprioriterat område inom utrikesrepresentationen.

Resurserna för handläggning av verkets ärenden är för små på vissa håll. Ett exempel är ambassaden i Teheran där Invandrarverket har satt in personalförstärkning i akuta lägen. Därefter har ärendebalanserna tillåtits växa till dess att läget åter blivit akut. På många håll saknas goda lokalmässiga förutsättningar. Det finns inga väntrum utan besökare får köa på gatan och i trapphus.

Utrikesdepartementet medger att vissa ambassader har haft besvärande ärendebalanser. Men eftersom konsulära ärenden enligt förvaltningslagen inte får vänta prioriteras de. På vissa håll har utlänningsverksamheten kommit att dominera.

Invandrarverket och Utrikesdepartementet har ingen gemensam verksamhetsplanering och verket får inte heller delta i departementets planering. För några år sedan sände departementet över utlandsmyndigheternas förslag till verksamhetsplan och efterfrågade Invandrarverkets synpunkter. Synpunkter levererades men ”avsatte inga spår”, menar verket. Utrikesdepartementet uppges inte ha återkommit sedan dess.

Departementet medger att Invandrarverket inte engageras i verksamhetsplaneringen. Dock beaktas verkets frågor ”på alla sätt”. Bl.a. tas hänsyn till verkets intressen vid resurstilldelningen. Samtidigt tillstår departementet att samordningen kan förbättras.

Invandrarverket skulle gärna vilja yttra sig i ärenden som gäller nedläggning av ambassader och konsulat, men har inte tillfrågats. Detta kontrasterar mot den praxis Invandrarverket uppger sig tillämpa t.ex. i samband med beslut om bemyndigande för utlandsmyndigheter att handlägga utlänningsärenden. Sådana beslut föregås alltid av samråd med Utrikesdepartementet.

Departementet för sin del anser att samarbetet med Invandrarverket fungerar väl. Det pågår en daglig dialog. Departementet anordnar seminarier för diskussion av bl.a. viseringsfrågor och en rad andra aktiviteter.

Inom Utrikesdepartementet har utarbetats en rättshandbok som innehåller regler om utlänningslagstiftningen. Men handboken har inte omarbetats sedan 1993 och är därför inaktuell i vissa hänseenden.

Vid utfrågningen aktualiserades möjligheten att centralisera handläggningen av de konsulära ärendena till Stockholm. Redan i dag tillämpas den ordningen beträffande ett antal mindre länder (se särskilt avsnitt). Invandrarverket menar emellertid att det inte är till mycket hjälp för en tillståndssökande om handläggaren sitter i Stockholm. Flertalet ärenden som i dag handläggs i Stockholm gäller viseringar som är förhållandevis enkla. Invandrarverket har också försökt låta andra än utlandsmyndigheterna sköta anknytningsutredningar. Vissa organisationer med hög status har medverkat i försöken. Ett nytt försök skall inledas inom kort. Detta är en möjlighet att öka verkets servicegrad.

Beträffande Invandrarverkets tillsyn och kontroll av utlandsmyndigheternas handläggning av utlänningsärenden säger sig verket numera få god statistik från utlandsmyndigheterna rörande handläggningstiderna. Statistik för oktober månad 1996 visar att handläggningstiderna generellt sett är för

långa. Exempelvis redovisas för ambassaderna i Damaskus, Islamabad och Teheran handläggningstider på i genomsnitt 98, 89 respektive 78 dagar.

Invandrarverket medger att tillsynen av verksamheten utomlands har haft brister, vilket delvis sammanhänger med resursbrist. Emellertid har verket genomfört ett projekt i syfte att få fram ett system för kontroll och styrning av ärendehandläggningen. En idé som har diskuterats inom projektet är att de tjänstemän som förstärkningstjänstgör utomlands också skall följa upp verksamheten och dessutom bedriva viss fortbildning. Verket skall vända sig till de större ambassaderna och ställa frågor om ärendehantering. Vidare skall verket ta mer aktiv del i den inspektionsverksamhet som Utrikesdepartementet bedriver.

Utrikesdepartementet uppger sig inte ha någon reguljär kontroll av utlandsmyndigheternas handläggning av konsulära ärenden. Men departementet får ändå reda på när något misstag begåtts. Departementet säger sig ha ”en daglig klagomur” från anhöriga m.fl.

Den länderinformation Utrikesdepartementet tar fram är en viktig informationskälla, anser Invandrarverket. Men verket har många andra informationskanaler.

#### *JO:s granskning av ett utlänningsärende*

Justitieombudsmannen (JO) fattade den 16 november 1996 beslut i ett s.k. initiativärende mot Sveriges ambassad i Dhaka angående dröjsmål med att expediera fattade beslut (dnr 2278-1996). Av handlingarna i ärendet framgår att ambassaden väntade med att expediera beslut om avslagna visumansökningar i två till tre månader för att ge sken av att Statens invandrarverk hade fattat besluten.

I sitt beslut erinrade JO om skyldigheten enligt förvaltningslagen att underätta sökande, klagande eller annan part om innehållet i ett beslut som avser myndighetsutövning mot enskild. Av förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet m.m. följer att beslut i allmänhet skall hållas tillgängliga så snart som möjligt. I ett tidigare beslut hade JO funnit det vara ett gränsfall när expedieringen fick anstå till andra arbetsdagen efter beslutsdatum. I det nu aktuella fallet uttryckte JO viss förståelse för ambassadens motiv för att dröja med expedieringen, nämligen rädslan för att utsättas för påtryckning, trakasserier, hot eller dylikt.

JO underströk vikten av att Invandrarverket, före beslut om bemyndigande att besluta i ärenden om viseringar, försäkras om att förhållandena i landet medger delegation av Invandrarverkets beslutsfattande. Vidare ifrågasatte JO om inte Utrikesdepartementet såsom tillsynsmyndighet över utrikesrepresentationen borde underrätta Invandrarverket om att en ambassad inte längre kunde fullgöra sin myndighetsutövning enligt lämnat bemyndigande. Då emellertid JO konstaterat att ambassaden i Dhaka senare har ändrat sina rutiner och expedierar avslagna visumbeslut så fort de har meddelats fann JO inte skäl att gå vidare i saken.

1997/98:RR4Fel! Auto-textposten är inte definierad.

Bilaga 1



Riksdagen har i december 1996 godkänt allmänna riktlinjer för migrationspolitiken samt i anslutning härtill beslutat om vissa ändringar i utlänningslagen och viss annan lagstiftning (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU05, rskr. 1996/97:80). Detta innebär bl.a. att utredningar i utlänningsärenden förs över från Polisen till Invandrarverket.

Riksdagsbeslutet i denna del har intresse för det nu aktuella granskningsärendet främst genom de motiv som regeringen anför för förändringen. I nämnda proposition motiveras sålunda överflyttningen av arbetsuppgifterna med att den ökande internationaliseringen ställer nya krav på kunskaper och kompetens hos dem som handlägger utlänningsärenden. Det är viktigt, anför i propositionen, att den personal som arbetar med utlänningsärenden har tillräcklig erfarenhet av denna ärendetyp och de speciella problem som handläggningen ofta rymmer. I propositionen anläggs också en mer principiell syn på vilka myndigheter som bör ansvara för tillämpningen av utlänningslagen. Under senare år har statsmakterna strävat efter en renodling av myndigheternas ansvarsområden och en koncentration på det som uppfattas som varje myndighets kärnverksamhet. Frågan om vilken myndighet som skall svara för en verksamhet kan enligt regeringen ses i förhållande till såväl sakinnehållet i verksamheten som myndighetens totala roll i samhället. I ett sådant perspektiv kan då frågor om utlänningsars skäl för uppehållstillstånd ses som en främmande verksamhet för Polisen. Utskottet delade regeringens syn på renodling men sade samtidigt att detta inte uteslöt att man försökte finna former för samverkan mellan olika myndigheter så att viktiga delar i det nuvarande arbetet såsom kontroll, service m.m. kunde bibehållas (bet. 1996/97: SfU5).

Det kan tilläggas att utlandsmyndigheternas handläggning av utlänningsfrågor inte berördes i propositionen.

#### *Utlänningsärenden vid kansliet för de Stockholmsbaserade ambassadörerna*

Såsom närmare redovisas i kapitel 3 pågår sedan år 1979 försöksverksamhet med Stockholmsbaserade ambassadörer. Organisationen har sammanförts i ett kansli som leds av en kanslichef. Vid kansliet arbetar sex ambassadörer samt ett par handläggare med sammanlagt 40 länder. För de konsulära frågorna svarar kanslichefen. År 1996 uppgick antalet konsulära ärenden till ca 2 000. Flertalet var viseringsärenden.

Vid revisorernas utfrågning med Statens invandrarverk framkom, vilket har redovisats ovan, en viss skepsis rörande möjligheterna att på ett bra sätt handlägga utlänningsärenden från Stockholm. "För den tillståndssökande som sitter i ett annat land hjälper det inte mycket att det finns ett kansli i Stockholm."

En projekt- och utredningsgrupp inom Utrikesdepartementet (PUG) redovisade i juni 1995 resultatet av en utredning om ansvaret för handläggning av utlänningsärenden vid vissa utlandsmyndigheter (rapport PUG 1995:1). Utredningen var föranledd av att utrikesförvaltningen på grund av budgetnedsänkningar hade tvingats minska personalstyrkan utomlands, samtidigt som vissa utlandsmyndigheter hade en stark belastning av utlänningsärenden.

Utredningen ansåg att det var angeläget att utrikesförvaltningens roll i statsförvaltningen tydliggjordes. En ”renodling” av ansvarsförhållandena var eftersträvsvärd. Utlandsmyndigheterna var, enligt utredningen, självständiga förvaltningsmyndigheter. Varje myndighet leddes av en chef som bar ”och borde bära” ansvaret för sin myndighet. Utredningen avrådde därför från en ordning, innebärande att en viss del av verksamheten vid en utlandsmyndighet – i vad avsåg förvaltningsärenden – ställdes under annat huvudmannaskap än Utrikesdepartementets.

Alla de uppgifter som författningen skulle utföras av en utlandsmyndighet fick anses vara myndighetens arbetsuppgifter. Därmed kunde utlandsmyndigheterna inte hävda att verksamhet som inte ingick i Utrikesdepartementets sakområde generellt sett skulle ges lägre prioritet. De kunde heller inte hävda att utlänningsärendena var verksamhet som utfördes ”för annans räkning”.

I enlighet med principen om en ”enhetlig utrikestjänst” vilken även omfattade utlänningsärenden borde åtgärder vidtas för att behålla och förstärka kompetensen inom detta område. För detta ändamål krävdes, enligt utredningen, att ett fåtal tjänster vars arbetsinnehåll till övervägande del bestod av utlänningsärenden även framdeles borde ingå i utrikestjänsten. Också tjänstemän från Invandrarverket eller annan myndighet borde kunna söka dessa tjänster.

Utredningen förordade att det samlade budgetansvaret för utrikesförvaltningen låg kvar inom Utrikesdepartementet. Att finansiera en del av verksamheten över någon annan budget föreföll både opraktiskt och omotiverat. Inte heller ville utredningen föreslå ett system med avgifts- eller kostnadsdebitering av annan huvudman. Detta skulle kunna orsaka gränsdragningsproblem och annan administrativ belastning.

Ansvaret för utlänningsärendena måste enligt utredningen vägas in vid översynen av utrikesförvaltningens organisation.

Rutinerna för handläggning av utlänningsärenden utomlands borde effektiviseras. Detta krävde fortsatt satsning på ny informations- och kommunikationsteknik samt på samordning mellan berörda myndigheter.

## **Internationellt utvecklingssamarbete**

### *Departementsnivån*

Enheten för internationellt utvecklingssamarbete svarar för övergripande utvecklings- och biståndspolitiska frågor. Enheten har samordningsansvar för biståndsbudgeten och handlägger ärenden som rör Sida. På biståndsområdet

har enheten en stödfunktion gentemot de geografiska enheterna, inom vilka bl.a. verksamhetsplaneringen för de integrerade ambassaderna genomförs.

Enheten för globalt samarbete svarar för bl.a. utvecklingssamarbete genom FN, globala och sociala frågor såsom befolkning, jämställdhet, biståndsrelaterade narkotikafrågor. Även katastrofbiståndssamordning samt bistånd i freds- och återuppbyggnadsprocesser finns inom enhetens område. Enheten svarar därutöver för verksamhetsplanering för representationen vid de internationella organisationerna i Genève.

#### *Ambassader*

Om internationellt utvecklingssamarbete stadgas följande i instruktionen för utrikesrepresentationen (7 §):

Ambassader i länder med vilka Sverige har bilateralt utvecklingssamarbete skall på begäran av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) vidta de åtgärder som följer av avtal mellan Sverige och utvecklingslandet i fråga eller som i övrigt faller inom Sidas behörighetsområde. Beskickningarna skall på begäran lämna Sida sådan information som behövs för Sidas verksamhet.

UD-anställdas befattning med internationellt utvecklingssamarbete framgår av följande tabell.

**Tabell 2.7 Tidsåtgång för arbete med utvecklingssamarbete. Beräknad andel av den totala arbetstiden för UD-anställda vid ambassader**

Del av världen	Andel av arbetstiden, %
Europa	1
Nordamerika	0
Syd- och Centralamerika	4
Asien	3
Afrika	6
Oceanien	0
Hela världen	2

Källa: Riksdagens revisorers enkät

#### *Sida och dess relationer med utrikesförvaltningen*

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är central förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete med utvecklingsländer och för stödet till länder i Central- och Östeuropa. Sida skall bedriva arbetet i enlighet med de av riksdagen fastställda biståndspolitiska målen samt de landstrategier och andra policydokument som regeringen fastställer. Sida är resultatet av en sammanslagning år 1995 av Styrelsen för internationell utveckling (SIDA) och vissa ytterligare myndigheter på området. I SIDA:s fältorganisation ingick biståndskontor i 17 länder.

Redan tidigare, år 1993, hade riksdagen beslutat att berörda ambassader och biståndskontor skulle samordnas i en integrerad fältadministration (prop. 1992/93:244, bet. 1992/93:UU26, rskr. 1992/93:342). I nämnda proposition motiverades samordningen med kraven på ett helhetsperspektiv, behovet av en fördjupad dialog med mottagarländerna, bredden i utvecklingssamarbetet

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

med flera organisationer verksamma i mottagarländerna, kraven på samordning av de svenska relationerna samt kraven på besparingar och ett effektivt utnyttjande av biståndsresurserna. I korthet gäller följande beträffande integrerade ambassader.

Chefen för ambassaden tillsätts av regeringen. Ambassadchefen svarar för ledningen och arbetsfördelningen vid ambassaden. Med smärre, närmare angivna undantag, bemannar Sida, efter samråd med Utrikesdepartementet, de funktioner som finansieras av Sida. Övriga funktioner bemannas av Utrikesdepartementet. Sida har personalansvar för "sin" personal, vilket bl.a. innebär att Sida beslutar om rekrytering, anställning, lön och lönetillägg, omplacering, uppsägning m.m. Sida svarar också för kompetensutveckling av den egna personalen.

Finansieringsmässigt är samordningen så ordnad att Sida månadsvis och enligt fastställda schabloner fakturerar Utrikesdepartementet för utrikesförvaltningens andel av driftkostnaderna. Som s.k. UD-specifik verksamhet – vilken alltså skall belasta departementet – räknas bl.a. exportfrämjande verksamhet, bistånd till nödställda, Sverigeinformation samt honorärkonsulernas utgifter och kontorskostnader.

I tabell 2.7 anges Sida-personalens beräknade andel av den totala arbetstiden vid integrerade ambassader. Uppgifterna baseras på enkätsvar från 70 Sida-anställda. Enligt uppgift från Sida fanns det under våren 1997 ca 100 Sida-anställda vid de integrerade ambassaderna.

**Tabell 2.8 Sida-personalens beräknade andel av den totala arbetstiden för all personal, oavsett huvudman, på ambassader i olika delar av världen**

Del av världen	Andel av arbetstiden, %
Europa	-
Nordamerika	-
Syd- och Centralamerika	19
Asien	18
Afrika	44
Oceanien	-
Hela världen	13

Källa: Riksdagens revisorers enkät

Tabellen visar inte oväntat att biståndsverksamheten utgör en stor del av ambassadernas totala verksamhet i Afrika.

## Mänskliga rättigheter

I regeringens utrikesdeklaration sägs:

En viktig utrikespolitisk uppgift som Sverige tar på stort allvar är att värna om de mänskliga rättigheterna, varhelst de hotas.

### Departementsnivån

Inom Utrikesdepartementet finns en särskild enhet som har arbetsuppgifter inom folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt (UF 1996:2 14 §). Till arbetsuppgifterna hör vidare bl.a. policyfrågor rörande mänskliga rättigheter

och demokrati, frågor rörande mänskliga rättigheter i FN och andra internationella organ liksom humanitärrättsliga frågor. Enheten biträder en av rättscheferna med beredning av bl.a. de ärenden avseende mänskliga rättigheter som skall tas upp i Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

#### Utlandsmyndigheterna

Denna arbetsuppgift är inte explicit reglerad i instruktionen för utrikesrepresentationen. Enligt vad som framkommit genom revisorernas enkät ägnar UD-anställda vid ambassader, konsulat och delegationer i genomsnitt drygt 1 % av den totala arbetstiden åt frågor rörande mänskliga rättigheter.

## 2.4 Arbetsuppgifter i sammanfattning

Den av Utrikesdepartementet utsända personalens fördelning av arbetstiden på olika uppgifter kan sammanfattas enligt följande två tabeller:

**Tabell 2.9 Ambassadernas och konsulatens fördelning av arbetstid på olika verksamhetstyper. Beräknad andel av den totala arbetstiden för UD-anställda**

Verksamhetstyp	Andel av arbetstiden, %
Politisk bevakning och rapportering	15
Ekonomi och handel	11
Konsulära ärenden	10
Övriga rättsliga ärenden	1
Kultur och information	7
Internationellt utvecklingssamarbete	2
Mänskliga rättigheter	1
Protokollära ärenden	2
Besöksutbyte och program	1
Övriga ärenden	15
Gemensamma stödfunktioner och administration	35
Summa	100

Källa: Riksdagens revisorers enkät

**Tabell 2.10 Delegationernas fördelning av arbetstid på olika verksamhetstyper. Beräknad andel av den totala arbetstiden för UD-anställda**

Verksamhetstyp	Andel av arbetstiden, %
Organisationsarbete och rapportering	33
Ekonomi och handel	1
Övriga rättsliga ärenden	1
Kultur och information	3
Internationellt utvecklingssamarbete	1
Mänskliga rättigheter	1
Protokollära ärenden	1
Övriga ärenden	26
Gemensamma stödfunktioner och administration	32
Summa	99 <sup>1</sup>

<sup>1</sup>Att summan inte uppgår till 100 % beror på avrundning

Källa: Riksdagens revisorers enkät

I tabellerna återfinns några verksamhetstyper som inte tidigare har beskrivits i detta avsnitt. Till kategorin *Övriga ärenden* har hänförs t.ex. arbetsledning,

förhandlingar, bilaterala ärenden, multilaterala ärenden, möten, andrahandsuppgifter m.m. *Gemensamma stödfunktioner* utgörs bl.a. av arkiv, post och kurir, transporter, intendentur, ADB och kommunikation, säkerhetsfrågor och sekreterarstöd.

Notabelt är att stödfunktioner av olika slag upptar cirka en tredjedel av de UD-anställdas arbetstid.

Motsvarande fördelning för ambassader och konsulat i olika delar av världen framgår av följande tabell.

**Tabell 2.11 Ambassadernas och konsulatens fördelning av total arbetstid för UD-anställda på olika verksamhetstyper. Beräknad andel av den totala arbetstiden för UD-anställda i olika delar av världen**

Verksamhetstyp	Andel av arbetstiden, %					
	Europa	Nord-amerika	Syd- och Central-amerika	Asien	Afrika	Oceanien
Politisk bevakning och rapportering	19	15	13	10	12	19
Ekonomi och handel	8	17	11	16	8	18
Konsulära ärenden	8	1	9	14	13	14
Övriga rättsliga ärenden	1	0	0	0	2	4
Kultur och information	8	14	4	7	3	8
Internationellt utvecklingsarbete	1	0	4	3	6	0
Mänskliga rättigheter	0	0	2	0	3	0
Protokollära ärenden	3	4	1	2	1	0
Besöksutbyte och program	1	4	0	1	0	1
Övriga ärenden	14	20	19	13	21	2
Gemensamma stödfunktioner och administration	38	24	36	32	31	34
Summa	101 <sup>1</sup>	99 <sup>1</sup>	99 <sup>1</sup>	98 <sup>1</sup>	100	100

<sup>1</sup>Att summan inte uppgår till 100 % beror på avrundning  
Källa: Riksdagens revisorers enkät

## 2.5 Uppgifter under andra huvudmän

Cirka en fjärdedel av den utsända personalen vid utlandsmyndigheterna har annan huvudman än Utrikesdepartementet. Några av dessa är s.k. specialattachéer.

Med specialattaché avses . . . en tjänsteman som för en begränsad tid är knuten till en eller flera utlandsmyndigheter för bevakning av ett särskilt område och som har Regeringskansliet som sin huvudman (1 § förordningen (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna).

För de specialattachéer som arbetar vid EU-representationen i Bryssel stadgas särskilt att:

. . . de skall följa de direktiv som chefen för representationen ger. När direktiven ges skall chefen beakta specialattachéens särskilda ansvarsområde och de uppgifter som huvudmannen har bestämt (4 § a.a.).

Försvarsattachéer är underställda Överbefälhavaren och skall bl.a.:

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

- följa och bedöma den militärpolitiska utvecklingen och utvecklingen i övrigt inom det totala försvaret samt hålla sig underrättade om den säkerhetspolitiska utvecklingen
- vara rådgivare åt besikkningschefen i militära frågor
- biträda svenska försvarsmyndigheter i frågor som berör inköp eller försäljning av material och tjänster samt i mån av möjlighet hjälpa andra myndigheter och företag i frågor som rör militära förhållanden (2 § förordningen, FFS 1985:20, om Sveriges försvarsattachéer).

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

En sammanställning av personal med annan huvudman och deras respektive huvudmän återfinns i kapitel 5.9.

Under granskningen har revisorerna genomfört intervjuer med ett flertal personer ur denna personalgrupp. Det har då visat sig att de, med några få undantag, i sin verksamhet är tämligen avskilda i förhållande till övrig verksamhet på utlandsmyndigheten. Personalen från de olika huvudmännen uppger i många fall att de löser sina arbetsuppgifter utan att samverka med den övriga personalen vid utlandsmyndigheten.

## 2.6 Utrikesförvaltningens synpunkter på arbetsuppgifterna

Genom bl.a. enkätfrågor har revisorerna försökt bilda sig en uppfattning om hur utlandsmyndigheternas *chefer* ser på sina arbetsuppgifter ur olika aspekter. Dessutom har synpunkter inhämtats vid intervjuer i samband med revisorernas besök utomlands. I detta avsnitt sammanfattas först svaren på revisorernas enkätfrågor. Därefter redovisas ett antal av de synpunkter som framkom vid intervjuerna.

### Chefernas synpunkter

*Vilka är de viktigaste förändringarna av arbetsuppgifterna vid myndigheten under första hälften av 1990-talet?*

Förändringar i arbetsuppgifter och innehållet i dessa har främst inneburit en ökad arbetsmängd. Skälen är minskad utlandsorganisation och fler arbetsuppgifter. EU-inträdet har medfört både ökad arbetsbörda och nya uppgifter för utlandsmyndigheterna, inte bara i Europa utan även på vissa håll i Sydamerika, Afrika och Asien.

*Finns det arbetsuppgifter som kan delegeras från Utrikesdepartementet till utlandsmyndigheterna?*

Sammanlagt 32 av de tillfrågade cheferna ansåg att det var möjligt eller lämpligt att delegera ytterligare uppgifter. Flera av dessa förordade en ordning motsvarande den som Sida tillämpar vid de integrerade ambassaderna. Denna delegering innefattar bl.a. ansvar och beslutanderätt för personal- och budgetfrågor liksom för en mängd andra administrativa ärenden.

Omkring hälften av cheferna trodde inte på ytterligare delegering. En chef hade svårt att se hur en fortsatt delegering skall kunna genomföras utan att departementet tappar styrningen. Redan nu finns tendenser till ”oren delegering”, dvs. formell delegering men fortsatt ambition att centralstyra. Detta leder lätt till dubbelarbete och orimliga krav på detaljredovisning. Samma

chef pekade i sammanhanget på att delegering kostar pengar; en utsänd tjänsteman kostar två till tre gånger mer än en tjänsteman stationerad i Stockholm.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

#### *Kan arbetsuppgifter flyttas från utlandsmyndigheterna till Utrikesdepartementet?*

Tretton chefer trodde på en centralisering av vissa arbetsuppgifter. Som exempel på uppgifter som kunde hanteras i Stockholm nämndes översättningsarbeten, vissa bokföringsuppgifter samt förhandlingshjälp till företagare och investerare i verksamhetslandet.

#### *Kan uppgifter föras över till annan huvudman?*

Totalt 38 chefer för utlandsmyndigheter, eller drygt 40 %, ansåg att det finns frågor som kan föras över till annan huvudman.

Som exempel nämndes kultur- och informationsfrågor som skulle kunna överföras till Svenska Institutet, alternativt till någon reklambyrå eller ett självständigt kulturcentrum i verksamhetslandet. Flera länder uppgavs ha infört en sådan ordning.

Ansvar för det internationella utvecklingssamarbetet kunde enligt vissa chefer övertas av Sida eller någon annan.

Ibland genomför utlandsmyndigheterna insamlingar av prisuppgifter, vilka ligger till grund för beräkning av merkostnadsersättningar, traktamenten m.m. Sådana aktiviteter kunde något specialiserat företag eller Riksskatteverket ta hand om, menade några myndighetschefer.

#### *Ytterligare synpunkter på arbetsuppgifterna*

Från de enskilda utsända vid utlandsmyndigheterna har bl.a. följande synpunkter framförts i revisorernas enkät.

- Rapporteringen hem till Utrikesdepartementet resulterar sällan eller aldrig i någon feedback.
- Specialattachéerna bör delges ambassadens verksamhetsplan för att rationalisera arbetet och för att undvika "okunnighetsincidenter" gentemot utomstående.
- Beträffande kulturattachéernas arbete efterlystes större "feedback" från utbildnings- och kulturdepartementet.
- En rad kritiska synpunkter på utrikesförvaltningens organisation framfördes. T.ex. anses organisationen vara för liten att hantera den informationsmängd som finns att tillgå. I sammanhanget anses också Utrikesdepartementet ha en "inskränkt" syn på möjligheterna att inhämta information från externa källor.
- Departementet borde ha tätare kontakter med universiteten för att förstärka analysfunktionen.
- Det tar lång tid att få svar när utlandsmyndigheterna vänder sig till Utrikesdepartementet för att få besked i olika frågor.



- De konsulära frågorna har tillmätts alltför liten vikt, vilket inte minst visat sig i nedläggningen av flertalet lönade konsulat m.m.
- Väl avgränsade ansvarsområden på utlandsmyndigheterna leder till att arbetet blir relativt isolerat från övriga anställdas verksamhet. Kontinuerliga gemensamma möten med all personal borde finnas så att de frågor som har gemensamma beröringspunkter kan diskuteras och så att uppfattningarna kan koordineras.
- Ekonomiförvaltningen bör skötas lokalt, helst av professionella lokala experter.
- Förnyelsearbetet med ADB-system m.m. går för långsamt. Datakommunikationen, inte minst i form av datorpost, bör utvecklas. Kunskaperna om Internet måste förbättras; endast en minoritet av personalen vid ambassaderna kan hantera informationsteknologin, vilket är "en skam" med tanke på att information är det viktigaste i en diplomats arbete.
- Arbetsbelastningen är alltför stor efter nedskärningarna, vilket leder till att man tvingas sova i rapportering osv.
- Personalen utbildas inte tillräckligt för att klara de arbetsuppgifter som skall utföras.
- Exportfrämjandet är en av utrikesförvaltningens viktigaste uppgifter, särskilt på avlägsna marknader där Exportrådet inte har egen personal. Insatser på detta område efterfrågas ofta av företagen, men inom vissa kretsar i Utrikesdepartementet anses inte exportfrämjande höra hemma i de fina diplomatiska salongerna. Uppgiften försummas således och departementet förmår därför inte svara mot behoven. Eftersom verksamheten i dag avgiftsfinansieras kan exportfrämjandet svara för sina egna kostnader och dessutom bidra till att täcka kostnaderna för den aktuella utlandsmyndigheten.
- Exportrådets direktiv rätt i fråga om den exportfrämjande verksamheten utnyttjas sällan. I stället prioriteras den inkomstbringande uppdragsverksamheten samtidigt som den allmänna exportfrämjande informationsverksamheten behandlas styvmoderligt.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### **Enskilda UD-utsändas synpunkter, framkomna vid intervjuer utomlands**

#### *Om olika arbetsuppgifter*

Bevakning och rapportering har, av de intervjuade att döma, högst status bland de olika arbetsuppgifterna, medan t.ex. administrativa uppgifter värderas lågt. Vissa intervjuade uttryckte dock skepsis rörande rapporteringens värde, detta med hänsyn till att det finns många alternativa och snabbare informationskanaler. Någon menade att detta förhållande medförde att utlandsmyndigheternas rapporter borde ha tyngdpunkten på analys och kommentarer i stället för på ren faktaredovisning.

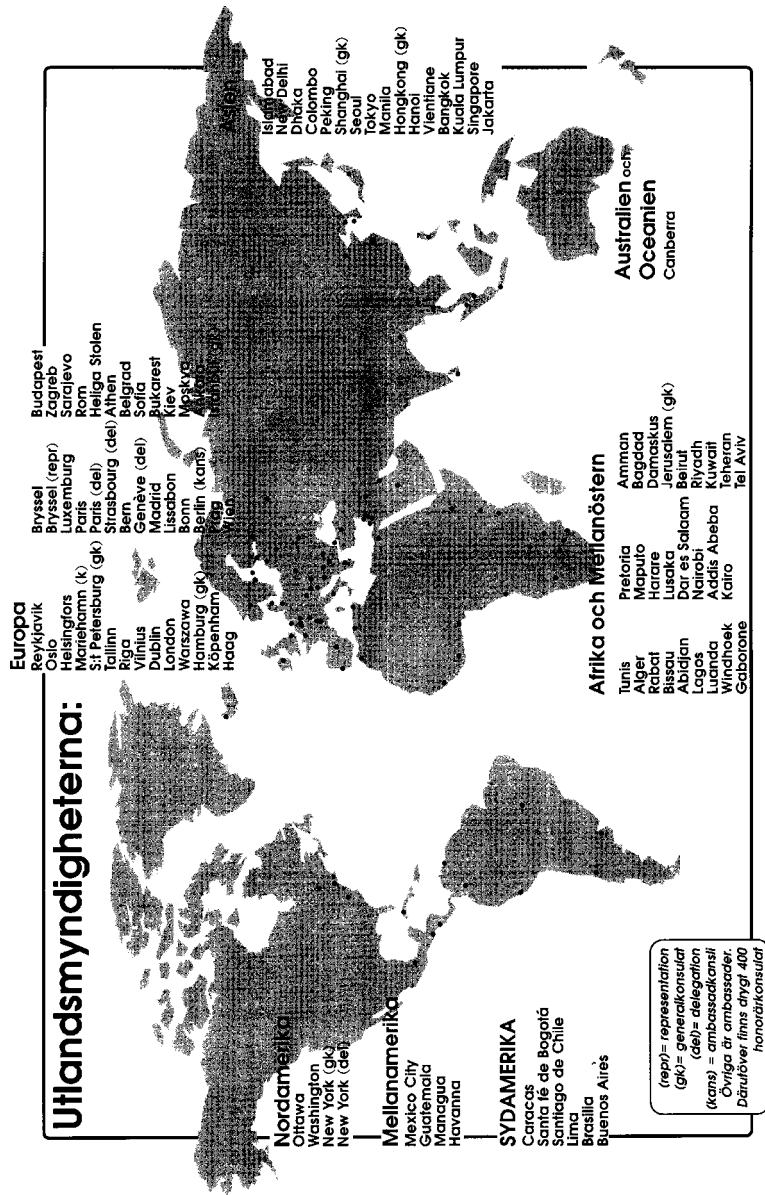
*Om olika kulturer och om samarbete*

Revisorernas intervjuer gav intrycket av att det förekommer olika ”kulturer” vid utlandsmyndigheter där tjänstemän med olika huvudmän är verksamma. Så anser sig t.ex. Sida-anställda vara mindre hierarkiska och mindre revirberoende än UD-anställda. Dessutom anses Sida-uppdraget mer konkret och Utrikesdepartementets uppgifter mer diffusa (”observera och rapportera”).

Samarbetet mellan utlandsmyndigheten och olika huvudmän i Sverige fungerade bra i de flesta fall. Ett problem gällde Invandrarverket och var huvudsakligen att hänföra till bristande tillgänglighet, dvs. svårigheterna att nå verket per telefon eller fax.

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 1



1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 1

## 3 Organisation

### 3.1 Riksdagsorgan med anknytning till utrikesförvaltningen

Riksdagens utrikesutskott bereder bl.a. ärenden om rikets förhållande till andra stater och om Sveriges representation i utlandet (Riksdagsordningen, 4 kap.). Utskottet har i sina betänkanden under 1990-talet främst behandlat utrikesförvaltningen i anslutning till att medel anslagits för förvaltningen. I utrikesärenden av större vikt skall regeringen överlägga med utrikesnämnden, som består av talmannen och nio andra riksdagsledamöter (Regeringsformen, 10 kap.).

### 3.2 Utrikesdepartementet – departement och myndighet i ett

Utrikesförvaltningen har drygt 1 400 anställda varav ca 900 arbetar i Utrikesdepartementet (1996). Härtill kommer omkring 900 s.k. lokalanställda. Utrikesdepartementet är det största departementet i Regeringskansliet. Som jämförelse kan nämnas att Finansdepartementet, som är det näst största departementet, i november 1996 hade omkring 350 anställda. Vid en jämförelse med andra departement måste man emellertid beakta att Utrikesdepartementet förutom traditionella departementsuppgifter även har myndighetsuppgifter, i förhållande till såväl den svenska allmänheten som utrikesrepresentationen. Utrikesdepartementet uppskattar att en tredjedel av departementets personal ägnar sig åt departementsuppgifter och två tredjedelar åt myndighetsuppgifter, varav hälften rör utrikesrepresentationen. Av departementets personal tillhör en dryg tredjedel den administrativa avdelningen.

Fram till halvårsskiftet 1996 var departementet organiserat i en politisk avdelning, en handelsavdelning, en avdelning för internationellt utvecklings-samarbete och en rättsavdelning (jfr figur 3.1, där också antalet anställda vid olika enheter redovisas).

Den 1 juli 1996 ersattes vad Utrikesdepartementet beskriver som ”avdelningsorganisationens traditionella hierarki” med en matrisorganisation med integrerade beredningsformer (Utrikesdepartementet 1996). Den nya organisationen skall enligt departementet öka förutsättningarna för att föra en sammanhållen och enhetlig utrikespolitik, framför allt genom en tydligare ansvarsfördelning (a.a.).

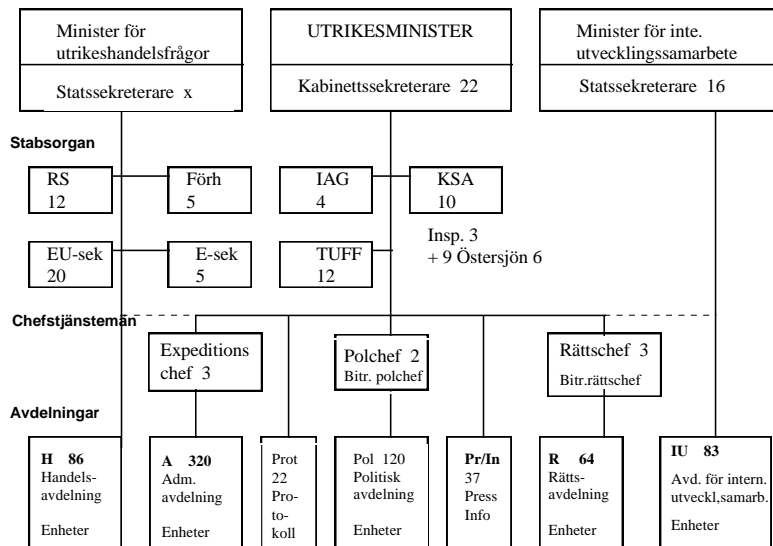
I sex s.k. geografiska enheter, med sammanlagt ca 160 anställda, handläggs ärenden som oberoende av sin karaktär har anknytning till ett speciellt geografiskt område. Detta ”integrerade grepp” bedöms leda till besparingar, åtminstone på sikt.

Arbetet vid de geografiska enheterna gäller främst Sveriges bilaterala förbindelser med respektive land. Bland annat frågor om Sveriges engagemang i internationella organisationer bereds fortfarande av s.k. funktionella enheter. Tolv sådana enheter har expertkompetens för speciella frågor eller svarar för administrativ eller annan service (jfr figur 3.2).

Figur 3.1 "Det gamla UD", enhetsindelning och antal anställda per enhet fram till den 1 juli 1996

1997/98:RR4Fel! Auto-textposten är inte definierad.

Bilaga 1



Källa: Utrikesdepartementet 1997

**Figur 3.2 "Det nya UD", enhetsindelning och antal anställda per enhet från den 1 juli 1997.**

Närings- och handelsdepartementet		UTRIKESDEPARTEMENTET			
Minister för handelsfrågor		UTRIKESMINISTER Departementschef		Minister för internationellt utvecklingsarbete	
Statssekr		Kabinettssekr	Statssekr	Statssekr	Statssekr
Kansli		Kansli 22	Bitr statssekr	Kansli 16	

Expeditionschef	3
Rättschef	2
Rättschef (EU)	2

Utrikesråd (politiska frågor)	9
Bitr utrikesråd	2
Utrikesråd (Int. utvecklingsarbete och migration)	2
Utrikesråd (utrikeshandel)	2

Inspektör	4	INSP	EU-sekretariat	20	EUS
-----------	---	------	----------------	----	-----

Press / Info	38	PIK
Protokoll	23	PROT

Idé- och analysgrupp	6	IAG
----------------------	---	-----

Rättssekretariat (EU)	12	ERS
Rättssekretariat	10	RS

Dokumentation	DOK
Ekonomi	
Fastigh. anst. villk.vid um	FAU
Informationsteknik (IT)	IT
Organisation	ORG
Personal	PA
Säkerhet/beredskap	SÄK

=316

Afrika / Mellanöstern	15+13	AFM
Amerika	13	AME
Asien / Oceanien	21	ASO
Central-/Östeuropa	43	EC
Europeisk Integration	32	Ei
Europeisk säkerhetspolitik	22	EP
Folkrätt/Mänsk. rättigh.	25	FMR
Global säkerhet	25	GS
Globalt samarbete	28	GC
Int handelspolitik	28	IH
Int. rättshjälp	23	IR
Int. utvecklingsarbete	29	IC
Konsulära frågor	23	KONS
Migrationspolitiska frågor	21	MP

KSA <sup>1</sup>	10	UTRIKESREPRESENTATIONEN
------------------	----	-------------------------

<sup>1</sup> KSA = Kansliet för Stockholmsbaserade ambassadörer

Källa: Utrikesdepartementet 1997

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Som ett resultat av verksamhetsplaneringen hösten 1996 delades Afrika- och Mellanösternheten i två enheter, dels MENA-enheten för Mellanöstern, inklusive Irak och Iran samt Nordafrika, dels AF-enheten för Afrika söder om Sahara (framgår inte av figuren över "Det nya UD").

