

KOMMUNALT KUNNANDE

-ETT STÖD FÖR SVENSK EXPORT

Betänkande av utredningen om export av kommunalt kunnande



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden



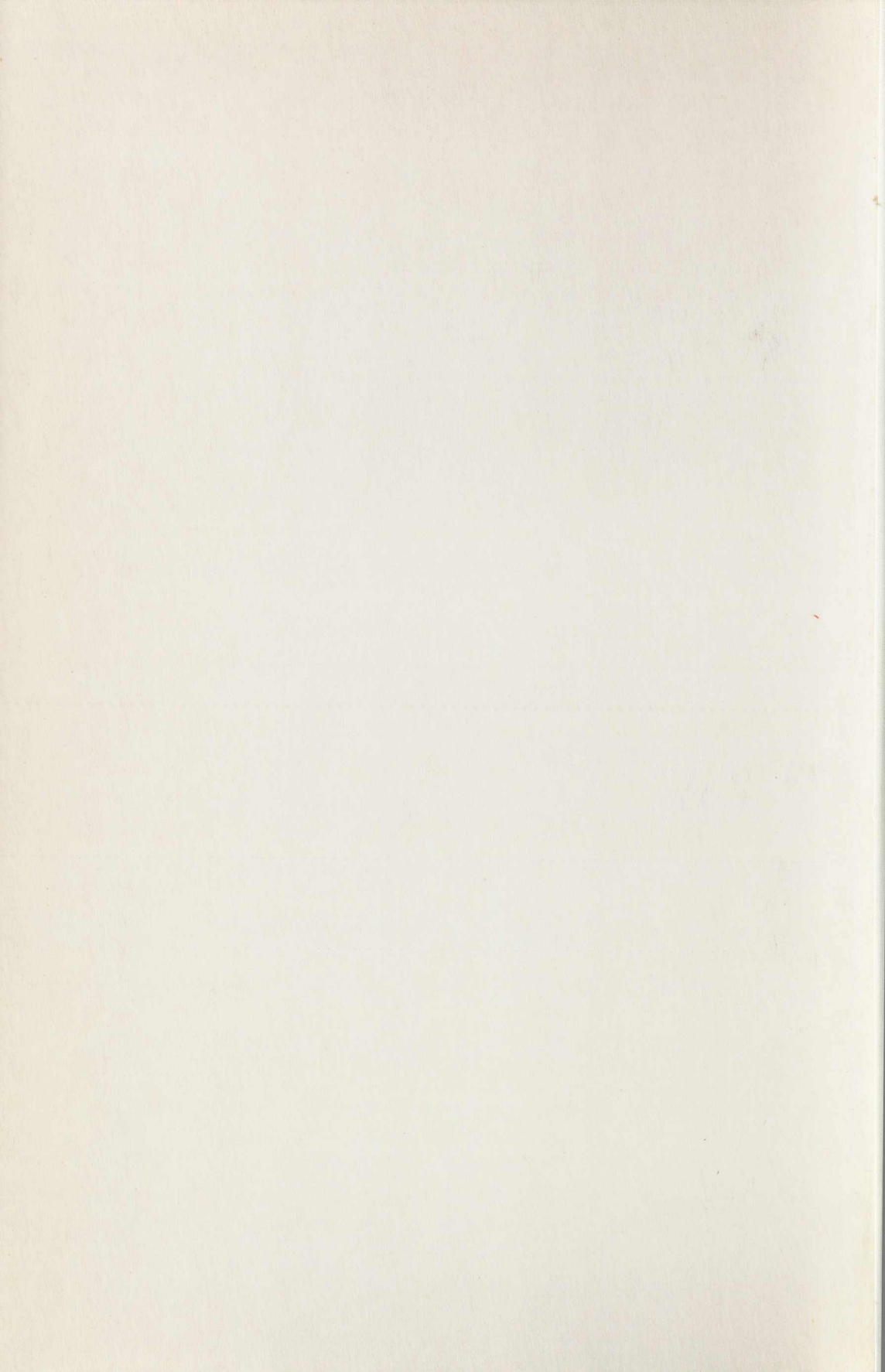
SOU 1983:72

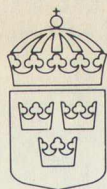
KOMMUNALT KUNNANDE

-ETT STÖD FÖR SVENSK EXPORT

Betänkande av utredningen om export av kommunalt kunnande







Statens offentliga utredningar

1983:72

Civildepartementet

Kommunalt kunnande

– ett stöd för svensk export

Betänkande av utredningen
om export av kommunalt kunnande
Stockholm 1983

Omslag Magnus Güther/AdSum

ISBN 91-38-07995-X

ISSN 0375-250X

Minab/Gotab, Kungälv 1983

Till Statsrådet och chefen för civildepartementet

Regeringen bemyndigade den 24 juni 1982 chefen för kommundepartementet, statsrådet Boo, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga möjligheterna för kommunal och landstingskommunal medverkan i en samordnad exportverksamhet. Chefen för kommundepartementet bemyndigades också att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren. Genom regeringens beslut den 3 januari 1983 överfördes det senare bemyndigandet till chefen för civildepartementet.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 24 juni 1982 landshövdingen Åke Norling som särskild utredare.

Att som sakkunniga biträda utredaren förordnades den 17 september 1982 förbundsdirektören Rune Carlsson, departementssekreteraren Lars-Johan Cederlund, direktören Stig Cedermark, direktören Bengt Jobin, förbundsdirektören Sten-Sture Landström, departementsrådet Carl-Gunnar Peterson och departementssekreteraren Bengt Sparre. Sedan Carlsson den 15 mars 1983 på egen begäran entledigats från sitt uppdrag förordnades samma dag förbundsdirektören Walter Slunge som sakkunnig. Den 17 oktober 1983 förordnades hovrättsrådet Ulf Lindquist och rådmannen Bo Rolfson att som experter biträda utredaren.

Byråchefen Holger Jonasson förordnades till sekreterare den 28 juli 1982.

Utredningen har arbetat under namnet utredningen om export av kommunalt kunnande.

Utredningen har haft samråd med tjänsteexportutredningen (H 1982:07). Remissyttrande har avgetts över en promemoria utarbetad inom utrikesdepartementets handelsavdelning (Ds UD 1983:1) Stöd till svensk projektexport – en utvärdering.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export.

De sakkunniga är ense med utredningsmannen i alla frågor.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Göteborg i december 1983

Å Norling

/Holger Jonasson

The Structure of the Civil Service

The structure of the civil service is a subject of great importance to the public. It is a subject which has attracted much of the public's attention in recent years. The public has become increasingly concerned with the way in which the civil service is organized and how it functions. This concern is based on a number of factors. First, the public has become more aware of the role of the civil service in the government. Second, the public has become more aware of the costs of the civil service. Third, the public has become more aware of the quality of the civil service. Fourth, the public has become more aware of the need for reform. Fifth, the public has become more aware of the need for accountability. Sixth, the public has become more aware of the need for transparency. Seventh, the public has become more aware of the need for efficiency. Eighth, the public has become more aware of the need for effectiveness. Ninth, the public has become more aware of the need for integrity. Tenth, the public has become more aware of the need for honesty. Eleventh, the public has become more aware of the need for fairness. Twelfth, the public has become more aware of the need for justice. Thirteenth, the public has become more aware of the need for equity. Fourteenth, the public has become more aware of the need for equality. Fifteenth, the public has become more aware of the need for freedom. Sixteenth, the public has become more aware of the need for peace. Seventeenth, the public has become more aware of the need for order. Eighteenth, the public has become more aware of the need for stability. Nineteenth, the public has become more aware of the need for security. Twentieth, the public has become more aware of the need for prosperity. Twenty-first, the public has become more aware of the need for progress. Twenty-second, the public has become more aware of the need for development. Twenty-third, the public has become more aware of the need for growth. Twenty-fourth, the public has become more aware of the need for innovation. Twenty-fifth, the public has become more aware of the need for creativity. Twenty-sixth, the public has become more aware of the need for imagination. Twenty-seventh, the public has become more aware of the need for vision. Twenty-eighth, the public has become more aware of the need for leadership. Twenty-ninth, the public has become more aware of the need for courage. Thirtieth, the public has become more aware of the need for strength. Thirty-first, the public has become more aware of the need for power. Thirty-second, the public has become more aware of the need for influence. Thirty-third, the public has become more aware of the need for authority. Thirty-fourth, the public has become more aware of the need for respect. Thirty-fifth, the public has become more aware of the need for honor. Thirty-sixth, the public has become more aware of the need for glory. Thirty-seventh, the public has become more aware of the need for fame. Thirty-eighth, the public has become more aware of the need for wealth. Thirty-ninth, the public has become more aware of the need for power. Fortieth, the public has become more aware of the need for influence. Forty-first, the public has become more aware of the need for authority. Forty-second, the public has become more aware of the need for respect. Forty-third, the public has become more aware of the need for honor. Forty-fourth, the public has become more aware of the need for glory. Forty-fifth, the public has become more aware of the need for fame. Forty-sixth, the public has become more aware of the need for wealth. Forty-seventh, the public has become more aware of the need for power. Forty-eighth, the public has become more aware of the need for influence. Forty-ninth, the public has become more aware of the need for authority. Fiftieth, the public has become more aware of the need for respect.

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Lagförslag</i>	15
<i>Specialmotivering</i>	17

I Bakgrund

1 <i>Uppdraget, utredningsarbetet, uppläggning och genomförande</i> . .	19
1.1 Utredningsuppdraget	19
1.2 Utredningsarbetet	19
1.3 Betänkandets disposition	20
2 <i>Statlig tjänsteexport</i>	21
2.1 Konsultexportutredningen	21
2.2 Riksdagsbeslut och åtgärder från regeringen	25
2.3 Utvecklingsprogram för statlig tjänsteexport	27
2.4 Några huvuddrag i den statliga tjänsteexportens praktiska utformning	28
3 <i>Kommunal medverkan i och kommunala initiativ till tjänsteexport</i>	
3.1 Bakgrund	31
3.2 Enkät till landets kommuner	32
3.3 Tjänstledighet för kommun- och landstingsanställda	33
3.3.1 Den primärkommunala sektorn	33
3.3.2 Landstingssektorn	33
3.4 Aktiviteter initierade av landsting och kommuner	35
3.4.1 Swedehealth AB	35
3.4.2 Malmö kommun – Malmöhus läns landsting – Lunds universitet	36
3.4.3 Vård i Sverige av utländska patienter	37
3.4.4 Utbildning av utländsk personal i Sverige	38
3.4.5 Övriga landstingsinitiativ	38
3.4.6 Swecare Foundation	38
3.4.7 Expolaris International AB	39
3.4.8 Port of Gothenburg Consultancy AB	40
3.4.9 Export av kunnsande om fjärrvärmeteknik	42

3.4.10	Göteborgs Stads Verkstäder	42
3.4.11	Övriga insatser från Göteborgs, Stockholms och Malmö kommuner	44
3.5	Avtal mellan företag och kommuner	44
3.5.1	Samarbetsavtal Göteborgs Trafik AB – ASEA	45
3.5.2	Avtal Göteborgs brandnämnd – Ericsson Telemateriel AB	45
3.5.3	Samarbetsavtal Göteborgs kommun – AB Volvo	46
3.6	Tillverknings- och tjänsteproducerande företag ägda av landsting och kommuner	47
3.7	Exempel på ej genomförda projekt	48
3.7.1	Universitetssjukhus i Alger	48
3.7.2	Tunnelbanebyggen i bl. a. Bagdad	49
3.7.3	Upprustning av infrastruktur och kommunal service i Nairobi	50
3.7.4	Drift av sportanläggning i Saudi-Arabien	50
3.8	Tjänsteexport från kommunal sektor i andra länder	51
4	<i>Biståndsorganens roll i tjänsteexporten</i>	53
4.1	Allmänt om biståndsverksamheten	53
4.2	Bilateralt utvecklingssamarbete genom SIDA	54
4.3	Multilaterala biståndsinsatser	55
4.4	Förutsättningarna för ökad upphandling i Sverige	56
4.5	Andra svenska organ med uppgifter inom biståndspolitiken	58
4.6	Kommunalt kunnande i biståndprojekt	61
5	<i>Exportfrämjande åtgärder</i>	65
6	<i>Teknikupphandling i kommuner och landsting</i>	69
6.1	Bakgrund	69
6.2	Innebörden av teknikupphandling	69
6.3	Teknikupphandling som näringspolitiskt instrument	70
6.4	Teknikupphandling från landsting och kommuner	71
6.5	Resultat och erfarenheter av de kommunala initiativen	73
7	<i>Export av tjänster – omfattning, förutsättningar och utvecklingsmöjligheter</i>	75
7.1	Tjänsteexportens omfattning	75
7.2	Tendenser kring tjänsteexporten	77
7.3	Utgångspunkter för tjänsteexport	78
7.4	Exempel på krav och problem som möter tjänsteexportören	79
7.5	Tjänsteexport som vägröjare för export av varor	81

II Utvärdering och analys

8	<i>Export av kommunalt kunnande – möjligheter och begränsningar</i>	83
8.1	Marknadens omfattning	83
8.2	Konkurrensfaktorer	85

