

Bilaga 8.

Kommerskollegiums analys och stöd – synpunkter från omvärlden



RiR 2020:8

Kommerskollegiums arbete mot handelshinder

– Informationsinhämtningsens
betydelse

Riksrevisionen har varit kontakt med olika delar av Kommerskollegiums omvärld:

- kontaktansvariga för regionala exportcentrum/regional exportsamverkan
- företrädare för företagarorganisationer
- företrädare för företag.

Från dessa olika källor har Riksrevisionen sammanställt omdömen på Kommerskollegiums analys och stöd respektive förslag på förbättringsutrymmen som omfattar Kommerskollegiums förmåga att lösa problem och myndighetens kanaler. Dessa beskriver vi närmare i bilaga 6.

Omdömen om Kommerskollegiums analys och stöd

De omdömen om Kommerskollegiums analys och stöd som Riksrevisionen fått från omvärlden handlar om myndighetens kunskap, förmågan att lösa problem och myndighetens kommunikationskanaler.

Förbättringsutrymme avseende Kommerskollegiums analys och stöd

Närvaro och synlighet

Kontaktansvariga uppger att det är få aktörer i centrumen och företag som känner till Kommerskollegiums erbjudande.

Riksrevisionen noterar att kontaktansvariga för regionala exportcentrum/regional exportsamverkan som Kommerskollegium besökt har positiva intryck av Kommerskollegium. Kontaktansvariga uttrycker också intresse för att arbeta vidare med Kommerskollegium med utgångspunkt från företagsbehov.

Men kontaktansvariga för regionala exportcentrum/regional exportsamverkan som Kommerskollegium ännu inte besökt framför att Kommerskollegium skulle kunna kontakta samtliga regionala exportcentrum/samtlig regional exportsamverkan och erbjuda sig att komma ut och föreläsa, men kanske också delta på interna möten för att dels informera, dels bygga relationer med de aktörer som ingår i centrumen över hela landet. Kontaktansvariga efterlyser också att Kommerskollegiums tjänster görs mer synliga och att myndigheten når ut tydligare också genom verksamt.se. Kontaktansvariga föreslår också att myndigheten har en mer aktiv kommunikation genom sociala medier till verkställande direktörer och exportchefer på företag.

Förväntan om ökad samordning av aktörer

Riksrevisionen noterar att av de enskilda företag som Riksrevisionen fått svar från på våra skriftliga frågor, så är det en majoritet som förväntar sig att staten hjälper dem med stöd för att hantera handelshinder.¹

Kommerskollegiums olika verktyg för att nå ut till företag är uppskattade av såväl företag som företagarorganisationer, till exempel Forum för tekniska regler. Men de framför att det skulle vara bra om fler föreskrifts-/regelskrivande myndigheter var med.²

”Detta skulle ge en större samordning och enhetlighet hur man framställer regler som ofta är förknippade med varandra och där företag kommer i kontakt med ibland alltför olika framställningar som egentligen föreskriver tekniska regler med ungefär samma förutsättningar och utgångspunkt.”³

Företag uttrycker till Riksrevisionen att detta stöd också behöver omfatta strategisk koordinering av olika aktörer.

”Vi skulle önska en bättre koordinering och gemensam strategi mellan de myndigheter som ansvarar för verksamhet och villkor som i Sverige är nödvändiga för internationell konkurrenskraft. Koordinering och möjlighet till användning av hälsodata är ett exempel. Här pågår ju också ett omfattande arbete inom EU och konkurrensen från bland annat Kina och USA är stor. Här skulle vi vilja se en samordnad strategi, vilket skulle vara till stor hjälp för många svenska och europeiska företag.”⁴

Bättre samordning mellan statliga aktörer skulle också stärka företag uthållighet att våga satsa på export. Ett företag inom livsmedelsbranschen berättar följande för Riksrevisionen om varför detta är så viktigt.

”Generellt kan sägas att prioriteten vad gäller att promota svensk livsmedelsexport inte är på den nivå som många gånger framförs, inte minst i regeringens framtagna planer för att öka svensk livsmedelsexport. Tror det skulle behövas en högre prio, inte bara hos Kommerskollegium, utan i flera led och myndigheter. En ökning av svensk livsmedelsexport, och då även att få fler mindre/medelstora företag att exportera kräver en större support. Som jag nämnde för dig, finns en klar barriär hos många livsmedelsföretag att starta med export. Kunskapen är relativt låg inom flera led. Det gäller att, som företag, vara uthållig och kunna då den support som behövs, när det gäller. Jobbar man med affärer, vet man att

¹ 11 av 16 företag.

² Se till exempel justerade anteckningar från telefonmöte 2019-10-23, med företrädare för standardiseringsorganisation.

³ Ibid.