Den administrativa funktionen berördes inte av omorganisationen. Under hösten 1996 påbörjades emellertid en översyn av administrationen. Under våren 1997 skall, enligt planerna, en omorganisation vara genomförd. Syftet är att rationalisera administrationen för att kunna ge de "operativa" enheterna såväl nödvändig service som mer resurser. Den operativa verksamhetens behov skall bli mer styrande. Omorganisationen av administrationen skall genom olika rationaliseringar frigöra minst 50 miljoner kronor de närmaste två budgetåren. Pengarna skall användas för andra prioriterade satsningar inom den operativa verksamheten (Utrikesdepartementet 1996).

### 3.3 Utrikesrepresentationen – en form för umgänget mellan nationer

De internationella sedvanerättsliga reglerna har kodifierats i två konventioner; 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser och 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser. I konventionerna definieras bl.a. beskickningspersonalens privilegier och immuniteter som varierar mellan olika personalgrupper, uppgifterna för diplomatiska beskickningar (ambassader) och för konsulat, hur och på vilka villkor statliga sändebud skall tas emot samt hur de skall uppträda m.m. Utdrag ur de båda Wienkonventionerna finns i underbilaga 3.

Umgänget mellan nationer bygger på respekt för varandra som nationer, på tradition, folkrätt och internationella överenskommelser. Utrikesrepresentationen ger förutsättningar för kommunikation nationer emellan.

#### Utlandsmyndigheter – begrepp och status

Regeringen beslutar om upprättande eller nedläggning av utlandsmyndigheter. Begreppet utlandsmyndighet, som förekom redan i Kungl. Maj:ts instruktion för utrikesrepresentationen av den 10 mars 1967, används bl.a. i instruktionerna för Regeringskansliet respektive utrikesrepresentationen som en sammanfattande benämning för ambassader, delegationer vid internationella organisationer och konsulat. Honorärkonsulaten är inte utlandsmyndigheter.

Utlandsmyndigheternas ställning som myndigheter är inte entydig. Somliga företrädare för utrikesförvaltningen beskriver utlandsmyndigheterna som självständiga förvaltningsmyndigheter. Se även avsnitt 8.2 om vad utredningen om utrikesförvaltningens inriktning och organisation sade i frågan år 1988. I en rapport från Utrikesdepartementets projekt- och utredningsgrupp sägs följande om begreppet utlandsmyndigheter och deras status:

Begreppet "myndighet" i betydelsen "offentligt organ" används i allmänhet för att beteckna de olika delarna av den organisation som bär upp den samlade offentliga verksamheten. Termen har därmed en vidsträckt innebörd.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Begreppet ”förvaltningsmyndighet” är mer begränsat och syftar på myndigheter med förvaltningsuppgifter. Det inkluderar inte regeringen och inte heller domstolarna. Utlandsmyndigheternas roll är enligt denna beskrivning inte uppenbar. Anknytningen till UD (Regeringskansliet) är här långt starkare än vad som i övriga statsförvaltningen gäller mellan förvaltningsmyndigheter och fackdepartement, men graden av självständighet i förhållande till UD anses ändå vara så stark att utlandsmyndigheten som sådan, åtminstone i vissa avseenden, får ställning som egen förvaltningsmyndighet. Följaktligen gäller förvaltningslagen (1986:223) vid handläggning av förvaltningsärenden och i fråga om myndigheternas serviceskyldighet. . . Bruket av begreppet ”myndighet” i fråga om beskickningar och konsulat är ett uttryck för det faktum att dessa utgör en del av den svenska statsförvaltningen (Utrikesdepartementet 1996).

Mot uppfattningen om utlandsmyndigheternas status som självständiga förvaltningsmyndigheter talar bl.a. följande förhållanden:

- att utrikesrepresentationen, i vilken utlandsmyndigheterna ingår, lyder under Regeringskansliet
- att utrikesförvaltningen i sin tur består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen tillsammans
- att en betydande del av utlandsmyndigheternas planering och all personalförsörjning, förutom i vissa avseenden avseende lokalanställda, beslutas av Utrikesdepartementet
- att bemanningen av utlandsmyndigheterna, förutom i vissa delar i fråga om lokalanställda, sker medelst arbetsledningsbeslut med stöd av den anställdes förflyttningsplikt
- att utlandsmyndigheterna inte lämnar egen anslagsframställan till regeringen
- att utrikesförvaltningens förvaltningskostnader anvisas på ett gemensamt ramanslag
- att utlandsmyndigheternas delegerade budgetansvar är avsevärt begränsat
- att utlandsmyndigheterna inte omfattas av kravet på resultatredovisning i den s.k. årsredovisningsförfordningen (1996:882).

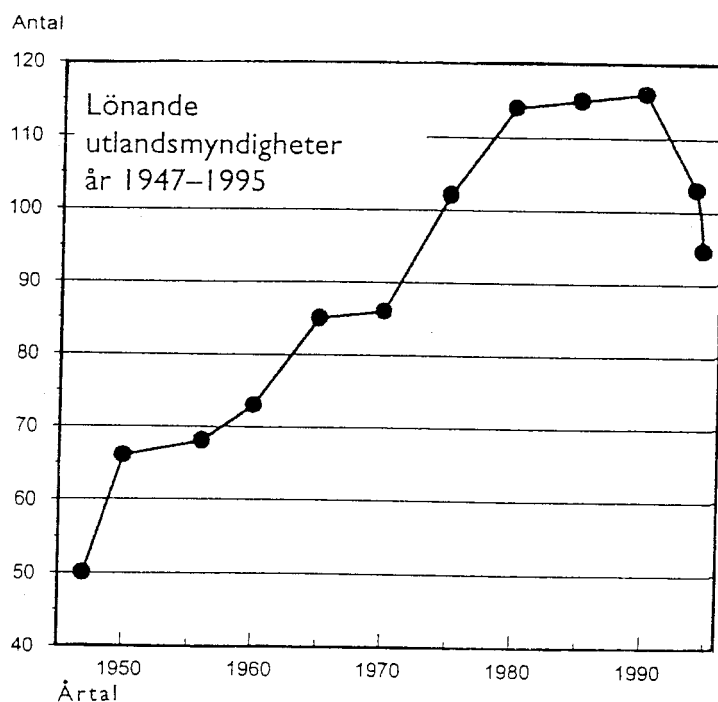
Av kapitel 6 framgår att cheferna själva endast förfogar över i genomsnitt 36 % av medlen för den egna utlandsmyndighetens totala kostnad. Det innebär att myndighetens chef (oftast ambassadören) visserligen har ansvar för myndighetens verksamhet, men ändå har ett mera begränsat inflytande över verksamheten än flertalet andra svenska myndighetschefer.

### **Utlandsmyndigheter – ambassader, delegationer och konsulat**

I slutet av 1950-talet fanns det i hela världen ett åttiotal självständiga nationer. Sverige hade då ett sextiotal utlandsmyndigheter (Utrikesdepartementet 1996). Antalet utlandsmyndigheter ökade under 1960-talet till ca 80 och under 1970-talet till ca 100. Utvecklingen av antalet utlandsmyndigheter åren 1947–1995 framgår av följande diagram.



**Figur 3.3 Utvecklingen av antalet utlandsmyndigheter åren 1947–1995**



Källa: UD-kuriren nr 1/1995

Vid årsskiftet 1995/96 hade antalet självständiga nationer ökat till 195. Den 1 juli 1996 fanns sammanlagt 95 utlandsmyndigheter fördelade på 82 ambassader, 6 delegationer vid internationella organisationer samt 6 generalkonsulat och 1 konsulat. Därefter har ytterligare fyra utlandsmyndigheter tillkommit. Bl.a. öppnades under hösten 1996 en ambassad i Luxemburg och en i Sarajevo samt ett konsulat i Shanghai. Ambassadernas, delegationernas och konsulatens placering våren 1997 framgår av kartan (s. 75). Fördelningen på delar av världen, den 1 juli 1996, redovisas i tabell 3.1.

**Tabell 3.1 Ambassader, delegationer och konsulat den 1 juli 1996 fördelade på delar av världen**

Del av världen	Ambassader	Delegationer	Konsulat
Europa	31 <sup>1</sup>	5	4
Nordamerika	2	1	1
Syd- och Centralamerika	10	–	–
Asien	21 <sup>2</sup>	–	2
Afrika	17	–	–
Oceanien	1	–	–
Summa	82	6	7

<sup>1</sup> I Berlin finns ett ambassadkansli

<sup>2</sup> Ambassaden i Bagdad obemannad

Källa: Utrikesdepartementet

1997/98:RR4Fel! Auto-textposten är inte definierad.

Bilaga 1

Företrädare för utrikesförvaltningen uppger etablerad internationell praxis som den viktigaste grunden för utlandsmyndigheternas geografiska placering. Det skulle enligt dessa uppfattas som en ovänlig handling, om Sverige inte var representerat i Norden, i övriga EU-länder (därav upprättandet av ambassaden i Luxemburg hösten 1996) eller i länder med vilka Sverige upprätthållit långvariga diplomatiska förbindelser.

Under 1990-talet har omfattande förändringar av utrikesrepresentationen genomförts. Myndigheter på 28 platser har lagts ned. Samtidigt har tio nya utlandsmyndigheter inrättats t.o.m. den 1 juli 1996. Under hösten 1996 inrättades ytterligare några utlandsmyndigheter och för närvarande uppgår antalet till 99 (prop. 1996/97:150). I budgetpropositionen 1990 säger regeringen att nedläggning av utlandsmyndigheter är en mycket känslig fråga (prop. 1989/90:100 bil. 5); ändå har som det viktigaste motivet för nedläggningarna angivits behovet av att minska utrikesförvaltningens utgifter. Angående nedläggningen av utlandsmyndigheter uttalade utrikesutskottet i sitt senaste budgetbetänkande:

Nedläggningen av myndigheter föregicks av en mycket noggrann prövning inom Utrikesdepartementet med deltagande av samtliga berörda avdelningar representerade bl.a. politik, bistånd och handel. I detta sammanhang vägdes olika intressen och prioriteringar mot varandra (bet. 1996/97:UU1).

Det viktigaste skälet för att inrätta nya myndigheter uppges vara Sveriges önskan att vara representerat i just det landet; en önskan som i sin tur baseras på uppfattningen att Sverige ”bör” vara representerat i bestämda länder, exempelvis i de baltiska staterna.

### **Integrerade ambassader**

Efter beslut av riksdagen år 1993 (prop. 1992/93:244, bet. 1992/93:UU26, rskr. 1992/93:342) integrerades biståndskontoren i SIDA:s fältorganisation i berörda ambassader. I propositionen anförde statsrådet som skäl för integrationen att kravet på ett helhetsperspektiv i bistånds- och utrikespolitiken, liksom bredden i utvecklingssamarbetet med flera organisationer verksamma i mottagarländerna, entydigt talade för en samordnad administration på fältet (prop. 1992/93:244).

Även utrikesutskottet framhöll i sitt betänkande vikten av att utrikespolitiken sågs och uppfattades i ett helhetsperspektiv men framhöll även att kraven på samordning av de svenska förbindelserna med enskilda länder och nödvändigheten av besparingar och ett effektivt resursutnyttjande i det svenska biståndet talade för en integration av fältorganisationen. Utskottet bedömde att effektivitetsvinster borde kunna göras genom att integrera fältadministrationen (bet. 1992/93:UU26).

Utskottet poängterade vikten av att den samlade yrkesmässiga kompetensen på biståndsområdet togs tillvara liksom att de chefer som skulle komma att rekryteras till de integrerade ambassaderna hade solid kunskap om och erfarenhet av utvecklingssamarbete.

De integrerade ambassaderna finns i 3 världsdelar och i 17 länder.

**Tabell 3.2 De integrerade ambassadernas fördelning på delar av världen och länder/huvudstäder den 1 juli 1996**

Afrika	Asien	Sydamerika
Namibia/Windhoek	Sri Lanka/Colombo	Nicaragua/Managua
Etiopien/Addis Abeba	Bangladesh/Dhaka	
Guinea Bissau/Bissau	Vietnam/Hanoi	
Tanzania/Dar es Salaam	Laos/Vientiane	
Botswana/Gaborone	Indien/New Dehli	
Zimbabwe/Harare		
Angola/Luanda		
Zambia/Lusaka		
Moçambique/Maputo		
Kenya/Nairobi		
Sydafrika/Pretoria		

Källa: Utrikesdepartementet

På de integrerade ambassaderna har chefen för ambassaden det övergripande ansvaret för samtliga verksamhetsområden, vilket inkluderar det utvecklings-samarbete som ligger inom ramen för Sidas verksamhet. Chefen för den integrerade ambassaden leder och fördelar arbetet. Chefen beslutar om ingående av avtal om biståndsinsatser inom ramen för den beslutanderätt som delegerats av Sida. Utrikesdepartementet respektive Sida bemannar, efter samråd med varandra, sina "egna" funktioner på de integrerade ambassaderna. För den personal som är anställd av Sida och som placeras på en integrerad ambassad är Sida ansvarig arbetsgivare.

På de integrerade ambassaderna används Sidas ekonomiadministrativa system. Sidas regelverk för ekonomiskt ansvar och befogenhet, bokföring, internkontroll och redovisning tillämpas. Varje månad fakturerar Sida Utrikesdepartementet för departementets del av utlandsmyndighetens driftkostnader i enlighet med en för varje integrerad myndighet framräknad schablon. Exempel på hur driftkostnaderna fördelas mellan Utrikesdepartementet och Sida framgår av tabell 3.3.

**Tabell 3.3 Procentuell andel av kostnaderna vid integrerade ambassader den 1 januari 1995**

Land	Utrikesdepartementet	Sida
Angola	58 %	42 %
Guinea-Bissau	27 %	73 %
Indien	69 %	31 %
Botswana	47 %	53 %
Moçambique	42 %	58 %

Källa: Utrikesdepartementet

Riksrevisionsverket reviderar de integrerade ambassaderna.

### En svensk ambassad, inre och yttre avdelning

Ambassadernas organisation och indelning varierar bl.a. beroende på lokalernas utformning. Vissa generella kännetecken finns dock. Sålunda är flertalet ambassader indelade i en inre och en yttre avdelning.

1997/98:RR4Fel! Auto-textposten är inte definierad.

Bilaga 1

Ambassadens konsulära verksamhet är inrymd i den yttre avdelningen och har öppet för allmänheten, ofta på vardagsförmiddagarna. I anslutning till mottagningen kan det finnas små rum där personer med mera komplicerade privata ärenden kan samtala mer ostört med personalen. De konsulära frågorna handläggs ofta av lokalanställd personal.

Den yttre avdelningen hålls av säkerhetsskäl åtskild från den inre avdelningen, där större delen av den utsända personalen arbetar och där konfidentiell information hanteras.

### Sidoackreditering

Vissa ambassader har ett bevakningsansvar för ett eller flera länder utanför verksamhetslandet. Den svenska ambassadören är på så sätt officiellt ackrediterad även i det land eller de länder där Sverige saknar fast representation utöver honorärkonsulaten. Sammanlagt har Sverige sidoackrediterade ambassadörer i ett sextiotal stater. Enligt en intern utredning inom Utrikesdepartementet har antalet sidoackrediteringar ökat som en följd av besparingskraven.

**Figur 3.4 De sidoackrediterade ambassadörernas huvud- och sidoackrediteringsländer. Av uppställningen framgår beskickningsort och inom parentes den stat i vilken vederbörande är ackrediterad**

### 35 ambassadörer – 64 länder

**Abidjan (Elfenbenskusten):** Lomé (Togo), Ouagadougou (Burkina Faso), Porto Novo (Benin)

**Addis Abeba (Etiopien):** Djibouti (Republiken Djibouti), Asmara (Eritrea)

**Bangkok (Thailand):** Rangoon (Myanmar), Vientiane (Laos), Phnom-Penh (Kambodja)

**Bern (Schweiz):** Vaduz (Liechtenstein)

**Budapest (Ungern):** Chisinau (Moldavien)

**Buenos Aires (Argentina):** Asunción (Paraguay), Montevideo (Uruguay)

**Canberra (Australien):** Wellington (Nya Zeeland)

**Caracas (Venezuela):** Port of Spain (Trinidad och Tobago), Georgetown (Guyana), Paramaribo (Surinam)

**Damaskus (Syrien):** Beirut (Libanon)

**Gaborone (Botswana):** Maseru (Lesotho)

**Guatemala (Guatemala):** Belmopan (Belize), San Salvador (El Salvador), Tegucigalpa (Honduras)

**Heliga Stolen:** San Marino (San Marino)

**Kairo (Egypten):** Khartoum (Sudan)

**Kuwait (Kuwait):** Abu Dhabi (Förenade Arabemiraten), Doha (Qatar), Manama (Bahrain)

**Lagos (Nigeria):** Accra (Ghana)

**Lima (Peru):** La Paz (Bolivia)

**Luanda (Angola):** Sao Tomé (Sao Tomé och Príncipe)

**Lusaka (Zambia):** Lilongwe (Malawi)

1997/98:RR4Fel! Auto-textposten är inte definierad.

Bilaga 1

**Madrid (Spanien):** Andorra la Vella (Andorra)  
**Managua (Nicaragua):** San José (Costa Rica), Panamá (Panamá)  
**Manila (Filippinerna):** Koror (Palau)  
**Maputo (Moçambique):** Mbabane (Swaziland)  
**Moskva (Ryssland):** Alma-Ata (Kazakstan), Asjchabad (Turkmenistan), Baku (Azerbajdzjan), Bisjkek (Kirgizistan), Jerevan (Armenien), Minsk (Vitryssland), Tasjkent (Uzbekistan), Tbilisi (Georgien), Dusanbe (Tadzjikistan)  
**Nairobi (Kenya):** Bujumbura (Burundi), Kampala (Uganda), Kigali (Rwanda)  
**New Dehli (Indien):** Colombo (Sri Lanka), Kathmandu (Nepal), Thimphu (Bhutan), Malé (Maldiverna)  
**Ottawa (Kanada):** Nassau (Bahamas)  
**Peking (Kina):** Pyongyang (Demokratiska Folkrepubliken Korea), Ulan Bator (Mongoliet)  
**Prag (Tjeckien):** Bratislava (Slovakien)  
**Riyadh (Saudiarabien):** Muscat (Oman), Sana (Yemen)  
**Rom (Italien):** Tirana (Albanien)  
**Santa Fé de Bogotá (Colombia):** Quito (Ecuador)  
**Singapore (Singapore):** Bandar Seri Begawan (Brunei)  
**Tel Aviv (Israel):** Nicosia (Cypern)  
**Tokyo (Japan):** Majuro (Marshallöarna), Pohnpei (Mikronesien)  
**Wien (Österrike):** Ljubljana (Slovenien)

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### Kansliet för Stockholmsbaserade ambassadörer

En försöksverksamhet med Stockholmsbaserade ambassadörer inleddes år 1979. Sedan dess – och framför allt under första hälften av 1990-talet – har verksamheten utvidgats. I februari 1997 var sex ambassadörer med arbetsplats i Utrikesdepartementet i Stockholm ambassadörer i sammanlagt 40 länder. Deras verksamhet har organisatoriskt sammanförts i ett kansli med en kanslichef. Kanslichefen är ansvarig för de konsulära och administrativa frågorna.

Antalet utlänningsärenden uppgick år 1996 till drygt 2 000, de flesta viseringsärenden.

Det saknas beräkningar av vilka kostnadsminskningar den Stockholmsbaserade verksamheten har medfört. Överslagsmässigt jämför man beloppen ”en och en halv miljon kronor för en utsänd UD-anställd” och ”350 000 kronor för en UD-anställd i Stockholm”. Ambassadörerna i Stockholm har för budgetåret 1997 en resebudget på 2,2 miljoner kronor till sitt förfogande.

En Stockholmsbaserad ambassadör besöker sina länder under en vecka–tio dagar varje år. Vissa länder besöks flera gånger. Besöken förbereds genom kontakter med berörda enheter i Utrikesdepartementet, med Sida, Svenska Institutet och Exportrådet. Berörda honorärkonsuler utformar därefter ett besöksprogram och ordnar tider för sammanträffanden med regeringsmedlemmar, EU-ambassadören, svenskar som arbetar i internationella organisationer eller andra beskickningschefer. Om inte särskilda skäl föreligger in-

formerar inte honorärkonsulerna om vilka frågor som ambassadören avser att diskutera under sitt besök. Inte sällan uppmärksammas besöket i nationella media.

Under resten av året följer ambassadörerna utvecklingen i "sina" länder genom internationella tidningar och tidskrifter, genom nyhetskanaler i TV och via radio (t.ex. BBC). Deras rapporter handlar om såväl politiska frågor som frågor med anknytning till mänskliga rättigheter, landets stabilitet, landets ekonomiska utveckling på sikt, dess ställningstaganden i internationella forum samt förutsättningarna för svensk handel.

Med Stockholmsbaserad verksamhet följer enligt intervjuade ambassadörer flera nackdelar. Stockholmsbaserade ambassadörer har svårt att utveckla någon känsla för vad som rör sig i landet och regionen. Kontakterna med landets tjänstemän, liksom med kollegerna på plats, blir alltför sporadiska. Även om en Stockholmsbaserad ambassadör mycket väl kan ta fram bra bakgrundsinformation, saknar ambassadören de "djupdimensioner" man får genom dagliga kontakter.

– Vi ger en flack bild av våra länder, säger de Stockholmsbaserade ambassadörerna.

**Figur 3.5 De Stockholmsbaserade ambassadörernas ackrediteringsländer. Av uppställningen framgår beskickningsort och inom parentes den stat i vilken vederbörande är ackrediterad**

### **Sex ambassadörer – 40 länder**

De sex Stockholmsbaserade ambassadörerna är ackrediterade i följande länder (40 st):

1. Banqui (Centralafrikanska republiken), Brazzaville (Folkrepubliken Kongo), Kinshasa (Zaire), Libreville (Gabon), Malabo (Ekvatorialguinea), Yaoundé (Kamerun), Bissau (Guinea Bissau), Praia (Kap Verde), N'Djamena (Tchad)
2. Banjul (Gambia), Freetown (Sierra Leone), Monrovia (Liberia)
3. Bamako (Mali), Conakry (Republiken Guinea), Dakar (Senegal), Niamey (Niger), Nouakchott (Mauritanien), Tripoli (Libyen)
4. Antananarivo (Madagaskar), Mogadishu (Somalia), Moroni (Comorererna), Port Louis (Mauritius), Valetta (Malta), Victoria (Seychellerna)
5. Basseterre (St. Christopher och Nevis), Castries (St. Lucia), Kingston (Jamaica), Kingstown (St. Vincent och Grenadinerna), Port-au-Prince (Haiti), Roseau (Dominica), Santo Domingo (Dominikanska Republiken), St. George's (Grenada), St. John's (Antiqua och Barbuda) och fr.o.m. våren -97 Bridgetown (Barbados)
6. Apia (Västra Samoa), Nuku'alofa (Tonga), Suva (Fiji), Honiara (Salomonöarna), Port Moresby (Papua Nya Guinea), Port Vila (Vanuatu)

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

## Honorärkonsulat

Honorärkonsulat inrättas av Utrikesdepartementet på förslag av ambassaden i berört verksamhetsland. Konsulaten är dock underställda ambassaden i de länder där de är belägna. Kontakterna med svenska myndigheter förmedlas också i allmänhet av ambassaden (UF 1994:25).

Den 1 juli 1996 hade Sverige 424 honorärkonsulat. Dessa var fördelade på delar av världen i enlighet med tabellen.

**Tabell 3.4 Honorärkonsulat den 1 juli 1996 fördelade på delar av världen**

Del av världen	Antal konsulat/varav antal vakantsatta
Europa	211 / 5
Nordamerika	46 / 2
Syd- och Centralamerika	61 / 6
Asien	40 / 3
Afrika	47 / 8
Oceanien	19 / 1
Summa	424 / 25

Källa: Utrikesdepartementet

Honorärkonsuln skall ha en tryggad och ansedd ställning i verksamhetslandet. Konsuln, som förordnas för fyra år i taget, skall tillvarata Sveriges intressen inom sitt distrikt. Uppgiften betraktas som ett hedersuppdrag och är därför oavlönad. Konsuln får dock ersättning för direkta utgifter i arbetet.

Av Utrikesdepartementet beskrivs honorärkonsulaten som viktiga repli-punkter, särskilt i länder med sidoackrediterade eller Stockholmsbaserade ambassadörer (Utrikesdepartementet 1996). Flera intervjuade ambassadörer beskriver systemet med honorärkonsuler som ”billigt och utmärkt”. Trots det menar de att något egentligt behov av att utöka antalet honorärkonsulat inte föreligger; möjligen kan frågan bli aktuell om antalet turister ökar eller kommunikationerna till Sverige skulle förändras på något avgörande sätt.

## Besök hos två honorärkonsuler

I England finns 21 honorärkonsuler. Två av dessa har intervjuats under granskningen.

*Agneta Fitch* har bott i England i 25 år. Hon är advokat i Brighton, specialist på avtal om kommersiella fastigheter.

Agneta blev svensk honorärkonsul 1987 och har ”hunnit med” tre ambassadörer och tre generalkonsuler. Hon åtog sig uppgiften eftersom ”det bara inte gick att säga nej”. Om inget särskilt inträffar fortsätter hon nog som honorärkonsul till sin pensionering.

Agneta säger att hon ”väver in” uppgiften som honorärkonsul i sitt ordinarie arbete. En honorärkonsul gör ”vad som helst”; hjälper till med att förnya pass och körkort och tillhandahåller upplysningar av allehanda slag. Det kan handla om tullbestämmelser, ärvda möbler som skall fraktas till Sverige, studiemedel eller flyktingfrågor. Vissa dagar tar Agneta emot flera besök och får åtskilliga telefonsamtal. Omkring 200 personer kom för att rösta i ett av de senaste valen. Därefter kan det gå veckor utan att någon hör av sig.

På sitt tjänsterum förvarar Agneta gamla svenska telefonkataloger, Utrikesdepartementets katalog, en handbok för honorärkonsuler, Handelskammarens katalog, broschyrer från Svenska Institutet och liknande information. Tidningen Sverige Nytt kommer en gång per vecka. I övrigt hämtar Agneta de uppgifter hon behöver från ambassaden. Hon är också van vid att förmedla kontakter till dem som ringer. – Jag sätter folk i rätt riktning, säger Agneta Fitch.

Anders Aronsson är bosatt i Middlesbrough sedan nio år, präst i Svenska kyrkan och svensk honorärkonsul. Tidigare har han varit honorärkonsul i Alexandria. Anders övertog uppgiften från en brittisk skeppsagentfamilj som innehaft konsulatet i generationer. Beskrivningen av Agnetas arbete som konsul i Brighton stämmer väl överens med hur det fungerar även i Middlesbrough.

Svenska kyrkan i Middlesbrough utgör en samlingspunkt för skandinaver, både för dem som bor i området och för besökande. De konsulära uppgifterna blandas med det kyrkliga arbetet, i vilket hela personalen i kyrkan blir involverad.

Anders anser att ambassaden har för korta öppettider.

– Kyrkan har längre öppettider och det finns oftast någon i kyrkan som kan nås personligen eller per telefon alla tider på dygnet. Därför blir det ofta hit människor vänder sig för att få hjälp, säger Anders. Vi vet ju av erfarenhet att när något inträffar är det efter kontorstid, på fredagskvällar eller under semesterperioden.

### **Utrikesdepartementets utredning om alternativa former för utrikesrepresentationen**

En projekt- och utredningsgrupp inom Utrikesdepartementet, PUG, presenterade hösten 1996 sina förslag till alternativa former för utrikesrepresentationen.

Flera förhållanden talar enligt PUG för att nya organisationsformer för utrikesrepresentationen prövas i framtiden. I en alltmer internationaliserad värld ställs ökande och delvis nya krav på representationen. Samtidigt öppnas nya kommunikationsmöjligheter, vilket kan ge förvaltningen förutsättningar att klara av fortsatta besparingskrav.

Utredningen diskuterar förutom redan prövade organisationsformer, följande alternativ:

- minikanslier i vilka verksamheten begränsas så att den kan utföras med en enda handläggare
- nordiskt samarbete i form av främst lokalmässig och administrativ samordning
- samarbete med andra EU-länder, framför allt på det konsulära området
- entreprenörsverksamhet, där avtal träffas med en lokal representant för Sverige vilken ges ställning som karriärkonsul
- speciellt förordnat sändebud som i ambassadörs ställe anmäls som chargé d'affaires.



Utredningen menar att valet av organisationsform är avhängigt av verksamhetslandets karaktär, verksamhetens art och möjligheterna att engagera nya personalkategorier i verksamheten. Utredningen föreslår att alternativa organisationsformer övervägs inför varje förändring av utrikesrepresentationen (a.a.).

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### 3.4 Modern teknik och kurirpost inom utrikesförvaltningen

#### *Modern teknik*

Budgetåret 1992/93 hade samtliga utlandsmyndigheter, med några få undantag, utrustats med minst en persondator. Persondatorn skulle bl.a. användas för datoriserad redovisning. 760 arbetsplatser utomlands och 710 arbetsplatser på Utrikesdepartementet hade fram till samma år utrustats med persondatorer och minidatorer (prop. 1992/93:100 bil. 4).

I den senaste budgetpropositionen sades följande om den tekniska utvecklingen i utrikesförvaltningen:

Sedan övergång till en s.k. ny teknisk plattform för ADB och kommunikation i stort sett genomförts vid departementet fortsätter denna tekniska modernisering under kommande år vid utlandsmyndigheterna. Investeringarna inom telekommunikationsområdet har redan medfört minskade kostnader för utlandsmyndigheterna (prop. 1996/97:1 UO 5).

I Utrikesdepartementets verksamhetsuppdrag för 1997 sägs att varje utlandsmyndighet själv får bedöma vikten av att t.ex. installera Internet då kostnaderna för detta belastar de delegerade budgetarna. Utlandsmyndigheterna skall framdeles även kunna ta del av Utrikesdepartementets interna informationssystem – Intranet. För de utlandsmyndigheter som ligger långt ner på utrikesförvaltningens installationsplan kan, om de har stort behov av ny teknik, till departementets inköpssektion ställas ett skriftligt önskemål om att få ett s.k. PC-paket. PC-paketet består av en fristående PC och en skrivare (Utrikesdepartementet 1996).

Utrikesförvaltningens totala nettokostnader för ADB och kommunikationsdrift uppgick budgetåret 1995/96 (18 månader) till 56 miljoner kronor, eller 2,5 % av hela ramanslaget. Den totala kostnaden för utlandsmyndigheterna uppgick till 8,1 miljoner kronor, eller 15 % av kostnadsslaget. Till utlandsmyndigheterna var medel för 22 % av deras totala kostnader för ADB och kommunikationsdrift delegerade.

#### *Kurirpost*

Kurirpost skall hämtas och lämnas på flygplatser av en utsänd tjänsteman. Den utsände skall åtföljas av en chaufför och kuriren skall hämtas och lämnas i direkt anslutning till flygplanets ankomst respektive avgång.

Expeditionschefen på Utrikesdepartementet kan i vissa fall, om t.ex. en utsänd tjänsteman hastigt blir sjuk, fatta beslut om att en lokalanställd svensk medborgare eller en utsänd diplomatisk representant för ett annat nordiskt land får hämta och lämna kuriren. Detta kan även ske om ”kurirväxlingen”

på grund av att det är långt till flygplatsen eller annan olägenhet är mycket betungande.

Man skiljer mellan A- och B-kurirer. A-kuriren innehåller diplomatisk post och B-kuriren diplomatisk flygfrakt.

Hantering av kurirerna omgärdas av ett omfattande regelsystem.

Utrikesförvaltningens totala nettokostnad för kurir- och fraktkostnader uppgick under budgetåret 1995/96 (18 månader) till 14,5 miljoner kronor, vilket utgjorde 0,06 % av utrikesförvaltningens totala kostnader. 28 % av dessa medel hade delegerats till utlandsmyndigheterna.

#### *Revisorernas besök i Sydafrika och Namibia – iakttagelser*

Vid revisorernas besök i Sydafrika uttrycktes stor tillfredsställelse med den moderna tekniken, speciellt med e-posten. Dock saknades fortfarande en kryptofax.

Vid ambassaden i Namibia hade man under lång tid varit missnöjd med sin datorkapacitet och sina möjligheter att via dator kommunicera med omvärlden. Sedan hösten 1995 hade ambassaden haft problem med de datorer och skrivare som skickats från Stockholm. I oktober 1996 påbörjades förberedelserna för installation av nätverk. Till Namibia anlände den dag revisorerna var där tio nya datorer förpackade i lådor och kurirsäckar. Man skulle installera Word Perfect och utbilda all personal i Windows och ordbehandling. Samtidigt visste man att både Sida och Utrikesdepartementet skulle gå över till Word, vilket skulle påbörjas under januari 1997 och avslutas i början av år 1998. På ambassaden menade man att man på ett enklare sätt och till samma pris hade kunnat upphandla modern utrustning i Namibia. Man hade då också fått garantier mot skador och fel. Vid en kontakt med ambassaden i februari 1997 framgick dock att alla problem var lösta och att personalen vid ambassaden var nöjd med installation och utbildning i samband med att den nya utrustningen levererades.

Även i Namibia saknades kryptofax. Kurirposten hämtades i Pretoria. Diarier fördes manuellt.

Enligt Utrikesdepartementet skall installationen av det datoriserade diariet påbörjas vid utlandsmyndigheterna under år 1997 och avslutas under år 1998.

### 3.5 Ny organisation för Regeringskansliet

Inom loppet av ett år har Regeringskansliet omorganiserats vid flera tillfällen. I samband med regeringsombildningen i mars månad 1996 genomfördes förändringar som även berörde Utrikesdepartementet. Bland annat reducerades antalet statsråd vid Utrikesdepartementet från tre till två. Utrikeshandelsministerns funktion överfördes till Närings- och handelsdepartementet. Utrikeshandelsministerns uppgift som EU-minister togs bort. I den nya regeringen lades många löpande EU-frågor på utrikesministerns bord. Inrikespolitiska frågor med EU-anknytning som behöver samordnas sköts av Statsrådsberedningen. I övrigt ingår EU-frågor som en del i det ordinarie arbetet för hela regeringen. För kontinuiteten svarar EU-sekretariatet på Utrikesde-

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

partementet. EU-sekretariatet är även efter regeringsombildningen 1996 placerat i Utrikesdepartementet direkt under utrikesministern.

Den första januari 1997 omorganiserades Regeringskansliet formellt till en myndighet. Det praktiska genomförandet sägs dock ta något längre tid. Bl.a. kvarstår vissa frågor beträffande Utrikesdepartementet.

Motiven för omorganisationen redovisas i 1996 års budgetproposition. Där framhålls att den ökande internationaliseringen under senare år, främst till följd av Sveriges medlemskap i EU, har fått vittgående konsekvenser för arbetet i hela den svenska statsförvaltningen. Internationaliseringen sägs ha påverkat Regeringskansliet mest varför stora resurser måste avdelas för att möjliggöra ett effektivt deltagande på alla nivåer i beslutsprocessen (prop. 1996/97:1).

Ett annat skäl sägs vara att de stora omställningar som pågår inom den offentliga sektorn i form av t.ex. anslagsminskningar, delegering av beslutanderätt samt den fortsatta utvecklingen av mål- och resultatstyrningen förutsätter att rollfördelningen och formerna för samverkan mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna omprövas och förnyas (a.a.).

Mot denna bakgrund är det nödvändigt att anpassa Regeringskansliets organisation och arbetsformer till de stora krav som ställs på den högsta ledningen av statsförvaltningen. Som ett led i detta pågår ett arbete med sikte på att den 1 januari föra samman Regeringskansliets för närvarande femton myndigheter till *en* sammanhållen myndighet. Regeringsformens krav på indelningen av Regeringskansliet i departement (RF 7:1) kan tillgodoses inom ramen för en sådan konstruktion samtidigt som en ökad flexibilitet vinnns för att anpassa Regeringskansliet efter aktuella krav på insatser gentemot olika grenar av statsförvaltningen och reformverksamhetens inriktning. Den sedan budgetåret 1994/95 tillämpade anslagskonstruktionen med att riksdagen anvisar ett gemensamt anslag för departementen ger förutsättningar för detta (a.a.)

Samtliga departement, Statsrådsberedningen och förvaltningskontoret fick redan före omorganisationen sina förvaltningsmedel över ett gemensamt anslag. Utrikesdepartementet har emellertid fortfarande ett eget ramanslag för utrikesförvaltningen. Hur detta anslag skall hanteras i den nya myndigheten är en av de frågor som ännu inte fått sin lösning. Av budgetpropositionen framgår att gränsdragningen mellan det som utgör Utrikesdepartementets specifika uppgifter, ”såsom beredning och expediering av regeringsärenden samt biträde åt statsråden i deras egenskap av regeringsledamöter”, och vad som är mer hänförligt till utrikesrepresentationen kräver närmare överväganden. Det ansågs därför tveksamt huruvida Utrikesdepartementet i teknisk mening skulle kunna ingå i myndigheten Regeringskansliet redan under budgetåret 1997.

Utrikesdepartementet har framfört att en viktig utgångspunkt för departementets deltagande i omorganisationen är att det vid sammanslagningen måste tas särskilda hänsyn till Utrikesdepartementets organisation. De skäl som framförts är dels att Utrikesdepartementet har myndighets- och verksamfunktioner, dels att många av de UD-anställda har s.k. förflyttningsplikt.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### 3.6 Utrikesförvaltningar i några andra länder

Här sammanfattas huvuddragen i den omorganisation som det nederländska utrikesministeriet nyligen genomfört. Även Storbritanniens anpassning av utrikesförvaltningen för att motsvara ökade krav på export- och investeringsfrämjande insatser sammanfattas i korthet. Dessutom lämnas uppgifter om utrikesförvaltningen i ytterligare några länder.

#### Utrikesministeriet i Nederländerna

Det nederländska Utrikesministeriet har liksom det svenska just genomfört en omorganisation. Motivet för omorganisationen var att effektivisera Utrikesministeriets organisation i syfte att förbättra regeringens möjligheter att vara följsam till de ständiga internationella förändringarna. Omorganisationen har inneburit att man, så långt det har varit möjligt, separerat ansvaret för handläggningen av politiska frågor och verkställighetsfrågor. Nu finns det fyra olika slags enheter på departementet. Dessa är arbetsenheter för bilaterala, multilaterala och politiska frågor. Därutöver finns särskilda arbetsenheter. De bilaterala enheterna samlar information om länderna i sina respektive geografiska områden, uppgifter som de politiska enheterna utnyttjar i sitt arbete med säkerhetspolitik, ekonomiskt samarbete, humanitärt bistånd m.m. De multilaterala enheterna svarar t.ex. för frågor om europeisk integration och frågor rörande FN. Bland arbetsenheterna återfinns rättsenheten, protokollet, revisionsenheten m.fl.

I rapporten *The Foreign Policy of the Netherlands – A Review* från 1995 återges den syn på Nederländernas exportfrämjande verksamhet som ligger till grund för den omorganisation av utrikesförvaltningen som genomfördes under 1996.