8.3	Tjänsteexport från kommuner och landsting – en sammanfattning och analys	86
8.3.1	Omfattning och sakområden	86
8.3.2	Leveransformer	87
8.3.3	Aktörer och samverkansformer	89
8.3.4	Effekter av den kommunala medverkan	90
8.4	Kommuner och landsting som tjänsteexportörer	91
9	<i>Kommunernas och landstingens roll i tjänsteexporten – en principdiskussion</i>	93
9.1	Kommunal verksamhet som funktion av samhällsutvecklingen	93
9.2	Kommunerna och tjänsteexporten	94
9.3	Mål för och effekter av kommunal medverkan i tjänsteexport	95
10	<i>Utveckling av en ram för export av kommunalt kunnande</i>	101
10.1	Sakområden	101
10.2	Leveransformer	102
10.3	Resurstyper	104
10.4	Former för kommunalt engagemang i tjänsteexport	106
10.4.1	Tjänstledighetsmodellen	106
10.4.2	Avtalsmodellen	107
10.4.3	Huvudleverantörsmodellen	108
10.4.4	Sammanfattning och utvärdering av principmodellerna	108
 III Överväganden och förslag		
11	<i>Teknikupphandling och tjänstexport</i>	111
12	<i>Inriktning, organisation och arbetsformer</i>	115
12.1	Förutsättningar för kommunal tjänsteexport – några utgångspunkter	115
12.2	De kommunala insatsernas utformning	117
12.3	Hantering av affärsrisker	121
12.4	Samverkansformer	122
12.5	Konkurrens och prissättning	123
12.6	Organisation och samarbetsformer	124
12.6.1	Den landstingskommunala sektorn	125
12.6.2	Det primärkommunala verksamhetsområdet	128
12.7	Kommuners och landstings interna organisation	129
13	<i>Organisation och insatser för utveckling och marknadsföring av kommunala tjänster för export</i>	133
13.1	Behovet av utvecklings- och marknadsföringsinsatser	133
13.2	Målgruppens storlek	135
13.3	Val av organ för genomförande av ett utvecklingsprogram	136
13.4	Arbetsformer och resursbehov för exportrådets medverkan	139
14	<i>Personal-, löne- och ersättningsfrågor</i>	141

15	<i>Övriga frågor</i>	145
15.1	Kommunalt kunnande i biståndsprojekt	145
15.2	Samverkan med statlig tjänsteexport	146
16	<i>Lagstiftningsfrågor</i>	147
17	<i>Kostnader och resursbehov</i>	151

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Utredningens direktiv	153
<i>Bilaga 2</i>	Kompetensfrågan	157

Sammanfattning

Vår uppgift har varit att lägga fram förslag som gör det möjligt för kommuner och landsting att engagera sig i exportfrämjande verksamhet på olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden.

Med tanke på möjligheten att dra paralleller gör vi i *kap. 2* en genomgång av den statliga tjänsteexporten. Vi konstaterar bl. a. att den hittills haft en relativt liten omfattning. De största volymerna har uppnåtts inom tekniskt inriktade områden, t. ex. tele, vägar, järnvägar, luftfart, elkraftsproduktion, skogsbruk och lantmäteriverksamhet. På områden där ett mer renodlat administrativt kunnande är verksamhetens kärna har det varit betydligt svårare, att nå fram till affärer. Vi noterar att ett särskilt utvecklingsprogram genomförs för den statliga tjänsteexporten. En erfarenhet från detta arbete är att det tar tid att förankra synsätt och genomföra intern utveckling inför tjänsteexport från verk och myndigheter.

I *kap. 3* redovisar vi ett antal exempel på aktiviteter där kommunalt kunnande har utnyttjats eller skulle ha kunnat utnyttjas. Det kommunala kunnandet har använts nästan enbart genom att enskilda tjänstemän tagit ledigt från sina kommunala tjänster och tjänstgjort i exportprojekt som drivits av företag. Vi ger emellertid också några exempel på initiativ där kommuner träffat uppgörelser med enskilda företag i syfte att utnyttja kommunens särskilda resurser och kunnande i exportsammanhang. Vi redovisar också några projekt, som av olika skäl inte genomförts, men där avsikten varit att kommun eller landsting skulle engagera sig djupare än att enbart ge tjänstledighet till enskilda tjänstemän. I något fall har sådana planer lagts åt sidan redan i ett förberedande skede med hänvisning till risken att komma i konflikt med kommunallagens kompetensbestämmelser.

Utbyggnad av infrastruktur och samhällsteknisk service är aktiviteter där ett kommunalt kunnande är särskilt intressant att utnyttja. I många länder finansieras sådana projekt till stor del via biståndsmedel. Vi gör därför i *kap. 4* en genomgång av såväl det svenska bilaterala biståndet som olika multilaterala biståndsinsatser. Vi noterar att ambitionen att öka insatserna för planering, kontroll och uppföljning av de bilaterala biståndsinsatserna — liksom inriktningen mot effektivisering av drift och underhåll av befintliga anläggningar — breddar marknaden för användning av kommunalt kunnande. I samma riktning talar ansträngningar som görs via bl. a. Sveriges Exportråd för att öka andelen svenska leveranser till projekt som finansieras via multilaterala biståndsmedel.

I *kap. 5* lämnas en kortfattad redovisning av de olika exportfrämjande

åtgärder som är möjliga att utnyttja i projekt där kommunalt kunnande kan ingå.

Kap. 7 innehåller dels en redovisning av några basdata och utvecklingstendenser kring tjänsteexporten, dels en redogörelse för förutsättningar, krav och problem som en tjänsteexportör har att beakta. En tendens är att köparna efterfrågar leveranser som ger dem möjlighet att få en hel funktion utförd. Kunden ställer i allt större omfattning krav på ett totalansvar från leverantören. Den tekniska utvecklingen leder till alltmer avancerade system och produktionsprocesser. Anläggningar och installationer måste verka med maximal effektivitet från början och utan störningar i löpande drift.

I vår utvärdering och analys, som inleds i kap. 8, behandlar vi inledningsvis marknadens omfattning. Vi konstaterar bl. a. att konkurrensen generellt sett hårdnar. Ett sätt för svenska leverantörer att nå konkurrensförsteg kan vara att offerera paket där utbildning, management, drift och underhåll är väsentliga delar.

Kap. 8 innehåller också en analys av hittills genomförda kommunala exportinsatser. Sjukvårdssektorn har varit det helt dominerande sakområdet och svarar för ca 90 % av genomförda leveranser. Mer omfattande insatser har också gjorts inom områdena kollektiv trafik och stadsplanering. I övrigt har förekommit smärre insatser inom flera kommunala verksamhetsområden.

Det kommunala kunnandet har i huvudsak levererats i form av personalresurser för management, drift och underhåll samt utbildning och träning av personal. Det är framför allt personal från de stora kommunerna och landstingen som deltagit i exportprojekt. De företag som utnyttjat det kommunala kunnandet är dels konsultföretag, dels systemleverantörer inom byggsektorn och tillverkningsindustrin. Det skall tilläggas att kommuner och landsting inte krävt någon ersättning för att man låtit sin personal delta i näringslivets exportverksamhet.

En viktig utgångspunkt för en kommunal exportmedverkan är att kommuner och landsting på flera verksamhetsområden har monopol eller näst intill monopol på verksamheten. Detta gäller framför allt driften, vilket innebär att driftskunnandet på många områden är förbehållet den kommunala sektorn. Kommunerna och landstingen sköter också själva ofta upphandlingen av såväl mjuk- som hårdvaror till olika anläggningar. Den kommunala sektorn sitter därför inne med viktigt underlag för kravspecifikation i planering och projektering av anläggningar och utrustning. Kommuner och landsting äger också de anläggningar som privata företag vill referera till.

I kap. 9 för vi en principdiskussion kring kommunernas och landstingens roll i tjänsteexporten. Vi analyserar därvid bl. a. ett antal mål för en kommunal exportmedverkan. Vi finner att det primära målet måste vara att utnyttja kunnandet i den kommunala sektorn för att öka landets exportintäkter. För att uppfylla detta mål måste kommunerna och landstingen ta på sig ett antal krav som är relativt okända i traditionell kommunal verksamhet. Dessa krav gäller bl. a. prissättning av levererade tjänster, konkurrensaspekter, kommersiell inriktning hos berörd personal samt organisatoriska förhållanden.

Principdiskussionen konkretiseras i kap. 10. Vi förtecknar där ett antal sakområden inom vilka vi bedömer att det finns en leveranskapacitet, särpräglad kunnande i den kommunala sektorn och/eller tillgång till lämpliga

referensobjekt. I fråga om leveransformerna pekar vi på den roll kommuner och landsting kan spela i processen för att kvalificera en leverantör hos en köpare. Presentation av referensanläggningar och information till köparen om bakgrunden till att kommunen/landstinget valt en viss lösning och leverantör är viktiga inslag.

Säkerhet och effektivitet i driften är centrala faktorer när det gäller att bana väg för nya order. En medverkan från dem som har drifts- och underhållserfarenhet, dvs. på flera områden kommuner och landsting, är därför betydelsefull när svenska företag till utländska köpare levererar system som innefattar driftsåtaganden. Driftskunnandet kommer till pass inte bara då anläggningar är byggda och installationer på plats. En förutsättning för effektiv drift är att man redan på förstudie- och planeringsstadiet beaktat driftsaspekterna.

En speciell variant på kommunal tjänsteexport är försäljning av vårdplatser till utländska patienter. Det finns såväl överkapacitet inom flera specialiteter i svensk sjukvård som en dokumenterad efterfrågan från en betalningsstark kundkrets. Vi anser att vård i Sverige i många fall kan genomföras som en separat affär, men att det också finns goda möjligheter att kombinera vårdåtaganden med leveranser av anläggningar, utrustning och tjänster till utländska köpare.

En central fråga i vårt arbete är formerna för samverkan mellan kommuner/landsting och företag. Vi skisserar och analyserar tre principmodeller för samverkan: tjänstledighetsmodellen, avtalsmodellen och huvudleverantörsmodellen. De tre modellerna skiljer sig åt bl. a. i fråga om konsekvenserna för de anställda, för företagen och kommunerna samt i fråga om graden av vidgning av kommunernas affärsmässiga engagemang.

Sett ur enbart praktisk synvinkel går en skiljelinje mellan tjänsteledighets- och avtalsmodellerna. Tjänstledighetsmodellen innebär att den enskilde anställda för en tid lämnar sin kommunala befattning och inordnas bland företagets övriga anställda. I avtalsmodellen köper – eller tillgodogör sig i annan affärsmässig form – företaget resurser i kommunen/landstinget. Den enskilde utför sitt arbete som anställd hos sin kommunala arbetsgivare. Sett ur kommunernas/landstingens och företagens synvinkel innebär avtalsalternativet – jämfört med tjänstledighetsalternativet – att den kommunala organisationen direkt engageras i exportverksamheten. Med detta följer bl. a. ett ansvar för uppdragets utförande i fråga om t. ex. tidpunkt och kvalitet, bemanning och andra personalfrågor och – beroende på samarbetets utformning – ett visst risktagande. Avtalsmodellen ger emellertid också kommuner och landsting möjlighet att ta betalt för sina insatser.

Från principiell synpunkt går en skiljelinje mellan avtals- och huvudleverantörsmodellerna. I avtalsmodellen vilar projektansvaret på företagen. Kommuner och landsting uppträder normalt som underleverantörer med begränsat ansvar och utan alltför stort risktagande. I extrema fall kan den kommunala insatsen bli så stor att företag och kommun/landsting delar ansvar och risker i stort sett lika. Steget därifrån och över till huvudleverantörsmodellen är ändå stort. I denna är det kommunen/landstinget som tar på sig marknadsförings- och kontraktsansvar och som bär huvuddelen av riskerna.

I kap. 12 diskuterar vi detaljerna i samverkan mellan kommuner/landsting

och företag. Vår grundinställning är att formerna för samverkan måste vara flexibla. Åtminstone inledningsvis måste företagen vara beredda att stå för risktagandet i samarbetsprojekten. Uthyrning av personal enligt avtalsmodellen kan vara ett sätt för kommuner/landsting att skaffa erfarenhet av medverkan i exportprojekt. Efterhand som man på ömse håll får större erfarenhet av samarbete bör kommuner/landsting och företag kunna samverka på alltmer affärsmässig grund. Avtalsmodellen bör vara den normala formen för en kommunal exportmedverkan.

Vi kan emellertid förutse fall där huvudleverantörsmodellen kan tillämpas, dvs. att kommun/landsting uppträder som ensam leverantör eller som kontraktsansvarig tillsammans med privata underleverantörer. Modellen kan tillämpas för i huvudsak fristående drifts- och utbildningsinsatser eller insatser på områden där det kommunala kunnandet är exklusivt och efterfrågas som fristående komponent.

I anslutning till diskussionen av samverkansformerna belyser vi också konkurrens- och prissättningsfrågorna. Vi anser att en kommun/landsting inte bör binda upp sig i avtal som ger något eller några företag generell exklusivitet i fråga om att utnyttja en kommunal partners resurser. Det bör vara öppet för alla företag att utnyttja det kommunala kunnandet. Kommuner och landsting som deltar i exportprojekt bör beräkna sina kostnader och prissätta sina tjänster enligt samma normer som privata företag tillämpar.