⁴ Skriftlig uppgift från företag i mejl 2019-12-10, komplement till tidigare inskickade skriftliga svar på Riksrevisionens frågor.

ett 'fönster' är öppet en viss tid, sedan är den affären borta och "fönstret" stängs."⁵

Behov av överblick och kartor – kunskaper förmedlade på rätt sätt

Budskapet från företag och företagorganisationer är att Kommerskollegium har bra underlag, men att de kan vara svåränvända, framför allt för små och medelstora företag samt för företag som inte har erfarenhet av underlag från Kommerskollegium.⁶ Samtidigt noterar Riksrevisionen att större och väletablerade exportföretag, även om de respekterar Kommerskollegiums kunskap, kan välja att av följande skäl försöka hantera och driva frågor själva.

"Dels har vi en omfattande egen kompetens, dels är vi organiserade globalt och det är inte alltid aktuellt att vända sig till svenska aktörer. Vi upplever dock att vi generellt får ett mycket gott stöd av regeringen och de myndigheter vi har kontakt med när det behövs."⁷

Det kan därför vara extra viktigt att uppmärksamma vad relativt sett nyare och mindre exportörer uttrycker för förväntningar om förbättringar.

Ett företag inom livsmedelsområdet uttrycker följande önskemål.

"Att på ett smart och effektivt sätt – gärna digitalt och sökbart – förmedla en samlad bild av mottagarländerna för till exempel livsmedelsexport med avseende på nuläget avseende avtal/villkor, saker på gång och vanliga problem/hinder – en slags diagnos som kan utgöra underlag inför strategiska beslut i företagen."⁸

Företaget i fråga menar att tillgång till sådana databaser skulle göra stor skillnad för företag som överväger att pröva export. De etablerade exportörerna har ofta tillgång till informationen eller kan skaffa sig den relativt lätt, men för nya exportörer kan sådan information spela stor roll för om de ens försöker exportera. Sådana här tjänster skulle enligt företaget spela stor roll inom områden där det finns ambitioner att öka den svenska exporten, såsom exempelvis livsmedelsområdet.⁹

Både enskilda företag och företagorganisationer har framfört till Riksrevisionen att Kommerskollegiums kunskaper för att komma till användning behöver förmedlas på lämpligt sätt.

"Informationen behöver vara sökbar – digitalisering kan vara en väg."¹⁰

⁵ Justerade anteckningar från telefonmöte 2019-11-11 med företrädare för exportföretag i livsmedelsbranschen.

⁶ Se till exempel justerade anteckningar från telefonmöte med företrädare för företagorganisation 2019-10-23.

⁷ Skriftlig uppgift från företag i mejl 2019-12-10, komplement till tidigare inskickade skriftliga svar på Riksrevisionens frågor.

⁸ Justerade anteckningar från telefonmöte 2019-11-11 med företrädare för exportföretag i livsmedelsbranschen.

⁹ Ibid.

¹⁰ Justerade anteckningar från möte 2019-10-30 med företrädare för företagorganisation.

”Det finns behov av mer systematisk, samlad bevakning och kommunikation... Fler kartor behöver finnas – till exempel över de befintliga handelsavtalen – så att företag kan orientera sig i dem.”¹¹

”Att på ett smart och effektivt sätt – gärna digitalt och sökbart – förmedla en samlad bild av de relevanta myndigheterna inom till exempel livsmedelsexport med detaljerad och strukturerad verksamhets- och kontaktinformation.”¹²

”Viktigt att regeringen och dess myndigheter förstår och förbereder för att affärsverksamhet kommer att ha en ny logik ju mer digital omvärlden blir. Ett proaktivt arbete för att säkerställa en digital infrastruktur och ett regelverk för internationell verksamhet i en digital värld är vårt önskemål.”¹³

Riksrevisionen har inte bara fått in vilka förväntningar som finns utan också vilka utmaningar för Kommerskollegium som myndigheten kan behöva hantera för att kunna motsvara förväntningar från företag.¹⁴

”Det finns betydande form- och paketeringsfrågor som behöver hanteras – och som är möjliga att hantera.”

”Det blir ofta spretigt och osammanhängande och svårt att navigera i särskilt för den som inte har tid.”

”Praktiska och konkreta frågor/verktyg/lösningar kommer i skymundan och det finns därför en förbättringspotential.”

”Sammanfattningsvis ska det vara enkelt att söka relevant och strukturerad information genom en bra sökmotor. Det är viktigt att informationen hålls uppdaterad och aktuell så att besökarna känner relevansen av att finna rätt och riktig information.”¹⁵

”Kommerskollegiums verktyg och arbetssätt har i dagsläget en dålig passform i förhållande till behoven.”

”De är inte tillräckligt agila och flexibla – det finns ett behov av andra in- och utflöden idag.”