I rapporten konstateras inledningsvis att den nya organisationen kräver ett utvidgat samarbete mellan departementen. Eftersom Ekonomidepartementet svarade för den ekonomiska politiken krävdes också dagliga kontakter med avdelningarna på Utrikesministeriet samtidigt som den information som avdelningarna samlade in också behövde komma till Ekonomidepartementets kännedom. Existerande kommunikationsvägar skulle utnyttjas bättre och utbytet av personal mellan departementen skulle underlättas. Vidare skulle det på varje regional enhet finnas en tjänsteman som svarade för kontakterna mellan de två departementen.

Stor vikt lades också vid att departementen hade en tydlig ansvarsfördelning beträffande kontakterna med den kommersiella sektorn. Ekonomidepartementet hade det övergripande ansvaret, men eftersom även Utrikesministeriet deltog i arbetet var departementen tvungna att informera varandra om vilka kontakter som tagits.

Samarbetet mellan det ekonomiska informationsrådet (EVD) och Utrikesministeriet behövde vidareutvecklas genom att EVD bättre utnyttjade den nya organisationen inom utrikesförvaltningen. Därmed skulle man kunna ge bättre service till den kommersiella sektorn, inte minst beträffande länderinformation.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Det nederländska intresset för ekonomi och handel ansågs spela en viktig roll för ambassadernas och konsulatens arbetsuppgifter. Som ett resultat av detta skulle den kommersiella sektorn få lämpligt stöd i sitt arbete, särskilt i länder med snabbt växande ekonomier. Behovet av sådant stöd ansågs vara ännu större i länder där den politiska, sociala och ekonomiska strukturen nästan krävde statlig inblandning för att man skulle kunna nå framgång.

Utlandsmyndigheterna ansågs därför kunna utnyttjas maximalt och på de ambassader där det fanns behov skulle ekonomiska avdelningar återinföras. Nya kontor skulle öppnas på en rad platser men av effektivitets- och kostnadsskäl skulle dessa inte behöva ha den traditionella formen för ambassader eller konsulat. T.ex. borde man överväga möjligheten att införa ekonomiska stödenheter.

För att kunna utföra sitt arbete skulle utlandsmyndigheterna även fortsättningsvis ha täta kontakter med ministeriet i Haag. Ett nära samarbete krävdes således, men formerna för samarbetet skulle vara annorlunda jämfört med tidigare. Utlandsmyndigheterna skulle så långt som möjligt göras autonoma, vilket i praktiken innebar att utrikesministeriet skulle få en ny roll; i stället för att vara allestädes närvarande skulle det fungera som en allmän vägledare. Utlandsmyndigheterna skulle därmed bli självständigare vid utförandet av sina uppgifter. Endast ramar för myndigheternas arbete skulle dras upp, vilket inte bara skulle leda till att myndigheterna gavs större frihet i sin förvaltning utan t.ex. också beträffande implementering av handlingsprogram.

Man bedömde att det skulle dröja innan den nya ordningen uppnåts i sin helhet, men konstaterade att den existerande centraliserade modellen oundvikligen behövde förändras för att höja effektiviteten inom utrikesförvaltningen.

Med stöd av dessa synpunkter har det nederländska utrikesministeriet organiserats i en matrismodell som påminner om det svenska Utrikesdepartementets nya organisation.

### **Handelsfrämjande i Storbritanniens utrikesförvaltning**

Storbritannien har anpassat sin utrikesförvaltning till de senaste årens ökade krav på export- och investeringsfrämjande insatser. Drygt 35 % av den utsända personalens arbetstid och över 25 % av kostnaderna för utrikesrepresentationen kan i dag hänföras till handelsfrämjande verksamhet. Insatserna har bl.a. bidragit till att Storbritannien är mottagare av ca 40 % av nordamerikanska och östasiatiska investeringar i EU-länderna.

Målen för den handelsfrämjande verksamheten är att skapa goda förutsättningar för företagen att utveckla sina affärskontakter utomlands, att ge företagen information så att de kan utarbeta strategier för sina utländska marknader samt att hjälpa företagen att omsätta strategierna i praktiken. Målen förverkligas genom att utrikesförvaltningen förser såväl brittiska företag som vill exportera sina produkter utomlands som utländska företag som vill investera i Storbritannien med pålitlig information. Vid sidan av utrikesrepresentationen har *Invest in Britain Bureau*, den brittiska motsvarigheten till ISA, 19 representationskontor runt om i världen. Kontoren är normalt knutna till utrikesförvaltningens beskickningar.

I en utvärdering (april -96) av utrikesministeriets och handels- och industridepartementets gemensamma ansträngningar att öka exporten i Sydostasien fann man att brittiska företag lyckats exportera för 345 miljoner pund under den studerade perioden. Exporten översteg med nästan 80 gånger det belopp som den handelsfrämjande verksamheten hade kostat att driva.

Ett nyligen startat samarbetsprojekt mellan utrikesministeriet och Handels- och industridepartementet – Professionalism In Trade initiative – innebär att den personal som arbetar med handelsfrämjande skall utbildas för att få bästa möjliga kunskaper om och erfarenheter av handelns behov och hur utrikesförvaltningen kan hjälpa till på bästa sätt.

Företrädare för den brittiska utrikesförvaltningen menar att, på samma sätt som ett företag hela tiden måste anpassa sig till nya krav och nya möjligheter på de internationella marknaderna, måste även utrikesförvaltningen kontinuerligt anpassas för att kunna fylla sin handelsfrämjande funktion (Sir John Coles, 1996).

### Utrikesförvaltningar i några länder

I följande tabeller redovisas uppgifter om antalet anställda samt antalet utlandsmyndigheter och honorärkonsulat liksom dessas geografiska fördelning för utrikesförvaltningarna i några länder.

**Tabell 3.5 Antal anställda i några länders utrikesförvaltningar**

	Totalt i utrikesförvaltningen	Utrikesministeriet	Utlandsmyndigheter /motsv.	Lokalt	Kommentar
Danmark	2 389	881	658	850	
Finland	2 483	894 fast 131 visstid	530 fast 98 visstid	830	
Island	128	54	50	24	
Kanada	ca 7 650	>2 000	944	4 285	I totalsumman ingår 350 personer som är anställda på korttid eller är tjänstlediga
Nederländerna	4 408	1 753	1 355	1 300	
Norge	1 690	620	470	600	De lokalanställda inkluderar även specialister
Schweiz	ca 1 950	ca 630	ca 1 270	50	De lokalt anställda har kommersiella och exportfrämjande funktioner och rekryteras från verksamhetslandets befolkning
Sverige <sup>1</sup>	ca 2 347	918	529	ca 900	

<sup>1</sup> Uppgifterna avser 1996.

Källa: Uppgifterna är inhämtade från svenska ambassader i berörda länder och från respektive lands utrikesministerium eller ambassad i Stockholm

Av tabellen framgår att skillnaderna i antalet anställda liksom deras fördelning mellan hemma- respektive utlandsorganisationerna är minst i Danmark, Finland och Sverige. Kanada har den största andelen lokalanställda och

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Island den minsta. Island med sina 128 anställda har den absolut minsta utrikesförvaltningen vilket även återspeglas i följande tabeller. I dessa redovisas de olika ländernas utlandsmyndigheter och honorärkonsulat (antal och geografisk spridning). Tabellerna visar att de olika länderna skiljer sig en hel del från varandra avseende dels totalt antal ambassader, delegationer och konsulat, dels den antalsmässiga fördelningen av olika utlandsmyndigheter och honorärkonsulat. Schweiz har det största antalet konsulat. Det bör i sammanhanget nämnas att utlandsschweizare är skyldiga att anmäla sig till närmaste ambassad eller konsulat. Island har det minsta antalet utlandsmyndigheter (13).

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

**Tabell 3.6 Antal ambassader, delegationer och konsulat i några länders utrikesförvaltningar**

	Ambassader	Fasta delegationer	Konsulat	Honorärkonsulat	Kommentar
Danmark	73	7	18	469	Två representationskontor.
Finland	63	6	8	403	En ambassadör i Helsingfors med ansvar för 13 länder. Honorärkonsulaten är fördelade på 53 länder.
Island	10	3	0	ca 175	
Kanada	91 <sup>1</sup>	8	30	88	Quebec har egen representation på viktigare orter. Ytterligare 10 honorärkonsulat planeras.
Nederländerna	101 <sup>2</sup>	13	26	377	En representation i den palestinska delen av Jeriko. Nya ambassader planerade i Beirut och Riga och ett generalkonsulat i Guangzhou från slutet av 1996.
Norge	69 (enligt handboken)	8	13	420	Obs! 13 konsulat enl. stencil, jfr nedan + 1 i Bagdad enl. Handbok där inte Shanghai finns med
Schweiz	91	8	53	120	Ambassaderna ansvarar för 118 länder. Av konsulaten är 40 generalkonsulat. Två tillfälliga delegationer
Sverige <sup>3</sup>	82 <sup>4</sup>	6	7	424	Ett av HK=Konsulatagentur (Manama i Bahrain)

<sup>1</sup>Inkluderar ambassader och high commissions. De senare motsvarar ambassader i samväldesländerna.

<sup>2</sup>Inkluderar ambassadkontoren i Abuja och Berlin.

<sup>3</sup>Uppgifterna avser förhållandena 1 juli 1996.

<sup>4</sup>Inkluderar ambassadkansliet i Berlin.

Källa: Uppgifterna är inhämtade från svenska ambassader och från respektive lands utrikesministerium eller ambassad i Stockholm

Med undantag för Island är de andra undersökta länderna ungefär lika väl representerade i form av ambassader i Europa och i Nordamerika.

**Tabell 3.7 Geografisk fördelning av ambassader i några länders utrikesförvaltningar**

	Europa	Nord- amerika	Syd- och Central- amerika	Asien	Afrika	Oceanien
Danmark	29	2	7	22	11	2
Finland <sup>1</sup>	30	2	5	15	7	1
Island	8	1	0	1	0	0
Kanada <sup>2</sup>	29	1	15	22	21	2
Nederländerna	31 <sup>3</sup>	2	16	23	27 <sup>3</sup>	2
Norge	28	2	8	18	12	1
Schweiz	31	2	14	22	20	2
Sverige <sup>4</sup>	31 <sup>5</sup>	2	10	21	17	1

<sup>1</sup> Av de uppgifter som inhämtats från finska utrikesministeriet framgår den geografiska fördelningen för 62 av de 63 ambassaderna.

<sup>2</sup> Av de uppgifter som inhämtats från kanadensiska utrikesministeriet framgår den geografiska fördelningen för 90 av de 91 ambassaderna.

<sup>3</sup> Siffran inkluderar ett ambassadkontor.

<sup>4</sup> Uppgifterna avser förhållandena 1 juli 1996.

<sup>5</sup> Inkluderar ambassadkansliet i Berlin.

Källa: Uppgifterna är inhämtade från svenska ambassader i berörda länder och från respektive lands utrikesministerium eller ambassad i Stockholm

Flest delegationer har Nederländerna (13) och Schweiz (10). Den stora skillnaden är emellertid att Nederländerna som det enda av länderna har delegationer i Asien och Afrika.

**Tabell 3.8 Geografisk fördelning av delegationer i några länders utrikesförvaltningar**

	Europa	Nord- amerika	Syd- och Central- amerika	Asien	Afrika	Oceanien
Danmark	6	1	0	0	0	0
Finland	5	1	0	0	0	0
Island	2	1	0	0	0	0
Kanada	6	2	0	0	0	0
Nederländerna	10	1	0	1	1	0
Norge	7	1	0	0	0	0
Schweiz	9	1	0	0	0	0
Sverige <sup>1</sup>	5	1	0	0	0	0

<sup>1</sup> Uppgifterna avser förhållandena 1 juli 1996.

Källa: Uppgifterna är inhämtade från svenska ambassader i berörda länder och från respektive lands utrikesministerium eller ambassad i Stockholm

Av den följande tabellen framgår att Island, Finland och Sverige har det minsta antalet konsulat i Nordamerika.



**Tabell 3.9 Geografisk fördelning av konsulat i några länders utrikesförvaltningar**

	Europa	Nord-amerika	Syd- och Central-amerika	Asien	Afrika	Oceanien
Kanada <sup>1</sup>	6	11	4	8	0	2
Finland	5	2	0	1	0	0
Norge	5	5	1	2	0	0
Danmark	12	4	0	4	0	0
Island	0	0	0	0	0	0
Nederländerna	9	7	1	6	1	2
Schweiz <sup>2</sup>	26	9	5	6	4	2
Sverige <sup>3</sup>	4	1	0	2	0	0

<sup>1</sup> Uppgifter beträffande den geografiska fördelningen finns för 31 konsulat, jfr tab. 3.6.

<sup>2</sup> Av uppgifterna som inhämtats från schweiziska utrikesministeriet framgår den geografiska fördelningen för 39 av de 40 generalkonsulaten.

<sup>3</sup> Uppgifterna avser förhållandena 1 juli 1996.

Källa: Uppgifterna är inhämtade från svenska ambassader i berörda länder och från respektive lands utrikesministerium eller ambassad i Stockholm

1997/98:RR4Fel! Auto-textposten är inte definierad.

Bilaga 1

## 4 Styrning

### 4.1 Allmänt om styrning av svensk statsförvaltning

Sedan mitten av 1980-talet har riksdagen och regeringen inom ramen för vad som kallats "statens förnyelsearbete" drivit en utvecklingsprocess i syfte att skapa bättre möjligheter att styra den statliga förvaltningen. Ett viktigt inslag i denna reform har varit att lämna ett marginalistiskt budgeteringssätt och införa mål- och resultatstyrning.

Viktiga motiv angavs för denna reform. Den politiska makten skulle stärkas. Riksdagens och regeringens styrning av en allt större och mer komplex förvaltning skulle återupprättas. Politikerna skulle återta kommandot från tjänstemännen. Demokratien skulle vitaliseras (Lindström 1997).

I mål- och resultatstyrning anger riksdag och regering övergripande mål, verksamhetsmål och huvudsaklig inriktning av verksamheten liksom ekonomiska ramar och villkor för en bestämd period. I budgetpropositionen anger regeringen i sina förslag till riksdagsbeslut de mål som avses för respektive verksamhet.

#### **Regeringskansliet**

Enligt Regeringskansliets instruktion (1996:1515) gäller, om inte regeringen beslutar något annat, att myndigheten skall tillämpa samma ekonomiska bestämmelser som gäller för alla myndigheter under regeringen (45 §). Men Regeringskansliet är, vilket framgår av samma instruktion, undantaget från kravet på att lämna resultatredovisning enligt förordningen (1996:882) om myndigheternas årsredovisning m.m.

Till Regeringskansliet, exklusive utrikesförvaltningen, anslås ett ramanslag för förvaltningskostnaderna. Ramanslaget delas upp i anslagsposter, en anslagspost för varje departement. Utrikesförvaltningen tilldelas ett särskilt ramanslag för sina förvaltningskostnader. För det gemensamma departementsanslaget utfärdas särskilda anvisningar. I regleringsbrevet anges inte mål för departementens verksamhet.

### 4.2 Styrning av utrikesförvaltningen

#### **Riksdagens delaktighet**

Utrikespolitiken, vilket belyses av följande citat, intar en särskild ställning som något av ett regeringens eget politikområde. I detta avsnitt behandlas kort parlamentets roll inom utrikespolitik och utrikesförvaltning.

Utrikespolitik och diplomati har historiskt sett tillhört konungens och regeringens revir. Parlamentet har först långsamt och trögt kunnat hävda sitt inflytande över utrikespolitiken. Den allmänna internationaliseringen av ekonomi och politik gör att riksdagens befattning med utrikesfrågorna får allt större betydelse för folkstyrelsens förverkligande.

Internationaliseringen är tydlig i riksdagens arbete. Andelen utskottsbetänkanden med internationella inslag har kontinuerligt ökat under de gångna

decennierna. Utrikespolitik är inte längre enbart liktydigt med traditionell diplomati (Petersson 1996).

Utrikespolitiken har konstitutionellt alltid haft en särställning. Enligt den förra grundlagens huvudidé var det kungen, så småningom regeringen, som för landets räkning ingick överenskommelser (traktater) med främmande makter. När det fanns behov av att informera och rådgöra med riksdagen tillkallades det s.k. hemliga utskottet, ett organ för informell och sekret överläggning som helt kontrollerades av kungen. Som ett led i den allmänna författningspolitiska omvälvningen vidtog dock 1921 även ett par justeringar som syftade till en demokratisering av utrikespolitiken.

En nymodighet var att riksdagen inrättade en utrikesnämnd, som skulle ersätta det tidigare hemliga utskottet. Även i den nya nämnden skulle överläggningarna vara informella och skyddade från insyn. En viktig funktion var fortfarande att ge regeringen möjlighet att informera riksdagen om dess utrikespolitiska överväganden. Den avgörande skillnaden var att riksdagen nu själv utsåg representanter. Den andra nymodigheten var en bestämmelse i grundlagen om att alla överenskommelser av större vikt med främmande makter skulle godkännas av riksdagen. Det handlade således i båda fallen om att stärka riksdagens ställning gentemot regeringen, och därmed om att låta parlamentarismens idé i någon mening få genomslag även inom utrikespolitiken (Hermansson 1993).

### *Regeringsformen*

I 10 kap. regeringsformen (RF) finns regler om Sveriges förhållande till andra stater. Härav framgår att överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås av regeringen. Regeringen får inte ingå bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen fattar beslut. Regeringen får inte heller ingå bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen är av större vikt.

Om rikets intresse kräver det kan emellertid regeringen ingå en överenskommelse utan att den godkänts av riksdagen. I sådant fall skall regeringen i stället överlägga med *Utrikesnämnden* innan överenskommelsen ingås. Regeringen skall fortlöpande hålla utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta det erfordras. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske (a.a.). Utrikesnämnden utgörs av talmannen och nio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig. Nämnden sammanträder på kallelse av regeringen. Regeringen är skyldig att sammankalla nämnden om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i en viss fråga.

Behovet av sekretess synes enligt professor Olof Petersson vara ett av motiven för att undanhålla riksdagen det inflytande som grundlagarna i övrigt tillförsäkrar den lagstiftande församlingen.

Eftersom inflytande förutsätter kunskap utgör utrikespolitiken ett särskilt problem. En betydande del av beslutsunderlaget är hemligstämplat under

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

hänvisning till utrikessekretessen. Även riksdagens möjligheter till insyn är därmed begränsade. De riksdagsorgan som har särskilt ansvar för utrikesfrågor får emellertid under tystnadsplikt ta del av hemliga handlingar från Utrikesdepartementet. Ledamöterna av utrikesutskottet, utrikesnämnden och EU-nämnden har därmed bättre insyn i utrikespolitiken än vad övriga riksdagsledamöter har.

Inget tyder på att riksdagens utrikespolitiska aktivitet har minskat. Tvärtom spelar internationella frågor en allt större roll i riksdagens arbete. Därmed inte sagt att riksdagens reella inflytande har ökat. Utvecklingen innebär nämligen samtidigt att de internationella frågorna blir allt större och mer komplexa. Riksdagen har emellertid haft svårigheter att följa och påverka utrikespolitiken. Informella beslutsvägar blir viktigare, vilket gör riksdagens traditionella kontrollmetoder alltmer otidsenliga. Förhandlingssekretessen och informella nätverk över nationsgränserna reducerar de parlamentariska insynsmöjligheterna. Makten tenderar att förskjutas till regeringen samt till nationella och internationella tjänstemän (Petersson 1996).

#### *Mål för utrikesförvaltningen*

I *budgetpropositionen* redovisas inte mål för utrikesförvaltningen utan endast – och i korthet – förvaltningens ”främsta uppgifter”:

Utrikesförvaltningen har som sina främsta uppgifter att bevaka och främja svenska intressen, politiska såväl som handels- och biståndsrelaterade. Detta skall göras genom politisk, ekonomisk och handelspolitisk bevakning, genom exportfrämjande verksamhet, insatser inom kultur och information samt handläggning av rättsfrågor (prop. 1996/97:1).

*Utrikesutskottet* har i sina budgetbetänkanden under 1990-talet främst behandlat de i propositionerna framförda förslagen till effektivisering och besparingar inom förvaltningsanslaget. Häri ingår regeringens redovisning av nedläggning respektive upprättande av utlandsmyndigheter. I utrikesutskottets betänkanden med anledning av budgetpropositionerna under 1990-talet har inte utrikesförvaltningens mål eller uppgifter behandlats särskilt. Motioner som behandlat frågor om utrikesförvaltningens organisation, representation och uppgifter har efter vad revisorerna kunnat finna, med något undantag, avslagits.

Inte heller i *regleringsbrevet* finns några mål för verksamheten angivna. Där framgår endast att riksdagen har beslutat om medel för anslag inom verksamhetsområdet utrikesförvaltningen m.m. och att utrikesförvaltningen är undantagen från hela förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. Utrikesdepartementet omfattas dock, enligt uppgift från departementet, av nämnda förordning på samma sätt som Regeringskansliet i övrigt. Detta innebär bl.a. att Utrikesdepartementet lämnar årsredovisning.

I avsaknad av mål för förvaltningen hänvisar *Utrikesdepartementet* i sin handbok till utrikesdeklarationen och budgetpropositionen. I departementets handbok sägs beträffande verksamhetens mål att utrikesförvaltningen styrs av Sveriges utrikespolitiska intressen. Vidare hänvisas till att de övergripande målen för verksamheten i första hand formuleras av regeringen och riksdagen ”i utrikesdeklarationen och i budgetpropositionen” (Utrikesdepartementet 1995). Som har framgått anges emellertid inte några mål i bud-

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

getpropositionen, endast uppgifter. Längre fram i detta avsnitt lämnas exempel på målformuleringar hämtade ur utrikesförvaltningens verksamhetsplanering.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### Mål för verksamhet med annan huvudman

Flera av de uppgifter som utlandsmyndigheterna löser har andra huvudmän än Utrikesdepartementet. Målen för dessa olika typer av verksamhet återfinns därmed i instruktioner, regleringsbrev m.m. för respektive huvudman. Det framgår inte om dessa mål även gäller för utlandsmyndigheternas verksamhet inom respektive verksamhetsområde.

#### *Exportfrämjande verksamhet*

Det övergripande målet för Sveriges exportråd är att som centralt serviceorgan inom exportfrämjande initiera, planera, samordna, marknadsföra och genomföra åtgärder för att främja svensk export. Arbetet skall ske i samarbete med utlandsorganisationen (handelssekreterare och utrikesrepresentationen m.m.) och med svenskt näringsliv. I Exportrådets verksamhet skall de små och medelstora företagen prioriteras.

Som tidigare redovisats (kapitel två) har Exportrådet direktiv rätt i fråga om exportfrämjande verksamhet som bedrivs i utrikesrepresentationen där rådet saknar egna handelskontor.

Sveriges exportråd finns inom Närings- och handelsdepartementets verksamhetsområde. Ärenden rörande Exportrådet handläggs på enheten för exportfrämjande och inre marknaden.

#### *Internationellt utvecklingssamarbete*

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida, är central förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete med utvecklingsländer och för stödet till länder i Central- och Östeuropa. Sida finns inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde. På Utrikesdepartementet handlägger enheten för internationellt utvecklingssamarbete ärenden rörande Sida och respektive geografisk enhet verksamhetsplaneringen för de integrerade ambassaderna.

Med det övergripande målet att höja de fattiga folkens levnadsnivå, skall Sida bedriva utvecklingssamarbete i enlighet med de av riksdagen fastställda biståndspolitiska målen. Sida skall verka för att biståndsmålen samverkar med varandra och integreras i all verksamhet (Statsliggaren för 1997).

Inom ramen för det övergripande målet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete har riksdagen fastlagt sex biståndspolitiska mål. Dessa är:

- Bidra till resurstillväxt.
- Ekonomisk och politisk självständighet.
- Ekonomisk och social utjämning.
- Demokratisk samhällsutveckling.
- En framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön.

- Jämställdhet mellan kvinnor och män (bet. 1996/97:UU1).

För det svenska samarbetet med Öst- och Centraleuropa är de övergripande målsättningarna att:

- Främja en säkerhetsgemenskap.
- Fördjupa demokratins kultur.
- Stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling samt stödja en miljömässigt hållbar utveckling (a.a.).

Sida, i egenskap av fristående förvaltningsmyndighet under regeringen, får inom ramen för den ordinarie budgetprocessen regeringens uppdrag att bedriva bilateralt utvecklingssamarbete. Som tidigare nämnts finns Sida inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde.

När utvecklingssamarbetet skall genomföras ute ”på fältet” sker det via de integrerade ambassaderna. Den budgetprocess och verksamhetsplanering som styr de integrerade utlandsmyndigheternas verksamhet sker ”integrerat” av Sida och Utrikesdepartementet. Processen beskrivs längre fram i detta kapitel. Genom detta förfaringssätt genomför Utrikesdepartementet, i egenskap av beredningsorgan till regeringen, både budgetberedning och verksamhetsplanering för Sida och, i egenskap av den centrala nivån i utrikesförvaltningen, budgetberedning och verksamhetsplanering av de integrerade utlandsmyndigheterna.

Därutöver bereds och styrs de olika biståndsinsatserna till mottagarländerna genom en komplicerad procedur i vilken regeringen, Utrikesdepartementet, Sida, den integrerade utlandsmyndigheten och den mottagande staten vanligen deltar.

Företrädare för Sida anser att samarbetet med utrikesförvaltningen är gott, men understryker samtidigt att den integrerade verksamhetsplaneringen, är mycket tidskrävande och komplicerad. I genomförandet av utvecklingssamarbetet var rollfördelningen tydligare i den gamla organisationen då Sida hade en egen fältorganisation.

#### *Kultur och information*

Svenska Institutet, SI, är det centrala informations- och serviceorganet för information om Sverige i utlandet. Det övergripande målet för Svenska Institutet är att öka kunskapen om Sverige i utlandet. Enligt Institutets instruktion skall detta ske genom informationsverksamhet om svenskt samhälls- och kulturliv, kultur- och erfarenhetsutbyte, utbyte inom utbildning och forskning och genom stöd till undervisning i svenska.

Genomförandet sker i samverkan med bl.a. den svenska utrikesförvaltningen (prop. 1996/97:1).

Stiftelsen Svenska Institutet återfinns inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde. Ärenden rörande Institutet handläggs på press- och informationsenheten.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Statens invandrarverk är central förvaltningsmyndighet för utlännings-, flykting-, invandrar- och medborgarskapsfrågor (om de inte skall prövas av annan myndighet).

Det övergripande målet för Invandrarverket har följande lydelse:

Statens invandrarverk tillämpar gentemot enskilda personer den lagstiftning som reglerar utlänningsrätt att vistas i Sverige, mottagandet av asylsökande och rätten att få svenskt medborgarskap samt främjar invandrarens integration i samhället. Det övergripande målet är att prövningen sker rättssäkert och att verksamheten kännetecknas av humanitet och snabbhet samt präglas av respekt för individens integritet och förmåga och vilja att ta ansvar för sig själv och sin familj. Hänsyn skall tas till Sveriges internationella åtaganden (Statsliggaren 1997).

Sedan den 1 juli 1996 finns Invandrarverket inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde. Ärenden rörande Invandrarverket handläggs på enheten för migrationspolitiska frågor. Enheten för konsulära frågor utgör en förbindelselänk mellan bl.a. Statens invandrarverk och utlandsmyndigheterna.

Invandrarverket och Utrikesdepartementet har ingen gemensam verksamhetsplanering och verket får inte heller delta i departementets planering. För några år sedan sände departementet över utlandsmyndigheternas förslag till verksamhetsplan och efterfrågade Invandrarverkets synpunkter. Synpunkter levererades men ”avsatte inga spår”, menar verket. Utrikesdepartementet uppges inte ha återkommit sedan dess.

Departementet medger att Invandrarverket inte engageras i verksamhetsplaneringen. Dock beaktas verkets frågor ”på alla sätt”. Bl.a. tas hänsyn till verkets intressen vid resurstilldelningen. Samtidigt tillstår departementet att samordningen kan förbättras.

### 4.3 Verksamhetsplanering

Under 1990-talet, i samband med behandling av budgetpropositionen, har vikten av prioriteringar i utrikesförvaltningens verksamhet betonats vid upprepade tillfällen av såväl riksdag som regering. Vad som skall prioriteras har emellertid inte angivits. Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande över budgetpropositionen 1994/95:

Det är en anspänning för utrikesförvaltningen att inom ramen för de resurser som statsmakterna är beredda att ställa till förfogande lösa förelagda uppgifter. Behovet av prioriteringar ökar och eventuella ambitionshöjningar måste prövas mycket noga (bet. 1994/95:UU14).

I den senaste budgetpropositionen, 1996/97:1, understryks behovet av styrning av utlandsmyndigheterna.

Verksamhetsplanering i mer systematisk form har, sedan slutet av 1970-talet, genomförts gradvis inom utrikesförvaltningen. Efter en försöksverksamhet på utvalda utlandsmyndigheter började man för hela utrikesrepresentationen tillämpa ett system med huvudsakligen övergripande verksamhetsplanering. Verksamhetsplaneringen initierades av Utrikesdepartementet men berörda

utlandsmyndigheter hade stor frihet att själva ange verksamhetsinriktning (Utrikesdepartementet 1997).

Prioriteringarna för utlandsmyndigheternas verksamhet lades fast sedan beskickningarnas planförslag inkommit till och beretts inom departementet. I detta tidiga system var kopplingen mellan prioriteter för verksamheten och resurserna mindre utvecklad. Inte heller förekom någon samlad prioritering eller verksamhetsplanering för de centrala enheterna i departementet (Utrikesdepartementet 1997).

#### *Utrikesförvaltningens nya verksamhetsplanering*

Från och med 1996 tillämpas en i förhållande till tidigare omvänd process där verksamhetens inriktning och mål fastställs av departementet. Departementets olika enheter prioriterar mål, strategier och åtgärder samt fördelar resurser. Enheternas förslag till verksamhetsplaner fastställs därefter av departementsledningen och läggs därefter till grund för utlandsmyndigheternas planering. Under planeringsprocessen kommenteras och modifieras verksamhetsplanen och fastställs slutligen av den politiska nivån (Utrikesdepartementet 1996).

De grundläggande principerna för verksamhetsplaneringen är att verksamhetens inriktning och mål skall återspegla Sveriges nationella intressen, liksom att ledning och styrning av verksamheten skall ske från Stockholm. (Utrikesdepartementet 1996.)

Verksamhetsplaneringen i ”Det nya UD” är ett centralt instrument för målformulering, resultatstyrning och verksamhetsprioritering inom hela utrikesförvaltningen. En avgörande förutsättning för att planeringen ska fungera är att processen är politiskt förankrad. Verksamhetsplaneringen utgör ett (potentiellt) värdefullt instrument för den politiska ledningen i fråga om styrning, prioritering och delegering. (Utrikesdepartementet 1996.)

I den ”nya” verksamhetsplaneringen spelar den politiska ledningen ”en central och mer aktiv roll” än tidigare (Utrikesdepartementet 1997).

### **Arbetsgång**

#### *Utrikesdepartementet*

På Utrikesdepartementet diskuterar varje enhet ett utkast till verksamhetsplan för enheten med den politiska ledningen. Utkasten till verksamhetsplaner skall utformas i enlighet med en särskild mall. Enligt mallen skall planen behandla enhetens:

- ”Regeringsuppdrag”, som utgår från de mål som regeringen formulerat, dessa är långsiktiga och överblickbara (3–5 år).
- Verksamhetsmål, vilka så långt som möjligt ska ha en operativ karaktär, verksamhetsmålen skall avse planeringsperioden, vara möjliga att uppnå och möjliga att värdera.
- Strategier (åtgärder) vilka skall leda till de uppsatta målen. Kausalsambandet mellan strategi och mål bör vara tydligt.
- Resurser (budget, personal etc.) Verksamhetsmålen skall återspegla de prioriteringar som gjorts utifrån tillgängliga resurser (Utrikesdepartementet 1996).

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1



Som ett riktmärke har sagts att verksamhetsplanen kan omfatta tio sidor. Enheterna på Utrikesdepartementet skall i sina utkast till verksamhetsplaner tolka och beskriva verksamhetens mål inom sina ansvarsområden.

Efter enheternas diskussioner med den politiska ledningen och statssekreterarnas godkännande av enheternas utkast till verksamhetsplaner utformar enheterna sedan uppdraget till de utlandsmyndigheter som respektive enhet har verksamhetsplaneringsansvar för.

#### *Uppdraget*

Uppdraget är anvisningar för verksamheten vid utlandsmyndigheterna i form av utlandsmyndighetsspecifika skrivelser. Uppdraget skall förmedla det regeringsuppdrag och de mål som brutits ned till enhetsnivå och som är relevanta för den berörda utlandsmyndigheten. Expeditionschefen undertecknar skrivelserna. Dessa preciserar prioriteringar, instruktioner och beställningar samt innehåller en budgetram för utlandsmyndigheternas delegerade anslagsmedel (se även kapitel 6). Till skrivelsen fogas en promemoria som innehåller den ansvariga enhetens utkast till verksamhetsplanering för utlandsmyndigheten. Utkastet skall vara samordnat inom departementet. Det myndighetsspecifika skall emellertid, enligt Utrikesdepartementet, inte överbetonas. Mycket av det som framgår av uppdraget kan vara gemensamt för flera myndigheter i regionen.

#### *Utlandsmyndigheterna*

Med utgångspunkt från departementsskrivelsen skall sedan utlandsmyndigheterna tolka uppdraget från departementet och upprätta ett utkast till den egna verksamhetsplanen för kommande budgetår. Utlandsmyndigheternas förslag till verksamhetsplaner skall utformas enligt samma mall som tillämpas på departementets enheter.

#### *Utrikesdepartementet*

Under tiden som utlandsmyndigheterna utarbetar sina utkast till egna verksamhetsplaner sker ett fortsatt arbete med fördelning av resurser i hemmaorganisationen.

När samtliga utlandsmyndigheter har sänt in sina utkast till Utrikesdepartementet vidtar arbetet med att genomföra en slutlig ”vägning” av verksamhetens mål och medel (resurser). I detta arbete deltar statssekreterarna. De slutliga sammanvägda och integrerade politiska signalerna avseende verksamhetsuppdraget lämnas till enheterna. Därefter fastställs planerna och delges berörda enheter och utlandsmyndigheter. Statssekreterarna sköter samordningen med de ansvariga statsråden. Efter delgivningen av verksamhetsplanerna för det kommande året begärs verksamhetsberättelserna för det gångna året in.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

För de integrerade utlandsmyndigheterna har verksamhetsplaneringen för år 1997 för första gången samordnats av Utrikesdepartementet och Sida. I oktober 1996 skickades Utrikesdepartementets och Sidas gemensamma anvisningar för verksamhetsplaneringen till de integrerade utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndigheterna har sänt in sina preliminära verksamhetsplaner till Utrikesdepartementet och till Sida. Dessa har processats hos respektive mottagare samt bearbetats i samråd. Därefter har en, mellan Utrikesdepartementet och Sida, samordnad verksamhetsplan sänts till de integrerade utlandsmyndigheterna. Verksamhetsplanen är underskriven av både expeditionsschefen för Utrikesdepartementet och chefen för administrativa avdelningen i Sida. Till den samordnade verksamhetsplanen har bl.a. Utrikesdepartementets kommentarer till utlandsmyndighetens preliminära verksamhetsplan fogats som bilagor tillsammans med Sidas regionavdelnings beslut om verksamhetsuppdrag och beslut om delegering till chefen för utlandsmyndigheten av landramsmedel och administrativ budget (Utrikesdepartementet och Sida 1997). De till chefen för utlandsmyndigheten delegerade landramsmedlen skall sedan delegeras vidare till det av Sida utsända biståndsrådet. Enligt regleringsbrevet för Sida gäller att:

Sida får ingå avtal med främmande makt eller internationell organisation om insats eller bidrag varom Sida äger fatta beslut samt uppdra åt berörd utlandsmyndighet att på Sidas vägnar underteckna sådant avtal (Statsliggaren 1997).

### **Verksamhetsberättelserna**

Efter avslutat budgetår sänder utlandsmyndigheterna in sina verksamhetsberättelser till Utrikesdepartementet. Beträffande verksamhetsberättelsernas närmare innehåll hänvisas till avsnittet om resultatmätning längre fram i detta kapitel.

### **Exempel på målformuleringar ur verksamhetsplanerna för år 1997**

För en av enheterna på Utrikesdepartementet föreslås följande regeringsuppdrag:

- Fortsatta goda relationer med verksamhetslandet och upprätthållande av en bred och öppen dialog med verksamhetslandets huvudstad inom alla områden av relevans för Sverige.
- Ett bevarat engagemang från verksamhetslandets sida för den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa, inklusive Östersjöområdet, inom ramen för den nya europeiska säkerhetspolitiska arkitektur som är under framväxt.
- Ett fortsatt aktivt engagemang från verksamhetslandets sida för det multilaterala handelssystemet och ett samförstånd mellan verksamhetslandet och EU om framtida handelsliberaliseringar såväl inom ramen för WTO som det transatlantiska samarbetet.
- Ett ökat handels- och investeringsutbyte med två verksamhetsländer (Utrikesdepartementet 1996).

Några av de föreslagna verksamhetsmålen (prioriterade mål) för samma enhet formuleras på följande sätt:

- Effektiv uppföljning av statsministerns besök i verksamhetslandet.
- Officiellt besök i Sverige av verksamhetslandets president, vicepresident och/eller utrikesminister.
- Officiellt besök av verksamhetslandets premiärminister samt besök av utrikesministern i verksamhetslandet.
- Ökning av handelsutbytet med två verksamhetsländer under 1997–1998 med 15 % och en ökning av verksamhetsländernas investeringar i Sverige (Utrikesdepartementet 1996).

Ur verksamhetsplanen för en annan enhet har hämtats följande ur regeringsuppdraget:

Att vidareutveckla och precisera policy och riktlinjer för politikområdet och se till att dessa får genomslag såväl bilateralt som i de multilaterala kanaler, inklusive EU, Sverige arbetar igenom. I detta ligger också att medverka till en anpassning av prioriteringar och inriktning i takt med förändrade förutsättningar. Svensk policy bör slå igenom såväl normativt som i effektiv implementering. Det sistnämnda är ofta eftersatt. I det nya UD har enheten vidare en viktig roll när det gäller att bidra till att integrera politikområdet i ett bredare utrikespolitiskt perspektiv. Enheten utgör också en stödfunktion för de geografiska enheternas arbete (Utrikesdepartementet 1996).

Några av de föreslagna verksamhetsmålen för samma enhet lyder:

Mål: Vidareutveckla en politik mot . . . och utarbeta riktlinjer för hur politikområdet bör utformas för att på ett effektivt sätt bekämpa . . .

Mål: Aktivt utnyttja den expertis som den internationellt sammansatta expertgruppen för . . . representerar (Utrikesdepartementet 1996).

*Följande exempel är hämtade ur verksamhetsplanerna för några utlandsmyndigheter.*

Ett av de föreslagna verksamhetsmålen för en ambassad lyder:

Allmänt väntas ett regimskifte. Detta kommer att öka behovet av inrikespolitisk rapportering både före och efter valet. Den nya regeringens lagstiftningsprogram kan väntas bli ambitiöst och i flera avseenden nyskapande, något som torde tilldra sig betydande svenskt intresse. Bytet av regering kommer med nödvändighet att innebära en åtminstone temporär intensifiering av besöksutbytet på hög nivå, såväl som på tjänstemannanivå (Utrikesdepartementet 1996).

De föreslagna verksamhetsmålen för en annan ambassad sträcker sig över sju sidor. Följande citeras från underrubriken ”högprioriterade frågor”:

Allmänt och inledningsvis kan sägas att resebehovet, till följd av verksamhetslandets polycentriska politiska och ekonomiska struktur, är tämligen stort för ambassadens personal och alltså ställer krav på såväl tid som ekonomiska resurser.