I ett särskilt avsnitt om organisation och arbetsformer konstaterar vi att samordnings- och samarbetsfrågorna kring export av varor och tjänster för vårdsektorn nyligen har diskuterats ingående i samband med insatser för att rekonstruera Stiftelsen Swecare. Avsikten är att utveckla Swecare till att bli det officiella exportfrämjande organet för vårdsektorn. Vi förutsätter att såväl Swedehealth – landstingens bolag för export av sjukvårdskunnande – som privata företag inom området kommer att vara medlemmar i Swecare. Därigenom har Swedehealth, som företrädare för den offentliga vården, och privata företag med marknadskunnande, affärsmässighet och finansiell förmåga en bas för att lösa praktiska samarbetsfrågor.

Förutom att svara för produkt- och personkännedom inom den offentliga vårdsektorn kan Swedehealth fylla rollen som kommersiellt riskfördelningsföretag åt de enskilda landstingen. Swedehealth har vidare möjlighet att stå som kvalitetsgarant och svara för att befintliga resurser används effektivt bl. a. i samband med försäljning av vårdplatser till utländska patienter eller utbildningsplatser till utländska studenter.

På det primärkommunala verksamhetsområdet saknas motsvarighet till Swedehealth. Vi rekommenderar heller inte att en sådan paraplyorganisation byggs upp. Eftersom vi i våra förslag utgår från att det kommunala kunnandet i normalfallet skall exploateras i samverkan med företag förutsätter vi också att företagen kan bistå i olika operativa frågor. I situationer där en kommun inte kan repliera på ett enskilt företag finns andra organ, t. ex. TEMU-Bolagen, som kan tjäna som stödresurs i ett operativt skede av en kommunal tjänsteexport.

Även om vi inte ser behov av någon fast paraplyorganisation för den operativa verksamheten anser vi att ganska omfattande insatser krävs för att i ett initialskede utveckla förutsättningar och former för en kommunal tjänsteexport. Vi skisserar i *kap. 13* ett utvecklingsprogram för den kommunala

tjänsteexporten. Programmet innehåller bl. a. åtgärder för att utveckla produkter, leveransformer, organisation och personal, marknadsföra det kommunala kunnandet, söka projekt samt utforma samverkan med företag i konkreta projekt. Vi föreslår att Sveriges Exportråd får huvudansvar för att genomföra programmet. Till rådet bör knytas en särskild styrgrupp för kommunal tjänsteexport i vilken kommun- och landstingsförbunden är givna deltagare tillsammans med företrädare för privata företag och statliga tjänsteexportörer.

Utvecklingsprogrammet bör i första hand drivas under en försöksperiod på tre år med början den 1 juli 1984. Vi uppskattar kostnaden till 2 Mkr per år och föreslår att den täcks av statliga medel.

I *kap. 14* behandlar vi vissa personal-, löne- och ersättningsfrågor. Vi konstaterar att en tillämpning av avtals- och huvudleverantörsmodellerna kräver att flera arbets- och allmänt avtalsrättsliga problem löses och oklarheter undanröjs. Det är en uppgift för kollektivavtalsparterna att hantera dessa frågor. Vi noterar också att gällande skattelagar innebär att utlandstjänstgörande personal får olika behandling i beskattningshänseende om arbetsgivarna är en kommunal förvaltning jämfört med om arbetsgivaren är ett företag. Vi föreslår att skattelagarna ändras så att likabehandling uppnås.

I *kap. 15* behandlar vi bl. a. möjligheterna att utnyttja kommunalt kunnande i biståndprojekt. Vi föreslår att SIDA försöker fånga upp personer anställda i kommuner och landsting och som är intresserade av att arbeta som rådgivare i u-länders centrala, regionala och lokala administrationer. Avsikten är att dessa personer med hjälp av sina erfarenheter av verksamheten inom olika samhällssektorer skall kunna dels i tidiga skeden fånga upp och förmedla information om olika projekt, dels påverka valet av olika praktiska lösningar så att det gynnar svenska leverantörer. Vi föreslår också att SIDA till sig knyter någon kommun som institutionell konsult och den vägen prövar olika sätt att överföra svenskt kunnande till u-länder.

Frågan om samverkan mellan den kommunala sektorn och näringslivet i teknikupphandlingsfrågor omnämns särskilt i direktiven för vårt utredningsarbete. I *kap. 6* sammanfattar vi några intryck av det arbete som hittills bedrivits inom området. De slutsatser vi därvid drar utvecklar vi vidare i *kap. 11*. Vi konstaterar att det sker en vardagsbetonad teknikupphandling inom den kommunala sektorn. För detta finns en väl fungerande beställarkompetens och beprövade former för fördelning av risk mellan beställare och leverantör. För framtiden förutser vi emellertid behov av ytterligare kompetensupbyggnad på beställarsidan och av riskavlyft hos beställare och leverantör. Vi räknar också med att behovet av stöd till företagen i marknadsföringen av produkter som tagits fram genom teknikupphandling kommer att öka och att avsättningsmöjligheterna i Sverige måste kompletteras med export. Vi anser att det ökade kommunala engagemanget i exportverksamhet vi föreslagit också kan utnyttjas i kombination med teknikupphandling. Redan i samband med en upphandlingsuppgörelse kan en kommunal beställare och en leverantör beakta möjligheterna till en framtida samverkan i exportsammanhang. Vi anser också att STU och andra finansiärer bör ge särskild prioritet åt teknikutvecklingsprojekt som resulterar i produkter och system med goda avsättningsmöjligheter på exportmarknaden.

En kommunal medverkan i exportprojekt i de former vi föreslår avviker

från traditionell kommunal verksamhet. Vi har därför särskilt behandlat frågan om kommunal kompetens för tjänsteexport. Den redovisas i *kap. 16*. Vi anser att kompetensfrågan i och för sig skulle kunna lösas utan lagstiftning. Det finns emellertid faktorer som kan skapa osäkerhet såväl i kommuner och landsting som bland företag kring huruvida en viss kommunal medverkan står i överensstämmelse med lagen eller ej. För att undanröja sådana oklarheter föreslår vi en särskild kompetenslag om kommunala åtgärder för att främja svensk export.

Lagförslag

Förslag till

Lag om vissa kommunala åtgärder för att främja svensk export

En kommun får i samverkan med företag eller staten tillhandahålla tjänster i syfte att främja svensk export. Som förutsättning härför skall gälla att kommunen därvid utnyttjar de särskilda kunskaper eller erfarenheter som redan finns inom kommunens förvaltning och att affärsmässiga villkor tillämpas. Om särskilda skäl föreligger får kommunen ensam tillhandahålla tjänsterna.

Vad som sagts om kommun gäller även för landstingskommun.

Denna lag träder i kraft den . . .

Einleitung

Die vorliegende Arbeit ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchungen über die Wirkung von ...

Forschungsmethoden

Die Untersuchungen wurden in der Zeit vom ... bis ... durchgeführt.

Erhebungsmethoden

Die Erhebungsmethoden umfassen die Beobachtung, die Befragung und die Experimente. Die Beobachtung wurde in der Form der teilnehmenden Beobachtung durchgeführt. Die Befragung wurde in der Form der strukturierten Befragung durchgeführt. Die Experimente wurden in der Form der Laborexperimente durchgeführt.

Danksagung

Specialmotivering

Lagförslaget tar sikte på det tyngsta skälet för att kommunerna skall ta till vara möjligheterna till tjänsteexport, nämligen intresset av att främja den svenska exporten i allmänhet. En självklar men viktig förutsättning för kommunal export av tjänster är att särskilda kunskaper och erfarenheter redan finns företrädade i den exporterande kommunens förvaltning på det verksamhetsområde tjänsteexporten avser. Uppbyggnad av särskilda resurser för exportverksamhet bör alltså inte förekomma. Detta har kommit till uttryck i den föreslagna lagen. En annan betydelsfull förutsättning är att tjänsteexporten sker på affärsmässiga villkor. Även detta har kommit till uttryck i lagtexten. Innebörden härav är bl. a. att exportkompetensen inte ger kommunen befogenheter att stödja ett företag i vidare mån än vad som följer av att företaget får kommunen som kommersiell partner.

Förslaget tar sikte på att samverkan med enskilda näringsföretag skall vara den ordinära formen för kommunal exportverksamhet. Det kan emellertid finnas speciella omständigheter som motiverar att kommunerna tillhandahåller tjänster på egen hand. En sådan omständighet är att tjänsten gäller ett unikt kommunalt kunnande där det inte finns någon naturlig partner bland företagen. Exempel på sådana tjänster är att tillhandahålla vårdplatser till utländska patienter, utbildning och träning av personal samt förstudier eller andra konsultinsatser på områden där kunnandet inte återfinns inom det enskilda näringslivet. En annan speciell omständighet kan vara att köparen uttryckligen vill göra affär direkt med en svensk kommun. Det får då förutsättas att ett sådant önskemål kanaliserats genom statliga myndigheter eller växt fram som resultat av tidigare kontakt mellan köparen och den aktuella kommunen. Ytterligare exempel på speciella omständigheter är att ett projekt som ursprungligen genomförts i samarbete mellan företag och kommun avlöses av en drifts- och underhållsfas där företagen inte har några resurser att tillföra och därmed saknar intresse att delta, medan kommunen med sina resurser har möjlighet och intresse att genomföra ett fortsatt åtagande.

Regleringens syfte är att ge kommunerna och landstingskommunerna befogenhet att i det nu aktuella hänseendet samarbeta med näringslivet och andra utomstående organ, t. ex. SIDA. Kommunal tjänsteexport på egen hand är avsedd som ett rent undantagsfall. En bestämmelse om befogenhet i detta hänseende behövs också för att undvika egendomliga avgränsningseffekter. Förutsättningen för kommunal tjänsteexport på egen hand har utredningen formulerat så att det skall föreligga särskilda skäl. Den begränsning som utredningen ställer upp för kommunal tjänsteexport där kommuner

uppträder ensamma har sin yttersta grund i betänkligheter mot att kommunerna på egen hand sysselsätter sig med det slag av affärsverksamhet som är utsatt för den allmänna konkurrensen och marknadskrafter i övrigt.

I Bakgrund

1 Uppdraget, utredningsarbetet, uppläggning och genomförande

1.1 Utredningsuppdraget

I direktiven för utredarens arbete, som redovisas i bilaga 1, framhålls att flera hinder av formell och praktisk natur hittills har försvårat en framgångsrik exportsamverkan mellan kommunerna och näringslivet. Direktiven anger flera skäl för en kommunal exportmedverkan. Kommunala tjänster kan utgöra del av ett fullständigt system. Kommuner och landstingskommuner har erfarenheter av hur driften av vissa typer av anläggningar skall organiseras och administreras. Kommuner och landstingskommuner kan spela en viktig roll i marknadsföringen av system bl. a. genom att ställa referensobjekt till förfogande.

Enligt direktiven bör förslag läggas fram som gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att engagera sig i exportfrämjande verksamhet på olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden. Formerna för samverkan mellan kommunerna, landstingskommunerna och näringslivet skall behandlas liksom utvecklingen av den statliga tjänsteexporten och den exportfrämjande roll som exportrådet har i sammanhanget. Erfarenheterna av samarbete i teknikupphandling och produktutveckling skall uppmärksammas och möjligheterna till ökad samverkan mellan den kommunala sektorn och näringslivet undersökas.

1.2 Utredningsarbetet

Våra inventeringar, analyser och förslag baseras i hög grad på informationsinsamling från och diskussioner med företag, kommuner, landsting, myndigheter och organisationer.

För att få ett grepp om i vilken omfattning kommunerna varit engagerade i exportverksamhet har landets kommuner tillsänts en enkät om omfattning och inriktning av sin exportmedverkan. Motsvarande material för landstingssektorn har kunnat inhämtas från en liknande enkät som landstingsförbundet genomfört i ett tidigare skede.

Informationen från kommuner och landsting har kompletterats genom intervjuer med företag som utnyttjat kommunalt kunnande i exportprojekt. Överläggningar har ägt rum med företrädesvis konsult-, entreprenad- och tillverkningsföretag. Förutom erfarenheter av genomförda projekt har allmänt diskuterats bl. a. kommuners och landstings roll i exportverksamhet,

samverkansformer mellan företag och kommuner/landsting, marknadsförutsättningar m. m. Överläggningar med liknande inriktning har ägt rum med kommunala och statliga företag och myndigheter samt olika intresseorganisationer. Analyser och förslag har under hand diskuterats med ett antal företag, organisationer och myndigheter.

Information om behov av och efterfrågan på kommunalt kunnande på skilda marknader har inhämtats vid sammanträffanden med företrädare för svenska beskickningar och handelskontor.

För att bredda underlaget för analys- och förslagsmomenten har två konsulter anlåtats. Christina Simonsson AB har gjort en studie av behov av, förutsättningar och samverkansformer för export av kunnande inom den landstingskommunala sektorn. Uppdraget redovisades 1983-07-01 i rapporten "Landstingens medverkan i export av kunnande inom hälso- och sjukvård. Studier och analys av hinder och möjligheter".