Särskilt kunskap och information om handelsavtal har lyfts i svaren på Riksrevisionens frågor.

¹¹ Justerade anteckningar från möte 2019-11-05 med företrädare för företag.

¹² Justerade anteckningar från telefonmöte 2019-11-11 med företrädare för exportföretag i livsmedelsbranschen.

¹³ Skriftlig uppgift från företag i mejl 2019-12-10, komplement till tidigare inskickade skriftliga svar på Riksrevisionens frågor.

¹⁴ Se till exempel justerade anteckningar från telefonmöte med företagare för företagarorganisation.

¹⁵ Ibid.

Handelsavtal

De synpunkter som framförts av företag och företagargorganisationer om handelsavtal har handlat om:

1. tillgängligheten till information och kunskap om frihandelsavtal,
2. uppföljning av handelsavtal.

Företagargorganisationer har till Riksrevisionen uppgett att det är svårt för företag att få information om handelsavtal och att använda handelsavtalen. Man har uppfattat att det fördes diskussioner om en frihandelsavtalsportal. En sådan skulle vara bra. Men att det är oklart vad som har hänt.¹⁶

Riksrevisionen har i inledningskapitlet hänvisat till att Kommerskollegiums företagsundersökning 2016 som visade att en förvånande stor andel av de undersökta företagen inte känner till att EU:s (och Sveriges) handelsavtal med regioner och länder i omvärlden ibland *kan* ge tullfrihet. Riksrevisionen har ställt frågor till enskilda företag om detta. Av de 16 som besvarat Riksrevisionens skriftliga frågor var det endast ett företag som uppgav att de kände till denna möjlighet. Bland de små och medelstora företag som besvarat Riksrevisionens frågor genom Företagarnas medlemspanel var det 36 procent av företagen som exporterar eller överväga att exportera som kände till möjligheten. I jämförelse med Kommerskollegium undersökning från 2016 kan det alltså vara så att läget inte förbättrats.¹⁷

Företag och företagargorganisationer förmedlar till Riksrevisionen att staten kan göra mer avseende att följa upp ingångna handelsavtal.

”Det läggs mycket resurser på handelsavtalen – men det är asymmetriskt – då det är implementeringen och efterlevnaden som är det kritiska!”¹⁸

Företag och företagargorganisationer förmedlar till Riksrevisionen att de handelsavtal som ingås i grunden är en tillgång.

”Det står bra saker i avtalen om hur uppföljning och ”förvaltandet” av avtalen sker. Men, det är oklart om någon/vem har/eller tar sig ansvaret att se till att denna del av avtalen följs... Det vore önskvärt ur effektivitetssynvinkel om någon centralt placerad aktör gör det snarare än att olika företag ska ”påminna” om detta.”¹⁹

¹⁶ Justerade anteckningar från möte med företrädare för företagargorganisationer 2019-10-22 och 2019-11-13.

¹⁷ Av de 271 som svarat (antingen exporterar, importerar eller överväger att exportera) är det 36 procent som känner till och 64 procent som inte känner till möjligheten.

¹⁸ Justerade anteckningar från telefonmöte 2019-10-23 med företrädare för standardiseringsorganisation.

¹⁹ Justerade anteckningar från telefonmöte 2019-11-13 med företrädare för företag.

Internationell aktivitet

Företag och företagargorganisationer har till Riksrevisionen framfört att det svenska handels- och exportfrämjande systemet behöver vara aktivare, mer i "fronten" och bli "tuffare".

Ett företag i livsmedelsbranschen ger exemplet certifieringar och intyg i samband med export till Kina.²⁰

"Livsmedelverket insisterar på att skriva intyg för varje container – snarare än att certifiera och ge intyg på en process... Det är ett exempel på "bokstavstroende" i förhållande till EU-direktiv, med inriktning på "bokstaven" snarare än "andan" i regelverk... Gränsen i detta fall är inte tydlig mellan Kommerskollegium och det exportfrämjande och Livsmedelverket... I detta fall som i andra så bygger "grävandet" i de frågor som uppkommer på att företagen självt driver och engagerar sig... Om företaget tar upp frågan med Kommerskollegium så lyssnar de visserligen uppmärksamt men säger att företaget själva får föra detta vidare till Livsmedelverket... Fall som detta väcker frågor om hur starkt Kommerskollegium är som samverkansaktör i det statliga systemet."

En företagargorganisation lyfter fram följande.