Ambassaden räknar med ett relativt stort antal högnivåbesök i båda riktningarna under det närmaste året. Dessa kommer självfallet att kräva betydande arbetsinsatser.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Ambassaden bör också aktivt följa verksamhetslandets inrikespolitik. Av resursskäl får detta dock i praktiken ske i form av periodiska nedslag, som sammanfattar större frågeställningar och trender, inte minst inför bilaterala högnivåbesök.

Den gemensamma handelspolitiken och den inre marknaden skall naturligtvis följas nära. Ambassaden skulle dock vara betjänt av en orientering om vilka frågor som anses vara av strategisk vikt för Sverige, eftersom denna materia omspannar ett mycket stort fält av delfrågor (Utrikesdepartementet 1996).

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### Synpunkter på utrikesförvaltningens verksamhetsplanering

Både i enkäten till utlandsmyndigheterna och vid sina resor har revisorerna frågat chefer och utsända vid utlandsmyndigheterna hur de ser på verksamhetsplaneringen. Det finns flera olika uppfattningar om verksamhetsplaneringens betydelse för myndigheternas verksamhet.

Här sammanfattas myndighetschefernas svar på revisorernas enkät (antal svar inom parentes).

- Verksamhetsplaneringen är av avgörande betydelse för myndighetens verksamhet (6).
- Verksamhetsplaneringen har stor betydelse för myndighetens verksamhet (11).
- Verksamhetsplaneringen är betydelsefull för myndighetens verksamhet (11).
- Verksamhetsplaneringen har betydelse som angivare av ramar och principer för verksamheten (18).
- Verksamhetsplaneringen ger tillfälle till dialog med Utrikesdepartementet (12).
- Verksamhetsplaneringen har fått ökad betydelse jämfört med tidigare (7).
- Verksamhetsplaneringens betydelse är liten eller begränsad (12).
- Det är annat som styr verksamheten (7).
- Svårt att bedöma betydelsen av verksamhetsplaneringen (2).

Av sammanfattningen framgår att drygt 30 % av de svarande cheferna (de tre första punktsatserna) tillmäter verksamhetsplaneringen större betydelse än övriga svarande.

Vid revisorernas resor påpekade några av de intervjuade att verksamhetsplaneringen är ett bra instrument för att strukturera verksamheten. De ansåg vidare att den efterfrågestyrda verksamheten kan planeras till viss del och därför inte behöver stjälpas verksamhetsplaneringen. Andra ansåg emellertid att verksamhetsplaneringen är av begränsad betydelse för myndighetens verksamhet (jfr avsnitt 4.4).

#### 4.4 Andra förhållanden som styr verksamheten i utrikesförvaltningen

En vid ett flertal tillfällen framförd uppfattning är att utrikesförvaltningens verksamhetsplanering i viss mån har underlättat arbetet men att verksamheten i huvudsak ändå är efterfrågestyrd. Uttryck som "It's just one damned

thing after another” och ”Management on demand” användes i sammanhanget. Samtidigt efterlystes uppföljning av eller kommentarer till utlandsmyndigheternas förslag till verksamhetsplaner och vid hårt belastade utlandsmyndigheter önskades mer vägledning från Utrikesdepartementet och Regeringskansliet i prioriteringsfrågor. Man uppfattade att det är ett önskemål från centralt håll att Sverige skall vara representerat i olika sammanhang. Man ansåg att det kanske är bättre med kraftsamling på viktigare frågor.

De riktlinjer för verksamheten som utfärdas, såväl generellt som för enskilda frågor, var enligt någon bedömare mycket detaljerade men samtidigt dåligt samordnade. Olika enheter gav olika signaler, också för den löpande styrningen.

Även vid intervjuer på Utrikesdepartementet har det framkommit att verksamheten i stor utsträckning styrs av omvärldens krav. Det gäller uppgifter som möten, besök, samråd, beställningar av bakgrundspapper, riksdagsfrågor m.m. Endast en del av dessa uppgifter sägs kunna inplaneras i verksamheten. Detta medför att andra arbetsuppgifter måste läggas åt sidan. En enhet säger:

Utrymmet för mer substantiella, långsiktiga och ”proaktiva” arbetsuppgifter är starkt begränsat. Frågan om prioriteringar blir därmed ytterst viktig (Utrikesdepartementet 1996).

Den politiska ledningen på Utrikesdepartementet säger följande i sitt verksamhetsuppdrag till departementets enheter:

Vi anser att de prioriteringar enheterna föreslagit är väl avvägda och att de återspeglar politiska verksamhetskrav. Samtidigt medför resursläget och arbetssituationen att vissa verksamheter måste bedrivas med väsentligt lägre resursinsats än vad som vore önskvärt. Departementets verksamhet är också av sådan karaktär att flexibilitet är nödvändig och att många arbetskrävande ärenden inte kan förutses. Det är självklart att departementet måste ha grundläggande kunskap och handlingsberedskap inom alla de verksamhetsområden som faller under departementets ansvar. Däremot nödgas departementet välja att vara mer eller mindre drivande i olika frågor. Vissa frågor måste hanteras med mindre resurser.

Vi har också funnit att en tillfällig fördjupning inom ett verksamhetsområde tenderar att svälla ut och permanentas. Detta bör uppmärksammas av enheterna (Utrikesdepartementet 1996).

I enkäten till utlandsmyndigheternas chefer frågade revisorerna vilka förhållanden som styr deras verksamhet. Svaren kan sammanfattas med följande citat:

Ramarna för verksamheten anges av utrikesförvaltningens formella regelverk och de materiella resurser som ställs till förfogande. Inom dessa ramar är verksamheten i stor utsträckning efterfrågestyrd, dvs. baseras på instruktioner och önskemål från Utrikesdepartementet och andra delar av den svenska statsförvaltningen. Verksamheten påverkas även av det politiska och ekonomiska skeendet i anställningslandet liksom efterfrågan på det konsulära och migrationspolitiska området. Övrig efterfrågan från organisationer, företag och allmänhet både i Sverige och verksamhetslandet styr verksamheten vid utlandsmyndigheterna (Riksdagens revisorers enkät).

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Enligt de chefer för utlandsmyndigheterna som svarat på revisorernas enkät sker Utrikesdepartementets styrning av deras verksamhet förutom genom verksamhetsplanering via:

- budgettilldelning
- personaltilldelning
- skriftliga instruktioner
- cirkulär
- handböcker
- instruktioner efter hand (*ad hoc*)
- direkta instruktioner i enskilda ärenden
- krav på rapportering
- löpande dialog med Utrikesdepartementet.

Av svaren framgår att verksamhetsplaneringen endast ses som ett av många sätt för Utrikesdepartementet att styra utlandsmyndigheterna.

#### *Utlandsmyndigheternas kontakter med den politiska nivån på Utrikesdepartementet*

De kontakter som utlandsmyndigheternas chefer haft med Utrikesdepartementets statsråd eller statssekreterare under första hälften av 1990-talet är ganska få.

- Chefer har, under första hälften av 1990-talet, haft några få kontakter med statsråd och statssekreterare.
- Några myndighetschefer har haft ett fåtal kontakter per år med statsråden, några fler kontakter har man i de flesta fall haft med Utrikesdepartementets statssekreterare.
- Chefer har haft många och återkommande kontakter med den politiska nivån på Utrikesdepartementet.

För 47 chefer har kontakterna med statsråd eller statssekreterare rört sig om besöksärenden. I övrigt har kontakterna rört sig om politiska ärenden, ekonomiska och handelspolitiska ärenden, biståndsärenden, konsulära ärenden, administrativa och personalpolitiska ärenden samt kandidaturfrågor.

#### *Utlandsmyndigheternas kontakter med Utrikesdepartementet*

I de kontakter som utlandsmyndigheterna har med Utrikesdepartementet framgår att de vanligast förekommande ärendena har varit politisk rapportering och politiska frågor (utrikespolitik, inrikespolitik, säkerhetspolitik, EU-politik), konsulära och rättsliga frågor, ekonomiska och handelspolitiska frågor, administrativa ärenden och personalärenden. Frekvensen i de löpande kontakterna framgår av följande sammanställning av enkätsvaren:

- Chefer har daglig kontakt (inklusive flera/många gånger dagligen) med Utrikesdepartementet. Av dessa chefer har 20 daglig kontakt med Utrikesdepartementet i politiska frågor.
- Chefer har ofta kontakt med Utrikesdepartementet, dock inte dagligen.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Beträffande utlandsmyndigheternas kontakter med andra departement har ca 70 % av cheferna svarat att de har kontakter med andra delar av Regeringskansliet. Det har då rört sig om, förutom besöksärenden, ärenden som hantearas av utlandsmyndigheterna inom ramen för respektive departements verksamhetsområde.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

#### 4.5 Resultatmätning

Med hänsyn tagen till förändringarna i utrikesförvaltningens verksamhetsplaneringsprocess och att den "gamla" verksamhetsplaneringen gällde för budgetåret 1995/96 skall utlandsmyndigheterna lämna en förenklad verksamhetsberättelse för detta budgetår (Utrikesdepartementet och Sida 1997).

För de verksamhetsberättelser som avser verksamhetsåret 1997 skall utformningen ändras.

För verksamhetsberättelserna har hittills gällt att de skall sammanfatta det avslutade verksamhetsårets resultat satt i förhållande till uppställda mål. Verksamhetsberättelserna har fått vara maximalt åtta sidor långa. Till berättelserna har fogats bilagor med redovisning av resursåtgång i årsarbetskrafter per verksamhetsområde och prestationer och produkter inom verksamhetsområdena. Förändringar i arbetsordningen och nya befattningsbeskrivningar har bifogats (Utrikesdepartementet 1995). Utrikesdepartementet har inte, enligt uppgift från departementet, gjort sammanställningar av samtliga verksamhetsberättelser.

Som redan nämnts skall resultatredovisning inte lämnas av departementen. Inom utrikesförvaltningen har man under några år använt sig av en begränsad form av resultatmätning vilken har redovisats i den årliga verksamhetsberättelsen.

Avsikten med resultatmätningen har varit att koppla verksamhetens resultat till den ekonomiska redovisningsplanen, för att man ur den skall kunna utläsa hur resurser förbrukats på olika områden. Verksamheten har indelats i verksamhetsområden och verksamhetsgrenar.

Utrikesdepartementet anser att det i en tjänsteproducerande organisation som utrikesförvaltningen är:

förenat med stora svårigheter att definiera operativa verksamhetsmål och att uppvisa mätbara resultat. Inom vissa verksamhetsgrenar är det lättare, inom andra svårare. Det statsmakterna är intresserade av, är ett s.k. kausalsamband mellan myndigheternas prestationer och (önskade) effekter i omvärlden (Utrikesdepartementet 1995).

#### *Utlandsmyndigheternas synpunkter på resultatmätning av den egna verksamheten*

En myndighetschef uttrycker sin syn på resultatmätning på följande sätt:

Detta är ett viktigt område som kanske kräver ett något längre svar. Historiskt är den informella feedbacken från UD det enda måttet på en utlandsmyndighets verksamhetsuppfyllelse. Sådan uppmuntran eller kritik i allmänna ordalag (ofta inlindat) är nog fortfarande den viktigaste formen av mått på verksamhetsuppfyllelse. Generellt kan man säga att det rått brist på

rutiner för mer systematisk feedback. Hur rapporteringen uppskattas framgår ofta av de s.k. matsedlarna: en kopia av delgivningslistan för insända rapporter, skrivelser m.m. som numera regelmässigt återsänds till ambassaden.

Få av de arbetsmoment vi utför är kvantifierbara på ett sådant sätt att de kan överföras till stapeldiagram och jämföras med de mål som sätts upp i verksamhetsplaneringen. Ett par exempel på vad som trots allt går att mäta är utlänningsärendena och sådana konsularfall som sätter spår i korrespondens (alla gör inte det). De försök som gjorts inom UD under senare år på detta område för dock kanske inte alltid rätt. Man har försökt mäta "tidsåtgång per utfärdat pass" osv. på ett sätt som vid utlandsmyndigheten inte alltid uppfattas som meningsfullt (Riksdagens revisorers enkät).

Chefen för en annan myndighet svarar på följande sätt:

Alla försök att kvantitativt mäta en ambassads resultat är som jag ser det dömda att bli missvisande och irrelevanta. Förutom att "mekaniskt" mäta antalet viserings- och asylärenden, vilket säger mycket lite om komplikationerna och det arbete som nedlagts. Konsulära och viseringsärenden är ju så olika varandra. Än mer meningslöst är det att exempelvis mäta antalet telegram och skrivelser som en måttstock – det är ju innehållet som är av vikt, inte antalet (Riksdagens revisorers enkät).

### *Effekter*

Flera myndighetschefer pekar på svårigheten att ange ett direkt samband mellan orsak och verkan i en utlandsmyndighets arbete. Det är, enligt dem, inte säkert att förbättrade politiska relationer eller ökad export beror enbart på utlandsmyndighetens insatser. Man nämner även svårigheter att mäta resultat av olika former av kontaktskapande verksamhet.

Sammanlagt ansåg 37 av cheferna att resultatmätningen lett till förändringar av myndighetens verksamhet. Noteras kan att av de myndighetschefer som svarat ja, är nio chefer för integrerade ambassader.

Följande förändringar anges:

- Justeringar av rapporteringens inriktning.
- Omfördelningar av arbetsuppgifter, omprioriteringar.
- Effektivare utnyttjande av tillgängliga personella och ekonomiska resurser.

De förändringar som cheferna vid de integrerade myndigheterna har pekat på ligger till största delen inom biståndsområdet.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1



## 5 Personal

I inledningen till Utrikesdepartementets personalpolitiska program från 1996 uttalas:

Utrikesdepartementets tjänstemän har till uppgift att bistå regeringen i utformningen av Sveriges utrikespolitik i vid bemärkelse. Utrikesförvaltningen har att vårda Sveriges relationer till andra länder och internationella organisationer samt att utrikes tillvarata hela det svenska samhällets intressen.

Dessa ansvarsfulla uppgifter ställer höga krav på all personal. Kraven har ökat genom Sveriges medlemskap i den europeiska unionen. Utrikesdepartementets personalpolitik skall bidra till att de anställda har hög kompetens och motivation. Verksamheten står i fokus. Personalpolitiken skall medverka till att verksamhetens krav uppfylls.

Arbetsgivaren har ett ansvar för att det råder en rimlig balans mellan personalresurser och mängden arbetsuppgifter.

Alla anställda skall ges möjlighet att utvecklas inom sitt verksamhetsområde, och att pröva nya arbetsfält om de bedöms lämpliga härför. Alla grupper anställda behövs för att ett bra resultat skall nås.

Goda arbetsinsatser skall belönas.

I det här kapitlet behandlas frågor om utrikesförvaltningens personal. Av redovisningen framgår bl.a. följande.

- Totalt finns för närvarande omkring 2 300 personer anställda i utrikesförvaltningen. Av dessa är drygt 1 400 anställda av Utrikesdepartementet och ca 900 s.k. lokalanställda, dvs. direktanställda inom utrikesrepresentationen.
- Av de UD-anställda arbetar 63 % ”hemma” och 37 % ”ute”.
- Vid utlandsmyndigheterna finns ca 170 personer med annan huvudman än Utrikesdepartementet. Av dessa kommer 27 från andra departement och drygt 140 från svenska förvaltningsmyndigheter eller andra offentliga organ.
- Andelen utlandsstationerade UD-anställda har minskat under senare år.
- Det totala antalet UD-anställda i utrikesförvaltningen har varit i stort sett oförändrat sedan i början av 1990-talet.
- Antalet chefer och handläggare har ökat medan assistentpersonalen har minskat.
- De flesta UD-anställda har förflyttningsplikt. Flertalet chefer vid utlandsmyndigheterna vill behålla systemet men önskar modifieringar i syfte att främja kontinuitet och effektivitet.
- Den interna personalrörligheten var 20 % 1995/96 och hade då sjunkit från 35 % 1994/95.
- Åtgärder har vidtagits för att råda bot på ”överskottet” av äldre tjänstemän.
- Vid utrikesförvaltningen råder missnöje med lönesättningen.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

## 5.1 Riksdagens revisorers granskning av den statliga personalpolitiken

Riksdagens revisorer har tidigare granskat den personalpolitiska reform för staten som riksdagen beslutade om 1985 och 1987. Syftet med granskningen var att undersöka hur regeringen genomfört riksdagens beslut samt hur myndigheterna hanterat sitt vidgade arbetsgivar- och personalansvar. Rekrytering och personalrörlighet, chefsutveckling, arbetsmiljö och kompetensutveckling studerades särskilt.

Revisorerna ansåg i sitt förslag till riksdagen (förs. 1995/96:RR7) bl.a. att regeringen borde se över och tydliggöra målen och inriktningen för den statliga personalpolitiken samt följa upp personalutvecklingen genom att göra en kvalitativ bedömning av hur myndigheterna använder sina personalresurser i relation till verksamhetsresultatet. Vidare föreslog revisorerna att nya modeller för chefsutveckling och tidsbegränsade förordnanden skulle utvecklas och att effektivare utnämningssmakt med förstärkt insyn, efterkontroll, kvalitet och konkurrens vid tillsättningen av myndighetschefer skulle eftersträvas.

Revisorerna konstaterade att målen och inriktningen för den statliga personalpolitiken samt strategin för hur dessa mål skulle uppnås behövde tydliggöras. Ett skäl till detta var att personalkostnaderna utgjorde 60–70 % av myndigheternas totala kostnader. Även den allt större vikt som lades vid arbetsorganisation, ledarskap, kompetensutveckling, rekrytering, motivation, goda arbetsvillkor och en stödjande arbetsmiljö samt frågan om hur personalen aktivt skulle kunna bidra till verksamhetens resultat på ett kostnadseffektivt sätt talade för att myndigheterna borde ha en tydlig och genomtänkt politik för sin personal. Myndigheternas ansvar för att ta fram en sådan politik behövde därför betonas och personalansvarets innebörd och omfattning bli så tydlig som möjligt.

Riksdagens revisorer konstaterade vidare att det fanns ett behov av att formulera vilka grundläggande värderingar och regler som borde gälla för statens myndighetsutövning. Med den större frihetsgrad och det större ansvar som följt i decentraliseringens spår hade behovet av sådana värderingar och regler för de statligt anställda ökat. Även de grundläggande rättsvärden som skulle gälla för statlig myndighetsutövning behövde förtydligas. Revisorerna ansåg vidare att det fanns skäl att säkerställa att alla statliga myndigheter kunde erbjuda sin anställda goda arbetsvillkor, t.ex. genom att erbjuda alla statsanställda individuella kompetens- och utvecklingsplaner eller att ställa krav på att en internkontroll av arbetsmiljön gjordes regelbundet.

Revisorerna konstaterade att det var regeringens uppgift att stå för en övergripande och sammanhållen strategi för att påverka myndigheterna att utveckla sin personalpolitik. För detta krävdes regelbundna uppföljningar av utvecklingen inom det personalpolitiska området.

Revisorerna föreslog även en ökad kompetensutveckling inom förvaltningen. Regeringen uppmanades att skaffa sig en bättre överblick över omfattningen och inriktningen på personal- och kompetensutvecklingen vid myndigheterna.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Eftersom revisorernas undersökningar visat att personalrörligheten minskat under de föregående åren uppmanade man regeringen att se över möjligheterna att öka personalutbytet mellan departement och myndigheter och inbördes mellan myndigheter samt mellan staten och andra arbetsmarknadssektorer. Även den äldre arbetskraftens problem behövde uppmärksammas. Här poängterades att de praktiska lösningar som skulle kunna komma att föreslås anställda och myndigheter måste bygga på frivillig grund.

Revisorerna ansåg också att regeringen borde tydliggöra intentionerna med de tidsbegränsade chefsförordnandena samt att en ny modell för dessa borde utarbetas. Även nya former för chefsavveckling borde tas fram.

Revisorerna efterlyste en mer effektiv utnämningssmakt. Man gjorde även bedömningen att kvaliteten i beredningsförfarandet och möjligheterna till insyn och efterkontroll behövde stärkas. Detsamma ansågs gälla introduktionen och utbildningen av myndighetschefer samt den informella dialogen mellan verksamheten och regeringen. Vidare borde en breddad rekrytering och ökad konkurrens vid tillsättande av myndighetschefer komma till stånd.

Revisorerna gjorde även bedömningen att regeringens långsiktiga styrning av myndigheterna brast i effektivitet. Den låga prioriteringen av Regeringskansliets utveckling medförde att arbetssättet inte motsvarade kraven på en professionell och genomtänkt styrning av förvaltningen. Rekryteringspolitiken ansågs vara viktig för att lösa dessa problem. Revisorerna konstaterade också att rekryteringen av unga handläggare utan mer omfattande kunskaper om de myndigheter som de skulle arbeta med hade medfört svårigheter vid strategiska diskussioner om och utvärderingar av dessa myndigheters verksamhet. Revisorerna ansåg vidare att en starkare betoning av ledarskapsförmåga borde införas vid rekrytering av chefer.

Efter att ha tagit del av remissvaren kunde Riksdagens revisorer konstatera att förslaget att regeringen borde ta fram ett handlingsprogram för det fortsatta utvecklingsarbetet rörande den statliga personalpolitiken fick ett starkt stöd. En invändning hade dock framförts om att myndigheterna riskerade att fräntas sitt huvudansvar för personalpolitiken. Revisorerna ansåg emellertid att en huvudpunkt i handlingsprogrammet var betoningen av att myndigheterna hade ansvaret för att ta fram en genomtänkt och verksamhetsanpassad personalpolitik.

## 5.2 Personalpolitik i utrikesförvaltningen

Ur Utrikesdepartementets personalpolitiska program från 1996 har följande hämtats.

- Varje medarbetare skall ges möjlighet att utvecklas och att på bästa sätt tillvarata sina talanger.
- Alla nyanställda skall få genomtänkt introduktion så att de snabbt kan sätta sig in i arbetet. Några gånger per år anordnas introduktionsutbildning av nyanställda. I chefsansvaret ingår att se till att det på varje myndighet/enhet finns en fungerande introduktionsrutin.

- Målet för kompetensutvecklingen är att ge all personal bästa möjliga förutsättningar att möta de krav som arbetet ställer. Personalutvecklingen skall vara verksamhetsrelaterad och i första hand skall behov för nuvarande arbetsuppgifter tillgodoses. Särskilt bör de ökade kompetenskrav som EU-medlemskapet medför samt de ökade kraven på samordning med andra departement beaktas.
- Planeringssamtal skall hållas minst en gång varje år.
- Lokalanställda skall ges ökade möjligheter till utbildning. Arbetet skall planeras i så god tid att personalutveckling kan genomföras.
- Krav och förväntningar på chefer skall vara tydligt uttryckta. Cheferna behöver kontinuerlig utbildning.
- Chefen leder och fördelar arbetet och skapar goda arbetsförhållanden samt tillvaratar och utvecklar de anställdas kunskaper och erfarenheter. Myndighets- och enhetscheferna får numera tidsbegränsade förordnanden. Innan förordnandet löper ut prövas chefens lämplighet för fortsatt chefskap.
- Den interna personalrörligheten bör minskas genom att tjänstgöring vid en enhet inte bör understiga tre år. Extern rörlighet stimuleras av en generös tjänstledighetspraxis.
- En årlig jämställdhetsplan utarbetas av Utrikesdepartementets partssammansatta jämställdhetsgrupp.
- Ett fritt och öppet åsiktsutbyte skall eftersträvas för att åstadkomma ett kreativt klimat som bidrar till att utveckla organisationen. Chefen har ansvar för att i samverkan med personalen verka för en psykiskt och fysiskt god arbetsmiljö.

Avseende planeringssamtal sägs i Utrikesdepartementets verksamhetsuppdrag till förvaltningen för år 1997:

Genom planeringssamtalen tydliggörs målet med verksamheten, prioriteringar och vad som förväntas av medarbetarna. Medarbetarna får veta hur deras arbetsinsatser värderas och får möjlighet att diskutera sina behov av kompetensutveckling. Hur samarbetet mellan chefen och medarbetaren fungerar liksom trivseln på myndigheten diskuteras också (Utrikesdepartementet 1996).

Utrikesförvaltningens chefer skall inom ramen för verksamhetsplaneringen redovisa om planeringssamtal genomförts (Utrikesdepartementet 1997).

Enligt Utrikesdepartementet har så gott som samtliga chefer i utrikesförvaltningen fått utbildning i planeringssamtal och hur man genomför sådana. Utbildningen startade år 1989. Samma år hade ca 50 % av utrikesförvaltningens medarbetare haft planeringssamtal med sin chef. År 1993 tillfrågades all hemmastationerad personal om de haft planeringssamtal. Av de 250 som svarade på frågan svarade 75 % ja, men för många var det dock mer än ett år sedan. Enligt Utrikesdepartementet genomför inte alla chefer planeringssamtal med sina medarbetare (Utrikesdepartementet 1997).

Under år 1996 påbörjades genomförandet av s.k. hälsoprofilbedömningar av UD-anställda i Stockholm. Än så länge har endast en mindre andel av de anställda "bedömts" varför det är svårt att dra några generella slutsatser om de UD-anställdas hälsotillstånd.

### 5.3 Personalutvecklingen inom utrikesförvaltningen

#### Anställda av Utrikesdepartementet

I slutet av år 1996 var drygt 1 400 personer anställda vid Utrikesdepartementet. Av dessa var ca 75 % anställda med s.k. förflyttningsplikt.

Sedan år 1992 har antalet anställda i utrikesförvaltningen (exklusive lokalanställda) av olika kategorier utvecklats enligt följande tabell.

**Tabell 5.1 Antalet UD-anställda i utrikesförvaltningen**

År	totalt	baspersonal	handläggare	chefer	övriga <sup>1</sup>
1992-01	1 478	622	646	176	34
1993-01	1 426	574	633	185	34
1994-01	1 356	523	611	178	44
1995-01	1 372	512	613	203	44
1996-01	1 397	512	617	200	68
1996-12	1 431	506	661	213	51

<sup>1</sup>Kategorin övriga omfattar personer som är anställda enligt olika slags specialavtal, t.ex. politiskt sakkunniga, ämnessakkunniga, kommittépersonal etc.

Källa: Utrikesdepartementet

Jämfört med år 1992 har antalet anställda minskat med knappt 3 %. Men studerar man varje personalkategori för sig finner man större förändringar. Sålunda har baspersonalen, dvs. assistenter av olika slag, *minskat* med 19 % medan antalet chefer har *ökat* med 19 %.

Det kan vara av intresse att jämföra de olika personalkategoriernas (exklusive personalkategorin övriga) relativa andelar med förhållandena inom hela Regeringskansliet.

**Tabell 5.2 Vissa personalkategoriernas relativa storlek inom Utrikesdepartementet respektive hela Regeringskansliet (exkl. Förvaltningskontoret) åren 1992 (jan.) och 1996 (dec.)**

År	Baspersonal, %		Chefer, %		Handläggare, %	
	UD	RK	UD	RK	UD	RK
1992 (jan.)	42	44	12	13	44	43
1996 (dec.)	35	38	15	14	46	48

Källa: Regeringskansliets förvaltningskontor, Utrikesdepartementet

Ur tabell 5.2 kan bl.a. utläsas att baspersonalens andel av personalen, mellan de två jämförda åren, har minskat med sju procentenheter i Utrikesdepartementet och med sex procentenheter i Regeringskansliet. Andelen chefer har ökat mer inom Utrikesdepartementet medan andelen handläggare har ökat mer i Regeringskansliet. Totalt sett föreligger inga större skillnader mellan departementet och Regeringskansliet i nu berört avseende.

Utrikesdepartementets personal med förflyttningsplikt arbetar antingen vid departementet i Stockholm ("hemma") eller vid en utlandsmyndighet ("ute"). Den förstnämnda kategorins andel av det totala antalet UD-anställda (med eller utan förflyttningsplikt) har förändrats åren 1984-1996 enligt tabell 5.3. Det totala antalet UD-anställda har under hela tidsperioden varierat mellan ca 1 370 (1984) och knappt 1 500 (1990/91). Som nämnts tidigare uppgick antalet anställda till drygt 1 400 i december 1996.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

**Tabell 5.3 Andelen hemmastationerade respektive utlandsstationerade av det totala antalet UD-anställda åren 1984–1996. Procentuella andelar**

År	Hemmastationerad personal, %	Utlandsstationerad personal, %
1984	56	44
1985	57	43
1986	57	43
1987	56	44
1988	57	43
1989	58	42
1990	56	44
1991	56	44
1992	56	44
1993	59	41
1994	60	40
1995	63	37
1996	63	37

Källa: Utrikesdepartementet

En jämförelse ännu längre tillbaka i tiden, nämligen med år 1974, visar att andelen hemmastationerade, med något undantag, ökat konstant sedan år 1974.

**Tabell 5.4 Andelen hemmastationerade respektive utlandsstationerade av det totala antalet UD-anställda år 1974. Procentuella andelar**

År	Hemmastationerad personal		Utlandsstationerad personal		Totalt
	Antal	%	Antal	%	Antal
1974	510	46	593	54	1 103

Källa: Riksrevisionsverket 1975

Av den utlandsstationerade personalen är mer än 90 % UD-anställda med förflyttningsplikt, s.k. generalister (för förklaring se längre fram).

#### *Lokalanställda*

År 1996 kan, med ledning av revisorernas enkät, antalet lokalanställda i utrikesförvaltningen beräknas till ca 900. Detta innebär en ökning med mer än 50 % sedan år 1974.

**Tabell 5.5 Antal lokalanställda**

År	Antal lokalanställda
1974	ca 420
1988	ca 760
1996	ca 900

Källa: Riksrevisionsverket, UD 87, Riksdagens revisorers enkät

## 5.4 Rekryteringsfrågor

I detta avsnitt redovisas vissa uppgifter om extern rekrytering av personal till Utrikesdepartementet. Personal rekryteras dels för befattningar i departementet, dels för anställning med s.k. förflyttningsplikt, på olika befattningar inom hela utrikesförvaltningen. Den senare personalkategorin benämns generalister och rekryteras till största delen enligt ett särskilt förfarande.

1997/98:RR4Fel! Auto-textposten är inte definierad.

Bilaga 1

## Externrekryteringens totala omfattning

Sedan år 1990 har 1003 personer externrekryterats till utrikesförvaltningen. Fördelningen över år och personalkategori (utom för 1991) framgår av följande tabell.

**Tabell 5.6 Det totala antalet externa rekryteringar åren 1990–1996 (inklusive personal med förflytningsplikt)**

År	Chefer	Handläggare	Baspersonal	Sakkunniga	Totalt
1990	-	60	96	-	156
1991	1	1	1	1	191
1992/93	2	38	29	9	78
1993/94	3	38	75	11	127
1994/95	10	56	58	36	160
1995 2:a halvåret	1	39	29	19	88
1996	7	100	78	18	203

<sup>1</sup> För år 1991 har revisorerna bara uppgift om totalsiffran

Källa: Utrikesdepartementet

För rekrytering av personal som skall arbeta inom utrikesrepresentationen, personal med förflytningsplikt, har inrättats en särskild nämnd, Utrikesförvaltningens antagningsnämnd. Enligt sin instruktion (1991:360) skall antagningsnämnden på begäran av Regeringskansliet pröva om den som har sökt sådan anställning som handläggare, som förenas med skyldighet att tjänstgöra inom utrikesrepresentationen, är lämplig för tjänstgöring utomlands. Även personal som inte har börjat sin anställning i utrikesförvaltningen som "handläggare under utbildning" kan ansöka om att bli förflytningspliktig personal. Prövningen som utförs av antagningsnämnden gäller inte anställning som minister, kansliråd, ambassadråd eller konsul på motsvarande nivå.

## Handläggare under utbildning

Med något undantag har Utrikesdepartementet varje år genomfört en samlad insats för rekrytering av förflytningspliktiga handläggare till utrikesförvaltningen. Den förflytningspliktiga personalen kallas även generalister. Begreppet generalist är i utrikesförvaltningen kopplat till förflytningsplikten och därmed inte liktydigt med generalistbegreppet i den övriga statsförvaltningen.

Rekryteringen inleds med annonsering i pressen. Av annonserna framgår inom vilka områden de som anställs förväntas kunna arbeta. I den senaste rekryteringsomgången har två nya arbetsområden tillförts, nämligen samordningsansvar för EU-frågor och migrationspolitiska frågor. Arbetsområdena för utrikesförvaltningens förflytningspliktiga personal är därmed:

- samordningsansvar för EU-frågor
- utrikes- och säkerhetspolitik
- handelspolitik och handelsfrämjande
- internationellt utvecklingssamarbete
- protokollära frågor
- press- och informationsarbete
- juridiska och migrationspolitiska frågor

- konsulär verksamhet
- administrativa frågor.

Till belysning av de krav som ställs på de sökande redovisas följande citat ur en annons i Dagens Nyheter den 6 oktober 1996:

För att bli handläggare i utrikesförvaltningen måste Du ha god allmänorientering och intresse för både svenskt samhällsliv och internationella frågor. Du måste ha god analytisk förmåga och kunna uttrycka dig väl i tal och skrift. Mycket goda kunskaper i engelska är ett krav. Ytterligare språk är meriterande, särskilt franska, ryska, spanska och tyska men även arabiska, japanska, kinesiska m.fl. språk.

Du bör ha högskoleutbildning och viss arbetslivserfarenhet som gärna tangerar utrikesförvaltningens arbetsområden.

Kunskap om och/eller erfarenhet av administrativa och organisatoriska frågor är en merit (Dagens Nyheter 1996).

Under de senaste åren har antalet sökande vid varje rekryteringstillfälle varierat mellan 1 000 och 1 600. Av de sökande tas ca 150 personer ut till ett skriftligt prov. Provet är avsett att pröva intresset för och kunskaper om såväl svenska samhällsförhållanden som det internationella skeendet i stort. Därefter väljs ett fyrtiotal personer ut för intervjuer med utrikesförvaltningens antagningsnämnd. Enligt sin instruktion (1991:360) skall nämnden vid prövningen av den sökandes lämplighet ta hänsyn till kunskaper och erfarenhet och i övrigt den sökandes lämplighet för allmän tjänstgöring i utrikesförvaltningen.

Efter genomförda intervjuer anställs, enligt nämndens beslut, 10–20 personer. Anställningen är en tillsvidareanställning som departementssekreterare. Antagningsnämndens beslut kan inte överklagas.

I följande tabell belyses rekryteringen av s.k. handläggare under utbildning under 1990-talet, med fördelning på kön och utbildningsbakgrund.

**Tabell 5.7 Externrekrytering av handläggare under utbildning åren 1990/91–1995/96**

ÅR	Totalt antal	Kvinnor	Män	Statsvetare	Jurister	Ekonomer	Övriga
1990/91	18	6	12	6	2	8	2
1991/92	17	6	11	5	4	6	2
1992/93	-	-	-	-	-	-	-
1993/94	23	12	11	6	5	8	4
1994/95	17	9	8	3	4	10	-
1995/96	28	14	14	10	7	10	1

Källa: Utrikesdepartementet

Den nyanställda handläggaren genomgår vanligtvis ett ettårigt (tidigare tvåårigt) utbildningsprogram och kallas då handläggare under utbildning. Därefter stationeras den anställda vid två olika utlandsmyndigheter i en följd under sammanlagt fem till sju år. En av dessa utlandsstationeringar är vanligtvis i ett u-land.

Av svaren på revisorernas enkät och av de intervjuer som har genomförts vid revisorernas besök utomlands har framgått att flera nyanställda till följd av arbetsbelastningen i utrikesförvaltningen inte har fått möjlighet att tillgo-



dogöra sig hela handläggarutbildningen. De har i stället blivit placerade ”i linjen” före avslutad utbildning.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

## 5.5 Externa avgångar

Utrikesdepartementet har under flera år vidtagit åtgärder för att öka den externa personalrörligheten. Exempelvis har personal som uppnått 60 års ålder erbjudits pensionsersättning med stöd av det statliga trygghetsavtalet (TA). Trygghetsavtalet gäller i samband med att en arbetstagare sägs upp på grund av arbetsbrist och vid omlokalisering till en ny ort (2 § TA). Till pensionsersättningen har kopplats ett tillägg. Tillägget utbetalas varje månad för att den enskilde vid behov skall ställa upp och arbeta. Under tiden 1995–1996 har 16 anställda valt pensionsersättning. Vidare har man på olika sätt sökt medverka till att anställda skall arbeta utanför departementet men resultatet av dessa ansträngningar har varit begränsat. Inbegripet pensionsavgångar har den externa rörligheten bara ökat något under senare år, från 9 % budgetåret 1992/93 till 11 % budgetåret 1995/96.

Vid revisorernas intervjuer har framförts uppfattningen att utrikesrepresentationen har många äldre och få unga handläggare. En förnyring anses önskvärd, eftersom man bedömer att yngre personer lättare klarar den ofta höga arbetsbelastningen med åtföljande behov av övertidsarbete. Ett antal yngre personer har övergått till anställning inom bl.a. EU. I utrikesförvaltningen är man orolig för att alltför många yngre skall söka sig till mer välbetalda anställningar i olika internationella organ.

Vid intervjuer i Utrikesdepartementet har det hävdats att det inte råder vare sig någon egentlig övertalighet eller arbetsbrist i utrikesförvaltningen. Snarare har bristen på personal och den höga arbetsbelastningen påpekats vid i stort sett samtliga besök och intervjuer i utrikesförvaltningen liksom i flera av de dokument från verksamhetsplaneringen som revisorerna tagit del av. Inte heller har den externa rekryteringen avbrutits. Tvärtom indikerar befintligt material en ökning (jfr tabellerna 5.6 och 5.7).

## 5.6 Personalens anställningstid, genomsnittsålder m.m.

### Anställningstid

UD-anställd personal tycks ha förhållandevis lång anställning inom förvaltningen. I Utrikesdepartementets personalekonomiska redovisning för budgetåret 1994/95 anges den genomsnittliga anställningstiden till 16 år. Motsvarande tal var exempelvis för Finansdepartementet 7 år, för Utbildningsdepartementet 8 år, för Arbetsmarknadsdepartementet 9 år och för hela Regeringskansliet 11 år.

De UD-anställda vid utlandsmyndigheterna vilka besvarade revisorernas enkät har i genomsnitt varit anställda i utrikesförvaltningen i 18,2 år. Som nämnts tidigare utgörs mer än 90 % av de UD-anställda vid utlandsmyndigheterna av förflyttningspliktig personal. Den genomsnittliga anställningstiden UD-anställda i utrikesrepresentationen är således drygt två år längre än inom utrikesförvaltningen totalt.

**Tabell 5.8 Genomsnittlig anställningstid – delar av Regeringskansliet**

Del av Regeringskansliet	Genomsnittlig anställningstid, år
Utrikesförvaltningen	16
(Utrikesrepresentationen)	18,2
Arbetsmarknadsdepartementet	9
Utbildningsdepartementet	8
Finansdepartementet	7

Källa: Departementens personalekonomiska bokslut, Riksdagens revisorers enkät

### Genomsnittsålder

Genomsnittsåldern för Utrikesdepartementets anställda har, som framgår av tabell 5.9, förändrats under perioden 1992/93 till 1995/96.

**Tabell 5.9 Genomsnittsåldern för Utrikesdepartementets anställda**

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Kvinnor	42 år	43 år	44 år	44 år
Män	46 år	47 år	47 år	46 år
Totalt	44 år	45 år	45 år	45 år

Källa: Utrikesdepartementets personalekonomiska bokslut

För olika personalkategorier har genomsnittsåldern under samma period förändrats som framgår av tabell 5.10.