Consultus Björn Molin & Co har anlåtats för att bl. a. analysera utbudspotentialer, marknader och distributionsformer för export av kommunalt kunnande. Material och synpunkter från detta arbete har löpande tillvaratagits i utredningsarbetet och direkt fogats in i betänkandet.

Kommunalrättsliga kompetensfrågor kring kommunernas export av tjänster har analyserats av experterna Lindquist och Rolfson. Deras material återfinns i bilaga 2.

Under utredningsarbetet har löpande kontakt hållits med tjänsteexportutredningen. Diskussioner har förts med meritutredningen och energiupphandlingsdelegationen.

Yttrande har avgetts 1983-09-01 över en promemoria utarbetad inom utrikesdepartementets handelsavdelning "Stöd till svensk projektexport – en utvärdering" (Ds UD 1983:1).

1.3 Betänkandets disposition

I kapitlen 2–7 redovisas ett antal bakgrundsfakta som dels belyser hur kommunalt kunnande hittills utnyttjats i exportsammanhang, dels beskriver ett antal faktorer och företeelser som en kommunal tjänsteexport är beroende av.

Kapitel 8–10 utgör betänkandets analysdel där bl. a. mål, utvecklingsmöjligheter och hinder för en kommunal tjänsteexport diskuteras.

I betänkandets sju sista kapitel presenteras överväganden och förslag i fråga om bl. a. inriktning, organisation och arbetsformer samt skisseras ett utvecklingsprogram för kommunal tjänsteexport. Vidare behandlas lagstiftningsfrågor, resursbehov samt förslagens konsekvenser för bl. a. personal- och lönefrågor.

2 Statlig tjänsteexport

2.1 Konsultexportutredningen

Genom direktiv 1978-03-02 tillkallades en särskild utredare med uppgift att utreda frågan om samverkan kring statlig konsultverksamhet i utlandet m. m. Kommittén, som tog namnet konsultexportutredningen, avlämnade sitt betänkande i juni 1980 (Statligt kunnande till salu, SOU 1980:23).

I direktiven för konsultexportutredningens arbete framhålls bl. a. att det statliga engagemanget i konsultverksamhet i utlandet utvecklats genom isolerade insatser på enskilda områden och att tiden är mogen för att undersöka förutsättningarna för en samverkan vad gäller statens insatser. Som en utgångspunkt anges att åtgärderna i första hand skall syfta till att öka exporten av konsulttjänster från de statliga affärsverken och myndigheterna. I direktiven framhålls att en samverkan mellan berörda affärsverk och myndigheter kan vara till fördel för marknadsföring av kunskaper inom verk och myndigheter, underlätta förmedling av större konsultuppdrag som spänner över flera specialområden samt ge samordningsvinster genom förenklad administration. Verksamheten förutsätts bedrivas med krav på lönsamhet.

Kommittén gör i sitt betänkande en omfattande och detaljerad genomgång av bl. a. den statliga tjänsteexportens omfattning, marknads- och konkurrensförutsättningarna samt verksamhetens omfattning och inriktning i andra länder. Utredningen diskuterar allmänna förutsättningar, strategi och närmare inriktning för en vidgad statlig tjänsteexport samt lägger förslag till verksamhetens organisation och verksamhetsformer.

Konsultexportutredningen konstaterar i fråga om motiven för statlig tjänsteexport att Sveriges fördelar på längre sikt ligger snarare i kunskapsintensiva produkter än i råvaruintensiva och snarare i systemlösningar, som innehåller kombinationer av mjuk- och hårdvara, än i enskilda komponenter. Den förväntade exportökningen från svenskt näringsliv av kunskapsintensiva produkter och system ställer ökade krav på att den statliga sektorn engagerar sitt systemkunnande i lämplig form. Den statliga sektorn kan genom begränsade insatser, som att svara för utbildning eller lägga upp system för drift och underhåll, komplettera näringslivet och bidra till samlade exporteffekter av betydande omfattning.

Kommittén pekar på att den statliga sektorn kan ge ett direkt bidrag till bytesbalansen. Detta sker i första hand genom export av statligt kunnande, särskilt om detta är unikt, dvs. inte företrätt någon annanstans i det svenska samhället. Export av statliga tjänster kan också bidra till att ge svensk

exportnäring ökad good-will och öppna dörrar för kontakt med offentliga myndigheter som, inte minst i u-länder, ofta är beställare. Statliga verk och myndigheter har också, genom kontakterna med systerorgan i andra länder, ofta möjlighet att få och vidareförmäda information om planerade projekt i ett tidigare skede än som är möjligt för enskilda företag.

Kommittén tar också upp de indirekta effekterna av statliga tjänsteleveranser. En sådan är "vägröjareffekten", dvs. att svenska tjänsteleveranser i utlandet kan röja väg för följdexport från svenska industri- och entreprenadföretag.

I fråga om den statliga tjänsteexportens konkreta utformning konstaterar konsultexportutredningen att den export som skett från myndigheter till helt dominerande del bestått av tjänster som utförts i Sverige. Den har framför allt skett genom att myndigheter utfört uppdrag i laboratorier, med hjälp av egen mätutrustning m. m. Tjänsteexporten från statliga bolag har däremot i högre grad bestått av komplexa tjänster, som till stor del utförts utomlands hos beställarna.

Köparna och finansiärerna av statliga tjänster indelas i två grupper. Den ena utgörs av kunder i industriländer som med egna medel köper underhålls- och servicetjänster, provningstjänster m. m. Den andra huvudgruppen består av kunder i framför allt utvecklingsländer, som beställer kvalificerade rådgivningstjänster av teknisk eller administrativ natur. Till denna grupp räknar kommittén både de s. k. NIC-länderna och OPEC-länderna, som ofta själva finansierar projekten, och länder vars projekt till betydande del finansieras med utvecklingsbistånd.

I betänkandet görs en genomgång av dels de typer av statliga tjänster som är efterfrågade och kan utföras, dels förutsättningarna för statlig tjänsteexport på olika delmarknader.

Kommittén bedömer att offentliga och privata organ i i-länder förblir viktiga kunder för vissa provningstjänster, underhållstjänster och liknande, medan däremot förutsättningarna för att sälja komplexa tjänster synes vara sämre. Offentliga organ i NIC- och OPEC-länder samt vissa s. k. medelinkomstländer bedöms utgöra en allt viktigare marknad. Den marknad som ligger i SIDA:s och andra svenska biståndsorgans verksamhet anges som en viktig och sannolikt växande bas för statlig tjänsteexport. Däremot konstateras att Sverige av olika skäl får en mycket liten del av den upphandling som sker av projekt finansierade med medel från FN-organ, världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Kommittén har emellertid vissa förhoppningar om att denna upphandling kan komma att öka och framhåller att FN-uppdragen är intressanta genom att de ofta kan röja väg för försäljning av svenska tjänster och varor.

Svenska konsultföretag är positiva till ett samarbete med statliga tjänsteexportörer och kan spela en viktig roll genom att anlita statliga organ som underkonsulter eller samarbetspartners på utlandsmarknaden.

I sin genomgång av statlig tjänsteexport i andra länder noterar kommittén att man i samtliga de studerade länderna framhåller såväl de statliga som de privata konsulternas roll som vägröjare för annan export. I samtliga länder är den bilaterala biståndsverksamheten en viktig användare för konsulttjänster. Kommittén konstaterar att det tekniska biståndet i många länder i realiteten tycks vara bundet till leveranser från inhemska konsulter.

I fråga om förutsättningarna för den framtida verksamheten framhåller konsultexportutredningen att statliga myndigheter i allt väsentligt har sina uppgifter inom landets gränser och i många fall arbetar på icke marknadsmässiga villkor. Detta leder generellt sett till ett antal väsentliga svagheter i kompetensen för tjänsteexport: bristande internationell erfarenhet, otillräcklig kommersiell inriktning, outvecklad entreprenöranda och otillräckliga språkkunskaper. Kommittén pekar vidare på den centrala frågan om gränsdragningen mellan tjänsteexport och berörda myndigheters ordinarie verksamhet.

Sammanfattningsvis gör konsultexportutredningen följande bedömning av framtidsutsikterna för statlig tjänsteexport: det finns en marknadspotential för tjänster som har sitt ursprung i statliga verk och myndigheter i Sverige. Exporten av statliga tjänster kan ökas, på vissa områden i snabb takt. På utbudssidan finns en i huvudsak positiv inställning till tjänsteexport i större skala och i mer planmässiga former. Med hänsyn till kompetens och kapacitetsproblem är det emellertid för många myndigheter ointressant och olönsamt att på egen hand bearbeta den internationella marknaden. För dessa myndigheter torde det bli fråga om att utföra tjänster åt SIDA och andra biståndsorgan eller fungera som underleverantörer till svenska konsulter och hårdvaruexportörer.

I fråga om verksamhetens inriktning diskuterar kommittén två alternativa huvudstrategier. Enligt den ena spelar den statliga sektorn en passiv roll och initiativet för export läggs helt på företagen, som dock skall ha möjlighet att låna in personal från myndigheterna för avgränsade uppgifter eller engagera myndigheternas resurser på annat sätt. Den andra huvudstrategin innebär att statsförvaltningen får en aktiv roll och det statliga kunnandet målmedvetet förs ut till marknaden. Kommittén finner övervägande skäl för att statsförvaltningen bör ta på sig en aktiv roll som exportförsäljare av tjänster.

Konsultexportutredningen anger några huvuddrag i en strategi för aktiv tjänsteexport. Verksamheten bör vara marknadsorienterad och flexibel. Tjänsteexportörerna bör ha stor frihet att välja marknader. Verksamheten bör drivas i nära anknytning till resursbasen.

Kommittén behandlar tre modeller för statlig tjänsteexport: export genom särskilda bolag, försäljning i myndighetens eget namn och åtgärder för att ställa resurser till förfogande men utan att myndigheten i egen kapacitet engagerar sig i uppdrag. Kommittén rekommenderar att myndigheterna antingen bör sälja tjänster i eget namn eller via bolag i anslutning till myndigheterna. Däremot slås fast att myndigheterna i enlighet med gällande bestämmelser på området, bör vara återhållsamma med att bevilja tjänstledighet för anställning i enskild eller kommunal tjänst.

I syfte att få igång en mer omfattande utlandsverksamhet diskuterar kommittén åtgärder som ger ekonomisk stimulans till tjänsteexport. Myndigheter som har intäkter av tjänsteförsäljning till utlandet bör få disponera dessa på egen hand. Dessutom föreslår kommittén att myndigheter som lånar ut personal och andra resurser får en schablonersättning från det företag som tar i anspråk resurserna.

För samspelet mellan statliga myndigheter och privata företag slår kommittén fast huvudregeln att myndigheterna inte bör samarbeta med någon eller några privata intressenter på ett sådant sätt att andra företag och organ

därigenom systematiskt utestängs från kunnandet i den statliga sektorn.

Kommittén diskuterar vidare de vägledande affärsprinciperna för den statliga tjänsteexporten. Kommittén prövar både det s. k. tjänstealternativet, som innebär försäljning av tjänster som inte är knutna till hårdvaruleveranser och systemalternativet som innebär att varor och tjänster säljs i samarbete mellan varu- och tjänsteproducenter. Slutsatsen blir att den statliga tjänstesektorns know-how för närvarande i allmänhet bäst utnyttjas i tjänstealternativet. Detta innebär att långsiktiga bindningar mellan statlig tjänsteförsäljning inom ett område och försäljning av varor inom samma område bör undvikas.

Konsultexportutredningen framhåller att ambitionen för de statliga tjänsteexportörerna inte bör vara att konkurrera utan att samverka med andra exportörer, där så är lämpligt för svensk export. Samtidigt konstaterar kommittén, att genom att de statliga myndigheterna och bolagen på egen hand aktiverar sig som tjänsteexportörer och aktivt marknadsför sina tjänster uppnås de gynnsammaste resultaten för den samlade svenska exporten. Bl. a. kan man då dra vinning av de konkurrensfördelar som en statlig organisation har på vissa exportmarknader.

För att underlätta tjänsteexport i myndighetsform föreslår konsultexportutredningen vissa ändringar i regler och bestämmelser som påverkar myndigheternas rörelsefrihet i sammanhanget. Kommittén lägger fram ett förslag till en förordning som ger myndigheterna rätt att åta sig mer omfattande uppdrag utomlands. Vidare behandlar kommittén bl. a. reglerna för tjänstemans utlandsstationering, utrikes förrättning och tjänstledighet med C-avdrag.

Konsultexportutredningen föreslår ett särskilt anslag för utvecklande av tjänsteexport vid statliga myndigheter. Medlen förutsätts användas för lån till myndigheterna och föreslås under verksamhetens uppbyggnadsskede uppgå till 3 Mkr per år.

Kommittén diskuterar riktlinjer och konkreta åtgärder för att utveckla tjänsteexporten i olika statliga bolag och myndigheter. Konsultexportutredningen konstaterar att utlandsverksamma tillverknings-, entreprenad- och konsultföretag pekat på allt fler myndigheter än de som redan aktiverat sig bör inrätta en kontaktfunktion för utlandsverksamheten. Uppgifterna för en sådan skulle vara att dels fungera som ingångskanal till myndigheterna, dels internt i myndigheten se till att frågor om medverkan i utlandsuppdrag hanteras smidigt och effektivt.

