

Bilaga 7.

Kommerskollegiums utveckling och effektivisering av informationsanvändning och stöd



RiR 2020:8

Kommerkollegiums arbete mot handelshinder

– Informationsinhämtningsens
betydelse

Informationsanvändning och stöd i myndighetsdialogerna

Huvudmannen välkomnade i myndighetsdialogen 2019 att tjänsten som chefsekonom återinrättats. Huvudmannen menade att det finns ett ”stort behov av Kommerskollegiums ekonomiska analyser för att kunna formulera handels- och näringspolitik”.

Huvudmannen förmedlade i myndighetsdialogen 2019 att det ”ibland” finns en bild av att Kommerskollegium har svårt att fånga upp näringslivets intressen, till exempel för viktiga inspel till EU-kommissionen”. Det är viktigt för huvudmannen att det finns en konkretion och tydlighet. I detta avseende är det bra att veta ”vilka företag som tjänar” på olika handelsförhållanden. Ibland behöver huvudmannen också ”snabbare stöd” och ibland är ”underlagen från Kollegiet väldigt akademiskt skrivna”.

Denna tydlighet angående ”börsläget” med avseende på analyser och indirekt stöd har varit synlig redan från 2014 års myndighetsdialog och har successivt utvecklats av huvudmannen. Myndigheten har i olika avseenden utvecklat verksamheten.

I myndighetsdialogen 2014 påpekar huvudmannen att ”de studier som Kommerskollegium presenterar är generellt mycket uppskattade och får stort genomslag i EU-kretsen, gentemot EU-kommissionen och i till exempel OECD”. Men huvudmannen betonade också att det fanns utrymme för förbättringar avseende ”framför allt underlagens användbarhet och konkretionsgrad”. Det fanns också ett behov i vissa fall av ”mer operationella slutsatser av arbetet”. Enligt huvudmannen borde konkretion ”vara ett ledord” och Kommerskollegium måste ”våga lämna mer policyrekommendationer”.

Trots att det var tydligt att ”alla inblandade förefaller (oftast) vara nöjda med kvaliteten på de underlag/analyser som Kommerskollegium levererar” hände det enligt huvudmannen i myndighetsdialogen 2015 att ”leveranserna av olika skäl inte är fullt användbara i Regeringskansliets operativa verksamhet”. En positiv utveckling ansågs vara att Kommerskollegium börjat lämna policyrekommendationer.

Huvudmannen noterade dock i myndighetsdialogen 2015 Kommerskollegiums utvecklingsarbete avseende myndighetens ”pedagogiska uppgift”, genom till exempel att myndigheten tog fram faktablad för sina rapporter. I myndighetsdialogen 2016 förtydligar huvudmannen ytterligare och exemplifierar för analyser av handelsavtal att dess analyser ”ska hela vägen ned till veckopengsnivå”. Det ska till exempel vara tydligt hur det blev, ”vilka produkter som blev billigare”.

Myndighetens svar i myndighetsdialogerna på dessa synpunkter från huvudmannen var att hänvisa till det pågående utvecklingsarbetet avseende kommunikation och myndighetens ”kommunikationsfokus”. Huvudmannen betonade då att det var viktigt att Kommerskollegium uppnådde den rätta balansen ”både vad gäller agerande och resursfördelning” mellan myndighetens ”analysroll” och myndighetens ”kommunicerande av analysresultat”.¹

¹ Se till exempel myndighetsdialog 2016.

Kommerskollegium identifierar relevanta utvecklingsområden i sin verksamhetsplanering men vägen framåt förblir odefinierad

I Kommerskollegiums verksamhetsplan 2014 formulerar myndigheten bland annat kvalitetsmålet att myndigheten ska "Ligga långt framme". Detta utvecklas på följande sätt.²

"Vi drar nytta av och använder de många och djupa analyser vi gjort och knyter ihop olika analysspår till samlade policyslutsatser samt bygger på nya infallsvinklar och ytterligare fördjupningar"

"Vi bildar oss en uppfattning om skeenden, tendenser och utvecklingsvägar"

Däriigenom ska myndigheten "Komma rätt i tiden".

Myndighetens analyser ska "Vara begripliga, tydliga och lätta att ta till sig".

Bland de särskilt prioriterade frågorna för myndigheten i verksamhetsplanen 2014 ingår följande.

- "Eftersträva ökad konkretion"
- "Använda och sprida resultat, liksom att göra dem mer begripliga"
- "Tillhandahålla lättillgänglig och relevant information"

Det framgår inte av den genomgång av de enhetsplaner och riskanalyser som Riksrevisionen genomfört med vilka mått och åtgärder som dessa ambitioner ska genomföras och följas upp.