**Tabell 5.10 Genomsnittsålder per personalkategori**

Kategori	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Chefer	55 år	55 år	55 år	54 år
Handläggare	45 år	45 år	45 år	44 år
Baspersonal	40 år	41 år	42 år	43 år
Övriga	45 år	46 år	42 år	41 år

Källa: Utrikesdepartementets personalekonomiska bokslut

För hela Regeringskansliet var under 1995/96 genomsnittsåldern 44 år. Kvinnornas genomsnittliga ålder var 44 år och männens 45 år. Genomsnittsåldern för anställda vid några andra departement framgår av tabell 5.11.

**Tabell 5.11 Genomsnittsålder 1995/96 för anställda vid Utrikesdepartementet respektive några andra departement**

Departement	Kvinnor	Män	Totalt
Finansdepartementet	40 år	42 år	41 år
Jordbruksdepartementet	41 år	42 år	41 år
Utbildningsdepartementet	46 år	46 år	46 år
Arbetsmarknadsdepartementet	46 år	41 år	44 år
Utrikesdepartementet	44 år	46 år	45 år

Källa: Departementens personalekonomiska bokslut

Avseende genomsnittsålder avviker, som framgår av tabellen, inte Utrikesdepartementet från vare sig de övriga jämförda departementen eller Regeringskansliet.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

## 5.7 Intern rörlighet

Anställda i Utrikesdepartementet (liksom i hela Regeringskansliet) som är arbetsskyldiga inom utrikesrepresentationen har denna skyldighet inskriven i anställningsavtalet.

Som en följd av förflyttningsplikten är utrikesförvaltningens interna personrörlighet stor. I den redovisade interna rörligheten ingår även byten mellan olika befattningar ”hemma”.

**Tabell 5.12 Intern rörlighet i utrikesförvaltningen 1993/94 – 1995/96**

År	Antal	%
1993/94	385	29
1994/95	474	35
1995/96	271	20

Källa: Utrikesdepartementet

För den del av personalen som skall omstationeras sker omstationeringen vanligtvis i augusti månad i samband med de utlandsstationerades sommarsemester i Sverige.

Utrikesdepartementets beslut om förflyttning av personalen mellan olika delar av förvaltningen fattas mot bakgrund av förvaltningens krav på allsidig tjänstgöring och särskilt antagna riktlinjer för stationeringsperiodernas längd. Målet är att de anställda skall erhålla allsidig tjänstgöring. Detta uppnås bl.a. genom att personalen får arbeta vid olika utlandsmyndigheter, såväl i i-länder som u-länder. Även om en del av den förflyttningspliktiga personalen med åren får ett större intresse för vissa områden av verksamheten förväntas den kunna arbeta inom de flesta verksamhetsområden som förekommer på en utlandsmyndighet. Vid befordran är skickligheten det avgörande kriteriet. Härvid fästs stor vikt vid den mångsidighet som den anställde bedöms ha erhållit vid arbete i skiftande miljöer (Utrikesdepartementet 1995).

Ett annat skäl till att personalen förflyttas, vilket har framkommit under granskningen, är att det inte anses bra om personalen assimileras i ett verksamhetsland. Som nämnts tidigare i avsnittet om rekrytering omfattar de två första stationeringsperioderna 2–3 år vardera. Därefter tillämpas stationeringsperioder på 3–4 år. För anställda i högre befattningar kan det bli fråga om längre stationeringsperioder, ca 5 år. Den sammanhängande perioden utomlands skall inte överstiga 10 år. Mellan tjänstgöringsperioderna utomlands skall den enskilde arbeta på Utrikesdepartementet i perioder som vanligen omfattar 3–6 år (a.a.).

Perioderna för ”hemmastationering” synes inte bli så långa som avses. Detta framgår av nästa tabell, som är konstruerad på grundval av revisorernas enkät.

**Tabell 5.13 Svar på revisorernas enkätfråga: Under hur lång period arbetade Du i Sverige vid den senaste hemmastationeringen?**

antal år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	7 år	8 år	9 år	10 år eller mer
andel i %	15	18	19	15	8	8	6	2	2	5

Källa: Riksdagens revisorers enkät

Fler än hälften av de tillfrågade visste inte när de skulle arbeta hemma i Sverige nästa gång. En ännu större andel, 68 %, sade sig inte veta hur lång nästa arbetsperiod i Sverige skulle bli.

På Utrikesdepartementet utförs varje år ett omfattande arbete för att administrera förflyttningen av personalen. En gång om året sänds ett s.k. önskemålsformulär till samtliga berörda tjänstemän. I formuläret kan den enskilde i prioritetsordning markera de befattningar i departementet eller vid utlandsmyndigheter som hon eller han är intresserad av. På Utrikesdepartementet utarbetas sedan bemanningsplaner som baserar sig på verksamhetens krav och den enskildes egna önskemål.

Vid bedömningen av den enskildes lämplighet för en viss befattning tar man, vilket nämnts, i första hand hänsyn till skicklighet men också anställningstid i utrikesförvaltningen. Vid bedömningen av skickligheten beaktas dokumenterad kunskap och erfarenhet av arbete såväl i skilda befattningar vid olika enheter i Utrikesdepartementet som på olika utlandsmyndigheter (Utrikesdepartementet 1995).

Vid intervjuer har framkommit att vissa utlandsmyndigheter är mer eftertraktade än andra och att det kan vara svårt att bli stationerad där man helst önskar. Chefer i utrikesrepresentationen anser sig ha ett visst inflytande över vilka personer som stationeras hos dem men ytterst är det Utrikesdepartementet som bestämmer. Vid intervjuer med de lokala arbetstagarorganisationerna framgick att facken är mer delaktiga i arbetsgivarens diskussioner om assistenternas utlandsstationeringar än när det gäller handläggarnas.

Flera av de intervjuade vid revisorernas resor har framfört kritik mot hur personalplaneringen genomförs. Man tycker att den är ryckig och slumpmässig samt att det saknas framförhållning och möjlighet för den enskilde att förbereda sig inför omstationeringen. Vid två av de besökta ambassaderna visade det sig att ledande tjänstemän blivit omstationerade efter endast tio månader på ambassaden. Samma kritik mot personalplaneringen framförs i många av enkätsvaren.

Drygt 73 % av dem som besvarade revisorernas enkät stationerades vid sin utlandsmyndighet under tiden 1994 till och med juni 1996. Endast 43 % av de svarande uppgav sig veta när de skulle omstationeras och 61 % kunde inte ange vilken som skulle bli deras nästa arbetsplats i utrikesförvaltningen.

I enkäten frågade revisorerna om det fanns verksamhetsmässiga skäl för förändringar i systemet med förflyttningsplikt. Endast 10 % av cheferna ansåg att det fanns sådana skäl. Men flera av dem som ansåg att sådana skäl saknas (totalt 69 %) kompletterade sina svar med förslag till modifieringar av systemet. Sådana förslag innebär bl.a.:

- Tjänstgöringsperioderna vid samma utlandsmyndighet bör förlängas av såväl kontinuitets- som effektivitetsskäl men också av ekonomiska skäl.
- Anpassning av förflyttningssystemet så att det medger bättre möjligheter att kunna placera ”rätt kompetens på rätt ställe”.
- Ökade möjligheter att ta hänsyn till familjeförhållanden.

De som skall omstationeras bör enligt Utrikesdepartementet genomgå en lämplig förberedande utbildning. Målet är att den anställde har ”full tjänstbarhet vid tillträde” (Utrikesdepartementet 1995).

Den förberedande utbildningen kan avse bl.a.:

- relevanta språk
- utbildning/fördjupning inom Utrikesdepartementets olika sakområden
- yrkesutbildning (administration, konsulära frågor, data, radio/krypto/telex m.m.)
- länder- och regionkunskap
- interkulturell kommunikation (a.a.).

I departementets handböcker sägs vidare att behoven av utbildning bör diskuteras med utbildningssektionen på Utrikesdepartementet i god tid före omstationeringen.

Revisorerna frågade de utsända om de ansåg att utbildningen som Utrikesdepartementet givit dem varit tillräcklig. 37 % ansåg sig ha saknat viss utbildning i samband med omstationering, t.ex.:

- utbildning (före omstationeringen) i främst verksamhetslandets språk
- annan relevant utbildning som förberedelse inför omstationering
- utbildning i konsulära och rättsliga frågor
- utbildning i administration och ADB, arkiv, bokföring
- utbildning i EU-frågor
- utbildning i svensk förvaltningspolitik m.m.

Av enkätsvaren framgår det att de utsändas språkkunskaper domineras av de klassiska skolspråken engelska, franska, spanska och tyska. Många av dem anser sig behärska engelska på en "infödd" nivå. Efter skolspråken kommer kunskaper i ryska, italienska och portugisiska.

På tre av de ambassader som besökts under granskningsarbetet kunde emellertid ingen av de utsända verksamhetslandets språk i någon större utsträckning. På en ambassad kunde endast en av de utsända verksamhetslandets språk. På dessa ambassader är man således hänvisad till översättare, tolkar och till de lokalanställdas språkkunskaper.

I enkätsvar och intervjuer har påpekats att man på grund av den ansträngda arbetssituationen inte kan utnyttja möjligheterna till utbildning, t.ex. inför omstationering. Vidare har framkommit att den enskilde tjänstemannen ibland skall byta både verksamhetsland och arbetsuppgifter "över en helg", vilket ytterligare försvårar möjligheterna till förberedelser.

## 5.8 Lokalanställd personal

Vid utlandsmyndigheterna fanns som nämnts ca 900 lokalanställda år 1996. Under våren 1997 har, enligt uppgift från Utrikesdepartementet, antalet ökat något och uppgår nu till ca 940. De lokalanställda kan vara utländska eller svenska medborgare eller personer med dubbelt medborgarskap. Utlandsmyndigheterna beslutar – med vissa undantag – om antalet lokalanställda, om anställning och till en del också om de anställdas anställningsförhållanden. Kostnaderna belastar tilldelad budgetram. Undantagna från delegeringen är bl.a. frågor om disciplinansvar och uppsägning. Dessa frågor prövas av Utrikesdepartementet. Av besparingsskäl fattade Utrikesdepartementet

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 1

häromåret ett beslut om uppsägning av lokalanställda vilket innebar att de utlandsmyndigheter som hade fler än sju lokalanställda skulle säga upp en.

Anställningsvillkoren anpassas till den lokalanställdes medborgarskap och verksamhetslandets lagstiftning. Utlandsmyndigheterna beslutar själva om tillämpningen av anställningsvillkoren för de lokalanställda om inte annat följer av lagar, avtal eller föreskrifter. Bl.a. visar revisionspromemorior, rapporter från Utrikesdepartementets inspektör och intervjuer med lokalanställda vid revisorernas resor att ett flertal av utlandsmyndigheterna brister i kunskaper om och tillämpning av de lokalanställdas anställningsvillkor.

Lönesystemet för de lokalanställda är framförhandlat av Utrikesdepartementet och de lokala arbetstagarorganisationerna. Marknadslöneprincipen skall vara utgångspunkt för lönesättningen. Detta kan leda till att skillnaden i lön mellan utsända och lokalanställda kan vara betydande. Till exempel fick på en ambassad i Afrika vid ett tillfälle en utsänd som tog över arbetsuppgifterna efter en lokalanställd mer än dubbelt så mycket betalt för samma arbete.

Det finns också exempel på lokalanställda som är välutbildade akademiker och som har mindre kvalificerade arbeten än de annars torde haft av det skälet att lönen är mycket högre än den de skulle ha fått för ett kvalificerat arbete på en inhemsk arbetsplats. Dessa exempel visar att marknadslöneprincipen inte har slagit igenom helt. Lönen för de lokalanställda grundas dels på en kategorisering av arbetsuppgifterna, dels på en mätning av lönerna för jämförbara arbetsuppgifter i respektive verksamhetsland. Lönenivåerna, som fastställs av Utrikesdepartementet, baseras dels på ett material som ett konsultföretag har uppdrag att samla in, dels på information från Kanadas, Storbritanniens och USA:s ambassader, delegationer och konsulat.

De arbetsuppgifter som utförs av den lokalanställda personalen är begränsade och indelade i sju kategorier efter kvalifikationsnivå på sätt som framgår av underbilaga 2 (Utrikesdepartementet 1995). Av sekretesskäl har införts vissa begränsningar vad gäller de arbetsuppgifter som lokalanställda får utföra. Enligt Utrikesdepartementets föreskrifter om säkerhetsskydd skall arbetet organiseras på ett sådant sätt att de lokalanställda, även de som har svenskt medborgarskap, ”inte har anledning att befatta sig med handlingar som skyddas av sekretess med hänsyn till det allmännas intresse” (10 § Föreskrifter om säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna). Av samma anledning arbetar inte den lokalanställda personalen på den inre avdelningen.

Av svaren på revisorernas enkät framgår att de flesta lokalanställda har arbetsuppgifter som bilförare, vaktmästare och lokalvårdare o.d. Dessa befattningar ligger inom de lägre kvalifikationsnivåerna i kategoriindelningen. Därefter kommer konsulärt arbete av biträdande natur samt arbete som telefonist och i receptionen. Endast ett fåtal har mer kvalificerade arbetsuppgifter.

Enligt utredningen om utrikesförvaltningens inriktning och organisation (SOU 1988:58) fanns det ett stort behov av lokalt anställda vid ambassaderna. För att inte de utsända skulle fräntas de flesta intressanta uppgifter, utöver de sekretessbelagda, ansåg dock utredningen att man skulle vara försiktig med att ersätta utsända med lokalanställda.

Under granskningen har framkommit att det i utrikesförvaltningen ofta görs stor skillnad mellan den lokalanställda och den utsända personalen. Några av de lokalanställda har under granskningen konstaterat att det med åren blivit en allt skarpare gräns mellan personalkategorierna. När den utsända personalen talat om att "alla var med" har det hänt att man helt glömt bort de lokalanställda.

Kabinettssekreteraren på Utrikesdepartementet har vid en utfrågning hos Riksdagens revisorer framfört att utvecklingen går i riktning mot att de lokalanställda ges mer kvalificerade arbetsuppgifter.

## 5.9 Löner

I utrikesförvaltningen, liksom i statsförvaltningen i övrigt, tillämpas individuell lönesättning. Undantagna är handläggarna under sitt utbildningsår då de har samma lön.

En jämförelse mellan genomsnittslönerna för Utrikesdepartementet och Regeringskansliet framgår av tabell 5.14.

**Tabell 5.14 Jämförelse av genomsnittslöner i januari 1996 mellan Utrikesdepartementet och Regeringskansliet**

Personalkategori	Utrikesdepartementet	Regeringskansliet
Baspersonal	14 182 kr	14 072 kr
Handläggare	19 813 kr	20 357 kr
Övriga	22 776 kr	25 279 kr
Chefer	31 480 kr	33 281 kr

Källa: Lönestatistik från Regeringskansliets förvaltningskontor

Av tabellen framgår att genomsnittslönen för Utrikesdepartementets chefer var 1 800 kronor lägre än för Regeringskansliet totalt. Utrikesdepartementets handläggare hade en genomsnittslön som var 544 kronor lägre än Regeringskansliets, medan baspersonalen i Utrikesdepartementet hade 110 kronor högre genomsnittslön.

Vid intervjuer med anställda i utrikesförvaltningen och med det lokala facket har lönerna framställts som ett av de största personalproblemen. Utrikesdepartementets anställda anser sig ha alltför låg lön i förhållande till sina arbetsuppgifter och sina kvalifikationer, inte minst i jämförelse med kolleger i andra departement. Under de senaste åren har personalen, vid flera tillfällen, uppvakttat Utrikesdepartementets ledning med propåer om löneökningar.

Trots att man är missnöjd med lönerna har flera anställda i samband med intervjuer hävdatt att jobbet i sig är så roligt och intressant att man stannar kvar i utrikesförvaltningen av den anledningen.

## 5.10 Merkostnadsersättningar

När den anställda är stationerad utomlands utbetalas ersättning för de merkostnader som stationeringen för med sig. Merkostnadsersättningarna regleras i kollektivavtal som slutits mellan Arbetsgivarverket, SEKO, SACO-S och TCO-OF. I en protokollsanteckning till avtalen förutsätts att utlandsför-

måner för varje ort fastställs med utgångspunkt i de merkostnader som tjänstemannen får genom utlandstjänstens karaktär och förhållanden på tjänstgöringsorten.

Hänsyn ska härvid tas till en tjänstemans särskilda kostnader som officiell företrädare för Sverige. Det antecknas att 1963 års riksdag har godkänt vissa riktlinjer för lönesystemet för tjänstemän inom utrikesrepresentationen m.fl. (Avtal om utlandsbestämmelser, UB 1996).

De ersättningar som den anställde erhåller för merkostnader, t.ex. utlandstilllägg, barnstilllägg, fri bostad och reseersättningar m.m., är skattefria i enlighet med kommunalskattelagens bestämmelser (32 § mom. 3). Den individuella lönen däremot beskattas i Sverige, både statligt och kommunalt.

Utlandstillägget består av flera delar:

- Ett *grundtilllägg* avser ersättning för merkostnader för livsmedel, transport, hushållshjälp (utom för chefer vilkas hushållshjälp ersätts separat) samt speciella merkostnader
- Ett *medföljandetilllägg* utbetalas för medföljande som inte har egen inkomst. Grundtilllägg och medföljandetilllägg fastställs för olika s.k. merkostnadsgrupper med hänsyn tagen till tjänstens krav
- *Ersättningarna för barn* består av barnstilllägg, utbildningsbidrag och barnresebidrag
- *Hardshiptilllägg* utbetalas om den anställde är stationerad på ort med särskilt påfrestande tjänstgöringsförhållanden
- *Ersättning för semesterhemresor* för den utsände och dennes familj utbetalas en gång om året.

Vid utlandsstationeringen har den utsände *fri bostad*. Bostaden skall anpassas till familjens storlek, tjänstens krav och lokala förhållanden. Härutöver får den utsände *ersättning för flyttkostnader* m.m.

Nivåerna på merkostnadsersättningarna sätts bl.a. utifrån prisinsamlingar som görs av utlandsmyndigheterna två gånger per år på uppdrag av Utlandslönenämnden.

Utrikesdepartementets kostnader för merkostnadsersättningarna framgår av kapitel 6. Här följer några olika exempel på ersättning som utbetalas till utsända i olika merkostnadsgrupper, i olika delar av världen och med olika familjeförhållanden.

**Figur 5.1 Exempel på merkostnadsersättningar (belopp per månad) för personal i olika befattningar vid New York-delegationen**

Befattning	Medföljande	Grundtilllägg, kr	Medfölj. tilllägg, kr	Medfölj. barn	Barnstilllägg: grundtilläggsbelopp		Fri bostad	Totalt (exkl. fri. bostad)
Ambassadör	ja	16 914	8 972	nej	–	–	ja	25 886
2:e sekr	ensamstående	10 338	–	2	2 911	2 586	ja	18 421
Assistent	ja	8 133	4 140	1	976	2 586	ja	15 835

Källa: Utrikesdepartementet, Utlandslönenämndens cirkulär och gällande ersättningsbelopp



**Figur 5.2 Exempel på merkostnadsersättningar (belopp per månad) för personal i olika befattningar vid ambassaden i Nairobi**

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Befattning	Medföljande	Grundtillägg kr	Medfölj. tillägg, kr	Medfölj. barn	Barntillägg: grund tilläggs belopp		Fri bostad	Totalt (exkl. fri bostad)
Ambassadör	ja	8 609	6 252	1	777	2 060	ja	19 870
2:e sekr	ja	5 918	3 887	1	777	2 060	ja	14 814
Assistent	ensamstående	5 038	–	–	–	–	ja	6 124

Källa: Utrikesdepartementet, Utlandslönenämndens cirkulär och gällande ersättningsbelopp

### Medföljande

Vid revisorernas intervjuer med tjänstemän inom utrikesrepresentationen har det s.k. medföljandeproblemet aktualiserats. De medföljande sägs sällan ha något eget arbete och har därmed ingen egen arbetsinkomst. Härmed kan det bli svårt att bygga upp en ekonomisk trygghet för olika situationer i livet såsom sjukdom, arbetslöshet, pension m.m. Medföljande till utlandsstationerade UD-anställda har rätt till särskild ersättning vid ålderspension antingen med stöd av förordning om särskild ersättning till medföljande make till tjänsteman inom utrikesförvaltningen (SAVFS 1985:10) eller genom en gruppensionsförsäkring för medföljande. Den särskilda ersättningen skall utgöra viss kompensation för uteblivna ATP-poäng under stationeringsperioder utomlands. Gruppensionsförsäkringen tecknades hos Trygg-Hansa år 1988 och premien betalas av Utrikesdepartementet.

Vid några intervjuer har framförts att medföljande kan ha representativa uppgifter för vilka de inte erhåller någon ersättning. En annan svårighet som framförts är att det vid hemmastationeringen kan vara svårt för medföljande som inte har ett arbete att komma in på den svenska arbetsmarknaden.

Utrikesdepartementets syn på medföljandefrågor belyses till en del av följande citat:

Det är en angelägen uppgift för Utrikesdepartementet att underlätta för medföljande makar och sammanboende att skaffa sig ett arbete. Även utlandsmyndigheterna har här en viktig roll. De bör bistå en medföljande make, som så önskar, att hitta ett förvärvsarbete på tjänstemannens stationeringsort. Hjälpn kan bestå i att aktivt bevaka arbetsmarknaden i stationeringslandet, underlätta kontakt med arbetsförmedlingen m.m. . . . En medföljande make har också rätt att på samma villkor som andra intresserade söka anställning vid en svensk utlandsmyndighet (Utrikesdepartementet 1995).

### 5.11 Personal från andra huvudmän än Utrikesdepartementet

Ett inte obetydligt antal personer som är anställda av andra huvudmän än Utrikesdepartementet arbetar eller har sin arbetsplats vid utlandsmyndigheterna. 170 av dem svarade på revisorernas enkät. Fördelningen av svarande respektive beräknat antal utsända från olika huvudmän framgår av tabell 5.15.

**Tabell 5.15 Personal med arbetsplats vid utlandsmyndigheterna fördelade på huvudmän**

Huvudman	Antal som svarat på revisorernas enkät	Beräknat antal utsända
Sida	70	107 <sup>1</sup>
Försvarsmakten	30	38 <sup>2</sup>
STATT	15	24 <sup>3</sup>
Rikspolisstyrelsen	9	13 <sup>4</sup>
Exportrådet	8	8 <sup>5</sup>
Generaltullstyrelsen	6	6
Statens invandrarverk	2	1
Statens fastighetsverk	2	2
ISA	1	1 <sup>6</sup>
Andra departement i Regeringskansliet	27	34
<b>Totalt</b>	<b>170</b>	<b>234</b>

<sup>1</sup> Enl. önskemålsformulär hösten 1996

<sup>2</sup> Varav 4 militära rådgivare

<sup>3</sup> Varav 18 stipendiater

<sup>4</sup> Varav två från SÄPO

<sup>5</sup> Exportrådets handelssekreterare är i många fall anmälda som tillhörande en utlandsmyndighet trots att de administrativt och lokalmässigt betraktas som en egen myndighet

<sup>6</sup> Tillkommer en lokalanställd chef i New York

Källa: Riksdagens revisorers enkät och Utrikesdepartementet

Den svenska EU-representationen i Bryssel är den utlandsmyndighet som är arbetsplats för flest anställda som inte kommer från Utrikesdepartementet. Samtliga har emellertid fr.o.m. den 1 januari samma myndighet, Regeringskansliet, som huvudman.

**Tabell 5. 16 Regeringskansliets utsända vid EU-representationen, 1996**

Departement	Antal som svarat på revisorernas enkät	Beräknat antal utsända
Justitiedepartementet	2	3
Utrikesdepartementet	34	38
Socialdepartementet	1	1
Kommunikationsdepartementet	1	2
Finansdepartementet	5	6
Utbildningsdepartementet	2	3
Jordbruksdepartementet	2	4
Arbetsmarknadsdepartementet	1	1
Kulturdepartementet	1	1
Näringsdepartementet	2	3
Miljödepartementet	2	2
<b>Totalt</b>	<b>53</b>	<b>64</b>

Källa: Riksdagens revisorers enkät och Utrikesdepartementet

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

## 6 Kostnader

### 6.1 Anvisade och förbrukade medel

Budgetutfallet för 1995/96 (18 månader) visar att utrikesförvaltningens utgifter under Littera A detta budgetår uppgick till drygt 2,3 miljarder kronor, motsvarande 1,5 miljarder kronor för en tolv månadersperiod. Utgifterna under ramanslaget uppgick till drygt 2,2 miljarder kronor (se tabell 6.3).

För budgetåren 1991/92–1993/94 ålades utrikesförvaltningen besparingskrav på sammanlagt nästan 72 miljoner kronor. För perioden 1994/95–1998 har besparingskravet angivits till 185 miljoner kronor, varav knappt 100 miljoner kronor avser budgetåren 1997 och 1998. Utrikesutskottet uttalade i sitt betänkande över budgetpropositionen 1994/95 följande angående statsmakternas sparkrav på utrikesförvaltningen:

Utskottet anser att det är viktigt att regering och riksdag har en överblick över de utrikespolitiska effekter som blir följden av de föreslagna besparingsåtgärderna (bet. 1994/95:UU14).

Förvaltningen har under senare år sparat främst genom nedläggning av utlandsmyndigheter, ”hemtagning” av utlandsplacerad personal och minskningar av utlandsmyndigheternas omkostnader. De viktigaste åtgärderna under respektive budgetår redovisas i följande sammanställning.

**Tabell 6.1 Besparingskrav och besparingsåtgärder budgetåren 1991/92–1995/96**

Budgetår	Besparingskrav, mkr	De viktigaste besparingsåtgärderna
1991/92	2,5	Omprioriteringar och nedläggning två utlandsmyndigheter.
1992/93	11,2	Fyra utlandsmyndigheter läggs ned.
1993/94	58,1	Tio utlandsmyndigheter läggs ned. 70 tjänstemän, huvudsakligen assistenter, sägs upp. Flera av dessa har erbjudits återanställning.
1994/95	21,5	Kostnadsminskningar inom fastighetsområdet, för lokalanställda samt för resor.
1995/96 (18 mån)	76,0	Sju utlandsmyndigheter läggs ned. Antalet utsända vid utlandsmyndigheterna minskas med 30. De myndigheter som har fler än sju lokalanställda säger upp minst en lokalanställd. Vissa merkostnadsersättningar minskas något. Kostnadsminskningar på fastighetsområdet ”Osthyvling” med 6 % av alla driftkostnader.

Källa: Utrikesdepartementet

Regeringen räknar med att besparingarna för innevarande budgetår kan klaras av utan att några ytterligare ambassader eller konsulat behöver läggas ned och utan att personal behöver sägas upp (prop. 1996/97:1). I samma proposition har regeringen angivit att det skall finnas beredskap för att upprätta nya utlandsmyndigheter när förändringar i omvärlden kräver det. Utrikesförvaltningens besparingsarbete inriktas därför på att åstadkomma ytterligare kostnadsminskningar inom fastighetsområdet i första hand och i andra hand för tjänsteresor samt genom fortsatt ”osthyvling” av övriga driftkostnader.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Utrikesförvaltningen tilldelas sedan budgetåret 1993/94 medel för förvaltningskostnader över ett ramanslag. Förvaltningen har därefter redovisat ett betydande anslagssparande, vilket framgår av sammanställningarna i tabell 6.2.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

**Tabell 6.2 Anvisade medel och utgifter för utrikesförvaltningen budgetåren 1991/92–1995/96, miljoner kronor. För 1991/92–1992/93 anges anslaget för utrikesförvaltningen inkl. utlandstjänstemännens representation och för 1993/94–1995/96. Ramanslaget för utrikesförvaltningen**

Budgetår	Anvisat	Tidigare anslagssparande	Utgifter	Differens/anslagssparande
1991/92	1 341,2	-	1 348,2	-7,8
1992/93	1 446,0	-	1 470,4	-24,8
1993/94	1 465,2	-	1 428,6	37,1
1994/95	1 586,6	153,1	1 482,5	275,2
1995/96 (18 mån)	2 708,0	243,1	2 233,3	718,6

Källa: Riksrevisionsverket, Statsbudgetens utfall och Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet förklarar det stora ackumulerade anslagssparandet med att förvaltningen medvetet utnyttjat rambudgettekniken och att man redan under budgetåret 1994/95 ”tog hem” den största besparingen för mandatperioden, att personalen blivit mer kostnadsmedveten, att förvaltningen blivit bättre på ”cash-management” m.m. Utrikesdepartementet anger även att en del av sparandet beror på faktorer som förvaltningen inte kan påverka, som t.ex. kursvinster då kronan stärkts. Regeringen beslöt den 7 maj i år att 200 miljoner kronor skall dras in från utrikesförvaltningens ramanslag och betalas in till statsverkets checkräkning. Därmed minskar utrikesförvaltningens anslagssparande till en halv miljard kronor.

## 6.2 Kostnadernas fördelning

Av de sammanlagda kostnaderna för utrikesförvaltningen utgörs 43 % av löner. Kostnader för fastigheter och boende motsvarar 25 % eller 35 % av de totala kostnaderna för utlandsmyndigheterna. Utrikesdepartementets lokaler i Stockholm belastar inte utrikesförvaltningens anslag. För s.k. merkostnadsersättningar för utlandsstationerad personal åtgår drygt 13 % (inklusive flyttkostnader). I Utrikesdepartementets redovisning är inte den samlade boendekostnaden respektive andra fastighetskostnader åtskilda. Därmed saknas uppgifter om de sammanlagda *personalkostnaderna*.

### Kostnadsfördelning mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna

En utsänd UD-anställd beräknas kosta i storleksordningen tre gånger så mycket som en anställd i Stockholm. Utrikesdepartementets respektive utlandsmyndigheternas del av utgifterna (under ramanslaget, totalt 2 233,3 miljoner kronor) under budgetåret 1995/96 var 30,5 % och 69,5 %.

## Fördelning på kostnadsslag

Kostnaderna fördelade på kostnadsslag redovisas i tabell 6.3.

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 1

**Tabell 6.3 Utrikesförvaltningens nettokostnader budgetåret 1995/96 (18 månader) fördelade på kostnadsslag (avser ramanslaget)**

Kostnadsslag	Total kostnad, tkr	Kostnad i % av hela anslaget	Utrikesdepartementets andel av resp. kostnadsslag i %	Utlandsmyndigheternas andel av resp. kostnadsslag i %
Löner UD-personal	770 265	34,4	61	39
Löner lokalanställd	187 971	8,4	0	100
Utlandstillägg m.m.	260 061	12	0	100
Sjuk- och hälsovård	13 083	0,6	18	82
Utbildning	5 472	0,2	81	19
Övr. personalkostnader	2 860	0,1	64	36
Resor	95 476	4,3	88	12
Representation	26 414	1,2	9	91
Kontorsmaterial	26 308	1,2	44	56
Förbrukningsinventarier	7 958	0,4	14	86
ADB och kommunikationsdrift	56 022	2,5	85	15
Tele och porto	56 923	2,5	50	50
Fordonsdrift	5 450	0,02	0	100
Kurir/frakt	14 508	0,06	0	100
Flyttkostnader	31 842	1,4	0	100
Lokalkostnader	563 959	25,0	2	98
Bevakning	12 981	0,6	0	100
Administrativa tjänster	10 541	0,5		
Anläggningstillgångar	74 527	0,3	61	39
Exportfrämjande uppdrag	-1 842		0	100
Integrerade utlandsmyndigheter	62 215	2,8	0	100
Finansiella kostnader	-49 701		-50 191 tkr	490 tkr
<b>Summa</b>	<b>2 233 292</b>		<b>30,5</b>	<b>69,5</b>

Källa: Utrikesdepartementet

Utöver kostnaderna i tabell 6.3 kommer kostnader för information om Sverige (15,3 miljoner kronor) och för honorärkonsuler (25,0 miljoner kronor).

Utlandsmyndigheterna har under senare år fått en successivt utökad rätt att själva disponera budgetmedel. Budgetåret 1991/92 hade utlandsmyndigheterna egna medel motsvarande 16 % av totalkostnaderna för myndigheten. Budgetåret 1995/96 hade denna andel ökat till 36 %. Räknet på utrikesförvaltningens totala anslag för förvaltningskostnader var motsvarande andel 12 % respektive 26 %.

I följande tabell redovisas kostnaderna för utlandsmyndigheterna budgetåret 1995/96 fördelade efter kostnadsslag. Dessutom framgår hur stor andel av utgifterna inom respektive kostnadsslag som utlandsmyndigheterna själva står för. Sammanställningen visar att en myndighetschef inte har budgetansvar för den utsända personalens löner och endast begränsat ansvar för sina lokalkostnader.

**Tabell 6.4 Utrikesförvaltningens kostnader för utlandsmyndigheterna budgetåret 1995/96 (18 månader) fördelade efter kostnadslag (avser ramanslaget)**

Kostnadslag	Totala kostnader för utlandsmyndigheterna, tkr	Därav till utlandsmyndigheten delegerad budget, i %
Lön UD-personal	298 994	0
Lön lokalanställda	187 971	98
Utlandstillägg m.m.	260 061	12
Sjuk- och hälsovård	10 742	0
Utbildning	1 047	91
Övriga personalkostnader	1 041	92
Resor	11 134	87
Representation	23 950	99
Kontorsmaterial	14 839	87
Förbrukningsinventarier	6 839	85
ADB o kommunikationsdrift	8 160	22
Tele o porto	28 485	100
Fordonsdrift	5 450	100
Kurir o frakt	14 508	28
Flyttkostnader	31 842	0
Lokalkostnader	550 638	44
Bevakning	3 313	26
Administrativa tjänster	3 169	1
Anläggningstillgångar	28 887	
Exportfrämjande uppdrag	-1 842	
Integrerade utlandsmyndigheter	62 215	0
Finansiella kostnader	490	92
Summa	1 552 279	36

Källa: Utrikesdepartementet

Från och med budgetåret 1997 ingår även samtliga medel för honorärkonsulerna i respektive utlandsmyndighets budgetram.

### 6.3 Vad kostar en utlandsmyndighet?

Ur Utrikesdepartementets redovisning av statens totala kostnad för respektive utlandsmyndighet under budgetåret 1994/95 har följande exempel hämtats.

**Tabell 6.5 Totalkostnader för utlandsmyndigheternas verksamhet under budgetåret 1994/95**

Myndighet	Total kostnad för utrikesförvaltningen	Varav kansli-lokaler och bostäder	Varav övriga kostnader förutom UD-utsändas lön	Total kostnad inkl. utsända med annan huvudman
Tokyo	59 314 176	36 465 078	18 273 825	74 031 176
Washington	45 872 292	20 374 483	18 776 500	53 369 303
Bryssel repr.	43 278 359	15 789 112	18 031 761	47 540 697
London	29 071 003	10 922 503	12 318 869	34 494 844
Ottawa	10 425 603	3 323 797	4 910 055	-
New Dehli	9 086 767	3 311 167	3 080 136	5 824 761
Vilnius	7 453 588	4 068 458	2 098 514	-
Canberra	6 099 440	1 664 359	2 872 566	-
Dar es Salaam	4 886 934	1 567 249	1 944 115	15 160 934
Guatemala	3 736 523	586 327	1 934 085	7 490 505

Källa: Utrikesdepartementet

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Av utrikesförvaltningens totala kostnader för utlandsmyndigheterna utgjordes under 1995/96 i genomsnitt drygt 35 % av lokalkostnader, inklusive bostäder. Lokalkostnadernas andel, härmed avses endast kontorslokaler o.d., för en myndighet i Sverige brukar grovt beräknas till 10–15 %. I slutet av juni år 1997 väntas ett betänkande avges av utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m. (dir. 1996:21). Utredningen har genomfört en utvärdering av statens fastighetsorganisation samt behandlat bl.a. statens lokalförsörjning, lokalhyror och fastighetsägande.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### Kostnad per utsänd

I följande tabeller redovisas statens totala kostnad för verksamheten vid utlandsmyndigheterna dividerad med antalet personer som arbetar vid myndigheten. Därav framgår den genomsnittliga totalkostnaden per utsänd UD-anställd för budgetåret 1994/95, liksom motsvarande kostnad inklusive utsänd personal från andra huvudmän. I beräkningarna saknas uppgifter om kostnaderna för Försvarsmaktens utsända.

**Tabell 6.6 Statens totala kostnad för konsulat och ambassader (exklusive de integrerade) budgetåret 1994/95, dividerad med antalet anställda ger följande snittkostnad per person**

Enbart UD-anställda	UD-anställda inkl. personal från andra huvudmän	Differens
1 956 221 kr	1 677 187 kr	289 000 kr

Källa: Utrikesdepartementet

Den genomsnittliga kostnaden per utsänd UD-anställd är, som tabell 6.6 visar, lägre när utsända från andra huvudmän inkluderas.

För de integrerade ambassaderna framgår motsvarande kostnader av tabell 6.7.

**Tabell 6.7 Kostnader i genomsnitt för utsända budgetåret 1994/95, integrerade ambassader**

Enbart UD-anställda	UD-anställda inkl. personal från andra huvudmän	Differens
1 456 393 kr	1 247 747 kr	208 646 kr

Källa: Utrikesdepartementet

Den genomsnittliga totalkostnaden per UD-anställd vid delegationerna var samma budgetår 1 273 000 kr. Genomsnittskostnaden per UD-utsänd var lägre även vid delegationer med utsända från andra huvudmän.

Tokyo betingade budgetåret 1994/95 den i särklass högsta genomsnittliga kostnaden per utsänd UD-anställd, 6,6 miljoner kronor och Riga den lägsta, 770 000 kronor.

**Tabell 6.8 Högsta respektive lägsta kostnad per UD-utsänd 1994/95**

Tokyo – högsta kostnad	Riga – lägsta kostnad
6 600 000 kr	770 000 kr

Källa: Utrikesdepartementet

En starkt bidragande orsak till den höga kostnaden för Tokyo-ambassaden torde vara de dyra kanslilokalerna och bostäderna (jfr tabell 6.5).

Den genomsnittliga totalkostnaden för UD-utsända vid de svenska ambassaderna i våra grannländer framgår av tabell 6.9.

**Tabell 6.9 Kostnad för de UD-utsända vid de svenska ambassaderna i våra grannländer 1994/95**

Helsingfors	Köpenhamn	Oslo	Reykjavik
1 923 488 kr	2 023 541 kr	1 953 799 kr	1 491 128 kr

Källa: Utrikesdepartementet

1997/98:RR4**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

Bilaga 1



## 7 Intern revision och tillsyn

Utrikesförvaltningen granskas genom intern revision och med hjälp av Utrikesdepartementets inspektörer.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### 7.1 Intern revision

Ett särskilt revisionskontor i Inrikesdepartementet har hittills haft ansvaret för revisionen av Regeringskansliet. Efter omorganisationen av Regeringskansliet den 1 januari 1997 tillhör Revisionskontoret Statsrådsberedningen. Revisionskontoret utför intern revision av all verksamhet inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och utrikesrepresentationen. Ett förslag till organisation för extern revision av Regeringskansliet har utarbetats av Revisionsutredningen.

Resultatet av revisionskontorets granskning av Regeringskansliet lämnades tidigare till inrikesministern genom dels en redogörelse över granskningen av Statsrådsberedningens, departementens, utrikesrepresentationens och kommittéernas verksamhet och årsredovisningar, dels en revisionsberättelse över granskningen av Regeringskansliets förvaltningskontors verksamhet och årsredovisning. Från år 1997 skall chefen för Revisionskontoret till chefen för Regeringskansliet redovisa hur den ekonomiska redovisningen sköts och hur den interna kontrollen fungerar.