Kommittén föreslår att en särskild instans får ansvar för vissa gemensamma uppgifter i syfte att stärka den statliga tjänsteexporten. Behovet av stöd och rådgivning anges omfatta dels vissa grundläggande frågor innan myndigheten bestämmer sig för att gå ut på export, dels stödinsatser i den direkta försäljningsverksamheten. Vidare diskuterar konsultexportutredningen vissa insatser i fråga om gemensamt informationsmaterial, bearbetning av FN-organ och utvecklingsbanker, marknadsföring av det statliga tjänsteutbudet i samband med sälj- och delegationsresor, hantering av uppdragsförfrågningar och erfarenhetsutbyte mellan statliga tjänsteexportörer.

Kommittén har övervägt olika organisatoriska lösningar för att hantera samordningsuppgifterna. Man fastnar för att föreslå att de läggs hos Statskonsult International AB (SINTAB). Vidare föreslår konsultexportutredningen att det inrättas en särskild beredning för statlig tjänsteexport. Bered-

ningen bör vara knuten till regeringskansliet. Dess uppgifter skall vara att allmänt främja den statliga tjänsteexporten. En annan uppgift är att medverka i handläggningen av ansökningar om lån för utvecklande av statlig tjänsteexport. Beredningen skall vidare se till att enhetlighet uppnås i principer och rutiner för kalkylering, prissättning och ekonomisk redovisning.

Konsultexportutredningen rekommenderar att de uppgifter och den organisation som föreslås för SINTAB och beredningen för statlig tjänsteexport får formen av en försöksverksamhet. Denna föreslås pågå i fyra år och därefter utvärderas.

Kommittén föreslår också en förstärkning av handläggningen i regeringskansliet av frågor som kommer fram i regeringskansliets olika kontakter med andra länder. Vidare rekommenderas vissa ändringar och preciseringar i gällande bestämmelser för den exportfrämjande verksamheten.

Konsultexportutredningen anger uppgifterna för genomförande av förslagen till 6,6 Mkr. Eftersom den statliga tjänsteexporten skall ske med krav på företagsekonomisk lönsamhet, anser kommittén att de föreslagna merutgifterna bör ses som en investering, som motiveras av framtida intäktsoverskott.

2.2 Riksdagsbeslut och åtgärder från regeringen

Konsultexportutredningens material var föremål för riksdagsbehandling våren 1981 (prop. 1980/81:171, NU 1980/81:58, rskr 1980/81:426).

Föredragande statsrådet instämmer på de flesta punkter i de analyser och lösningar som gjorts av konsultexportutredningen. Även merparten av kommitténs förslag ställer sig föredraganden bakom.

I propositionen konstateras bl. a. att övervägande skäl talar för att statsförvaltningen som regel bör spela en aktiv roll som exportör av tjänster. Verksamheten måste bedrivas långsiktigt och får inte ses som ett sätt att brygga över eventuella tillfälliga svackor i en myndighets ordinarie verksamhet.

Föredraganden framhåller att samverkan i exportverksamheten, t. ex. inom ramen för en systemleverans, mellan statliga myndigheter och bolag samt leverantörer av hårdvara kommer att få ökad betydelse i framtiden. Det är viktigt att tjänsteexportören — likaväl som hårdvaruleverantören — i varje situation finner de för den situationen lämpligaste samarbetsformerna. En långsiktig bindning mellan statlig tjänsteförsäljning inom ett område och försäljning av varor inom samma område bör emellertid undvikas. Föredraganden framhåller att grunden för en statlig tjänsteexport just är att den statliga sektorns kunnande säljs självständigt, dvs. obundet av hårdvaruintressen.

I fråga om verksamhetsformerna för tjänsteexporten framhålls i propositionen att efterfrågan på en myndighets tjänster bör ta sig varaktiga och konkreta uttryck innan myndigheten bildar ett särskilt bolag för export av tjänster. Endast ett mindre antal affärsverk och andra myndigheter bedöms få en sådan volym på sin export att exporten bör ske genom ett särskilt bolag. Föredraganden konstaterar att en myndighet bör kunna bedriva viss tjänsteexport i eget namn genom uppdragsverksamhet, och framhåller samtidigt att

uppdragsverksamhet är en förutsättning för att myndigheter skall kunna bedriva tjänsteexport. För att stimulera exportverksamheten bör fler myndigheter få möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet.

På en punkt innebär propositionen avvikelser från konsultexportutredningens förslag. Föredraganden slår fast att export av statliga tjänster bör ske på samma sätt som annan export. Statliga bolag och myndigheter bör behandlas som privata företag vad gäller rättigheter att utnyttja den statliga exportfrämjande organisationen. Statliga bolag bör också på samma sätt som privata teckna abonnemang i Sveriges Exportråd, medan det saknas praktisk möjlighet att på samma sätt beräkna abonnemangsavgift för myndigheter. För att täcka kostnaderna för exportrådets service till statliga myndigheter i samband med tjänsteexport föreslås därför i propositionen att staten tills vidare bidrar med ett mindre belopp. Föredraganden pekar också på möjligheterna för myndigheter och företag att finna en naturlig form för samarbete genom exportrådets branschvisa samverkansgrupper.

Föredraganden tar emellertid också fasta på konsultexportutredningens förslag att utnyttja SINTAB som rådgivare till tjänsteexportörer med liten erfarenhet. SINTAB bör kunna utföra vissa serviceuppgifter åt myndigheter och bolag. SINTAB bör också kunna förmedla export från statliga tjänsteexportörer och bör vidare kunna sälja andra organs tjänster på export i eget namn, om parterna är överens om detta.

I propositionen konstateras att de myndigheter och bolag som tar SINTAB:s tjänster i anspråk skall betala för dessa. Ett mindre statligt stöd bedöms dock motiverat i ett inledningsskede för att SINTAB skall kunna komplettera sin kompetens och därmed kunna svara för olika serviceuppgifter. Ett belopp på 0,5 Mkr har anslagits för budgetåret 1981/82.

I fråga om konsultexportutredningens förslag om en central beredning inom regeringskansliet för tjänsteexport konstateras i propositionen att en samordning kan komma till stånd utan att en särskild beredning inrättas. Föredraganden anser att UHD bör tilldelas en central roll för denna samordning, vilket bl. a. innefattar att finna lämpliga former för framtida satsningar.

Efter riksdagsbeslutet om den statliga tjänsteexporten har regeringen utfärdat dels en förordning med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet (SFS 1981:673), dels en förordning om ändring i cirkuläret (SFS 1970:388) om tjänstledighet med C-avdrag m. m. (SFS 1981:932).

Den förstnämnda förordningen klargör att myndigheter, som omfattas av förordningen, har rätt att sluta affärsavtal om tjänsteexport med svensk eller utländsk kund. Genom tjänstledighetscirkulärets nya lydelse har begreppet "allmänna samhällsintressen" införts som grund för beviljande av tjänstledighet för statligt anställda. Enligt förordningen kan ett sådant allmänt samhällsintresse föreligga vid tjänstledighet exempelvis för verksamhet som i huvudsak bedrivs utomlands i syfte att främja svensk export.

Under våren 1982 har riksdagen fattat beslut om bildande av två statliga bolag för tjänsteexport. Det ena bolaget – Swerod Consulting AB – (prop. 1981/82:137, TU 1981/82:92, rskr 1981/82:259) ägnar sig åt exportverksamhet inom våghållningsområdet. Det andra – Swedish Aviation Development (Swedavia) AB – (prop. 1981/82:185, TU 1981/82:32, rskr 1981/82:289) exporterar tjänster inom området civil luftfart. I anslutning till behandlingen

av de mineralpolitiska frågorna (prop. 1981/82:99, NU 1981/82:40 och 60, rskr 1981/82:430) behandlades också SGU:s utlandsverksamhet. Enligt riksdagsbeslut våren 1981 (prop. 1980/81:130, NU 1980/81:43 och 67, rskr 1980/81:349) har myndighetsuppgifterna på mineralområdet samlats till en förvaltningsmyndighet medan affärsverksamheten bedrivs i ett särskilt bolag. I prop. 1981/82:99 framhåller föredraganden att det inte krävs ett särskilt bolag för utlandsverksamheten. Denna inordnas i den övriga affärsdrivande verksamheten.

Flera statliga myndigheter – bl. a. SMHI, SGU, lantmäteriverket, statens planverk och bostadsstyrelsen – har av regeringen beviljats bidrag för att undersöka sina exportmöjligheter samt göra vissa marknadsinvesteringar. Inom ett par verksamhetsområden har resp. departement engagerat sig i tjänsteexportfrågorna. Bostadsdepartementet gör insatser för att ge draghjälp till och samordna försäljningen av kunnande från i första hand lantmäteriverket, bostadsstyrelsen, statens planverk och byggforskningsrådet. Jordbruksdepartementet har undersökt förutsättningarna för bildande av ett konsultbolag under departementet för hela den statliga lantbrukssektorn.

2.3 Utvecklingsprogram för statlig tjänsteexport

Flera av de bolag och myndigheter som nämnts ovan deltar i ett särskilt utvecklingsprogram för främjande av export av kunnande och tjänster från statliga verk och myndigheter. Det operativa ansvaret för utvecklingsprogrammet har lagts på Sveriges Exportråd (SE). För att driva programmet har SE under budgetåret 1981/1982 och 1982/1983 av regeringen tilldelats sammanlagt 3,2 Mkr från anslaget för exportfrämjande åtgärder. Exportrådet har för att utföra projektet förstärkt sina egna resurser genom att repliera på privata marknads- och affärsutvecklingskonsulter. I en särskild referensgrupp sker koordinering och erfarenhetsutbyte kring utvecklingsarbetet. Förutom SE och de anlitade konsulterna ingår i gruppen en representant för de privata tekniska konsulterna samt en representant för Statskonsult International.

Utvecklingsprogrammet för den statliga tjänsteexporten baserades ursprungligen på en pilotgrupp om ett 10-tal verk och myndigheter. Utvecklingsprogrammet består av flera delmoment. Redan i urvalet av verk och myndigheter för pilotgruppen gjordes vissa prioriteringar inför det fortsatta arbetet. Pilotgruppen sattes samman av verk och myndigheter som på olika sätt markerat ett intresse för export och som också av andra skäl snabbt kan få resultat då utvecklingsprogrammet sätts in.

Nästa steg i arbetet har varit att hos resp. verk och myndighet grovt bedöma vilka typer av tjänster som kan bli föremål för export. Det har också gällt att bedöma de organisatoriska förutsättningarna för att få igång exportaktiviteter.

Den inledande inventeringsfasen ledde till att åtta myndigheter gått vidare i ett utvecklingsarbete. Denna fas har haft två syften. Den skall få igång en process hos verken och myndigheterna för att utveckla synsätt kring tjänsteexporten. Den skall också konkretisera exportverksamheten i fråga om tänkbara exporttjänster, tänkbara marknader samt potentialer, förutsätt-

ningar, svårigheter, villkor och nödvändiga åtgärder inom myndigheten. Inom verken och myndigheterna har denna verksamhet genomförts av en s. k. intern exportutvecklingsgrupp. Åtgärdsdiskussionen har hos vissa myndigheter resulterat i specificerade handlingsprogram och budgets, prioritering av länderkontakter samt checklistor för dialog med kunder.

Flera av verken och myndigheterna i pilotgruppen är på väg att pröva sin affärsansats i form av praktiska exportsäljtester. Säljtesten bygger i huvudsak på en systematisk uppsökande verksamhet för att skapa kontakt med och förtroende hos ett urval av intressanta kunder.

Som en del av marknadsföringsaktiviteterna har inom utvecklingsprogrammets ram tagits fram en katalog "Swedish knowledge for sale". I katalogen presenteras ett antal statliga verk, myndigheter och bolag med sina huvudsakliga arbetsuppgifter, serviceutbud och referenser. Katalogen innefattar dessutom liknande presentationer av sex av de stora privata svenska tekniska konsultföretagen. Katalogen har spridits till bl. a. svenska ambassader och handelskontor för att där användas för att presentera svensk kompetens för export och skapa ett inledande intresse från kunders sida för svenskt kunnande inom framför allt den statliga sektorn.

Erfarenheterna av utvecklingsprogrammet, så långt det hittills bedrivits, har av de operativt ansvariga summerats i bl. a. följande slutsatser: den statliga sektorn erbjuder ett brett tjänsteutbud, en stor kunskapsbas och goda referensobjekt. Personell kapacitet, internationell kontaktyta och viss kompetens för internationella uppdrag finns. Samarbete med privata företag i exportprojekt mottas positivt. Systematik, klara mål och planer för export saknas. Ansvaret vilar på ett fåtal individer i resp. verk och myndighet och det interna erfarenhetsutbytet är outvecklat. Den kommersiella inställningen och attityden är outvecklad. Det råder osäkerhet om hur man etablerar sig utomlands, organiserar sig hemma samt kalkylerar och finansierar internationella projekt.

De som varit ansvariga för utvecklingsprogrammet för den statliga tjänsteexporten drar slutsatsen att det tar lång tid att föra in ett kommersiellt synsätt och en internationell inriktning hos nyckelpersonerna. Det tar också tid att förankra synsätt och genomföra intern utveckling inför tjänsteexport från verk och myndigheter.