Ett exempel på att oklarhet om detta påverkar Kommerskollegiums genomförandearbete är enligt Riksrevisionen följande.

Riksrevisionen har vid sidan av verksamhets- och enhetsplaner samt riskanalyser även beaktat arbetsplaner för projekt av relevans för granskningen. En sådan arbetsplan är arbetsplanen för ett projekt om "empirisk analys av handelseffekter av EU:s frihandelsavtal" från 2018.³ Av Kommerskollegiums arbetsplan framgår att myndigheten ska ta fram en modell för analys av handelseffekter av EU:s frihandelsavtal för Sverige som medlemsland och för EU som helhet.⁴ Bland "projektkomponenterna" återfinns som andra punkt följande: "Uppbyggnaden av en databas över frihandelsavtal som berör Sverige⁵".

² Kommerskollegiums verksamhetsplan 2014.

³ I kapitel ett har vi refererat till att Kommerskollegiums företagsundersökning från 2016 visade att företag verkar ha bristfällig kunskap om dessa frihandelsavtal.

⁴ Riksrevisionen har från ett flertal källor inom landet och från Kommissionen erfarit att Kommerskollegiums analyser upprepade gånger representerar uppskattade pionjärsatser.

⁵ 2018-09-07, Arbetsplan – empirisk analys av handelseffekter av EU:s frihandelsavtal.

Riksrevisionen noterar att en sådan databas inom ett för Kommerskollegiums centralt område ska byggas upp 2018. Sverige har varit medlem i EU sedan 1994. EU har ett stort antal olika typer av avtal med ett stort antal länder.⁶ Att Kommerskollegium skaffar sig en överblick ter sig därför i hög grad befogat. Men Riskrevisionens iakttagelse är att denna databas ska byggas upp 24 år efter det att Sverige blev medlem i EU.

Frånvaron av konkret utveckling i genomförandearbete menar Riksrevisionen är synlig i verksamhetsplaneringen 2019.⁷ Vår iakttagelse är myndigheten i stort fortfarande befinner sig på ett "ska"-stadium.

I verksamhetsplanen 2019 identifierar Kommerskollegium näringslivet som en central målgrupp och myndigheten planerar följande:

"Under 2019 har vi en strategisk diskussion om hur vi bäst strukturerar vårt arbete med målgruppen näringslivet."

Enhetsplanen 2019 för myndighetens kommunikationsenhet uttrycker följande ambition:

"Under 2019 kan vi komma att initiera projekt som leder till nya kommunikativa produkter i syfte att bygga ytterligare förtroende för myndighetens kompetens."

Kommunikationsenhetens enhetsplan uttrycker att näringslivet är en "prioriterad" målgrupp och att "en särskild strategi kommer att tas fram".

Exempel på konkreta insatser som planeras är till exempel arbete med myndighetens webbplats.

"Målet är en modern webbplats som möter användarnas behov av kunskap, gör det enkelt för dem att dra nytta av kollegiets tjänster och bygger på Kommerskollegiums trovärdighet och legitimitet."

När Riksrevisionen går igenom motsvarande dokument för myndighetens sakenheter är vår iakttagelse i grunden densamma. Målen är rimliga, genomförande och mått är genomgående obefintliga eller vaga.

Ett exempel på detta är att enhetsplanen för Kommerskollegiums enhet för den inre marknaden uttrycker följande ambition: "ökad synlighet av handelshinder, ökad förståelse hos myndigheter och näringsliv, stärkt samverkan med berörda aktörer".

Riksrevisionens iakttagelse är av det material som Kommerskollegium gjort tillgängligt i granskningen inte visar vad "ökad" eller "stärkt" innebär i spannet mellan nu- och bör läge eller att det finns till exempel etappmål.

⁶ Se <https://trade.ec.europa.eu/tradehelp/free-trade-agreements>, hämtat 2109-12-11.

⁷ Kommerskollegiums verksamhetsplan 2019 och därtill hörande enhetsplaner och riskanalyser.

Dessa iakttagelser betyder inte att Kommerskollegium inte i många enskilda fall producerar relevanta analyser på eget initiativ som utgör viktigt stöd. I det följande beskriver Riksrevisionen två sådana exempel, ett avslutat projekt om Norge och ett pågående. Vi gör då iakttagelser om huruvida myndighetens initiativ och produktion kan komma till effektivare användning.

Kommerskollegium arbetar för närvarande med projekt om hur regelefterlevnadsfrågor kan hanteras mer effektivt än de hittills kunnat hanteras med hjälp av Solvit. Detta projekt behandlar frågor som företag och företagorganisationer haft erfarenhet av och där det verkar finnas utvecklingsbehov. I följande avsnitt om Solvit redogör vi översiktligt för detta.