Revisionsredogörelsen innehåller revisionskontorets sammanfattning av den genomförda granskningen. Till redogörelsen har de senaste åren fogats två bilagor med rekommendationer och iakttagelser hämtade från de revisionsrapporter som tillställts vart och ett av departementen. I en av bilagorna redovisas iakttagelser och rekommendationer med anledning av revisionen av rutiner vid utlandsmyndigheter.

Revisionsredogörelsen kan beskrivas som en lägesbeskrivning innehållande dels övergripande upplysningar om årsredovisningarna och den interna kontrollen, dels ett ställningstagande till frågan om redovisningen är rättvisande. Sammanfattande slutsatser och kommentarer, eller förslag till ställningstaganden eller åtgärder från mottagarens sida, saknas därför i revisionsredogörelsen. De iakttagelser och rekommendationer som redovisas i bilagorna är hämtade direkt från tidigare rapporterad granskning. Rapporteringen i denna del blir därmed förhållandevis detaljerad.

Vid de utlandsmyndigheter i vilka biståndsverksamheten har integrerats genomför Riksrevisionsverket årlig revision av de medel som avser Sidas verksamhetsområde. Resultatet av granskningen rapporteras till Sida samt delges Utrikesdepartementet för kännedom och eventuella kommentarer.

#### **Rapporteringsformer och resurser**

Resultatet av granskningen av Utrikesdepartementet redovisas i en årlig revisionsrapport. Revisionskontoret begär där departementets yttrande över vilka åtgärder departementet tänker vidta med anledning av granskningen. Mindre väsentliga iakttagelser redovisas under hand.

Efter varje revisionsbesök vid en utlandsmyndighet skriver Revisionskontoret en revisionspromemoria. Promemorian sänds som utkast till myndigheten för sakgranskning och Revisionskontoret anholder om yttrande över vilka åtgärder myndigheten avser att vidta med anledning av revisionen. Därefter sänds promemorian tillsammans med yttrandet till Utrikesdepartementet. I några fall begär Revisionskontoret svar från Utrikesdepartementet. Det gäller då oftast någon specifik punkt i promemorian. Exempelvis har Revisionskontoret 1995/96 föreslagit att Utrikesdepartementet efter samråd med Fastighetsverket tar ställning till om departementets fastighet i Havanna, som inköptes 1987, skall byggas om eller säljas och att Utrikesdepartementets beslut rapporteras till Revisionskontoret. Efter flera års påpekanden från Revisionskontoret har Utrikesdepartementet nu beslutat att utlandsmyndigheternas verifikationer skall bevaras hos myndigheterna under ett år.

Revisionskontoret har möjlighet att följa upp att rekommenderade åtgärder verkligen vidtagits i påföljande års granskningar. Eftersom utlandsmyndigheterna granskas med många års mellanrum, blir emellertid uppföljningen förhållandevis begränsad.

Revisionskontorets mål är att de flesta utlandsmyndigheter skall granskas under en tioårsperiod. Större myndigheter skall granskas oftare.

Kontoret avsatte budgetåret 1995/96 sammanlagt 460 persondagar, motsvarande närmare hälften av kontorets samlade resurser, för revision av utrikesförvaltningen. Därav avsattes drygt hälften (250 dagar) för revision av utlandsmyndigheter. En betydande del av granskningen av utlandsmyndigheterna – motsvarande 50–60 % av de avsatta resurserna – genomförs i Stockholm.

## **Iakttagelser**

### *Utrikesdepartementet*

Regeringskansliets revisionskontor uppmärksammade för några år sedan att Utrikesdepartementet betalat ut dubbla bidrag till vissa internationella organisationer, bl.a. FN-förbundet. Några av iakttagelserna efter 1994/95 års granskning, och efter det att kontoret överlagt med Utrikesdepartementet i en rad frågor, är följande:

- Departementets redovisning av tillgodohavanden hos kassa-bank är 350 000 kronor lägre än vad banken uppger.
- Departementet har fordringar på Sida på 1 miljon kronor som inte fakturerats.
- Departementet har fordringar på den europeiska säkerhetskonferensen på 1 miljon kronor som inte fakturerats.
- Departementet har felperiodiserat utgifter motsvarande 8 miljoner kronor.
- Det finns en differens i avräkningen mot utlandsmyndigheterna på 0,5 miljoner kronor.
- Departementet har fordringar på sina anställda avseende kostnader för magasinering på 75 000 kr.

Här följer några exempel på iakttagelser som Regeringskansliets revisionskontor gjort vid granskningar av utlandsmyndigheter under 1995 och 1996. Exempelen är hämtade ur revisionspromemoriorna. Flera av iakttagelserna återkommer i promemorior avseende olika myndigheter.

- Anställningsavtal respektive anställningsbevis saknades för de lokalanställda. Dokumentation av lönerrevision för de lokalanställda saknades. Ingen kontroll av att de lokalanställda fullgjorde sin skattskyldighet genomfördes. Lönespecifikation för de lokalanställdas löner upprättades inte. Arbetsordning för de lokalanställda fanns endast på svenska.
- Ränta har inte erhållits på inestående medel.
- Ingen dokumenterad avstämning av huvudkassan vid byte av kassör har genomförts. Det fanns inte någon aktuell lista över utlandsmyndighetens teckningsberättigade hos myndighetens bank.
- Ingen kontroll av körjournaler har genomförts. Det saknades instruktion för körjournalerna. I den mån det funnits instruktion för körjournalerna har dessa varit skrivna på svenska.
- Passnumren på expedierade pass har inte skrivits in i expeditjonsboken.
- Vissa brister avseende hantering och inventering av klistermärken för visum har iakttagits.
- Checkar har inte undertecknats av två personer i förening.

I revisionspromemorian lämnar Revisionskontoret alltid sina rekommendationer till respektive utlandsmyndighet hur uppmärksammade brister skall kunna åtgärdas.

### **Effekter**

På revisorernas enkätfråga om revisionen föranlett några förändringar vid ambassader och konsulat svarade närmare hälften av de berörda cheferna att förändringar genomförts avseende ekonomiska och administrativa rutiner. Bland annat anges att arbetsordning och befattningsbeskrivningar har upprättats, att rutiner avseende körjournaler införts, att de lokalanställdas anställningsförhållanden och förmåner dokumenterats och att rutiner avseende viseringar och pass m.m. ändrats.

### **Intern kontroll**

Vid de resor som revisorerna genomfört under granskningen har det framförts synpunkter på intern kontroll och revision. Flera av de intervjuade UD-anställda hade under sin anställning i utrikesförvaltningen aldrig träffat vare sig revisionskontorets eller utrikesförvaltningens inspektör. Exempelvis uppfattas att den interna kontrollen från Utrikesdepartementets sida endast består av kontroll att rätt blanketter för olika ändamål används och att utgifter förs till rätt konto. Kontrollen av den representation som sker i hemmet ansågs vid en av de besökta utlandsmyndigheterna vara särskilt bristfällig. Man önskade mer stöd från Utrikesdepartementet i ekonomiska frågor, inte

minst med hänsyn till att ekonomi- och budgetansvariga inte alltid har så stor rutin av sådana arbetsuppgifter.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### En jämförelse av rapporteringsformer

I detta avsnitt jämförs de revisionspromemorior Regeringskansliets revisionskontor utarbetar med Riksrevisionsverkets motsvarande dokument. Jämförelsen har gjorts av Riksrevisionsverket på uppdrag av Riksdagens revisorer. Det bör observeras att förutsättningarna för revisionen delvis skiljer sig åt. Riksrevisionsverket granskar de statliga myndigheterna genom årlig revision. Revisionskontorets granskning av utlandsmyndigheterna görs, som framgått tidigare, med ganska många års mellanrum. Frågan är också i vilken utsträckning utlandsmyndigheterna är jämförbara med svenska statliga förvaltningsmyndigheter; jfr diskussionen i kapitel 3 och redogörelsen för utlandsmyndigheternas budgetansvar i kapitel 6. Riksrevisionsverket har dock inte funnit att det finns sådana avgörande skillnader hos granskningsobjekten att en jämförelse av avrapporteringsformerna skulle bli intetsägande.

#### *Löpande granskning*

Revisionskontorets löpande granskning är inriktad mot intern kontroll, vilket i allt väsentligt överensstämmer med Riksrevisionsverkets motsvarande granskning. Revisionskontorets avrapportering av granskningen kan dock karakteriseras som mera detaljriktad och mindre övergripande än Riksrevisionsverkets.

Som mer väsentliga skillnader i avrapporteringen av den löpande granskning som bedrivs av de två revisionsorganen kan nämnas att Riksrevisionsverkets avrapportering innehåller mer av frågor kring ekonomistyrning, såsom budgetering och uppföljning av utfall, liksom frågor kring säkerheten i ADB-system, såsom behörighet o.d. Revisionskontorets avrapportering innehåller mer av iakttagelser kring hantering av likvida medel, telefoner, körjournaler, fastighetsärenden, löner och lönerelaterade rutiner samt personalärenden.

#### *Slutlig granskning*

Det finns inte några avgörande skillnader i granskningsansats mellan Riksrevisionsverket och Revisionskontoret. Riksrevisionsverket betonar dock i sin rapportering frågor kring ekonomistyrning och övergripande ansvar, medan Revisionskontoret i högre grad tar fram punktvisa brister.

Mera väsentliga skillnader i avrapporteringen av den slutliga granskning som bedrivs av Riksrevisionsverket respektive Regeringskansliets revisionskontor är att Riksrevisionsverkets avrapportering innehåller mer av frågor som rör det ansvar som revisionsobjektets styrelse (motsvarande) har för bokslutsdokumentens kvalitet, iakttagelser kring redovisningsprinciper och god redovisningssed.

Revisionskontorets avrapportering innehåller mer av iakttagelser kring resor, reseförskott och inventeringar.

## 7.2 Tillsyn

I Utrikesdepartementet fanns fram till hösten 1996 en inspektör och en biträdande inspektör. Dessa besökte mellan tio och tolv utlandsmyndigheter per år. Sedan hösten 1996 finns två inspektörer och en biträdande inspektör. Befattningarna innehas av förflyttningspliktig personal.

Genom besök vid utlandsmyndigheterna skall inspektörerna granska dels verksamhetens effektivitet och överensstämmelse med de av departementet fastställda målen och planerna för verksamheten, dels efterlevnaden av gällande föreskrifter. Inspektören skall även granska att Utrikesdepartementets styrning av utlandsmyndigheternas verksamhet sker på ett effektivt och ändamålsenligt sätt (5 § UF 1996:4). Inspektörerna skall särskilt ge den lokal-anställda personalen tillfälle att framföra synpunkter på sina anställnings- och arbetsförhållanden (8 §). Till inspektörernas uppgifter hör även att uppmärksamma hur utrikesförvaltningens resurser är fördelade inom den region som den granskade utlandsmyndigheten verkar inom, liksom hur EU-samarbetet fungerar inom utlandsmyndighetens verksamhetsområde. Dessutom skall inspektörerna kontrollera att verksamheten ”bedrivs under iakttagande av god diplomatisk sedvänja” (6 §).

Inspektörernas verksamhet skall planeras för ett år i taget. När en utlandsmyndighet har fått ny chef skall inspektion av den myndigheten ”om möjligt” ske efter ett till två år efter tillträdet. Avsikten är att alla utlandsmyndigheter i framtiden skall inspekteras med högst fem års mellanrum (Utrikesdepartementet 1995). Tidigare har myndigheterna besökts med sju till tio års mellanrum. I oktober 1995 var det 26 utlandsmyndigheter (av 95) som under den senaste sjuårsperioden inte hade inspekterats vid något tillfälle. Av dessa hade hälften inte inspekterats på över tio år (Utrikesdepartementet 1995).

Åren 1990–1996 inspekterades ett 60-tal utlandsmyndigheter. Nedan beskrivs inspektionsverksamheten med utgångspunkt från inspektörens rapporter samt den korrespondens mellan inspektören, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna som föranletts av inspektionerna.

### Förberedelser

I god tid, 2–6 månader i förväg, har inspektören förberett ett besök vid en utlandsmyndighet genom:

- Information till berörd utlandsmyndighet, som ombetts förbereda all berörd personal.
- Information till utlandsmyndighetens viktigaste avnämare.
- Information till cheferna vid samtliga avdelningar i utrikesdepartementet samt till de fackliga intresseorganisationerna.
- Information till de ”hemmamyndigheter” som ansvarar för specialattachéer eller handelssekreterare.
- Information till berörda fackdepartements internationella sekretariat, Regeringskansliets revisionskontor, riksdagens utrikesutskott, Statens fastighetsverk, Exportrådet, Rikspolisstyrelsen, Statens invandrarverk, Sida (tidigare SIDA), Beredningen för internationellt tekniskt samarbete, Svenska Institutet och Statens utlandslönenämnd.

Inspektören har bett om synpunkter på den berörda myndigheten och dess verksamhet. Sådana synpunkter har mottagits skriftligen och per telefon, ibland också vid personliga sammanträffanden mellan inspektören och företrädare för myndighetens olika intressenter.

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 1

### **Genomförande**

En inspektion har som regel tagit tre till sju dagar i anspråk. På inspektörens begäran har myndigheterna utarbetat förslag till besöksprogram för inspektören. För enskilda samtal har normalt avsatts omkring en timme per anställd. I besöksprogrammen har tid avsatts för inledande och avslutande möten med alla anställda.

Även den utsända personalens familjemedlemmar har givits tillfälle att samtala med inspektören. Dessa samtal har oftast ägt rum under informella former, exempelvis under måltider eller då inspektören besökt några av de utsändas bostäder. För att få en bild av de utsändas vardag har inspektören ofta också besökt några av de matbutiker och fritidsanläggningar som personalen och de medföljande använt sig av.

I de flesta inspektionsbesök har vidare ingått samtal med någon eller några andra nordiska beskickningschefer på platsen eller med beskickningschefer från ”likasinnat land” (t.ex. Storbritannien, Österrike, Nederländerna eller Kanada). På inspektörens uppmaning har utlandsmyndigheten även ordnat möten med företrädare för t.ex. svenskt näringsliv, svenskkolonin, Svenska kyrkan, missionsverksamheten, svenska skolor, biståndsorgan och FN-organ.

### **Rapportering**

Inspektörens rapporter till chefen för Utrikesdepartementet har omfattat 5–20 sidor. I särskilda promemorior har säkerhets- eller personalfrågor vid en viss myndighet eller verksamhetens fortsatta omfattning, inriktning och geografiska placering behandlats.

Rapporterna har innehållit ganska utförliga beskrivningar av situationen i verksamhetslandet och den stad där myndigheten varit belägen, liksom av utlandsmyndighetens utåtriktade verksamhet och administration.

I rapporterna har inspektören samtidigt behandlat för utlandsmyndigheterna såväl mycket grundläggande frågor som mycket avgränsade frågeställningar. Vissa bestämda huvudpunkter har regelmässigt funnits med.

#### *Inspektören har framfört avnämarnas synpunkter*

Avnämarna har enligt inspektören mestadels ställt sig mycket positiva till utlandsmyndighetens verksamhet. I några fall har man emellertid efterfrågat mera frekvent rapportering om bistånd och kommersiella frågor, mera analys och långsiktighet i den politiska och ekonomiska rapporteringen och en tydligare policy från utlandsmyndighetens sida rörande informations- och kulturverksamheten.

*Inspektören har framfört synpunkter från utlandsmyndigheten och dess anställda*

Utlandsmyndigheterna har efterfrågat en dialog med departementet rörande arbetsuppgifterna. Man har velat ha besked om hur vissa konsulära uppgifter skall utföras eller besked om huruvida en viss arbetsuppgift över huvud taget skall utföras. Myndigheterna har också efterfrågat en mera frekvent och snabbare dialog om rapporteringen, besked om rapporteringen och tätare informations- och pressklippssändningar från departementet.

*Inspektören har kommenterat och analyserat de framförda synpunkterna samt lämnat mellan fem och tjugo förslag till åtgärder från utlandsmyndighetens respektive Utrikesdepartementets sida*

Inspektören har bl.a. föreslagit att de mera övergripande frågorna rörande myndigheternas arbetsuppgifter och verksamhet analyseras av departementet. Han har föreslagit att frågor rörande sidoackreditering utreds, liksom frågan om Sveriges representation är rätt placerad i landet eller regionen. Vidare har inspektören föreslagit utredningar rörande inrättandet av flera honorärkonsulat, fördelningen av arbetsuppgifter mellan myndigheterna samt kontakterna med landets myndigheter. I inspektörsrapporterna finns också förslag om att departementet skall analysera och definiera de övergripande målen för utlandsmyndighetens verksamhet i landet.

Inspektören har också tagit upp frågan om lämplig personalstorlek och personalsammansättning vid myndigheten. I tre fjärdedelar av rapporterna förespråkar inspektören och/eller representanter för utlandsmyndigheten att departementet bör beakta behovet av mer personal på myndigheten. Vidare har inspektören tagit upp möjligheterna till ett effektivare utnyttjande av personalen, behovet av en mera aktiv, markerad eller konsekvent arbetsledning och av en arbetsordning, den ”vi och dom”-känsla som rått vid myndigheten mellan utsända och lokalanställda respektive mellan olika personalkategorier, behovet av mera frekventa informationsmöten, planeringssamtal och gemensamma arbetsplatsträffar.

Många av inspektörens förslag har emellertid gällt förutsättningarna för myndigheternas arbete, snarare än arbetet som sådant. Förslagen har t.ex. gällt:

- Behovet av språkutbildning eller annan utbildning, av studiebesök och av förberedelser inför utlandsplaceringar.
- Inplaceringen i s.k. hardshipsklasser (hardship = påfrestande tjänstgöringsförhållanden), de lokalanställdas löner, förmåner (bl.a. UD-medalj), arbetstider, pensioner och försäkringar.
- Behovet av datorer och datorstöd och av kommunikationsutrustning.
- Upprustningsbehov eller behov av nya lokaler för myndigheten, förutsättningarna för nordiskt samarbete i lokalfrågorna.
- Residensens och övriga bostäders storlek och standard.
- Behovet av ytterligare medel för representation.
- Myndighetens bilar och bilmärken, försäkringar och tillgången till reparationsmöjligheter och reservdelar.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

- Myndighetens möjligheter att använda sig av billigare kommunikationsmedel, exempelvis radio i stället för telefax.
- Behovet av att justera dörren mellan den yttre och den inre avdelningen på olika sätt och av installation av bl.a. TV-kameror och högtalarutrustning.

Av rapporterna framgår att frågor och synpunkter som framkommit vid inspektionerna även har framförts direkt till berörd enhet i Utrikesdepartementet eller till ledningen för utlandsmyndigheten.

### Uppföljning och effekter

I Utrikesdepartementets nya arbetsordning anges att chefen för organisationsplaneringen inom planeringsstaben skall ansvara för uppföljningen av inspektörsrapporterna. Från hösten 1996 åligger det, enligt föreskrifterna om inspektörernas verksamhet, chefen för den enhet som ansvarar för verksamhetsplaneringen för en utlandsmyndighet att se till att de åtgärder som föranleds av en rapport från inspektörerna verkligen vidtas. En redovisning av företagna åtgärder och av utestående frågor skall lämnas till departementsledningen senast tre månader efter det att rapporten inkommit till departementet (11 § UF 1996:4). Men även tidigare har departementet och berörda myndigheter, dock inte andra utlandsmyndigheter, informerats om resultatet av inspektörens besök.

Inspektörsrapporterna har tillställts Utrikesdepartementets olika avdelningar, de fackliga organisationerna och vanligen även avnämarmyndigheterna för kännedom och eventuella kommentarer. Svar på frågor och förslag som redovisats i rapporten har skickats till den aktuella utlandsmyndigheten.

Synpunkter på inspektörens slutsatser och förslag har också begärts in från den inspekterade utlandsmyndigheten.

Utlandsmyndigheten har i många fall uttryckt stor uppskattning över inspektörens besök, bl.a. för hans omtanke, stöd och uppmuntran. Även den lokalanställda personalen har uppskattat möjligheten att ta upp frågor och problem med företrädare för Utrikesdepartementet. Flera myndigheter har angivit att inspektörens besök gav dem en välkommen anledning att tänka igenom sin arbetssituation. Några myndighetschefer har dock ifrågasatt om inspektören har givit en alltför idyllisk bild av förhållandena i landet och om kritiken varit alltför försiktigt formulerad.

På revisorernas enkätfråga, om den inspektion som utförts av Utrikesdepartementets inspektör under första hälften av 1990-talet föranlett förändringar vid myndigheten, svarade ett trettiotal av de berörda myndighetscheferna att denna lett till förändringar. Bland de förändringar som vidtagits märks förändringar av tjänstemännens, inklusive ambassadörens, arbetsuppgifter, förändringar vad gäller relationerna mellan utsända och lokalanställda, översyn av de lokalanställdas anställningsförhållanden, organisatoriska förändringar inom den konsulära verksamheten, förändringar av chefsroll och personalinformation, en påskyndad integrering av ambassad och biståndsverksamhet, säkerhetsfrämjande åtgärder samt övergång till datoriserad redovisning.



## 8 Tidigare studier

I detta kapitel sammanfattas tre tidigare studier av utrikesförvaltningen, nämligen Riksrevisionsverkets år 1975 publicerade granskning av Utrikesdepartementets verksamhetsfunktioner (dnr 1974:323), UD 87-utredningens år 1988 framlagda betänkande om utrikesförvaltningens inriktning och organisation (SOU 1988:58) samt Statskontorets effektivitetsstudier inom utrikesförvaltningen från 1991 (Ds 1991:71). I kapitlen 2 och 3 nämns i korthet två interna utredningar som genomförts av Utrikesdepartementets projekt- och utredningsgrupp, dels *Alternativa former för utrikesrepresentationen* (Rapport PUG 1996:5), dels *Ansvar för handläggning av utlämningsärenden vid vissa utlandsmyndigheter* (PUG 1995:1).

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

### 8.1 Riksrevisionsverkets analys av ambassader (dnr 1974:323)

I Riksrevisionsverkets rapport redovisades en granskning av Utrikesdepartementets verksamhetsfunktioner. Till grund för rapporten låg besök vid åtta ambassader samt intervjuer med personal vid Utrikesdepartementet och andra myndigheter, organisationer, företag m.m.

Riksrevisionsverket konstaterade inledningsvis att ambassaderna verkar i en speciell miljö, varför bedömningen av deras verksamhet delvis måste göras utifrån andra kriterier än dem som normalt är relevanta för andra svenska myndigheter.

Riksrevisionsverket fann vissa svagheter i ambassadernas övergripande styrning. Den för alla ambassader gemensamma instruktionen ansågs otillräcklig varför en verksamhetsplaneringsprocess efterlystes. Varje ambassad borde enligt Riksrevisionsverket formulera förslag till motiv och mål för ambassaden. När enighet nåtts mellan ambassaden och Utrikesdepartementet borde ambassaden föreslå vilka uppgifter som skulle utföras inom olika verksamhetsgrenar. De fastställda målen borde vara styrande för det kommande årets arbete på ambassaden och också tjäna som underlag vid anslags-tilldelning och dimensionering. Verksamheten borde dessutom följas upp med en enkel verksamhetsberättelse som kunde utgöra grunden för planering och eventuella förändringar i verksamhetens inriktning. Med en sådan process skulle det vara naturligt att ge ambassaderna större inflytande över medelsanvändningen.

Vidare diskuterades möjligheterna att samordna verksamheten vid olika ambassader, t.ex. genom införande av större regionala ambassader med underlydande lokalambassader. Någon slutlig ställning i frågan togs inte.

Riksrevisionsverket konstaterade att ambassaderna bara i liten omfattning kunde påverka personaladministrationen. En översyn av personalutbildningen inom Utrikesdepartementet efterlystes, inte minst med tanke på ambassadpersonalens behov av ökade språkkunskaper, kommersiell utbildning och kunskaper rörande den svenska samhällsutvecklingen. Rotationssystemet ansågs ge tjänstemännen bred grundläggande kunskap om förhållanden i olika länder och problematiken inom de flesta av ambassadens verksamhetsgrenar. Samtidigt bedömdes behovet av specialister öka vid de större ambas-

saderna, varför en mer ämnes- och regioninriktad personalutveckling ansågs önskvärd.

Beträffande svenska officiella förbindelser ansåg Riksrevisionsverket att ambassaderna i större utsträckning borde identifiera intressanta kontaktpersoner. Vidare efterlystes rutinmässig orientering från den avgående ambassadören till den efterträdande om väsentliga kontakter. Behovet av språkkunskaper krävde ökade möjligheter för tjänstemännen att förbereda sig för nya uppgifter, t.ex. genom språkträning.

Ambassadernas rapportering bedömdes inte vara tillräckligt styrd från Utrikesdepartementet. Den borde i större utsträckning bestämmas av det reella informationsbehov användarna, dvs. Utrikesdepartementet, andra departement, myndigheter och organisationer, hade.

Även den kommersiella verksamheten hade brister. En ökad samordning mellan ambassaderna, handelssekreterarkontoren, Utrikesdepartementet och Exportrådet efterlystes. Samtidigt ansåg man att ambassadernas konkreta uppgifter på detta område borde fastställas. Flera exportföretag hade påpekat att de uppfattade ambassadpersonalens utbildning och kännedom om denna verksamhet vara bristfällig.

Den konsulära verksamheten bedömdes i stort sett fungera väl.

I fråga om informationsverksamheten krävdes en precisering av målen. Dessutom borde verksamheten drivas mer systematiskt.

Beträffande administrationen av ambassaderna ansåg Riksrevisionsverket att det borde finnas större möjligheter att differentiera direktiv och bemyndiganden. Redovisningssystemet borde omarbetas så att det bättre återspeglade verksamheten och gav sakunderlag för omDispositionering av resurser. Slutligen ansågs arkivsystemet på ambassaderna vara ålderdomligt och i behov av modernisering.

## 8.2 Utrikesförvaltningens inriktning och organisation (SOU 1988:58)

Den s.k. UD 87-utredningen behandlade tre huvudområden, strukturen i den svenska utrikesrepresentationen, olika organisatoriska frågor samt personalförsörjningen. Under utredningen besöktes ca 40 utlandsmyndigheter och nio länders utrikesministerier. UD 87 konstaterade att behovet av bilaterala kontakter liksom av medverkan i olika internationella organ och organisationer hade ökat. Sveriges geografiska läge och den självvalda neutralitetspolitiken hade även gjort det nödvändigt att göra Sveriges ståndpunkter i olika frågor kända. Utredningen konstaterade vidare att internationaliseringen var särskilt påtaglig på ekonomins och handelns områden. Även på det konsulära området förutsågs en ökad aktivitet. Mot denna bakgrund förutsåg UD 87 att kraven på resurser skulle öka, samtidigt som kostnadsramarna skulle behållas oförändrade. Därför krävdes enligt utredningen nya strukturer och nya organisatoriska lösningar inom utrikesrepresentationen.

UD 87 konstaterade att Sverige även i framtiden hade behov av avlönade myndigheter på ett stort antal platser, men att man var tvungen att ompröva antalet beskickningar från tid till annan. Systemet med Stockholmsbaserade

ambassadörer (KSA) var i behov av översyn men borde även i framtiden ingå som ett permanent inslag i organisationen. Samma bedömning gjordes beträffande användningen av sidoackrediteringar. Utredningen ansåg att regionambassader endast i undantagsfall skulle inrättas.

Ett alternativ till nedläggning av utlandsmyndigheter var enligt UD 87 att minska den diplomatiska närvaron men ändå behålla en slags miniorganisation. T.ex. borde de modeller, som fanns i vissa biståndsländer, med samarbete mellan Sidas biståndskontor och ambassader, kunna användas i större utsträckning. Honorärkonsulerna ansågs fylla en viktig funktion som komplement till de lönade beskickningarna.

Utredningen fann att utlandsmyndigheterna måste betraktas som självständiga myndigheter i de sammanhang de beslutade om förmåner och liknande för enskilda. Utrikesdepartementets befattning med vissa ärenden ansågs dock innebära en inblandning i utlandsmyndigheternas handläggning i det enskilda fallet. Flera utlandsmyndigheter borde därför ges särskilda bemyndiganden och ökade befogenheter, medan utrikespolitiskt känsliga ärenden även i framtiden borde överlämnas till departementet för avgörande. Utredningen uppmärksammade därmed den konflikt som syntes råda mellan 10 kap. 8 § och 11 kap. 7 § regeringsformen och som ansågs bli extra tydlig i förhållandet mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna som självständiga förvaltningsmyndigheter. Enligt den senare paragrafen får en myndighet inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Samtidigt föreskrivs i 10 kap. 8 § regeringsformen att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanstatlig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. En strikt tillämpning av regeln på Utrikesdepartementet ansågs inte önskvärd eftersom antalet frågor med internationell dimension hade ökat kraftigt. Ett stort ansvar ansågs därmed ligga på fackdepartementen att själva avgöra när samråd med Utrikesdepartementet behövs. Eftersom frågan rörde grundlagen ansåg utredningen att den borde ses över i ett vidare perspektiv och i parlamentarisk ordning.

De minskade personalresurserna vid utlandsmyndigheterna hade fått till följd att Utrikesdepartementet måste anpassa sina krav så, att utlandsmyndigheterna hade möjlighet att fullgöra sig ålagda uppgifter. Utredningen ansåg att Utrikesdepartementet i större utsträckning borde delegera administrativa beslut och uppgifter till utlandsmyndigheterna.

Behovet av att ha lokalt anställda vid ambassaderna bedömdes vara stort. För att inte de utsända skulle fråntas de flesta intressanta uppgifterna, utöver de sekretessbelagda, ansåg dock UD 87 att man skulle vara försiktig med att ersätta utsända med lokalanställda.

Specialattachéerna, som hade ett annat departement än Utrikesdepartementet som huvudman, ansågs inte vara tillräckligt integrerade i ambassadens verksamhet. En enhetlig instruktion för attachéerna efterlystes. Deras verksamhet borde belastas med de faktiska kostnaderna. Exportfrämjandets organisation, med handelssekreterare jämsides med beskickning/konsulat i betydande länder med marknadsekonomi, ansågs däremot vara tillfredsställande.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

De internationella sekretariaten hade förändrats under åren. UD 87 ansåg att man skulle sträva efter att återgå till de förhållanden som rådde när sekretariaten infördes 1965. Tanken var då att dessa skulle svara för besöksverksamhet (både in- och utgående) och vara ett uppsamlingsställe för den internationella verksamheten (brevlåda och distributionscentral). Sakhanteringen skulle därmed skötas av fackenheterna på respektive departement, vilket skulle leda till att de internationella sekretariaten kunde minskas.

Utredningen konstaterade att Utrikesdepartementet var mycket stort i förhållande till de andra departementen och att blandningen av departements- och verksamhetsuppgifter ställde Utrikesdepartementet i en särskild arbetsituation. UD 87 ansåg dock att det inte förelåg tillräckliga skäl att införa ett s.k. desk-system, dvs. ett system där en organisatorisk enhet har det övergripande ansvaret för de samlade relationerna med ett land. Till viss del kunde detta kompenseras av ett system med s.k. länderansvariga.

Utredningen poängterade värdet av att ta vara på de erfarenheter tjänstemännen skaffat sig och menade att en större grad av specialisering, såväl funktionellt som geografiskt, borde genomföras. Detta krävde att utlandsmyndigheternas och enheternas behov definierades och fördes fram till utbildningssektionen i god tid, vilket i sin tur ställde krav på att enhetscheferna hade god överblick och framförhållning.

### 8.3 Effektivitetsstudier inom utrikesförvaltningen (Ds 1991:71)

I sin rapport presenterade Statskontoret resultatet av sin studie av tre utlandsmyndigheter, ambassaderna i Belgrad, Bonn och Dar es Salaam. Studien utvidgades senare till att omfatta även Sveriges ständiga delegation vid de internationella organisationerna i Genève, Sveriges nedrustningsdelegation i Genève samt generalkonsulatet i Hamburg (Statskontorets rapport 1992:23 resp. 1992:9).

I den förstnämnda rapporten (Ds 1991:71) ansåg Statskontoret att Utrikesdepartementet borde formulera klarare mål för respektive utlandsmyndighet, bl.a. genom att dra upp konkreta riktlinjer för varje ambassad. I anslutning till verksamhetsplaneringen borde utlandsmyndigheterna i särskilda direktiv ges i uppdrag att redovisa konsekvenserna av en mindre respektive större tilldelning av medel.

Statskontoret ansåg vidare att någon form av desk-system borde införas på Utrikesdepartementet. Därigenom skulle dialogen mellan departementet och utlandsmyndigheterna kunna förbättras.

Beträffande finansieringen av verksamheten vid ambassaderna ansåg man att det tydligare borde klargöras vad som skulle finansieras av Utrikesdepartementet respektive andra huvudmän, t.ex. Exportrådet och Statens invandrarverk.

Utrikesdepartementet borde enligt Statskontoret överväga att inrätta en mer renodlad administrativ karriär för att möta behovet av ökad administrativ kompetens.

Försöksverksamheten med treårsbudgetering, vilken hade bedrivits vid ambassaden i Bonn, borde omfatta fler utlandsmyndigheter. Vidare borde det departement som ansvarade för en specialattachés verksamhet till fullo stå

för de kostnader som uppstått i samband med verksamheten. Sidas biståndskontor och ambassaderna i vissa programländer borde totalintegreras under en gemensam chefsfunktion. Finansieringen av fältverksamheten borde i sin helhet ske över biståndsanslaget medan renodlade ambassadutgifter borde finansieras över anslaget till utrikesförvaltningen.

Statskontoret studerade även möjligheterna att förbättra resultatstyrningen inom utrikesförvaltningen (bilaga 3 till Statskontorets rapport). För att kunna mäta resultatet inom sin verksamhet borde Utrikesdepartementet ta fram de viktigaste nyckeltalen för i första hand utlandsmyndigheterna. På sikt borde nyckeltal utvecklas även för avdelningar eller motsvarande enheter inom departementet. I bilagan presenterade Statskontoret exempel på nyckeltal inom utrikesförvaltningen. En uppföljning av resursanvändningen, utförda prestationer och uppnådda effekter ansågs nödvändig för att utrikesförvaltningen skulle kunna effektiviseras.

I studien av generalkonsulatet i Hamburg föreslog Statskontoret en rad generella förändringar rörande utrikesförvaltningen. T.ex. borde finansieringen av all handläggning av utlänningsärenden vid utlandsmyndigheterna övergå till Statens invandrarverk. Statskontoret efterlyste även en tidsredovisning för det konsulära arbetet så att Utrikesdepartementet lättare skulle kunna styra verksamheten. Vidare borde departementet söka samnordiska lösningar för det konsulära arbetet.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 1

**DEL 1**

Riksdagens revisorer har beslutat att genomföra en granskning av utrikesförvaltningen. Granskningen kommer att inriktas på frågor om organisation, uppgifter, styrning, personal och revision. Svaren på denna enkät kommer att användas som underlag för granskningen. Enkätsvaren kommer att sammanställas med hjälp av ett särskilt program. Datainspektionen har givit Riksdagens revisorer tillstånd att inrätta och t.o.m. den 31 december 1997 föra ett personregister med uppgifter ur enkätsvaren. De registrerade har rätt att enligt 10 § datalagen erhålla ett utdrag ur registret.

Enkäten består av tre delar. Den första delen besvaras av chefen för utlandsmyndigheten. Den andra delen kopieras i erforderligt antal exemplar och besvaras av varje person som arbetar vid myndigheten eller har sin arbetsplats vid myndigheten. Detta gäller all personal oavsett huvudman och personalkategori med undantag av den lokalanställda personalen. Den tredje delen av enkäten besvaras endast av den del av utrikesförvaltningens personal (chefer, handläggare och assistenter) som har förflyttningsplikt.

**Denna del av enkäten besvaras av chefen för utlandsmyndigheten.**

Utlandsmyndighet:

Uppgiftslämnarens namn:

**90 utlandsmyndigheter besvarade enkäten.**

**1 a** I diplomatins uppgifter ingår att tillvarata Sveriges intressen. Vilka har Sveriges främsta intressen i Ditt verksamhetsland/i Din verksamhet varit under första hälften av 1990-talet? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

87 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**1 b** Hur har myndigheten under första hälften av 1990-talet tillvaratagit de svenska intressena? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

86 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**2 a** Hur har myndigheten under första halvan av 1990-talet informerat om Sverige? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

86 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**2 b** Var har myndigheten under första hälften av 1990-talet hämtat den information om Sverige som sprids i verksamhetslandet/verksamheten? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

- 3 a** Diplomatin skall vara en viktig kanal för informationsinhämtande. Vilka har de viktigaste informationskällorna i Ditt verksamhetsland/Din verksamhet varit under första hälften av 1990-talet? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

86 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

- 3 b** Vilken information har myndigheten under första hälften av 1990-talet bedömt vara den viktigaste för Sverige? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

71 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

- 4** Vilka är de viktigaste förändringarna av arbetsuppgifterna vid myndigheten under första hälften av 1990-talet? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

*Förändring:*

*Orsak:*

82 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

- 5 a** Finns det arbetsuppgifter som Du anser att myndigheten borde ha utfört under det senaste året?

Nej.

Ja. Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

83 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

- 5 b** Om Du svarat ja på fråga 5 a – vilka är de främsta skälen till att dessa arbetsuppgifter inte utfördes? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

46 utlandsmyndigheter besvarade frågan.



**6 a** Finns det enligt Din uppfattning arbetsuppgifter som kan flyttas från Utrikesdepartementet till myndigheten?

Nej. Ange varför.

Ja. Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

84 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**6 b** Finns det enligt Din uppfattning arbetsuppgifter som kan flyttas från myndigheten till Utrikesdepartementet?

Nej. Ange varför.

Ja. Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

84 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**7** Finns det bland myndighetens nuvarande uppgifter sådana uppgifter som enligt Din mening kan överföras till någon annan (myndighet, organisation, företag – svenska, utländska eller internationella) ut-  
anför utrikesförvaltningen? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

*Uppgift:*

*Kan överföras till:*

*Motiv:*

67 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**8** Anser Du att myndigheten med nuvarande resurser kan lösa sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt?

Ja. Därför att...

Nej. Ange varför.

86 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**9 a** I vilka frågor har myndigheten under första hälften av 1990-talet haft kontakt med Utrikesdepartementet? (1–4.)

81 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

- 9 b** I vilka frågor har myndigheten under första hälften av 1990-talet kommunicerat direkt med Utrikesdepartementets statsråd eller statssekreterare? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

<i>Fråga</i>	<i>Ungefärligt antal kontakter statsråd/statssekr.</i>	<i>Vanligaste kommunikationsform</i>
--------------	--	--------------------------------------

79 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

- 9 c** I vilka frågor har myndigheten under första hälften av 1990-talet kommunicerat med andra departement? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

<i>Fråga</i>	<i>Departement</i>	<i>Ungefärligt antal kontakter</i>	<i>Vanligaste kommunikationsform</i>
--------------	--------------------	------------------------------------	--------------------------------------

78 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

- 9 d** I vilka frågor har myndigheten under första hälften av 1990-talet haft kontakt med andra *myndigheter* (svenska, utländska eller internationella) utanför Utrikesförvaltningen? (1–4.)

*Fråga:*

*Myndighet:*

*Initiativtagare till kontakten:*

78 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

- 9 e** I vilka frågor har myndigheten under första hälften av 1990-talet haft kontakt med *organisationer eller företag* (svenska, utländska eller internationella)? (1–4.)