2.4 Några huvuddrag i den statliga tjänsteexportens praktiska utformning

Ett aktivt intresse för tjänsteexport finns för närvarande inom ett 20-tal statliga verk och myndigheter. Ytterligare ett antal verk och myndigheter har mer eller mindre ingående övervägt frågan om att engagera sig i exportverksamhet. Även bland de aktiva varierar omfattningen av exportverksamheten starkt. De mest påtagliga marknadsgenombrotten har gjorts av verk och myndigheter som handhar uppgifter inom infrastrukturområdet: televerket (Swedtel), vägverket (Sweroad), statens vattenfallsverk (SwedPower) och SJ (Swederrail). De båda andra myndigheter som hittills haft en mer omfattande tjänsteexport – lantmäteriverket (Swedsurvey) och domänverket

(Swedforest) – har den gemensamma nämnaren att uppdrag åt SIDA och andra biståndsorgan är en viktig bas för verksamheten. Med avseende på verksamheten finns vissa likheter mellan dessa båda verk och SMHI och SGU. De båda senare verken har dock ännu inte fått någon nämnvärd volym på sin tjänsteexport – möjligen beroende på att de biståndsfinansierade projekten varit få?

Flera av de verk och myndigheter som visat intresse för och bedömts ha intressanta tjänster att erbjuda utomlands sysslar med laboratorie-, provnings- och normgivningsverksamhet. Dit hör bl. a. SSPA – Marintekniska institutet, som redan har en relativt stor internationell kundkrets, statens bakteriologiska laboratorium, patent- och registreringsverket samt standardiseringskommissionen. Verk och myndigheter med i huvudsak administrativa och planerande uppgifter tycks generellt sett vara den grupp, som trots intresse för tjänsteexport, har svårast att få uppdrag. Dit hör bl. a. statistiska centralbyrån, statskontoret, byggnadsstyrelsen, bostadsstyrelsen och statens planverk.

Vi har inom ramen för vårt arbete inte gjort någon heltäckande inventering av ekonomisk omfattning och resultatet av den statliga tjänsteexporten. Uppskattningsvis omsätter dock berörda verk och myndigheter mellan 150 och 200 Mkr på tjänsteexport. Totalt sett ger verksamheten ett mycket begränsat överskott.

Organisationsformen för den statliga tjänsteexporten varierar. Inom de sektorer där verksamheten har störst omfattning – televerket, domänverket, statens vattenfallsverk, vägverket och SJ – drivs verksamheten i bolagsform. Lantmäteriverket, vars årsomsättning på tjänsteexport ligger kring 5 Mkr, driver dock verksamheten inom myndighetens ram. Detta gäller också de verk och myndigheter där tjänsteexporten ännu inte fått någon stabil grund.

Knytningen till det privata näringslivet har i organisatoriska avseenden lösts på olika sätt. Swedtel, Sweroad och Swedavia ägs helt av sina resp. statliga verk. I Swedforest är statliga ASSI delägare vid sidan av domänverket. SwedPower och Swederail samägs av berörda verk och privata konsultföretag. I fallet Swederail är SJ minoritetsintressent. Det kan tilläggas att meningarna bland företagen är delade i synen på samägande. Ganska naturligt är de företag som är inblandade som delägare i huvudsak positiva. De som står utanför anser bl. a. att det statliga kunnandet bör vara tillgängligt för alla företag och inte med förtur kunna utnyttjas av endast några få företag i konsultbranschen.

Ett sätt att presentera och ställa det statliga kunnandet till förfogande har prövats genom att statliga organ och företag tillsammans deltar i exportrådets samverkansgrupper. Sådana grupper finns för brandförsvar, där statens brandnämnd deltar, civilförsvar (civilförsvarsstyrelsen) och oljebekämpning (kustbevakningen).

Målen för de statliga verkens och myndigheternas engagemang i tjänsteexport formuleras något olika men kan i huvudsak sammanfattas i två huvudpunkter. Den ena är att med hjälp av det kunnande och den erfarenhet som finns i organisationen ta till vara affärsmöjligheter på den internationella marknaden. Indirekt leder också insatserna till dels kunskapsöverföring till de mindre utvecklade länderna, dels draghjälp till svenska privata företag.

Det andra huvudmålet är att exportprojekten skall utveckla verkets eller myndigheternas personal och därmed också bidra till utveckling av och ökad effektivitet i den egna organisationen. För att uppnå det senare målet finns det – oavsett hur exportverksamheten organiserats – en strävan att begränsa antalet fast engagerade personer för att få personal att cirkulera mellan arbete i verkets/myndighetens hemmaorganisation och utlandsprojekt. Erfarenheten från de bolag som varit verksamma under en längre period – främst Swedforest och Swedtel – visar att detta delvis är svårt att åstadkomma. En förklaring är att resursbasen i verkligheten är ganska smal. Detta gäller alltså i verk där antalet anställda är stort och där också den ordinarie verksamheten ger en viss erfarenhet av affärsverksamhet och internationella kontakter. Bakgrunden är att det finns relativt få anställda som kombinerar vilja att ta utlandsuppdrag med nödvändiga språkkunskaper och ett tillräckligt högt professionellt kunnande på aktuella områden. Följden har blivit dels att det i bolagen finns ett relativt litet antal personer som enbart sysslar med exportprojekt, dels att man tvingats rekrytera en del personal även utanför den egna myndigheten.

3 Kommunal medverkan i och kommunala initiativ till tjänsteexport

3.1 Bakgrund

Kunnandet inom primärkommuner och landsting har hittills utnyttjats i ringa omfattning i exportsammanhang. Även om exporten av kommunalt kunnande varit obetydlig kvantitativt sett har den uppenbarligen i flera exportprojekt varit en viktig förutsättning för genomförande av projekten.

Den tjänsteexport som har sina rötter i den kommunala sektorn har hittills nästan uteslutande skett genom att enskilda kommun- och landstingsanställda tagit tjänstledigt från sina befattningar för att arbeta i privata företags exportprojekt. Det har också – framför allt inom sjukvårdens område – förekommit att anställda lämnat sina tjänster, arbetat en period utomlands och därefter återgått till kommunal anställning, men då på annan tjänst än den ursprungliga.

Under de senaste åren har – bl. a. som en följd av konsultexportutredningens arbete – uppstått ett ökat intresse från kommuner och landsting för ett aktivare engagemang i tjänsteexporten. Ambitionen har varit att gå steget längre än att enbart se välvilligt på tjänstledighetsansökningar för arbete i exportprojekt. Några kommuner och landsting har diskuterat och även aktivt engagerat sig i direkta kontakter med potentiella kunder i utlandet. Likaså finns exempel på att man från den kommunala sektorn fört överläggningar och även tecknat avtal med privata företag om ett vidare samarbete kring marknadsföring av både tjänster och varor.

Fortsättningsvis i detta kapitel ges exempel på olika åtgärder från landsting och kommuner inriktade på att föra ut kommunala tjänster till andra länder. Förutom en generell redovisning av insatsernas omfattning och inriktning finns avslutningsvis några exempel på konkreta projekt där ett kommunalt kunnande har använts eller hade kunnat användas.

Det skall tilläggas att de redovisade exemplen på projekt där kommunalt kunnande utnyttjats inte gör anspråk på att vara heltäckande. De är valda för att bl. a. spegla några sätt som företagen valt när det gällt att komma åt kunnande i kommuner och landsting. De avser också att visa med vilken ambition och inriktning som kommuner och landsting närmat sig frågan om att exploatera sitt kunnande på en internationell marknad. Huvudsyftet med exemplifieringarna är att ge underlag för en analys av dels möjligheterna att utnyttja kommunalt kunnande i exportsammanhang, dels de problem och

risker som är förknippade med att kommuner och landsting tränger in på verksamhetsfält som ligger utanför traditionell kommunal förvaltning.

3.2 Enkät till landets kommuner

I syfte att få en heltäckande bild av de initiativ till export av kunnande som tagits av olika kommuner har vi enkätvägen försökt hämta in information om sådana insatser. Enkäten tillsändes samtliga kommuner utom Stockholm, Göteborg och Malmö.

I enkäten efterfrågades genomförda, pågående och planerade projekt där kommunen aktivt medverkat till export av kommunalt kunnande, projekt för vilka anbud lämnats in och/eller förhandlingar pågår samt projekt på idéstadiet och projekt som inte fullföljts. Vidare efterlystes uppgifter om tjänstledigheter som beviljats under de tre senaste åren för anställdas tjänstgöring i privata företags projekt, som innefattat export av kommunalt kunnande.

Enkätresultaten visar att kommunala insatser av det efterfrågade slaget hittills förekommit i ytterst begränsad omfattning. Projekt där kommunen spelat en aktiv roll har, enligt enkätsvaren, överhuvud taget inte förekommit i de tillfrågade kommunerna.

Det är även ovanligt att kommunerna ger enskilda tjänstemän ledigt för att de skall delta i privata företags exportprojekt. I enkätsvaren redovisas ett fåtal fall där sådana arrangemang genomförts.

Det skall tilläggas att vi genom vår enkät troligen inte lyckats fånga in alla de tjänstledighetsfall som förekommit. Den förmodan bygger på att vi i kontakter med privata företag fått kännedom om att företagen utnyttjat tjänstemän i kommuner som i enkäten angett att sådant inte förekommer. Denna brist på överensstämmelse förklaras av att den som lämnat svaret inte alltid haft överblick över de ledigheter som beviljats av nämnder och förvaltningar. Det finns dock inget som talar för att de beviljade tjänstledigheterna skulle vara mångfaldigt fler än som framgått av enkätsvaren.

I fråga om projekt där kommunen spelat en aktiv roll i export av kunnande är det troligt att enkätsvaren är mer korrekta. Sådana projekt torde vara väl kända i kommuner som engagerar sig i den formen.

Om det är ovanligt att kommunala tjänstemän tar tjänstledigt för att biträda privata företag, är det betydligt mer vanligt med arbete i svenska biståndsprojekt eller FN-finansierade projekt. I flertalet sådana fall har kommunala tjänstemän engagerats just på grund av att de besitter kunskaper som förvärvats i det dagliga arbetet i en kommun.

SIDA:s och andra biståndsorgans roll i exporten av kommunalt kunnande belyses utförligare i kap. 4.

3.3 Tjänstledighet för kommun- och landstingsanställda

3.3.1 *Den primärkommunala sektorn*

Den hittills mest tillämpade formen för export av kommunalt kunnande är att tjänstemän i landsting och kommuner beviljats tjänstledighet för att arbeta i privata företag som driver projekt i utlandet. Som framgått av föregående avsnitt har vi genom enkäten till kommunerna försökt kartlägga omfattningen av sådana tjänstledigheter.

Resultaten visar, även med reservationer för vissa brister i enkätsvaren, att tjänstledighet från tjänst i kommun för arbete hos privata företag i utlandet är relativt ovanlig. Det finns dock ett antal exempel på projekt där detta förekommit. Bland verksamhetsområden där det varit intressant för privata företag att utnyttja kommunalt kunnande kan nämnas: kollektiv trafik, utbildning, va-försörjning, renhållning, energiförsörjning, hamnverksamhet, exploateringsverksamhet och fysisk planering.

Det kommunala kunnandet har utnyttjats i framför allt två faser av projektet: förstudier och igångsättning/drift av anläggningar.

De insatser där det kommunala kunnandet har utnyttjats har som regel utgjort en mycket liten del av projekten. Det finns emellertid också exempel på projekt där kommunala tjänstemäns insatser varit centrala för genomförandet. Ett konsultföretag har åtagit sig att utvärdera ett antal region- och stadsplaner i Libyen. Sammanlagt rörde det sig om över 50 planer som skulle analyseras på mycket kort tid. I ett par olika omgångar rekryterades ca 25 personer från olika kommuner, vilka vardera arbetade med utvärderingen under någon månads tid.

I några fall har ett inledande samarbete mellan företag och kommunala tjänstemän lett till att kommunaltjänstemännen knutits permanent till de företag som utnyttjat deras kunnande. Ett exempel på detta finns inom Volvo. Volvo har under de senaste 2–3 åren utnyttjat kommunal personal i sina trafikplaneringsprojekt i en omfattning som motsvarar ca 12 manår. Flertalet av de tjänstemän som deltagit i Volvos utlandsprojekt har återgått till sin kommunala tjänst, men ett par personer har övergått till permanent anställning hos Volvo. Liknande exempel finns på va-området, där svenska kommunaltjänstemän via svenska konsultföretag anställts permanent för att ansvara för drift av vattenverk i Saudi-Arabien och Nordafrika.

Det finns också exempel på att man från konsultföretags sida misslyckats med att rekrytera kommunal personal för driftinsatser. Detta tycks framför allt ha berott på att det inte gått att finna personer som varit beredda att ta de aktuella uppdragen. Detta kan i sin tur förklaras av att man från företagets sida inte haft möjlighet att brett nog undersöka tillgången på den önskade personalen.

3.3.2 *Landstingssektorn*

Inom landstingens verksamhetsområde och där främst sjukvården förekommer det uppenbarligen oftare än på det primärkommunala området att

offentligt anställd personal för kortare eller längre tid deltar i privata företags utlandsprojekt. En viktig förklaring till detta är att det inom sjukvårdsområdet finns flera privata företag, som riktat in sig på att planera och bygga sjukhus utomlands. Eftersom köparna på senare år blivit allt mer intresserade att också få tillgång till management- och driftskunnande har efterfrågan på sjukvårdspersonal för tjänstgöring utomlands ökat.