"Svenska initiativ inom handelsområdet är ofta reaktiva, och kan komma efter det att Kommissionen formulerat ståndpunkter/strategier/initiativ... Det kan vara motiverat att oftare ta proaktiva steg och därigenom utöva påverkan av Kommissionens arbete. Det kan vara så att det finns "stuprör" i statsförvaltningen som dels hämmar sådan proaktivitet, till exempel mellan UD och Näringsdepartementet, dels hämmar förmågan till samlad analys i strategiskt viktiga frågor avseende till exempel Kina."²¹

När det gäller handeln med Norge lämnar en företagargorganisation följande synpunkter till Riksrevisionen.²²

- Svenska företag har särskilda problem med e-handel, angående administrativa åtgärder i samband med returerna. Det finns exempel på e-handlare som börjat sälja till Norge men slutat på grund av upplevda problem.
- Det är en öppen fråga om huruvida Norge uppfyllt sin del av EES-avtalet
- Det är inte tydligt att Sverige arbetat på ett strukturerat sätt med Norge avseende handelsfrågor.

²⁰ Justerade anteckningar från möte 2019-11-04 med företrädare för ett företag i livsmedelsbranschen.

²¹ Justerade anteckningar från telefonmöte 2019-10-23 med företrädare för standardiseringsorganisation.

²² Justerade anteckningar från möte 2019-10-22 med företrädare för företagargorganisation.

Uppföljning

Riksrevisionen har fått uppgift från företag att de upplever att Kommerskollegium inte hör av sig dem för att utvärdera sina insatser och få perspektiv på om och hur myndighetens insatser kan förbättras.²³

Solvit

Vissa av de enskilda företag som Riksrevisionen diskuterat Solvit med har uttryckt att Solvit är en ändamålsenlig funktion och därför borde kunna användas mer. Detta synsätt delas också av vissa företagarorganisationer.²⁴ Följande uttalande från en företrädare för en företagarorganisation är belysande:

”SOLVIT är ett mycket bra verktyg för att registrera handelshinder men företag/intressenter har ofta inte en aning om hur lätt det är att kontakta Kommerskollegium för att diskutera/registrera fall som går under beteckningen av handelshinder. Jag tycker Kommerskollegium bör göra mycket mer reklam av SOLVIT till företag – det är ju ett ypperligt tillfälle att också ”marknadsföra” Kommerskollegium.”

Men även om Solvit har potential och åtnjuter viss principiell uppskattning framgår det också att det finns synpunkter på utvecklingsmöjligheter som går längre än att Solvit behöver bli mer känt.

Ett av de företag som Riksrevisionen diskuterat Solvit med betonar att det i och för sig alltid är bra att företaget genom att göra en anmälan till Solvit kan beskriva och börja bereda hinder man stött på, ”man får en bra beskrivning/loggbok”. Men företaget förväntar sig inte att mer komplicerade problem blir lösta genom Solvit. Ett av skälen kan enligt företaget vara att de olika nationella Solvit-centren ofta kan ha låg hierarkisk status i respektive land.²⁵

En företrädare för en företagarorganisation uttrycker därutöver att Solvit-systemet har för svaga ”tänder”, det vill säga är bra för att samla in erfarenheter från företag, och kartlägga – men har svaga möjligheter att stimulera till åtgärder om medlemsländer eller nationella myndigheter inte vill. Hittills är Solvit mer av en diskussionsklubb.

Större företag använder Solvit för att det blir bra utredningar med anledning av uppkomna problem. Men lösningarna hittas och tas fram utanför Solvit.²⁶

²³ Justerade anteckningar från möte 2019-11-04 med företrädare för företag.

²⁴ Justerade anteckningar från telefonmöten 2019-10-23 respektive 2019-10-31 med företrädare för ett företag respektive standardiseringsorganisation.

²⁵ Justerade anteckningar från telefonmöte 2019-10-23 med företrädare för ett företag.

²⁶ Justerade anteckningar från möte med företrädare för företagarorganisation 2019-10-22.

Uppgifter från ett företag som Riksrevisionen diskuterat med kompletterar detta perspektiv.

”Solvit-centren bör få mer reellt inflytande. När två Solvit -center inte gör samma bedömning, eller när ett lands myndigheter inte följer Solvits rekommendationer, borde EU-kommissionen komma med ett klargörande utlåtande.”²⁷

Det som är ett problem i sammanhanget är enligt företrädare för en företagarorganisation att det kan finnas olösta problem som Solvit inte löser men som inte heller blir överträdelseärenden som EU-kommissionen driver. Det finns inget mellanläge mellan Solvit och överträdelsefunktionen. Det kan vara så att det helt enkelt är få överträdelseärenden och att antalet genomgångna överträdelseförfaranden inte speglar omfattningen av de problem som finns. Antalet öppna överträdelseärenden är för många på den inre marknaden och kan räknas i tusental. Det finns helt enkelt en för stor ”back log”.

Det pågående projekt på Kommerskollegium som vi beskrev i föregående avsnitt behandlar just denna problematik.

²⁷ Justerade anteckningar från telefonmöte 2019-10-23 med företrädare för ett företag.