*Fråga:*

*Organisation/företag:*

*Initiativtagare till kontakten:*

81 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

- 10 a** Hur mäts resultatet av myndighetens verksamhet? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

81 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**10 b** Har resultatmätningen lett till förändringar av myndighetens verksamhet?

Nej.

Ja. Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

68 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**11 a** Vilka förhållanden styr verksamheten vid myndigheten? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

83 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**11 b** På vilka sätt styr Utrikesdepartementet verksamheten vid myndigheten? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

84 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**11 c** Vilken betydelse har den av Utrikesdepartementet styrda verksamhetsplaneringen för myndighetens verksamhet?

84 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**12** Finns det av verksamhetsmässiga skäl anledning att göra förändringar i systemet med förflyttningsplikt?

Nej.

Ja. Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

86 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**13 a** Hur många lokalanställda finns det vid myndigheten 1 juli 1996?

\_\_\_\_\_anställda, motsvarande \_\_\_\_\_personår.

86 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**13 b** Vilka arbetsuppgifter har de lokalanställda?

<i>Arbetsuppgift</i>	<i>Antal anställda</i>
----------------------	------------------------

84 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**14** Har den revision som utförts av Regeringskansliets revisionskontor under första hälften av 1990-talet föranlett förändringar vid myndigheten?

Nej.

Ja. Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

77 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**15** Har den inspektion som utförts av Utrikesdepartementets inspektör under första hälften av 1990-talet föranlett förändringar vid myndigheten?

Nej.

Ja. Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

85 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**16** Vad styr enligt Din uppfattning var i världen Sverige skall ha sin utrikesrepresentation? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

84 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**17** Vad styr enligt Din uppfattning beslut om vilken typ av utrikesrepresentation Sverige skall ha på olika platser? Ange svaren i prioritetsordning (1–4).

79 utlandsmyndigheter besvarade frågan.

**18** Egna synpunkter på arbetet vid myndigheten och eventuella förslag till förändringar.

63 utlandsmyndigheter redovisade egna synpunkter.

Riksdagens revisorer har beslutat att genomföra en granskning av utrikesförvaltningen. Granskningen kommer att inriktas på frågor om organisation, uppgifter, styrning, personal och revision. Svaren på denna enkät kommer att användas som underlag för granskningen. Enkätsvaren kommer att sammanställas med hjälp av ett särskilt program. Datainspektionen har givit Riksdagens revisorer tillstånd att inrätta och t.o.m. den 31 december 1997 föra ett personregister med uppgifter ur enkätsvaren. De som registreras har rätt att enligt 10 § datalagen erhålla ett utdrag ur registret.

**Denna del av enkäten kopieras i erforderligt antal exemplar och besvaras av varje person som arbetar vid myndigheten eller har sin arbetsplats vid myndigheten oavsett huvudman och personalkategori. Enkäten besvaras dock inte av den lokalanställda personalen.**

**Enkätens del 2 fylldes i av 636 personer fördelade på följande huvudmän:**

Utrikesdepartementet	466
Sida	70
Försvarsmakten	30
Stiftelsen Sveriges teknisk- vetenskapliga attachéverksamhet	15
Rikspolisstyrelsen	9
Exportrådet	8
Finansdepartementet	6
Generaltullstyrelsen	6
Jordbruksdepartementet	4
Näringsdepartementet	4
Utbildningsdepartementet	3
Arbetsmarknadsdepartementet	2
Justitiedepartementet	2
Kulturdepartementet	2
Miljödepartementet	2
Statens fastighetsverk	2
Statens invandrarverk	2
Delegationen för utländska investeringar i Sverige	1
Kommunikationsdepartementet	1
Socialdepartementet	<u>1</u>
TOTALT	636

Uppgiftslämnarens namn:

Utlandsmyndighet:

Personalkategori (t.ex. teknisk attaché, förflyttningspliktig):

Huvudman (t.ex. UD, SIV, Försvarsmakten, Exportrådet, Miljödepartementet):

Vilket år kom Du till Din nuvarande utlandsmyndighet?

Hur länge skall Du vara kvar på myndigheten?

Var arbetade Du dessförinnan – arbetsplats och ort/land?

Vilken blir Din nästa arbetsplats?

Hur väl behärskar Du det/de språk som Du behöver i Ditt arbete?

Använd skalan 0–5 nedan för att ange Dina språkkunskaper.

Språk	Höra	Tala	Läsa	Skriva
<b>Höra</b>	<b>Tala</b>	<b>Läsa</b>	<b>Skriva</b>	
Förmåga att förstå talat språk	Förmåga att uttrycka sig muntligt	Förmåga att läsa och förstå text	Förmåga att uttrycka sig skriftligt	
5.	Nästan som en bildad infödd person.	Talar nästan som en bildad infödd person.	Läser och förstår nästan som en bildad infödd person.	Skriver nästan som en bildad infödd person.
4.	Uppfattar allt vårdat tal, samtal, diskussioner, och anföranden. Kan ha problem med vissa speciella uttryck och dialekter.	Bred och exakt vokabulär både i allmän konversation och diskussioner i sakfrågor. Kan i enstaka fall göra små strukturella fel. Knappt märkbar utländsk accent.	Läser snabbt, flytande; har lätt för att redogöra muntligt för tankegångarna i en text. Kan synonymer för de flesta ord.	Skriftspråket flytande och med variation, mycket få och små fel i meningsbyggnaden.
3.	Uppfattar de flesta diskussioner. Kan följa anföranden, radiosändningar och samtal mellan infödda men inte alltid i detalj.	Tillräcklig vokabulär för allmän konversation och diskussioner på vissa speciella sakområden. Kan oftast formulera korrekta meningar. Tvekar sällan att tala. Uttalet lättförståeligt.	Läser ganska obehindrat och kan muntligen redogöra för innehållet med relativt god exakthet.	Kan skriva långa och ganska väl sammansatta meningar. Få fel i meningsbyggnad och stavning. Innehållet klart och relativt exakt?

2. Uppfattar normalt anföranden i generella ämnen men missförstår ibland talaren. Kan i allmänhet inte följa ett samtal mellan in födda..

Tillräcklig vokabulär för allmän konversation och vissa enklare sakupplysningar. Kan formulera meningar men är tveksam i ordval och grammatik. Uttalet med klar utländsk accent men lättförståelig.

Läser relativt långsamt, kan muntligt redogöra för enklare sammanhang i texten dock utan större exakthet.

Skriver enkla meningar utan alltför många fel i meningsbyggnad, struk tur osv. Innehållet i meningarna ganska klart men ofta uttryckt på ett dåligt sätt.

1. Uppfattar enbart mycket korta enkla meningar.

Mycket begränsad vokabulär, nästan ingen uppfattning om meningsbyggnad. Uttrycken ofta felaktiga. Uttalet svårförståeligt.

Läser mycket långsamt, kan ej muntligt redogöra för innehållet i en text eller förklara olika uttryck.

Kan enbart skriva korta mycket enkla meningar. Ofta fel i meningsbyggnad, struktur osv.

0. Uppfattar praktiskt taget ingenting.

Kan ej tala språket.

Kan ej läsa eller redogöra för innehållet i en text.

Kan ej sammanställa meningar.

Vilka arbetsuppgifter utför Du i Ditt nuvarande arbete? Ange vilken arbetsuppgift som avses och uppskattad tidsåtgång i procent av hela Din arbetstid.

Uppgift	Tidsåtgång %
1-20. _____	
<input type="checkbox"/> Jag arbetar heltid.	
<input type="checkbox"/> Jag arbetar deltid _____%	

I vilka arbetsuppgifter har Du kontakt med svenska, utländska eller internationella myndigheter, organisationer, företag m.m.? Hur ofta har Du dessa kontakter?

Uppgift	Myndighet, organisation, företag	Kontakter flera gånger per:
1-14. _____		dag <input type="checkbox"/> vecka <input type="checkbox"/> månad <input type="checkbox"/> halvår <input type="checkbox"/>

Eventuella synpunkter på utrikesförvaltningens styrning, organisation, revis-

**Här slutar den del av enkäten som riktar sig till samtlig personal som är verksam vid myndigheten eller som har sin arbetsplats på utlandsmyndigheten. Resterande frågor besvaras enbart av den del av utrikesförvaltningens personal som har förflyttningsplikt.**



**Dessa frågor besvaras enbart av den del av utrikesförvaltningens personal som har förflyttningsplikt.**

**Enkätens del 3 fylldes i av 426 personer.**

*Uppgiftslämnarens namn:*

*Utlandsmyndighet:*

*Hur länge har Du varit anställd i utrikesförvaltningen?*

*Hur blev Du rekryterad till utrikesförvaltningen?*

- Som aspirant*
- Från Regeringskansliet (utom Utrikesdepartementet)*
- Från annan statlig anställning*
- Från privat anställning*
- Annat sätt - ange vilket*

*Vilken var Din föregående arbetsplats?*

*Hur blev Du rekryterad till Ditt nuvarande arbete i utrikesförvaltningen?*

*Vilken utbildning har Du fått av utrikesförvaltningen?*

*Anser Du att utbildningen har varit tillräcklig?*

- Ja.*
- Nej. Vad har Du särskilt saknat?*

*Vilken förberedelse fick Du av arbetsgivaren inför Ditt nuvarande arbete i utrikesförvaltningen? (Här anges ett eller flera alternativ.)*

- Utbildning. Ange vilken*
- Överlämning av företrädaren*
- Annat. Ange vad*
- Ingen förberedelse*

*När arbetade Du senast i Sverige?*

*Under hur lång tid arbetade Du då i Sverige?*

*När skall Du arbeta i Sverige nästa gång?*

*Under hur lång tid skall Du arbeta i Sverige nästa gång?*

*Var kommer Du då att arbeta?*

- Utrikesdepartementet*
- Annat departement. Ange vilket*
- Annan statlig anställning. Ange vilken*
- Privat anställning. Ange vilken*
- Övrigt. Ange vad*
- Vet ej*

*Eventuella synpunkter på utrikesförvaltningens personalpolitik:*

## *Kategori 1*

- vissa kommersiella handläggare på marknadssekreterarnivå (t.ex. sådana som debiterar sina uppdragsgivare)
- lokalanställda som förestår honorärkonsulat
- lokalanställda som förestår och leder arbetet vid konsulära expeditioner på större utlandsmyndigheter
- programme officers (vid utlandsmyndigheter med integrerad biståndsverksamhet)

## *Kategori 2*

- administrativa handläggare
- informationshandläggare
- vissa kommersiella handläggare
- konsulära handläggare
- kvalificerade översättare/tolkar
- kassörer vid vissa större utlandsmyndigheter
- assistant programme officers (vid utlandsmyndigheter med integrerad biståndsverksamhet)

## *Kategori 3*

- administrativa assistenter
- informationsassistenter
- kassörer
- kommersiella assistenter
- konsulära assistenter<sup>1</sup>
- kvalificerade sekreterare/assistenter med betydande inslag av självständiga arbetsuppgifter

## *Kategori 4*

- receptionister
- vissa sekreterare/assistenter
- fastighetsskötare/maskinchefer

*Kategori 5*

- telefonister
- fastighetsskötare/bitr.fastighetsskötare

*Kategori 6*

- trädgårdsmästare
- bilförare/vaktmästare<sup>2</sup>

*Kategori 7*

- lokalvårdare
- trädgårdsarbetare
- gårdskarlar

<sup>1</sup> En anställning som viseringsintervjuare skall normalt inplaceras i kategori 3. Om svårare ärenden förekommer i stor utsträckning kan inplacering i kategori 2 komma ifråga.

<sup>2</sup> I en anställning som bilförare/vaktmästare ingår uppgifter som tullklarering, bankärenden och liknande samt mindre reparationer som en normal del av arbetsuppgifterna.

1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser

Konventionen slår bl.a. fast

- att upprättandet av diplomatiska förbindelser mellan stater och av ständiga diplomatiska beskickningar sker med ömsesidigt samtycke
- vilka de diplomatiska beskickningarnas uppgifter är
- att den sändande staten utser sin beskickningspersonal efter eget gottfinnande. Den mottagande staten skall dock bevilja beskickningschefen agremang och har dessutom möjligheten, att utan att behöva redovisa skälen, förklara beskickningschefen eller medlem av beskickningens diplomatiska personal persona non grata eller att annan beskickningspersonal inte är önskvärd
- att det mottagande landets utrikesdepartement skall underrättas om utnämning av beskickningsmedlem samt beskickningspersonalens, inklusive deras familjers, ankomster och avresor m.m.
- regler för i vilken mån den mottagande staten kan påverka beskickningens storlek, belägenhet m.m.
- att såväl beskickningens lokaler som dess arkiv och handlingar är okränkbara. Vidare garanteras beskickningen rätten till fri kommunikation i sin officiella verksamhet, t.ex. rätten att skicka kurirpost. Även beskickningens diplomatiska personal åtnjuter denna okränkbarhet men också skattebefrielse och immunitet inom vissa ramar. De diplomatiska företrädarnas familjer har samma privilegier
- att det är beskickningspersonalens plikt att inte blanda sig i den mottagande statens inre angelägenheter. Personalen skall även iaktta lagar och författningar, så länge detta inte inkräktar på deras privilegier eller immunitet
- att, i händelse av väpnad konflikt, beskickningspersonalen och deras familjer skall beredas möjlighet att vid första lägliga tillfälle lämna landet
- att, om de diplomatiska förbindelserna avbryts eller om beskickning återkallas, det åligger den mottagande staten att respektera och skydda beskickningslokalerna och därtill hörande egendom och arkiv
- att den mottagande staten inte får göra åtskillnad i sin behandling av staterna.

#### 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser

Konventionen slår bl.a. fast

- att upprättandet av konsulära förbindelser sker med ömsesidigt samtycke. Avbrytande av diplomatiska förbindelser innebär inte *ipso facto* ett avbrytande av konsulära förbindelser
- att konsulära uppgifter fullgörs av konsulat och diplomatiska beskickningar i enlighet med konventionen
- vad som gäller för upprättande av konsulat och vilka de konsulära uppgifterna är
- att den sändande staten utser konsulatcheferna och beskickningspersonalen efter eget gottfinnande. Konsulatchef skall dock få den mottagande statens tillåtelse att fullgöra sina uppgifter, s.k. exekvatur
- att konsul, med den mottagande statens samtycke, kan uppdras att vidta diplomatiska tjänsteåtgärder utan att det inverkar på hans ställning som konsul. Sådana åtgärder ger dock inte konsulen någon rätt till diplomatiska privilegier eller immunitet
- att den mottagande staten har möjlighet att, utan att behöva redovisa skä-



## Källor och referenser

Arbetsgivarverket, 1993	Avtal om trygghetsfrågor (TA)
Arbetsmarknads- departementet, 1995	Personalekonomiskt bokslut, budgetåret 1994/95
Coles, Sir John, 1996	Speech by Sir John Coles, Permanent under secretary of State and Head of the Diplomatic Service, London
DN, 1996	Annons ur Dagens nyheter, 1996-10-06
Delegationen för utländska investeringar i Sverige, ISA	Utfågning med företrädare för ISA
Eek Hilding, 1968	Folkkrätten, Institutet för rättsvetenskaplig forskning, Norstedts, Sthlm.
Exportrådet	Utfågning med företrädare för Exportrådet
FFS 1085:20	Förordning om Sveriges försvarsattachéer
Finansdepartementet, 1995	Årsredovisning, budgetåret 1994/95
Hermansson, Jörgen, 1993	Politik som intressekamp, Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige, Norstedts Juridik
Lembke, Johan, 1996	Utlandsmyndigheternas diplomatisk-politiska rapportering, specialstudie
Melander Göran, Ström- berg Håkan, 1984	Traktatsamling i folkkrätt, fjärde upplagan, Studentlitteratur
Ministry of Economic Affairs, The Hague, 1995	After the Reorganisation
Petersson, Olof, 1996	Svensk politik, andra upplagan, Publica
Prop. 1963:75	Principerna för avvägningen av utlandslönerna
Protokoll vid regeringsam- manträde 1997-05-07	Indragning av anslagsmedel
Regeringskansliet, Utrikes- departementet	Ds 1997:38 Sveriges anslutning till Schengensamarbetet
Regeringskansliet, 1997	Föreskrifter med arbetsordning för Regerings- kansliet
Regeringskansliets förvalt- ningskontor, 1997	Lönestatistik
Regeringskansliets förvalt- ningskontor, 1996	Personaluppgifter beträffande tjänstgörande inom Regeringskansliet

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Källor



Regeringen	Regeringsdeklarationer fr.o.m. 1989/90	1997/98:RR4 <b>Fel! Auto- textposten är inte defini- erad.</b>
Regeringen	Utrikesdeklarationer fr.o.m. 1989/90	
Regeringen	Budgetpropositioner, Utrikesförvaltningen m.m. 1989/90 – 1996/97	Källor
Regeringen	Kompletteringspropositioner, Utrikesförvaltningen m.m. 1989/90 – 1996/97	
Regeringskansliets revisionskontor	Revisionsrapporter, revisions-PM m.m. avseende utrikesförvaltningen 1990 – 1996	
Riksdagens revisorer, 1995/96:RR7	Riksdagens revisorers förslag angående den statliga personalpolitiken	
Riksdagens revisorer, 1996	Enkät till utlandsmyndigheterna	
RRV	Jämförelse av iakttagelser gjorda vid revisioner	
RRV	Analys av ambassader, Dnr 1974:323	
RRV	Statsbudgetens utfall, 1991/92 – 1994/95	
SFS 1975:490	Lag om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande handelssekreterare m.m.	
SFS 1975:491	Förordning om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande handelssekreterare m.m.	
SFS 1988:1093	Förordning med instruktion för handelssekreterare	
SFS 1991:360	Förordning med instruktion till Utrikesdepartementets antagningsnämnd.	
SFS 1994:260	Lag om offentlig anställning	
SFS 1992:247	Förordning med instruktion för utrikesrepresentationen	
Sida	Utfrågning med företrädare för Sida	
Socialförsäkringsutskottet, bet. 1996/97:SfU5	Socialförsäkringsutskottets betänkande om Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv	
Statsliggaren	1989-1997	
Svenska institutet, 1994	Resultatredovisning 1993/94	
Svenska institutet, 1995	Resultatredovisning 1994/95	
Svenska institutet, 1995	Verksamhetsberättelse 1993/94	
Svenska institutet, 1995	Årsredovisning 1994/95	
Utbildningsdepartementet, 1995	Årsredovisning, budgetåret 1994/95	

UD	Utfrågning med kabinetssekreteraren, statssekreterare, expeditionschef samt ekonomichef	1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad. Källor
UD, UF 1994:25	Utrikesdepartementets föreskrifter om honorärkonsulat och honorärkonsuler	
UD, UF 1996:2, 1996:7	Utrikesdepartementets föreskrifter om arbetsordning för departementet	
UD, 1995	Ansvaret för handläggning av utlänningsärenden vid vissa utlandsmyndigheter, PUG:1	
UD, 1995	Utrikesförvaltningens handböcker, Administrativ handbok, AdmH A	
UD, 1995	Utrikesförvaltningens handböcker, Administrativ handbok, AdmH B	
UD, 1996	Utrikesdepartementets föreskrifter (UF)	
UD, UF 1992:13	Utrikesdepartementets föreskrifter om säkerhetsskydd vid utlandsmyndigheter	
UD, 1996	UD:s personalpolitik	
UD, 1996	Intervjuer med personalorganisationerna	
UD 1996–1997	Dokument avseende kostnader, ekonomiadministration m.m.	
UD 1996–1997	Dokument avseende personalfrågor, organisation m.m.	
Utrikesförvaltningen, 1990–1997	Dokument från verksamhetsplanering, verksamhetsberättelser m.m.	
Utrikesförvaltningen, 1996–1997	Intervjuer med UD-anställda och lokalanställda	
Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen 1996–1997	Intervjuer med företrädare för Utrikesdepartementet samt utrikesrepresentationen	
Utrikesförvaltningarna (1997) i	Danmark, Finland, Norge, Island, Kanada, Nederländerna, Schweiz	
UtN	Utlandslönenämnden, cirkulär med avtal om utlandsbestämmelser, 1996, m.fl.	
Utrikesutskottet, bet. 1992/93:UU26	Utrikesutskottets betänkande om styrnings- och samarbetsformer i biståndet (prop. 1992/93:244, bet. 1992/93:UU26, rskr. 1992/93:342)	
Utrikesutskottet	Betänkanden över budgeten 1989/90 – 1996/97	

**Fel! Autotextposten är  
inte definierad.**

## Sammanställning av remissyttranden över rapport 1996/97:10 Utrikesförvaltningen

### Följande remissinstanser har yttrat sig:

*Regeringskansliet*

Regeringskansliets revisionskontor

Utrikesdepartementet

Närings- och handelsdepartementet

*Ambassaderna i*

Washington

Canberra

Köpenhamn

New Delhi

Tokyo

Kuala Lumpur

Moskva

London

*Myndigheter m.fl.*

Rikspolisstyrelsen

Sida

Statens invandrarverk

Stiftelsen Svenska Institutet

Statskontoret

Generaltullstyrelsen

Statens fastighetsverk

Statens lokalförsörjningsverk

Riksrevisionsverket

*Övriga:*

Delegationen för utländska investeringar i Sverige

Sveriges Exportråd

Industriförbundet

SAF

LO

*Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men avstått:*

Statsrådsberedningen, Finansdepartementet, ambassaderna i Bryssel, Brasília, Kairo, Helsingfors, Paris, Peking, Seoul, Vilnius, Windhoek och Pretoria, Sveriges ständiga representation vid Förenta nationerna, Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Generalkonsulatet i New York, Försvarsmakten, Arbetsgivarverket, Statens utlandslönenämnd, Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet, Svenska kyrkan i utlandet, Företagarnas riksorganisation, TCO och SACO.

## Allmänna synpunkter

Utrikesdepartementet säger inledningsvis att det är värdefullt att utrikesförvaltningen granskas återkommande. Departementet välkomnar därför den framlagda rapporten. Enligt departementet saknas det bakomliggande motivet till granskningen och flera av revisorernas förslag är redan under genomförande. Man anser att revisorerna kunnat använda rapportunderlaget för en närmare analys och på så sätt lagt fram mera underbyggda förslag.

*Regeringskansliets revisionskontor* har inte några invändningar mot Riksdagens revisorers synpunkter och förslag.

*Närings- och handelsdepartementet* säger att Riksdagens revisorer på ett förtjänstfullt sätt har gått igenom områdena uppgifter, styrning, organisation, personal och kostnader för utrikesrepresentationen.

Enligt *Ambassaden i Washington* är det välkommet att revisorerna ägnar utrikesförvaltningen uppmärksamhet. Även om man inte anser att rapporten ger någon god bild av verksamheten vid ambassaden i Washington, hoppas man att den kan leda till en insiktsfull dialog om utrikesförvaltningens arbete och villkor.

*Ambassaden i Tokyo* menar att det är ”förvånande att revisorerna inte lagt ner större möda” på att försöka mäta nyttan av ambassadernas arbete.

*Ambassaden i Moskva* framför att rapporten innehåller en hel del bra och informativt material om utrikesförvaltningen och dess verksamhet.

Enligt *Ambassaden i Canberra* finns all anledning att välkomna revisorernas översyn av utrikesförvaltningen. Ambassaden menar att utrikesförvaltningen kontinuerligt måste anpassa sig till utvecklingen i världen och därför inte får fastna i en för alltid given föreställning om omgivningen.

*Ambassaden i Kuala Lumpur* menar att rapporten är tankeväckande och särskilt intressant eftersom den har skrivits av en utomstående iakttagare.

*Sida* anför att revisorernas rapport innehåller en rad frågor som har att göra med integreringen av utrikesförvaltningen med SIDA:s biståndskontor. Sida instämmer i revisorernas uppfattning att ansvars- och rollfördelningen i genomförandet av utvecklingssamarbetet var tydligare före integreringen.

Enligt *Riksrevisionsverket* saknar rapporten klara utgångspunkter eller revisionsfrågor som underlag för den genomförda granskningen. Inte heller redovisas, anser verket, inledningsvis ur vilket perspektiv utrikesförvaltningen kan förstås och analyseras. Kännetecknande för granskningen sägs även vara bristen på analys av effektivitetsfrågorna.

*Statens fastighetsverk* anför att relationen mellan Utrikesdepartementet och Statens fastighetsverk hanteras som mellan en hyresgäst och hyresvärd på marknadsliknande villkor.

Enligt *Statskontoret* bör andra statliga huvudmäns verksamhet och representation genom utlandsmyndigheterna snarast ses över. Statskontoret menar att regeringen för riksdagen bör redovisa de kriterier som ligger till grund för svensk representation i respektive land och att regeringens målstyrning av utrikesförvaltningen och riksdagens inflytande häröver måste tydliggöras.

*Statens invandrarverk* instämmer med rapportens slutsatser och förslag inom verkets ansvarsområde. Verket framför att flera av frågorna som rör handläggningen av utlänningsärenden utomlands skall behandlas i en arbets-

grupp inom Utrikesdepartementet där Invandrarverket är representerat.

*Invest in Sweden Agency* menar att utländska investeringar spelar en allt större roll för ekonomisk tillväxt och sysselsättning i enskilda länder och att den investeringsfrämjande verksamheten ges hög prioritet i andra länder.

*Generaltullstyrelsen* anför att för Tullverkets åtta sambandsmän som är placerade utomlands är det viktigt med diplomatisk status. Tullsambandsmännen är inte integrerade i ambassaden för sin operativa verksamhet utan styrs direkt från Stockholm. Det framförs att bl.a. det administrativa stödet från utrikesförvaltningen fungerar bra.

Även *Rikspolisstyrelsen*, som har ett antal polissambandsmän stationerade på ambassader, anför att kontakterna med Utrikesdepartementet fungerar utmärkt.

Enligt *Industriförbundets* uppfattning bör utrikesförvaltningens organisation och prioriteringar i större utsträckning anpassas till de förändringar i det internationella ekonomiska och politiska läget som inträffat under senare år.

*Svenska Arbetsgivareföreningen* framför att man med intresse tagit del av rapporten men föreningen framför inte några mer detaljerade synpunkter. Föreningen är angelägen att framhålla att näringslivet intresserat följer och tar del av utrikesförvaltningens rapporter. Man menar att de utgör värdefullt underlag vid bedömningar inför eventuella aktiviteter utanför Sveriges gränser liksom att det är värdefullt att kunna få personliga kontakter och assistans ”på plats” i olika sammanhang.

## Uppgifter

### Revisorernas förslag:

- Den relativa fördelningen av resurser på olika uppgifter bör ses över. Bl.a. bör övervägas om den kommersiella uppgiften bör ges ökad uppmärksamhet.

*Utrikesdepartementet* anför att det sedan hösten 1996 genomförs en ambitiös verksamhetsplanering i utrikesförvaltningen. Planeringen styrs av den politiska ledningens prioriteringar. Genomförandet sker, enligt departementet, i nära samarbete mellan utrikesförvaltningen och de myndigheter och organisationer på vars uppdrag i första hand utlandsmyndigheterna utför en rad uppgifter.

*Ambassaden i Moskva* menar att utlänningsärenden inom utrikesförvaltningen inte får de resurser som behövs samt att utlandsmyndigheterna måste få ett större budgetutrymme för att snabbt kunna rekrytera personal när ärendemängden ökar explosionsartat.

Även *Ambassaden i Canberra* menar att extra medel måste tillskjutas och frågan om förstärkning måste prövas av Utrikesdepartementet i samråd med Invandrarverket. Ambassaden menar att mycket arbete kunde förenklas om intervjuer i uppehållstillståndsärenden dokumenterades på engelska och inte på svenska när de genomförs av lokalanställda som inte kan svenska.

*Ambassaden i New Delhi* anför att långa handläggningstider i utlänningsärenden är en följd av bristande balans mellan tillgång på personal och utredningsresurser i förhållande till ärendemängden men att de även beror på att

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

dokumentet skall översättas.

*Investment in Sweden Agency* menar att de konsulära uppgifterna vid utlandsmyndigheterna är viktiga även för den investeringsfrämjande verksamheten med motiveringen att ansökan om arbets- och uppehållstillstånd i många fall är den första kontakt som utländska företag har med svensk statsförvaltning. Enskilda individers uppfattningar spelar, enligt ISA, en inte oväsentlig roll vid investeringsbeslut.

*Utrikesdepartementet* anför att utrikesförvaltningen, inom ramen för regeringens program att halvera den öppna arbetslösheten, kommer att omfördela relativt stora resurser för insatser inom export-, investerings- och turistfrämjandet.

*Närings- och handelsdepartementet* delar revisorernas bedömning att den kommersiella och exportfrämjande uppgiften bör ges ökad uppmärksamhet. Enligt Näringsdepartementet är denna uppgift en mycket viktig del av utrikesrepresentationens verksamhet. Verksamheten utformas, enligt departementet, olika beroende på om det finns ett exportrådskontor i landet i fråga. Man menar att överföringen av de exportfrämjande uppgifterna till Näringsdepartementet inte skall ha lett till minskade krav på utrikesförvaltningen att engagera sig i området. Näringsdepartementet anför att revisorernas jämförelse med den kommersiella uppgiftens andel av Storbritanniens utrikesförvaltning inte håller eftersom all verksamhet där, enligt departementet, bedrivs inom beskikningarnas ram. Näringsdepartementet anför att man med oro noterat vad som framgår av rapporten, nämligen att vissa kretsar inom utrikesförvaltningen inte anser att exportfrämjande är en uppgift för diplomater. De problem som kan finnas avseende prioritering, resurser etc. bör, enligt Näringsdepartementet, inte överdrivas men naturligtvis inte heller negligeras, och de bör lösas inom ramen för nuvarande struktur.

Även *Ambassaden i Kuala Lumpur* delar revisorernas uppfattning att den kommersiella uppgiften bör ges ökad uppmärksamhet. Få om ens någon uppgift vid utlandsmyndigheterna som grupp kan, enligt ambassaden, anses vara av lika stor betydelse för Sverige. Ambassaden anför att om den kommersiella uppgiften skulle ges ökad tyngd uppstår en diskussion om varifrån de erforderliga resurserna kan hämtas.

*Ambassaden i New Delhi* menar att det redan i den nu gällande utformningen av utrikesrepresentationens kommersiella uppgift ingår att lämna stöd till *Investment in Sweden Agency*.

Beträffande ekonomisk rapportering menar Exportrådet att den typen av information behöver nå berörda företag snabbare än Utrikesdepartementets rapporter normalt gör, och att den därför söker sig fram på andra vägar. Rådet förutser en kraftig förändring i sättet att arbeta inte minst vad gäller ekonomiska och handelspolitiska rapporter och menar att IT-revolutionen kommer att göra det gamla sättet att arbeta obsolet.

*Riksrevisionsverket* anför att verket i sin granskning av det statliga exportfrämjandet konstaterat att det under senare år skett en omfördelning av medel inom området som drabbat utlandsverksamheten. Mindre resurser satsas på att ”öppna dörrar” till viktiga exportmarknader för svenska företag. Utlandsmyndigheterna har, enligt verket, en viktig roll som dörröppnare och delar därför revisorernas uppfattning att det bör övervägas om inte den kommersi-

ella uppgiften bör ges ökad uppmärksamhet vid utlandsmyndigheterna. Samma slags överväganden bör enligt Riksrevisionsverket göras när det gäller strukturella förändringar av utrikesrepresentationen, upprättande respektive nedläggning av utlandsmyndigheterna liksom vid förändringar i bemanningen.

*Invest in Sweden Agency* menar att utrikesförvaltningen i arbetet med att informera utländska företag om de möjligheter Sverige erbjuder kan fylla en viktig funktion. ISA stödjer revisorernas uppfattning att investeringsfrämjande bör skrivas in i instruktionen för utrikesrepresentationen. För att undvika dubbelarbete och felprioriteringar, anför man att de insatser som genomförs bör ske i nära samarbete med ISA.

Enligt *Industriförbundets* uppfattning bör utrikesförvaltningens organisation och prioriteringar i större utsträckning anpassas till de förändringar i det internationella ekonomiska och politiska läget som inträffat under senare år. Denna utveckling nödvändiggör, enligt förbundet, att Utrikesdepartementet i högre grad måste fokusera på länders och regioners ekonomiska förbindelser och möjligheterna att skapa ökat utrymme för internationell handel och investeringar.

*Landsorganisationen i Sverige* anför att arbetslivsfrågor, arbetsmarknads- och sociala frågor relaterade till arbetslivet blir ett allt viktigare område att bevaka i vår omvärld, liksom utvecklingen av de mänskliga rättigheterna i arbetslivet. Detta är, enligt LO, inte minst viktigt ut exportfrämjande synvinkel och s.k. "fair trade". En ökad prioritering av och ett ökat bevakningsansvar för dessa frågor bör därför enligt LO åvila samtliga utlandsmyndigheter.

*Ambassaden i Kuala Lumpur* menar att det med hänsyn till hur internationella media och tekniken har utvecklats inte längre borde finnas något egentligt behov av rapportering från utlandsmyndigheternas sida.

*Svenska Institutet* menar att de senaste årens personalminskningar vid utlandsmyndigheterna, beträffande såväl utsända som lokalanställda, i viss mån har försämrat myndigheternas möjligheter till insatser inom kultur och information. Man anser det därför vara angeläget att utlandsmyndigheterna kan avsätta större resurser än nu för information och kulturutbyte.

#### **Revisorernas förslag:**

- Utrikesförvaltningens administration bör ses över i syfte att komma till rätta med den stora andelen administrativa uppgifter.

Angående den höga andelen administrativa uppgifter menar *Utrikesdepartementet* att den kan förklaras med att den är vad man kallar UD-specifik och att verksamheten därmed anses kräva en viss typ av administration. Departementet anför att det på varje myndighet alltid finns ett minimum av administrativa uppgifter som måste utföras på uppdrag av departementet eller gentemot värdlandets myndigheter liksom att man på vissa utlandsmyndigheter även administrerar personal med andra huvudmän. Utrikesdepartementet pekar på en rad andra uppgifter som tillskrivs administrationen och som därmed anses förklara den stora andelen. Man framför att ett av syftena med den omorganisation av utrikesförvaltningens administrativa verksamhet som



genomfördes i maj 1997 var att minska administrationen och de administrativa kostnaderna med 50 miljoner kronor de närmaste två åren. Departementet finner det vara "förvånande" att revisorerna inte ägnat större utrymme åt denna omorganisation.

Enligt *Ambassaden i London* är administrationens omfattning inom utrikesförvaltningen i stor utsträckning beror på att utlandsmyndigheterna är små. Ambassaden anser att detta borde ha uppmärksammats i rapporten.

*Ambassaden i Washington* menar att det är möjligt att minska administrationen vid utlandsmyndigheterna förutsatt att ett antal åtgärder vidtas t.ex. genom att förordningar och instruktioner till utlandsmyndigheterna utformas på ett "ressursnålt" sätt och är översatta till lämpliga språk.

Även *Ambassaden i Moskva* menar att utlandsmyndigheternas administration kan rationaliseras och minskas men att andelen ändå kommer att vara högre än vid en myndighet i Sverige.

*Ambassaden i Köpenhamn* menar att mycket av det som redovisas som administration är viktiga delar av vad man benämner den operativa verksamheten, t.ex. den kontaktskapande verksamheten, som ambassaden anser vara en av de viktigaste uppgifterna.

*Ambassaden i Kuala Lumpur* menar att det finns fullt förståeliga och godtagbara förklaringar till varför utlandsmyndigheterna ägnar så mycket tid åt administration och gemensamma stödfunktioner och att revisorernas rapport skulle ha vunnit i klarhet och kanske kommit till en annan slutsats om detta hade belysts.

*Ambassaden i New Delhi* menar att utan väl fungerande administrativa stödfunktioner kan inte andra arbetsuppgifter utföras på ett effektivt sätt. Den administrativa verksamheten utomlands har, enligt ambassaden, genomgått kraftiga förändringar och effektiviserats under senare år.

*Sida* välkomnar revisorernas förslag om att se över utrikesförvaltningens administration. *Riksrevisionsverket* anför att gemensamma stödfunktioner och administration ofta definieras på olika sätt. Verket framför uppfattningen att granskningen kunde ha fördjupats på detta område. Enligt Riksrevisionsverket finns det anledning att närmare granska och analysera orsakerna till den höga andelen administrativa kostnader.

Att administrationen upptar en så betydande del av den totala verksamheten kan enligt *Statskontorets* mening ha olika orsaker, och man anför att förutsättningarna för att finna alternativa och mer kostnadseffektiva arbetssätt borde prövas i en oberoende studie (s.k. benchmarking).

#### Revisorernas förslag:

- Utrikesförvaltningen bör vidta åtgärder för ett effektivare nyttjande av modern informationsteknik.

*Utrikesdepartementet* anför som exempel på att utrikesförvaltningen mer effektivt nyttjar modern informationsteknik att elektroniska arkiv kommer att installeras vid utlandsmyndigheterna. Vidare att ett ärendehanteringssystem för utlänningsärenden prövas på ett tiotal platser.

*Ambassaden i London* säger att utrikesrepresentationens tillförsel med

modern informationsteknik visserligen kan förbättras ytterligare men numera står sig mycket väl i internationell jämförelse.

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 2

## Organisation

### Revisorernas förslag:

- Utrikesdepartementets integrering i Regeringskansliet bör fullföljas.

*Utrikesdepartementet* framhåller att utgångspunkten för Utrikesdepartementet i det fortsatta genomförandet av ombildningen av Regeringskansliet till en myndighet är att man kan finna bättre och billigare lösningar på administrativa frågor som är gemensamma för hela kansliet. För departementets del är det viktigt att det tas särskilda hänsyn till att Utrikesdepartementets organisation skiljer sig från övriga departements. Därtill kommer andra skillnader som beror på den s.k. förflyttningsplikten.

### Revisorernas förslag:

- Utlandsmyndigheternas status bör klargöras och tydliggöras.

Med anledning av revisorernas förslag anför *Utrikesdepartementet* att utlandsmyndigheterna även har, vid sidan om sin uppgift att, som en del av utrikesförvaltningen, utgöra ett instrument för den svenska utrikespolitiken, en rad andra uppgifter i rollen att som en del av den svenska statsförvaltningen, handlägga en stor del andra statliga myndigheters utrikesärenden. I dessa och andra avseenden har utlandsmyndigheterna, enligt departementet, ställning som egna förvaltningsmyndigheter. Som centralmyndighet har emellertid departementet uppgiften att lämna föreskrifter och allmänna råd. Utrikesdepartementet svarar även för den administrativa ledningen av 100 utlandsmyndigheter och drygt 400 honorärkonsulat.

*Ambassaden i Moskva* menar däremot att utlandsmyndigheterna utgör en del av myndigheten Utrikesförvaltningen/Regeringskansliet med ett fåtal väl avgränsade självständiga myndighetsuppgifter. I övrigt är de att betrakta som geografiskt utlokaliserade delar av det (politiska) Utrikesdepartementet.

Från *Ambassaden i Kuala Lumpur* framförs att revisorernas skrivningar ger ett felaktigt intryck av att det är oklart vilken status utlandsmyndigheterna har. Enligt ambassaden är utlandsmyndigheterna självständiga förvaltningsmyndigheter beroende bl.a. på att förvaltningslagen, tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen är tillämpliga.

*Ambassaden i New Delhi* menar att revisorernas diskussion om begreppet utlandsmyndigheter har stor relevans.

*Sida* menar att det är tveksamt om utlandsmyndigheterna skall kunna betecknas som självständiga förvaltningsmyndigheter när de samtidigt får sina instruktioner och budgettilldelning från både Utrikesdepartementet och Sida.