Skånska Cementgjuteriet (SCG) är det svenska entreprenadföretag som har de bäst etablerade kontakterna för sjukhusbyggande utomlands. I flertalet projekt samverkar också SCG med tre andra företag i Swedevlop Hospital AB (Sweho). Bland ägarna finns Medentgruppen som är knuten till Praktikertjänst AB som ägs av de privatpraktiserande läkarna och tandläkarna. I Medentgruppen ingår bl. a. Intermed AB och ScanDent AB där Läkarsp. Tandläkarförbundet är hälftenägare. Det är mot den bakgrunden naturligt att SCG och Medentgruppen har goda förutsättningar att samverka vid byggande och drift av sjukvårdsanläggningar.

Under de senaste två åren har ca 200 landstingsanställda läkare, sjuksköterskor och annan sjukvårdspersonal tjänstgjort i utlandet.

Sweho och Medentgruppen strävar f. n. att på olika sätt bredda sin verksamhet. Ett led i detta är att söka nya marknader såväl i fråga om länder som verksamhetsgrenar. Under 1982 har Medentgruppen via världshälsoorganisationen tecknat en överenskommelse om att utveckla ett tandvårdsprogram i Libyen. Medent strävar också efter att gå in som delägare i sjukhus som byggs utomlands. Ett syfte med detta är att den vägen få managementuppsdrag för dessa anläggningar.

Även andra svenska byggföretag än SCG arbetar aktivt för att få bygga sjukhus i utlandet. Företagen är därvid angelägna om att hos någon eller några sjukvårdshuvudmän försäkra sig om samarbete för den händelse projekten kommer till stånd.

Också andra intressenter än entreprenadföretag försöker använda samverkan med landstingen som konkurrensmedel på den internationella marknaden. I Malmö finns Medscand, som består av ett antal företag i huvudsak uppbyggda kring en laboratorieverksamhet i privat regi. I gruppen ingår Comod AB (Consultants in Medical Organisation and Development) som sysslar med konsultverksamhet inom sjuk- och hälsovårdssektorn.

Comod AB har f. n. kontrakt på rådgivning och management vid uppbyggnad och idrifttagning av ett handikappcentrum i Saudi-Arabien. Förhoppningen är att Comod AB också skall få ansvar för drift av anläggningen. Om detta blir aktuellt krävs samverkan med svenska sjukvårdshuvudmän.

Handelshuset Elof Hansson i Göteborg har under 1982 startat Elof Hansson Medical (EHM) med syfte att sälja bl. a. sjukhusutrustning på exportmarknaden. EHM samarbetar med Data-Origo AB (DOAB) i Solna, vars verksamhet innefattar bl. a. utrustningsplanering, upphandlingsspecifikationer och anbudsvärdering för sjukvårdsprojekt.

Affärsidén bakom de båda företagens samarbete är att kombinera Elof Hanssons marknadskontakter, finansieringskanaler och vana vid att göra paket av produkter från flera företag med DOAB:s planerings- och utvärderingskompetens på sjukvårdsområdet. Verksamheten skall drivas i tre delprogram inom sjukvårdssektorn. För att ge viss kontinuitet i marknadskontakter avser man att arbeta med ett basprogram med förbrukningsvaror. I

första hand är emellertid de båda företagen ute efter att få leverera hela utrustningspaket som även inkluderar logistiksystem. På något längre sikt hoppas man också offerera mjukvara, dvs. utbildning, management och drift. Med hjälp av DOAB:s kunskande hoppas man även få möjlighet att stödja vissa köpare i upphandlingsprocessen.

För att bli konkurrenskraftiga på mjukvarusidan är de båda företagen beroende av stöd från den svenska sjukvården. Vissa inledande resonemang kring samarbetsmöjligheter har förts med sjukvårdsförvaltningen i Göteborg.

3.4 Aktiviteter initierade av landsting och kommuner

3.4.1 *Swedehealth AB*

Konsultexportutredningen konstaterar i sitt betänkande att det är angeläget att från svensk sida möta den ökande internationella efterfrågan på de tjänster som finns företrädda i den kommunala sektorn. Med detta och vissa kontakter mellan landstingsförbundet, kommunförbundet och kommundepartementet som grund har landstingsförbundet studerat förutsättningarna för export av hälso- och sjukvårdstjänster.

I förbundets utredningsmaterial erinras om de argument för ökad tjänsteexport som bl. a. konsultexportutredningen fört fram. Det framhålls att det är troligt att de totala svenska exportchanserna ökar om statliga och kommunala organ medverkar i leveranser till u-länder där offentliga myndigheter ofta är beställare. Vidare konstateras att den offentliga sektorns representanter ofta har möjligheter att få och vidareförmedla information om planerade projekt i ett tidigare skede av en planeringsprocess än som är möjligt för enskilda företag.

Vidare diskuteras ingående de formella möjligheterna för landstingen att ägna sig åt exportverksamhet samt olika organisatoriska lösningar. I det senare avseendet behandlas i huvudsak de två alternativen central organisation resp. regionala lösningar. Med huvudargumentet att en marknadsinriktad tjänsteexport måste vara resursstark och slagkraftig förordas en central lösning. Efter att olika alternativ för konkret utformning av en central tjänsteexportorganisation på sjukvårdsområdet prövats, slutar rekommendationen i att det bildas ett särskilt bolag knutet till Landstingens Inköpscentral (LIC).

Med detta utredningsmaterial som grund beslöt landstingsförbundet under våren 1982 att bilda ett särskilt tjänsteexportbolag inom hälso- och sjukvårdsområdet. Bolaget organiseras som ett dotterbolag till LIC och går under namnet Swedehealth AB.

Swedehealth inledde sin verksamhet i början av 1983. Verksamheten kommer att utvärderas efter tre år. Swedehealth har hittills i huvudsak ägnat sig åt att försöka definiera sina produkter, studera marknadsförutsättningar och etablera kontakter på intressanta marknader. Bolaget har emellertid också börjat offerera och kommit in i realförhandlingar kring vissa mindre projekt.

I sin marknadsföring har Swedehealth valt att lägga tyngdpunkten på mjukvaruområdet. Företaget erbjuder tjänster inom bl. a. management, drift och underhåll, utbildning, planering och utveckling av vårdprogram. Swedehealth lyfter också fram några specialområden där det svenska kunnandet framhålls som särskilt högt. Detta gäller bl. a. rehabilitering av handikappade, åldringsvård, företagshälsövård, medicinska insatser vid katastrofer samt specialinsatser för hjälporganisationer. Vård i Sverige av utländska patienter lanseras som en viktig del av Swedehealths serviceutbud. I Swedehealths program ingår också att tillsammans med svenska företag leverera produkter och system i form av bl. a. sjukhus, fasta eller mobila kliniker och medicinsk utrustning.

3.4.2 Malmö kommun – Malmöhus läns landsting – Lunds universitet

Inom Malmö kommun (MM), Malmöhus läns landsting (ML) och Lunds universitet (LU) finns planer på ett nära samarbete med hälsovårdsministeriet i Kuwait i fråga om framför allt utbildning av sjukvårdspersonal.

Bakgrunden till de nu pågående diskussionerna mellan intressenterna i Malmö/Lundregionen och Kuwait är att sjukvårdshuvudmännen upplevt vissa problem kring att läkare från MM och ML tjänstgör i utlandet. Dessa problem har att göra med dels att vissa sektorer i sjukvården får problem på grund av ersättnings- och anställningstrygghetsfrågor för dem som tjänstgör utomlands.

För att på platsen studera behov av och förutsättningar för export av svenskt sjukvårdskunnande har företrädare för MM, ML och LU besökt Kuwait. Förutom frågorna om svensk sjukvårdspersonals tjänstgöring i Kuwait kom då upp till diskussion möjligheterna att i Sverige utbilda sjukvårdspersonal från Kuwait.

Kuwaitis läkare får i huvudsak sin grundutbildning i Egypten. Man upplever emellertid svårigheter att kunna ge sina läkare den avslutande specialistutbildningen och har därför kommit med en propå om att få denna vid Lunds universitet. Dessutom har Kuwaitis sjukvårdsmyndigheter framställt önskemål om ett kontinuerligt personal- och erfarenhetsutbyte mellan Kuwaitis sjukvårdssektor och Lunds universitet.

Även utbildning av tandläkarstuderande från Kuwait har diskuterats. Hittills har detta dock enbart gällt den teoretiska delen av utbildningen. Någon praktik vid sjukvårdshuvudmännens anläggningar har inte varit aktuell.

För att lösa det problem som ursprungligen väckte huvudmännens intresse, dvs. läkarexporten, har huvudmännen ambitionen att få till stånd en avtalsreglering. Målet är att genom ett sådant avtal dels reglera utlåningen av sjukvårdspersonal utifrån huvudmännens eget personalbehov, dels ge den berörda personalen en god trygghet. Den lösning man ser framför sig är att vid varje tillfälle teckna en utlåningsöverenskommelse med den som vill utnyttja sjukvårdspersonal. Detta kan avse såväl utländska sjukvårdshuvudmän som svenska företag som vill offerera kunnande hos svensk sjukvårdspersonal i sina utlandsprojekt. Detta skulle ge huvudmännen en möjlighet att överblicka och om nödvändigt också styra omfattningen av personalutlåning-

en. Det skulle också den vägen vara möjligt för huvudmännen att få kompensation för de extra kostnader som utlåningen medför.

Samtidigt har huvudmännen också ambitionen att åstadkomma tryggare förhållanden för den berörda personalen. I de nämnda utlåningsavtalen skulle kunna regleras bl. a. de ekonomiska förmånerna för den utlånade personalen, den enskildes möjligheter att återvända före kontraktstidens slut samt utlandstjänstgöringens behandling i merithänseende.

Under 1983 har ett samarbetsavtal tecknats mellan Kuwait och intressenterna i Malmö/Lund-regionen. Avtalet täcker bl. a. frågor om samarbete i personalrekrytering, rådgivning inom sjukvårdssektorn och personutbyte inom forskning och utbildning.

De organisatoriska formerna för samarbetet mellan intressenterna i Malmö/Lund-regionen har varit svårfunna. Tills vidare har parterna stannat för att låta universitetet bära det ekonomiska huvudansvaret för samarbetet med Kuwait. Eventuella vinster av kommersiellt inriktade projekt som kan följa av samarbetet avses fördelas på intressenterna av ett särskilt samarbetsorgan som inrättats för att koordinera Malmö/Lund-intressenternas insatser. Eventuella underskott fördelas lika mellan parterna. Ett av de viktigaste skälen för den valda lösningen har varit att kommunen och landstinget inte ansett sig kunna gå in i ett djupare ekonomiskt engagemang med hänsyn till de begränsningar kommunallagen ger.

Det skall tilläggas att ytterligare ett exportprojekt inom sjukvårdsområdet diskuteras i Malmö/Lundregionen. I Skånes handelskammars regi pågår försök att finna projekt där svenska företag tillsammans med svenska sjukvårdshuvudmän skulle kunna svara för planering, byggande, drift och underhåll av sjukvårdsanläggningar. Marknadsföringsaktiviteterna har hittills inriktats mot landet Oman. Handelskammaren har sökt kontakt med MM och ML för att förvissa sig om stöd av sjukvårdshuvudmännens kunskande. Såväl MM som ML har intagit en positiv attityd till projektet.

Handelskammarens idé är att söka upp intressanta projekt och att därefter formera en lämplig grupp av företag och sjukvårdshuvudmän för att utföra projektet. Några konkreta resultat har ännu inte nåtts och aktiviteterna har under en tid drivits försiktigt bl. a. mot bakgrund av att MM och ML prioriterat kontakterna med Kuwait.

3.4.3 Vård i Sverige av utländska patienter

En annan typ av exportinsatser inom sjukvården är att upplåta resurser för specialistvård åt utländska patienter. Vi har inte kartlagt den exakta omfattningen av denna verksamhet. Från resultaten av landstingsförbundets tidigare nämnda enkät kan emellertid uppskattas att 400–500 utländska patienter årligen transporteras till Sverige för vård. Vårdinsatser förekommer på såväl högt specialiserade områden som inom mer allmänt förekommande medicinska verksamhetsområden. Norden, Sydeuropa, Östeuropa och arabländerna dominerar som bosättningsländer för de aktuella patienterna.

De sjukhus som sålt vårdplatser har uppenbarligen inte gjort detta i syfte att dra direkt ekonomisk nytta av insatserna. Avgifter har debiterats efter modeller som inneburit täckning av självkostnaden.

Nära hälften av landstingen har i sina enkäter angett att de har kapacitet att i begränsad omfattning ta emot utländska patienter för specialistvård.

Det tycks av olika skäl vara svårt att få till stånd ett systematiskt utnyttjande av sjukvårdshuvudmännens anläggningar för vård av utländska patienter. Därför finns planer på att vid olika anläggningar som inte ägs av sjukvårdshuvudmännen med privat finansiering erbjuda läkarvård till utlänningar. Sådana planer finns bl. a. för hjärtkirurgi i Göteborg. Det skall tilläggas att Swedehealth ser försäljning av vårdplatser som en intressant affärsmöjlighet.