### Revisorernas förslag:

- Beslut om upprättande respektive nedläggning av utlandsmyndigheter

bör bygga på breda analyser, inklusive prövning av alternativa representationsformer, allt i samverkan med övriga huvudmän.

*Utrikesdepartementet* anför att det underlag som togs fram inför de senaste årens förändringar i utlandsorganisationen har haft tillräcklig kvalitet men att det finns utrymme för förbättringar. Att omvärldsförändringar kan inträffa efter det att ett visst beslut fattats och att en sådan förändring därvid måste kunna föranleda en omprövning av ett tidigare fattat beslut finner man vara både nödvändigt och självklart.

*Ambassaden i Washington* menar att beslut om upprättande respektive nedläggning av utlandsmyndigheter givetvis bör bygga på breda analyser och alternativa representationsformer bör prövas men ambassaden har svårt att förstå varför andra myndigheter skulle få avgörande synpunkter på var en utlandsmyndighet skall upprättas eller vilka som skall läggas ned. Dessa synpunkter skall, enligt ambassaden, vägas in i den beredning som görs i Stockholm.

Enligt *Ambassaden i New Delhi* torde flertalet anställda i utrikesförvaltningen instämma i revisorernas bedömningar om inrättande och nedläggning av utlandsmyndigheter. Ambassaden menar att nedläggningar och indragningar av ett stort antal befattningar utomlands medfört obalans mellan hemma- och utlandsorganisationen vilket, enligt ambassadens uppfattning, försvårar både rotationssystemet och ansträngningarna att åstadkomma en jämnare könsfördelning på chefsnivå.

*Statskontoret* anser att det är väsentligt att regeringen inför beslut om inrättande eller nedläggning av en utlandsmyndighet redovisar för riksdagen vilka kriterier, analyser och kostnadsberäkningar som ligger till grund för förslagen. Statskontoret menar att inrättande eller nedläggning av utlandsmyndigheter har betydelse för Sveriges förhållande till främmande makt och därför bör riksdagen hållas informerad.

Beträffande alternativ till traditionell representation i form av ambassader, delegationer och konsulat pekar *Sida* på en oklarhet avseende integrationen av utlandsmyndigheterna. Frågan gäller huruvida Sida har rätt att upprätta egen representation i länder där Sverige inte har någon utlandsrepresentation. Sida anför att det finns olika tolkningar av detta såväl inom Utrikesdepartementet som mellan Utrikesdepartementet och Sida. Sida menar att det egna behovet av en mer flexibel representation i samarbetsländerna inte kan tillfredsställas inom nuvarande organisation. I det tidigare systemet kunde Sida inom ramen för den egna organisationen fatta beslut om inrättande av biståndskontor.

*Ambassaden i Moskva* anför att arrangemanget med de nio sidoackrediteringsländerna i det forna Sovjetunionen hittills varit funktionellt och kostnadseffektivt. Ambassaden menar att det är en fråga om hur stora resurser man vill lägga på tillvaratagandet av Sveriges intressen i ett visst land.

*Ambassaden i Canberra* anför att fördelen med Stockholmsbaserade ambassadörer är att de i sin verksamhet helt och hållet kan ägna sig åt sina länder. För en bistånds- eller viseringssökande är det, enligt ambassaden, ingen skillnad om ambassadören finns i Stockholm. I och med att denne inte är på plats är han för långt borta. Det viktiga är att KSA:s kansli bemannas

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

med tillräckligt mycket personal som hinner handlägga ärenden från ett fyrtiotal ytterst sällan lättadministrerade länder. Beträffande honorärkonsuler menar ambassaden att man inte kan vara alltför optimistisk när det gäller att engagera honorära konsulter i större omfattning än hittills.

*Ambassaden i New Delhi* menar att det, bl.a. till följd av bristande resurser, inte är realistiskt att ”väsas” de honorära konsulatet som instrument för att ta till vara svenska intressen utomlands.

#### **Revisorernas förslag:**

- En förutsättningslös och oberoende översyn av utrikesförvaltningens struktur bör genomföras.

*Utrikesdepartementet* menar att revisorerna har överdrivit de planerings- och styrningsproblem som hänger samman med att det för en stor del av utrikesförvaltningens verksamhet hemma och utomlands finns andra huvudmän än Utrikesdepartementet. Revisorerna antas inte ha förstått Utrikesdepartementets och Regeringskansliets ansvar för de politikområden inom vilka huvudmännen är verksamma, inklusive ansvaret för planeringen av utlandsmyndigheternas verksamhet inom dessa politikområden. Det är, enligt yttrandet, Utrikesdepartementets ansvar att väga samman olika intressen beträffande hur utlandsmyndigheternas resurser skall användas. Det ligger, enligt departementet, i sakens natur att de berörda huvudmännen och Utrikesdepartementet ibland ”har olika uppfattningar om hur mycket tid och andra resurser som skall satsas på respektive verksamhet”. Departementet menar att det är självklart att det är Utrikesdepartementet och dess politiska ledning som har det slutliga ansvaret att fastställa utlandsmyndigheternas resurser och prioriteringar. Härvid anförs att det i stationeringslandets ögon alltid är chefen för beskickningen som bär det yttersta ansvaret för den verksamhet som bedrivs i beskickningens namn och som därmed måste ha den slutliga rätten att styra verksamheten på ett sätt som gynnar det svenska allmänintresset och förbindelserna i stort.

*Närings- och handelsdepartementet* varnar i sitt yttrande för en utveckling som skulle leda till att den exportfrämjande verksamheten fördes ut från utlandsmyndigheterna till en helt självständig organisation. Näringsdepartementet anser att verksamheten bäst gagnas av att ingå som en del i beskickningarnas totala verksamhet. Eventuella problem avseende prioritering, planering etc. får, enligt departementet, hanteras inom den rådande strukturen.

*Sida* menar att ansvars- och rollfördelningen i genomförandet av utvecklingsarbetet var tydligare i den organisation med biståndskontor som fanns före inrättandet av de integrerade ambassaderna. Var och en för sig löste då sin uppgift men samtidigt arbetade man i nära kontakt och samverkan med varandra. Sida kontrollerade sina egna resurser och kunde utkräva ansvar.

*Riksrevisionsverket* instämmer i att det kan behövas en oberoende översyn av utrikesförvaltningens struktur. Översynen bör, enligt verket, göras från vissa bestämda utgångspunkter samt föregås av en analys och precisering av

de mål och resultat som regeringen vill uppnå med sin förvaltning utomlands.

*Svenska Institutet* menar att ”renodlingsprincipen” vore idealisk för den egna verksamheten utomlands men anför samtidigt att detta vore helt orealistiskt beroende på både tillgängliga ekonomiska resurser och de faktiska behoven.

*Sida* anför att det vore rimligt att en prövning genomförs i frågan om i vilken grad respektive huvudman själv skall få ta ansvar för sin utomlands bedrivna verksamhet.

*Statskontoret* anser att en oberoende översyn av huvudmännens ansvar, befogenheter och inflytande över sina verksamheter inom utrikesförvaltningen bör komma till stånd. I utredningsuppdraget bör, enligt Statskontoret, ingå att föreslå bl.a. vilken omfattning frågor om ekonomi och handel, innefattande export- och investeringsfrämjande, bör ha inom olika utlandsmyndigheter. Vidare bör klargöras frågor om ansvar för bemanning, finansiering, rapportering m.m. avseende den personal som handlägger andra huvudmans ärenden. Ett alternativ som, enligt Statskontoret, bör prövas är varje huvudmans totala ansvar för sin verksamhet inom ramen för en sammanhållen utrikesrepresentation i respektive värdland.

## Styrning

### Revisorernas förslag:

- Förutsättningarna för att låta Regeringskansliet – och därmed också utrikesförvaltningen – omfattas av den för statsförvaltningen i övrigt tillämpade mål- och resultatstyrningen bör övervägas.

*Utrikesdepartementet* anför beträffande undantaget från att lämna resultatredovisning att det för närvarande pågår överväganden inom Regeringskansliet om att denna bestämmelse skall upphävas.

### Revisorernas förslag:

- Samtliga huvudmän som är beroende av utrikesförvaltningen och de UD-anställda för genomförandet av den egna verksamheten bör ges tillfälle att delta i Utrikesdepartementets verksamhetsplanering.

*Utrikesdepartementet* delar revisorernas uppfattning. Deltagande i verksamhetsplaneringen sker, enligt departementet, redan och åtgärder vidtas i samband med den förestående verksamhetsplaneringen för 1998 för att ytterligare fördjupa samrådet mellan Utrikesdepartementet och berörda huvudmän.

*Närings- och handelsdepartementet* anför, avseende Exportrådets direktivrätt, att det alltsedan Exportrådets tillkomst varit naturligt att samarbeta med utrikesrepresentationen såsom en del i rådets utlandsorganisation på de marknader där rådet inte har egna kontor. Detta samarbete kallas funktionell direktivrätt och Exportrådet kan inom ramen för denna lämna anvisningar för den löpande exportfrämjande verksamhetens innehåll och inriktning vid samtliga ambassader. Det är emellertid, enligt departementet, ambassadören

som myndighetschef som har det yttersta ansvaret för den samlade verksamheten oavsett denna styrform från Exportrådets sida. Näringsdepartementet menar att resurstilldelningen till beskickningarna är en fråga för Utrikesdepartementet. Exportfrämjande utgör många gånger endast en del av en anställds uppgifter. Exportrådet deltar emellertid i ett samrådsförfarande tillsammans med Näringsdepartementet och Utrikesdepartementet när det gäller frågan om hur resurser skall fördelas över olika marknader. Vidare kan, enligt departementet, Exportrådet lämna synpunkter på beskickningarnas verksamhetsplaner genom de geografiska enheternas försorg. Näringsdepartementet framhåller dock att Utrikesdepartementet även måste ta andra hänsyn vid resurstilldelning och personaltillsättning men att det viktiga är att rådet ändå har en möjlighet att påverka.

*Ambassaden i Washington* menar att för att bl.a. rationalisera arbetet vid ambassaden delgavs hösten 1996 samtliga enhetschefer, även specialattachéerna, Utrikesdepartementets underlag med en kommentar om att verksamhetsplaneringen primärt bara omfattande ambassadens UD-personal men att det vore önskvärt att även övriga chefer kunde kommentera underlaget. Ambassaden säger att det är viktigt att framhålla att beskickningschefen har det övergripande ansvaret för samtliga ambassadtjänstemäns verksamhet, oavsett personalkategori eller huvudman. Behovet av samordning i Stockholm kan inte nog betonas, enligt ambassaden.

*Ambassaden i Canberra* ansluter sig till revisorernas förslag.

*Svenska Institutet* anför att det sedan lång tid tillbaka finns ett nära samarbete mellan institutet och Utrikesdepartementets informationsbyrå både inför och under varje budgetår vad gäller planeringen av utlandsmyndigheternas informations- och kulturutbytesverksamhet.

*Sida* menar att nuvarande system med integrerade ambassader innebär att styrning och verksamhetsplanering kompliceras avsevärt och tar mycket tid och resurser i anspråk. De besparingar som kunde göras var, enligt Sida, förmodligen gjorda redan genom den tidigare s.k. förstärkta integrationen. Myndigheten anför att det för biståndet finns flera styrande dokument om hur verksamheten skall bedrivas, framför allt landstrategi, landplan, Sidas fyra handlingsprogram, arbetsordningar samt de avtal som ingåtts med samarbetslandet. Landstrategierna gäller i tre–fem år och samarbetsavtal är treåriga. Däremot fastställs verksamhetsplan och budget för ett år i taget strax innan verksamhetsåret börjar, dvs. vid en tidpunkt då det är för sent att genomföra ändringar i verksamhetens inriktning och omfattning. Sida genomför dessutom löpande utvärderingar av biståndsinsatserna samt skriver sammanfattande halvårsrapporter och genomför resultatanalyser i samband med landstrategiarbetet.

*Exportrådet* menar att en klarare styrning och målinriktning av exportfrämjandet vid ambassaderna vore önskvärd. Verksamhetsplanering och uppföljning vid de 18 prioriterade ambassaderna kunde samordnas i än högre grad.

*Investment in Sweden Agency* anför att för att undvika dubbelarbete och felprioriteringar i det investeringsfrämjande arbetet bör de insatser som genomförs av utrikesrepresentationen ske i nära samarbete med ISA.

*Statskontoret* menar att utrikesförvaltningen i långt större utsträckning måste beakta andra huvudmän som för sin utlandsverksamhet är beroende av

#### Revisorernas förslag:

- Målformuleringarna för olika enheter inom utrikesförvaltningen bör ses över, bl.a. i syfte att mål inte förväxlas med processer, arbetsuppgifter eller arbetssätt samt för att underlätta prioriteringar.

*Utrikesdepartementet* anför att de erfarenheter som gjordes i samband med den nya verksamhetsplaneringsprocessen hösten 1996 har föranlett departementet att tydliggöra formuleringarna av mål och åtgärder för att därmed underlätta prioriteringsarbetet.

*Näringsdepartementet* delar uppfattningen att målformuleringarna i utrikesförvaltningen bör ses över och göras mer aktiva.

*Ambassaden i Kuala Lumpur* menar att nödvändigheten att prioritera inte är något unikt för utrikesförvaltningen. Inte sällan beror det, enligt ambassaden, på förhållanden som myndigheten själv inte råder över, såsom t.ex. ändrade politiska förhållanden i verksamhetslandet, oväntat byte av personal eller ett hastigt påkommet högnivåbesök från Sverige.

*Statskontoret* anför avseende målstyrningen av utrikesförvaltningen att alla svenska utlandsmyndigheter, enligt Statskontorets mening, inte har samma betydelse för Sverige. Detta bör enligt Statskontoret tydligt komma till uttryck i styrningen av respektive utlandsmyndighet, dvs. i uppdragen till och kraven på rapporteringen från dessa.

#### Revisorernas förslag:

- Regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa riksdagens möjligheter till delaktighet.

Enligt *Utrikesdepartementet* har någon kritik inte framförts från vare sig riksdagen eller dess utrikesutskott. Departementet menar att om ytterligare åtgärder kan vidtas för att öka riksdagens möjligheter, inom föreliggande konstitutionella ramar, till ett aktivt deltagande i utformningen av svensk utrikespolitik är Utrikesdepartementet självfallet berett medverka till detta. Departementet tillägger att regeringen i årets budgetproposition tydligare än tidigare begär riksdagens godkännande av de mål som regeringen förordar för utgiftsområdet Utrikesförvaltning och internationell samverkan.

## Personal

#### Revisorernas förslag:

- Systemet med förflytningsplikt och dess påverkan på såväl utrikesförvaltningens egen som andra huvudmäns verksamhet bör utvärderas.

*Utrikesdepartementet* anför att resultatet av rekryteringen av förflytningspliktiga generalister är utomordentligt gott. Däremot är det, enligt departementet, möjligt att göra antagnings- och rekryteringstiden kortare utan att ge avkall på kvaliteten. Ett beslut om detta fattades under våren 1997. Enligt

Utrikesdepartementet kan rotationsprincipen och systemet med förflyttningspliktig personal inte ersättas. Däremot vore det, enligt departementet, önskvärt att rotationen kunde genomföras på ett smidigare sätt. Departementet instämmer i revisorernas uppfattning om behovet av bättre kontinuitet. Problemet anses dock vara att anställda slutar eller begär tjänstledighet. Revisorernas iakttagelse att tiden för förberedelser och utbildning är för knapp anser departementet i huvudsak vara korrekt. Enligt departementet beror detta emellertid på den ökade arbetsbördan för utrikesförvaltningen och inte på förflyttningssystemet. Det kan, sägs det, finnas anledning att se över förberedelseutbildningen samt introduktionsutbildningen för nyanställda. Handläggargutbildningen för nyanställda avkortas fr.o.m. hösten 1997 från tolv till åtta månader.

*Ambassaden i London* anför att de svenska utlandsmyndigheterna har ett mycket mångfasetterat uppdrag. Om alla dessa skulle utföras av specialister krävs en mycket kraftig personaltillförsel, inte minst till de små utlandsmyndigheterna. Ambassaden förordar i stället vad man benämner ”högt motiveerade och språkkunniga generalister med stor erfarenhet av informationsinhämtning i en utländsk miljö och av rapportering”. Däremot anser ambassaden att fler huvudmän skall delta i utformningen av uppdraget till myndigheterna. Denna ambassad liksom flera av de övriga ambassaderna framhåller att det i stationeringslandets ögon alltid är beskickningschefen som bär det yttersta ansvaret för den verksamhet som bedrivs i beskickningens namn och som därmed bör ha den slutgiltiga rätten att styra verksamheten så att det svenska allmänintresset och förbindelserna i stort gynnas.

Enligt *Ambassaden i Köpenhamn* yttrande är det endast vid myndigheter med omfattande och mer komplicerad viseringsverksamhet som det kan vara motiverat att använda personal från Statens invandrarverk.

*Ambassaden i Moskva* framför uppfattningen att det till vissa utlandsmyndigheter måste rekryteras utsänd personal med specialistkompetens. Ambassaden har därför föreslagit att föreståndare för viseringskansliet skall rekryteras från Invandrarverket.

*Ambassaden i Canberra* menar att förflyttningsplikten inte bara är motiveerad av att personalen skulle ”go native” vid för lång tjänstgöring på samma plats. Förflyttningsplikten måste, enligt ambassaden, finnas kvar därför att många platser är mindre attraktiva. Något längre tjänstgöringsperioder anser ambassaden vara motiverade framför allt för att personalen sällan uppnått full effektivitet förrän efter tre år. Rotationerna mellan befattningar ute och hemma borgar, enligt ambassaden, för att personalen har god kännedom om Sverige. Denna kännedom saknas av lokalanställd personal. Enligt ambassaden vinner man inget ekonomiskt på att lokalanställa personer på hög nivå. Vid ”normala” utlandsmyndigheter anser ambassaden att generalistfunktionen är den väsentliga. Viss specialistutbildning kan behövas för särskilda befattningar på vissa ambassader. En viktig sådan specialistfunktion är främjandet av export och investeringar. Ambassaden menar att det sannolikt i de flesta fall är bättre att hämta sådana personer från näringslivet än från utrikesförvaltningen.

Enligt *Ambassaden i Moskva* måste förflyttningsplikten få en mer strikt tillämpning för att rotationssystemet skall kunna fungera. Längre station-



eringsperioder rekommenderas för att få en bättre kontinuitet i arbetet. Vakanser får inte förekomma.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

#### Revisorernas förslag:

- Åtgärder bör vidtas för att, inom ramen för den nuvarande strukturen, tillgodose övriga huvudmäns önskemål och behov rörande rekrytering av personal till olika befattningar.

*Närings- och handelsdepartementet* delar revisorernas uppfattning att bl.a. exportfrämjande kräver större mått av professionalitet. Ett sätt att lösa detta problem vore, enligt Näringsdepartementet, att i högre grad anställa kompetenta personer lokalt. Lokalanställda svarar även för viss kontinuitet. Näringsdepartementet menar även att växeljämsättning mellan Utrikesdepartementet och Exportrådet tillämpas i alltför liten utsträckning. Det anses även vara nödvändigt att öka de UD-anställdas utbildning i exportfrämjande frågor, inte minst inför stationering till befattning med exportfrämjande innehåll.

*Sida* anför att man i stor utsträckning rekryterat kvalificerad lokalanställd personal, oftast medborgare i stationeringslandet, som handläggare i biståndsförvaltningen. En anledning till detta sägs vara de besparingar som Sida tvingats göra. En annan är att de lokalanställda tillför betydelsefull kompetens, lokalkännedom och står för kontinuitet i den löpande verksamheten. De lokalanställda som Sida rekryterar talar i de flesta fall inte svenska, vilket innebär att arbetsspråket måste vara det språk, vanligen engelska, som alla kan kommunicera på. Rapporter, manualer, instruktioner, m.m. måste därför skrivas på arbetsspråket. De lokalanställda som har Utrikesdepartementet som huvudman har i första hand varit assistenter och ofta svensktalande, vilket gjort att Utrikesdepartementet inte alltid haft förståelse för Sidas önskemål om val av annat arbetsspråk än svenska.

*Exportrådet* anför att behovet av specialistkompetens har Exportrådet i möjlig mån sökt tillgodose genom att finansiera specialrekryterad personal (utsänd eller lokalanställd) vid berörda ambassader, särskilt i Asien och östra Europa. Exportrådet bedömer att detta behov kommer att öka framöver, bl.a. som följd av utveckling av nya tekniker inom den exportfrämjande verksamheten.

*Invest in Sweden Agency* menar att en ökad insats från utrikesrepresentationen inom investeringsfrämjandet samtidigt ställer krav på att de personer som rekryteras har en lämplig bakgrund. Behovet av professionalism i form av specialistkompetens ökar. Det gäller i lika hög grad inom investeringsfrämjande som inom övriga områden. En större tonvikt på kommersiella frågor bör, enligt ISA, återspeglas i fler UD-anställda med näringslivserfarenhet.

*Industriförbundet* anser att utrikesförvaltningens tradition att till helt övervägande del anställa generalister motverkar den kompetensuppbyggnad och kontinuitet, såväl ämnesspecifik som länder- och regionspecifik kompetens, som förbundet anser vara nödvändig för att hantera uppgifterna på ett effektivt sätt. Förbundet anför särskilt behovet av att Utrikesdepartementet tillsät-

ter personer med specialistkompetens inom ekonomi- och handelsområdena på de marknader där Exportrådet inte har egna handelskontor.

LO framhåller att det ökade behovet av att bevaka arbetslivsfrågorna borde medföra att erfarenhet av arbete med dessa frågor i Sverige ges ett tungt meritvärde vid rekrytering till utrikesförvaltningen. Arbetslivsfrågor och kunskap om de mänskliga rättigheterna inom arbetslivet bör, enligt LO, ges ett vidgat utrymme i utrikesförvaltningens utbildning. LO vill även att s.k. arbetsmarknadsråd etableras vid utlandsmyndigheter i Sydostasien, Latinamerika samt i den central- och östeuropeiska regionen.

#### **Revisorernas förslag:**

- Förutsättningarna för att ge lokalanställda tillträde till fler typer av befattningar med mer kvalificerade arbetsuppgifter bör utredas.

*Utrikesdepartementet* menar att många arbetsuppgifter på svenska utlandsmyndigheter måste utföras av utsänd personal och därför aldrig kan läggas på lokalanställd personal även om det skulle vara billigare. Detta förklarar, enligt departementet, varför majoriteten av de lokalanställda är t.ex. bilförare, vaktmästare, receptionister och lokalvårdare. Utrikesdepartementet delar inte revisorernas uppfattning att det endast är ett fåtal lokalanställda som har befattningar med mer kvalificerade uppgifter. Enligt departementet är ca 20 % av de lokalanställda placerade i handläggarkategorierna i lönesystemet (kat. I och II). Utrikesdepartementet anför att det vid varje vakans vid en utlandsmyndigheter noga övervägs om befattningen skall återbesättas och om det skall ske med en utsänd eller en lokalanställd handläggare.

*Närings- och handelsdepartementet* menar att de lokalanställda bör tas till vara på ett bättre sätt och att deras löner bör anpassas.

*Ambassaden i Washington* delar inte uppfattningen att de befattningar som innehas av lokalanställda är ”mindre kvalificerade”. Ambassaden anför att Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (art. 8) anger att beskickningars diplomatiska personal i princip skall vara medborgare i den sändande staten samt att amerikanska myndigheter inte skulle godkänna att en i USA fast bosatt svensk anmäldes som tillhörande den diplomatiska personalen.

*Ambassaden i Köpenhamn* menar att en ambassad måste kännetecknas av stor flexibilitet och eftersom lokalanställd personal oftast är specialiserad och anställs tills vidare kan det vara svårt och dyrbart att förändra verksamheten. Från effektivitetssynpunkt kan det, enligt ambassadens uppfattning, vara mer ekonomiskt och flexibelt med utsänd personal med generalistkompetens och förflyttningsplikt.

*Ambassaden i New Delhi* anför att det inte är korrekt att beskickningarna utomlands inte i önskvärd omfattning överväger att ersätta utsänd personal med lokalanställd. Ambassaden framhåller att med utsänd personal, som inte alltid är dyrare än lokalanställda, har man en betydligt mer flexibel organisation som kan reduceras med kort varsel.

LO menar att det är viktigt att anställningsvillkor vid lokalanställningar återspeglar de värderingar som präglar svensk arbetsmarknad och följer avtal och praxis på den berörda arbetsmarknaden. Det bör, enligt LO, anses lika

självkärl när en svensk officiell representant anställer personer i sitt privata hushåll. Ersättningsarna för täckande av kostnader för hushållshjälp m.m. bör därför ha en sådan nivå att en anställd utöver lön även kan omfattas av landets försäkringsskydd för löntagare.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

## Kostnader

### Revisorernas förslag:

- Anslagstilldelningen till utrikesförvaltningen bör genomlysas, bl.a. mot bakgrund av konstaterade stora anslagsbehållningar under senare år.

*Utrikesdepartementet* anför att förvaltningens anslagssparande beror dels på planerade egna åtgärder, dels på yttre omständigheter som departementet inte kunnat påverka. Man har medvetet valt att genomföra det för mandatperioden fastställda sparbetet på ca 190 miljoner kronor i början av perioden. Hela utrikesförvaltningen har, enligt departementet, aktivt deltagit i spararbetet vilket medfört ett ökat kostnadsmedvetande bland all personal. Bland dem som inom förvaltningen ansvarar för den praktiska betalningshanteringen har kunskapen om s.k. cash-management förbättrats och har medverkat till anslagssparandet. Till de yttre omständigheter som bidragit till ett stort anslagssparande anføres att kronans förstärkning medfört stora kursvinster. (Situationen är i dag den omvända.) Detta har, enligt departementet, också inneburit ökade ränteintäkter. Utrikesdepartementet säger sig medvetet ha utnyttjat den nya budgetteknikens möjligheter till anslagssparande. Anslagssparandet skall till största delen ha genomförts för att under kommande budgetår bl.a. klara extraordinära utgifter för vilka departementet inte har räknat med att få nya budgetmedel. ”Det kan här också tilläggas att genom ett beslut av regeringen i våras och genom ett förslag som föreläggs riksdagen i budgetpropositionen, kommer 335 miljoner kronor att dras bort från Utrikesdepartementets anslagssparande.”

*Ambassaden i Moskva* framför att revisorernas uppgift om utrikesförvaltningens ackumulerade anslagssparande på 718 miljoner kronor torde ha kommit som en stor överraskning för de flesta utlandsmyndigheter. Samtidigt har det, enligt ambassaden, varit svårt för utlandsmyndigheterna att få tillräckliga resurser för att på ett tillfredsställande sätt sköta verksamheten. Ambassaden skall t.ex. inte ha fått kompensation för de senaste årens ”explosionsartade kostnadsutveckling i Moskva”.

*Generaltullstyrelsen* säger att besparingarna inom utrikesförvaltningen för Tullverkets del bl.a. har inneburit högre kostnader vid utnyttjandet av tjänster och utrustning på ambassaderna.

*Statens fastighetsverk* har noterat effektivare lokalutnyttjande och bättre resursallokering hos Utrikesdepartementet som kravställare. Lägre drift- och underhållskostnader har uppnåtts inom SFV.

*Statens lokalförsörjningsverk* säger att de lokalkostnader som redovisas inkluderar kostnader för bostäder. Enligt verkets mening bör kostnader för bostäder och kostnader för lokaler skiljas åt redovisningsmässigt. Staten äger i dag cirka hälften av den lokalarea som nyttjas av utrikesförvaltningen. Hyrorna för lokalerna bestäms efter de marknadshyror som råder på respek-

tive ort, vilket, enligt verket, till stor del förklarar de stora skillnaderna mellan olika stationeringsorter. Enligt Lokalförsörjningsverkets mening bör emellertid beskickningsbyggnader som ägs av staten närmast betraktas som s.k. ändamålsfastigheter och hyran bör, enligt verkets mening, vara kostnadsbaserad och således inte sättas efter jämförelser med hyran för motsvarande lokaler på orten. Lokalförsörjningsverket anser att det för den absoluta huvuddelen av beskickningarna saknas reella skäl att byta lokaler.

#### **Revisorernas förslag:**

- Fördelningen av budgetmedel mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bör ses över, bl.a. för att förhindra att väsentliga kostnadsslag inom utrikesrepresentationen betraktas som en fri resurs.

*Utrikesdepartementet* säger att det interna budgetsystemet medger en relativt långt gående frihet för myndighetschefen att under löpande budgetår omfördela tilldelade budgetmedel liksom att föra medel mellan budgetår. Enligt departementet finns det därmed tillräckliga incitament för bättre ekonomiskt tänkande, bättre ekonomiska lösningar och prioriteringar. Enligt departementets mening går rotationssystemet inte att förena med delegering av budgetmedel för de utsändas löner. ”När det gäller ansvaret för kanslier och chefsbostäder anser vi det vara en så stor och komplicerad uppgift som kräver särskild kompetens som inte finns på utlandsmyndigheterna och inte bör finnas där om denna samlade uppgift skall kunna skötas på ett rationellt och effektivt sätt.”

*Ambassaden i Washington* menar att förslaget om att se över fördelningen av budgetmedel mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna är rimligt. I första hand menar man att investerings- och driftbudgetarna skall vara utbytbara.

*Ambassaden i Moskva* anför att den redovisade kostnaden för en utlandsmyndighet och därmed för en utsänd blir missvisande när kostnaden för statsägda fastigheter medräknas. Systemet med marknadsmässiga hyror för statsägda fastigheter utomlands är, enligt ambassaden, starkt hämmande för en kostnadseffektiv fastighetsförvaltning.

*Ambassaden i Kuala Lumpur* menar att budgetsystemet är svårtillgängligt och att det inte blir enklare när andra huvudmän kommer in i bilden. Ambassaden tillstyrker varmt varje förenkling som ökar överskådligheten och tillgängligheten.

*Ambassaden i New Delhi* säger att svårigheten att redogöra för myndighetens totala kostnad beror på att lönerna för den utsända personalen inte är kända och att nivån på de tillägg som utbetalas varierar med familjernas sammansättning.

*Riksrevisionsverket* menar att så länge som utlandsmyndigheternas status är oklar torde oklarheter i ansvar och befogenheter kvarstå oavsett budgetsystemetets kvaliteter.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

## Intern revision och tillsyn

### Revisorernas förslag:

- Den interna kontrollen bör ägnas ökad uppmärksamhet.

*Utrikesdepartementet* säger att den interna revisionen och kontrollen, i enlighet med vad som sägs i rapporten, kan förbättras genom klarare riktlinjer, utbildning och uppföljning av bl.a. avlämnade revisionsrapporter. Åtgärder med den inriktningen har initierats i samband med införandet av det nya ekonomisystemet Agresso. Ytterligare åtgärder för att förstärka tillsyn och uppföljning t.ex. i form av en controllerfunktion (resultatanalytiker) kommer att behöva övervägas.

*Ambassaden i Washington* har inget emot att den interna kontrollen ges ökad uppmärksamhet. Åtgärderna måste dock, enligt ambassaden, ställas i relation till arbetsinsatsen.

*Riksrevisionsverket* delar uppfattningen att Utrikesdepartementet bör öka uppmärksamheten på den interna kontrollen i utrikesrepresentationen (förutsatt att utlandsmyndigheterna inte betraktas som självständiga myndigheter).

### Revisorernas förslag:

- Utrikesförvaltningens inspektörsfunktion bör stärkas och göras mer oberoende.

Enligt *Utrikesdepartementet* bör den nuvarande organisationen utvärderas innan en förstärkning övervägs. Departementet framför att inspektörerna inte utgör ett externt granskningsorgan utan är ett organ för ledningens tillsyn av utrikesförvaltningen. Detta förhållande markeras genom att de rapporterar direkt till kabinetssekreteraren.

Departementet anför att inspektörsrapporterna ges en bred spridning i hemmaorganisationen och att rekommendationerna aktivt följs upp.

*Ambassaden i Washington* anser att förslaget om att inspektörsfunktionen bör stärkas är bra, likaså att den görs mer oberoende. Beslut i den riktningen har, enligt ambassaden, för övrigt redan fattats.

Även *Ambassaden i New Delhi* menar att revisorernas förslag om att stärka och göra inspektörsfunktionen mera oberoende är bra. Det är dock, enligt ambassaden, viktigt att en sådan ny funktion får karaktären av en stödfunktion snarare än en kontrollfunktion.

*Statskontoret* säger att inspektörerna har en sammansatt roll. Statskontoret ser i likhet med revisorerna att inspektörsfunktionen bör stärkas och göras mer oberoende men anser samtidigt att uppgifterna bör ses över med inriktning på att särskilja inspektörernas olika roller och åstadkomma mera renodlade controller- och kuratorsfunktioner. Statskontoret anser att detta bör utredas i en oberoende översyn.

*Svenska Arbetsgivareföreningen* understryker vikten av att utrikesförvaltningen, liksom annan offentlig verksamhet, granskas och bedöms regelbundet för att skapa ökad effektivitet i förvaltningen. Föreningen välkomnar därför förslag i den riktningen.

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

Bilaga 2

# Innehållsförteckning

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.

1 Revisorernas granskning.....	1
2 Revisorernas förslag och överväganden samt remissinstansernas synpunkter .....	2
2.1 Uppgifter.....	4
2.2 Organisation.....	6
2.3 Styrning.....	8
2.4 Personal .....	10
2.5 Kostnader.....	12
2.6 Intern revision och tillsyn .....	14
3 Revisorernas slutsatser .....	16
4 Förslag .....	17

## *Bilaga 1*

Förord .....	21
1 Överväganden och förslag .....	25
1.1 Inledning .....	25
Vissa grunddata om utrikesförvaltningen.....	25
Några begrepp och deras innebörd .....	25
1.2 Uppgifter.....	26
Renodling eller diversifiering?.....	28
1.3 Organisation.....	29
Om begreppet utlandsmyndigheter.....	30
Inrättande och nedläggning av utlandsmyndigheter .....	30
Integrerade ambassader .....	31
Utlänningsärendenas organisation .....	32
Alternativa representationsformer .....	32
Modern teknik .....	33
Ny organisation för Regeringskansliet .....	33
1.4 Styrning.....	34
Utrikespolitiken – regeringens ”eget” politikområde och riks- dagens delaktighet .....	34
Verksamhetsplanering .....	34
Andra förhållanden som styr verksamheten i utrikesförvalt- ningen.....	35
Om resultatmätning .....	36
1.5 Personal .....	36
Rekrytering.....	36
UD-anställd med förflytningsplikt – en livstidsuppgift med inbyggd ”karriärgång”.....	36
Närmare om förflytningsystemet .....	37
Lokalanställda .....	39
Löner och andra förmåner inom utrikesförvaltningen.....	39
Personal med annan huvudman än Utrikesdepartementet .....	39
1.6 Kostnader .....	40
Besparingskrav och genomförda besparingar.....	40
1.7 Intern revision och tillsyn .....	43

Intern revision och kontroll .....	43
Tillsyn .....	43
En samlad iakttagelse .....	43
1. 8 Revisorernas sammanfattande bedömningar och förslag .....	44
Inledande bedömningar .....	44
Problem i sammanfattning samt några förslag till åtgärder .....	44
2 Uppgifter .....	48
2.1 Utrikesdepartementets uppgifter .....	48
2.2 Utrikesrepresentationens uppgifter .....	48
2.3 Närmare om vissa uppgifter .....	49
Bevakning och rapportering .....	50
Delegationer vid internationella organisationer .....	52
Exportfrämjande insatser – ekonomi och handel .....	53
Exportrådet .....	54
Kultur och information .....	57
Bistånd till enskilda, konsulära och övriga rättsliga ärenden .....	59
Internationellt utvecklingssamarbete .....	66
Mänskliga rättigheter .....	68
2.4 Arbetsuppgifter i sammanfattning .....	69
2.5 Uppgifter under andra huvudmän .....	70
2.6 Utrikesförvaltningens synpunkter på arbetsuppgifterna .....	71
Chefernas synpunkter .....	71
3 Organisation .....	76
3.1 Riksdagsorgan med anknytning till utrikesförvaltningen .....	76
3.2 Utrikesdepartementet – departement och myndighet i ett .....	76
3.3 Utrikesrepresentationen – en form för umgänget mellan nationer .....	79
Utlandsmyndigheter – begrepp och status .....	79
Utlandsmyndigheter – ambassader, delegationer och konsulat .....	80
Integrerade ambassader .....	82
En svensk ambassad, inre och yttre avdelning .....	83
Sidoackreditering .....	84
Kansliet för Stockholmsbaserade ambassadörer .....	85
Honorärkonsulat .....	87
Utrikesdepartementets utredning om alternativa former för utrikesrepresentationen .....	88
3.4 Modern teknik och kurirpost inom utrikesförvaltningen .....	89
3.5 Ny organisation för Regeringskansliet .....	90
3.6 Utrikesförvaltningar i några andra länder .....	92
4 Styrning .....	98
4.1 Allmänt om styrning av svensk statsförvaltning .....	98
4.2 Styrning av utrikesförvaltningen .....	98
Mål för verksamhet med annan huvudman .....	101
4.3 Verksamhetsplanering .....	103
4.4 Andra förhållanden som styr verksamheten i utrikesförvaltningen .....	108
Utlandsmyndigheternas kontakter med Utrikesdepartementet .....	110
4.5 Resultatmätning .....	111
5 Personal .....	113
5.1 Riksdagens revisorers granskning av den statliga personalpoliti-	

1997/98:RR4Fel! Autotextposten är inte definierad.



ken .....	114
5.2 Personalpolitik i utrikesförvaltningen .....	115
5.3 Personalutvecklingen inom utrikesförvaltningen .....	117
5.4 Rekryteringsfrågor .....	118
5.5 Externa avgångar .....	121
5.6 Personalens anställningstid, genomsnittsålder m.m. ....	121
Avseende genomsnittsålder avviker, som framgår av tabellen, inte Utrikesdepartementet från vare sig de övriga jämförda departementen eller Regeringskansliet .....	122
5.7 Intern rörlighet .....	123
5.8 Lokalanställd personal .....	125
5.9 Löner.....	127
5.10 Merkostnadsersättningar .....	127
5.11 Personal från andra huvudmän än Utrikesdepartementet .....	129
6 Kostnader.....	131
6.1 Anvisade och förbrukade medel .....	131
6.2 Kostnadernas fördelning .....	132
6.3 Vad kostar en utlandsmyndighet? .....	134
Kostnad per utsänd.....	135
7 Intern revision och tillsyn .....	137
7.1 Intern revision .....	137
8 Tidigare studier.....	145
8.1 Riksrevisionsverkets analys av ambassader (dnr 1974:323) .....	145
8.2 Utrikesförvaltningens inriktning och organisation (SOU 1988:58).....	146
8.3 Effektivitetsstudier inom utrikesförvaltningen (Ds 1991:71) .....	148
<i>Underbilaga 1</i>	
Enkät.....	151
<i>Underbilaga 2</i>	
Kategorier för de lokalanställdas arbetsuppgifter .....	163
<i>Underbilaga 3</i>	
Wienkonventioner .....	165
Källor och referenser .....	167
<i>Bilaga 2</i>	
Sammanställning av remissyttranden över rapport 1996/97:10 Utrikes- förvaltningen.....	171
Allmänna synpunkter.....	172
Uppgifter.....	173
Organisation.....	177
Styrning.....	180
Personal .....	183
Kostnader.....	186
Intern revision och tillsyn .....	188

Gotab, Stockholm 1997

1997/98:RR4Fel! Auto-  
textposten är inte defini-  
erad.