3.4.4 *Utbildning av utländsk personal i Sverige*

En annan form av kunnandeexport utgör insatser för att i Sverige utbilda personal från andra länder. Förutom de ovan nämnda projekten och att utländska medborgare antas vid ordinarie utbildningsvägar har några landsting i systematiska former tagit emot utländsk personal för utbildning.

I olika omgångar har ett 50-tal vietnameser utbildats vid bl. a. Akademiska sjukhuset, Halmstads och Sundsvalls lasarett. Landstinget i Jönköpings län (Munksjöskolan) har via LIC lämnat offerter på utbildning av ortopedtekniker från bl. a. Irak. Liknande förfrågningar har kommit från Sweho angående utbildning för Libyen.

3.4.5 *Övriga landstingsinitiativ*

Även bland andra sjukvårdshuvudmän än de som gjort konkreta insatser för tjänsteexport tycks finnas ett betydande intresse att i olika former ställa kunnande till förfogande i exportsammanhang. Detta framgår bl. a. av svaren på en enkät som under 1981 tillställdes landstingen som ett led i det utredningsarbete som föregick bildandet av Swedehealth.

Under senare tid har det också inom bl. a. sjukvårdsförvaltningarna i Stockholm och Göteborg förts konkreta diskussioner om förutsättningarna för export av sjukvårdskunnande. Inriktningen på och formerna för sådana engagemang har dock varit svåra att precisera på grund av framför allt svårigheterna att hitta rätt samarbetspartner. De begränsningar som kommunallagen innebär för en mer systematisk insats från landstingens sida har också upplevts som ett problem. Genom bildandet av Swedehealth har skapats en ny inkörsport till samarbete. Kvar står dock frågan om hur de enskilda landstingen i praktiken kan samverka med Swedehealth — och de privata företagen — för att föra ut sitt kunnande.

3.4.6 *Swecare Foundation*

Bland organ som gör insatser för att marknadsföra svenskt vårdkunnande i utlandet finns också Swecare Foundation.

Swecare har bildats för att främja export av svenskt hälsovårdskunnande i form av hela hälsovårdssystem, anläggningar, utrustningar samt drift och underhåll av anläggningar. Bland medlemmarna ingår landstingsförbundet tillsammans med ett antal tillverknings-, konsult- och entreprenadföretag.

Swecares verksamhet, som inleddes hösten 1978, har hittills varit mindre framgångsrik, åtminstone om framgång mäts i projekt genomförda i organisationens eget namn, vilket från början var målet.

Sedan ledningsansvaret för organisationen i juli 1981 överfördes till exportrådet har vissa förändringar skett i verksamheten. Antalet medlemmar har reducerats. Idén om att göra affärer på egen hand har släppts. Affärsuppgörelserna överläts på de deltagande företagen och Swecare tar på sig rollen som företrädare för det officiella Sverige i de fall detta behövs. Genom knytningen till exportrådet har förutsättningar skapats för en mer systematisk hantering av marknadsbevaknings- och marknadsföringsfrågorna.

Under våren 1983 har Swecares styrelse låtit utföra en utvärdering av sin verksamhet och också tagit beslut om en rekonstruktion av organisationen.

Som bas för försöket, att starta om verksamheten i Swecare, har förts en omfattande diskussion om organisationens mål, verksamhetsformer och resursbehov. Ramarna för Swecares fortsatta aktiviteter är i huvudsak följande.

Swecare skall genom sin anknytning till både samhälle och näringsliv vara det officiella exportfrämjande organet inom vårdsektorn. Swecare skall agera som en brygga mellan kundens olika beslutsinstanser och de svenska parterna i en presumtiv affär. Swecare, som arbetar icke-kommersiellt, kommer att sprida information om svensk sjukvård, dess kunnande och produkter hos kunderna samt kommer till de svenska medlemmarna att förmedla tips om sjukvårdsprojekt och kontaktpersoner på de internationella marknaderna. Swecare kommer att ta initiativ till gemensamma framträdanden på mässor, utställningar och symposier. Swecare kommer att biträda företag och myndigheter i samband med blandkommissionsmöten, delegations- och ministerbesök. Swecare kommer att på uppdrag av medlemmarna lämna draghjälp i marknadsföringssituationer och vid behov följa upp medlemmarnas kontakter på hög officiell nivå hos kunden. Swecare beräknar efter en värvningskampanj i början av hösten kunna starta sin nya verksamhetsperiod vid slutet av 1983.

3.4.7 *Expolaris International AB*

Med syftet att ge service åt i första hand småföretagen i länet verkar i Västerbotten ekonomiska föreningen Expolaris. Föreningen har ca 200 medlemmar. Den service Expolaris erbjuder är dels en permanent utställning av industrins produkter, dels konsulttjänster inom framför allt områdena marknadsföring och försäljning. Verksamheten omsätter ca 5 Mkr per år och finansieras av dels intäkter från utställningsverksamhet och konsultuppdrag, dels årliga driftsbidrag från landstinget i Västerbottens län, Skellefteå och Umeå kommuner.

Expolaris beslöt för något år sedan att internationellt marknadsföra mjuk- och hårdvara kring yrkesutbildning. För att sälja idén och genomföra eventuella projekt har bildats ett särskilt bolag – Expolaris International AB (EIAB). Detta ägs av Expolaris ek. för. och AC-invest, som är ett regionalt investmentbolag för Västerbotten. Driftskapital för EIAB kommer, i den mån intäkterna för verksamheten inte är tillräckliga, från landstinget, Skellefteå och Umeå kommuner samt länsstyrelsen i Västerbottens län. Den

årliga kostnaden hittills har uppgått till ca 300 000 kronor, varav merparten fått täckas av driftsbidrag.

Resultaten av EIAB:s verksamhet har hittills varit blygsamma. Bolaget har offererat i flera länder, vilket har givit tre kontrakt som dock samtliga haft liten omfattning. EIAB har gjort en analys av yrkesutbildningen i ett antal orter i Egypten. Man har vidare gjort det inledande arbetet på att bygga upp yrkesutbildningen i Bahrein. Expolaris kontrakt kom att löpa över ett år och man hade under den tiden fem personer stationerade i Bahrein. Dessa rekryterades från såväl det kommunala skolväsendet som AMU och den statliga skoladministrationen. För närvarande driver EIAB ett annat projekt i Bahrein, som innebär utbildning av hotell- och restaurangpersonal. Kontraktet innefattar insats av en man under sammanlagt två år.

I de två först nämnda projekten, som EIAB hoppats skulle bli väsentligt större, blev man efter de inledande faserna utkonkurrerade av tyska resp. engelska intressenter. I ett annat projekt där EIAB deltog i anbudsgivningen togs ordern av en delstatsregering i Canada.

Trots att framgångarna varit små hittills avser emellertid EIAB att fortsätta sin verksamhet i stort enligt oförändrad strategi. Man avser att rikta in sig på engelskspråkiga länder i Mellanöstern och Sydostasien. Förutom yrkesutbildning vill man lyfta fram sjukvård och regional planering som kompetensområden.

Lansering av sjukvårdskunnande sker på särskild begäran från landstinget. I sin marknadsföring av den sektorn replierar EIAB på främst regionsjukhuset i Umeå. Ett par offerter har lagts på projekt inom vårdsektorn och kontakter kring konkreta projekt har förekommit mellan entreprenadföretag och EIAB.

3.4.8 *Port of Gothenburg Consultancy AB*

Port of Gothenburg Consultancy AB (PGC) bildades 1980 med det uttalade syftet att vara ett instrument för export av hamn- och stuverikunnande. Bolagets affärsidé är att ta vara på det kunnande som byggts upp och kontinuerligt utvecklas inom såväl hamnförvaltning som stuveri samt att utnyttja detta kunnande för att ge draghjälp åt svensk industri. PGC ägs av Göteborgs Frihamns AB och Göteborgs Stuveri AB, som båda är helägda kommunala bolag.

En väsentlig grund för verksamheten i PGC är hamnens internationella kontakter som byggts upp bl. a. genom att såväl hamnförvaltningens som stuveriets tjänstemän aktivt deltagit i olika internationella organisationer. Detta liksom den höga tekniska nivån på verksamheten har bl. a. lett till att hamnen fått ta emot ett stort antal studiebesök och även förfrågningar om att bistå olika länder i utbyggnad och utveckling av hamnar.

Under 1970-talet gjordes inga direkta ansträngningar för att dra kommersiell nytta av kontaktnätet och det internationella intresset för Göteborgs hamn. Vid tre tillfällen under 1970-talet anordnade emellertid Göteborgs hamn s. k. Port training courses. Dessa kurser, som drivs i UNCTAD:s regi har inriktning på främst hamnpersonal från u-länder. Kurserna kan ses som ett försök att åtminstone indirekt föra ut hamnens kunnande på den internationella marknaden. Den utlösande faktorn för bildandet av PGC var emel-

lertid en kontakt som öppnade möjlighet för Göteborgs hamn att delta i ett hamnprojekt i Saudi-Arabien. Hamnens ledning bedömde det lämpligt att den delen av verksamheten lades i ett särskilt bolag. Skälen var främst att projektet skulle medföra ganska stora affärsrisker för hamnen och kräva samarbete på kommersiella villkor med privata företag.

Basen för PGC:s verksamhet är hamnförvaltningens stora tekniska avdelning, kunnandet i stuviet om administration och godshantering samt möjligheten att utnyttja Skandiahamnen och de andra moderna ytterhamnarna som referensobjekt.

Dessa basförutsättningar ger enligt PGC:s egen bedömning bolaget möjligheter att sälja tjänster inom framför allt planering och drift av hamnar. PGC framhåller följande områden inom vilka man anser sig ha ett unikt kunnande:

- ☐ *teknik*, framför allt utarbetande av kravspecifikationer på utrustning
- ☐ *konstruktion*, utarbetande av kravspecifikationer och underlag för upphandling
- ☐ *operation*, uppläggning av logistik, fysisk hantering och dokumentation
- ☐ *utbildning*, uppläggning av utbildningsprogram och genomförande av utbildning inom godshantering och hamnadministration.

PGC:s policy är att på egna meriter gå in som partner i olika projekt, men att därvid repliera på den marknadskunskap, marknadskontakt och vana vid utlandsaffärer som olika privata företag besitter. Mot den bakgrunden inriktar sig bolaget på att från projekt till projekt liera sig med skilda konsultföretag, tillverkningsföretag och rederier. PGC:s strategi är att gå in i samsarbetsprojekt på samma villkor som privata företag. Bolaget är följaktligen berett att ta på sig betydande affärsrisker. Formellt inriktar sig PGC på att i anbudsfasen agera tillsammans med olika partners i joint-venture-form. Om projektet kommer till utförande skall PGC kunna agera likaväl i rollen som huvudoperatör som i underleverantörsrollen.

PGC:s verksamhet är ännu i sin linda. Ambitionen hittills har varit att känna sig fram på marknaden och att göra klart på vilka marknader bolaget har chans att förkvalificera sig för att få komma med i anbudsgivning på kommande projekt. Offerter på större projekt har hittills lämnats i Saudi-Arabien och Mexico.

Som underleverantör till ett annat göteborgsföretag har PGC genomfört en relativt liten konsultinsats i Portugal. Inom utbildningsområdet har kontrakt tecknats om utbildning av kinesisk personal i hamnlogistik. F. n. förbereds på uppdrag av det norska biståndsorganet NORAD en utbildningsinsats för fyra hamnar i Tanzania. PGC har också offererat utbildning till Syd-Yemen.

Marknadsstudier har gjorts i ett ganska stort antal länder i Nordafrika, Mellersta Östern, borte Asien, Syd- och Mellanamerika. PGC har också fört diskussioner om samarbete med hamnarna i London och Amsterdam samt de större svenska hamnarna.

Port of Gothenburg Consultancy AB har hittills inte haft några egna personella resurser. Bolaget har replierat på hamnförvaltningens och stuvriets personalresurser. Målet är dock att förse bolaget med en fast, men liten, egen personell organisation.

3.4.9 Export av kunnande om fjärrvärmeteknik

I samtliga stora svenska kommuners energiverk finns en lång erfarenhet av och ett stort kunnande om fjärrvärme och fjärrvärmeteknik. I stora delar av projekterings- och anläggningsfaserna av en fjärrvärmeutbyggnad finns den unika kompetensen hos konsulter och entreprenadföretag, medan kommunerna har ett överlägset kunnande i fråga om övergripande planering, management, drift och underhåll.

Svenska Värmeverksföreningen – och särskilt företrädare för energiverken i Göteborg, Malmö, Södertälje och Uppsala – har tillsammans med bl. a. Sveriges Exportråd och byggforskningsrådet diskuterat möjligheterna att via en kombination av unikt kunnande hos kommuner resp. privata företag åstadkomma en slagkraftig export inom fjärrvärmeområdet. Som unikt kommunalt kunnande i sammanhanget har gruppen identifierat framför allt planering av energiförsörjning, drift och underhåll av anläggningar samt management.

Flera intressanta marknader för svensk fjärrvärmeteknik och kunnande om fjärrvärmesystem har identifierats. Länder som USA, Canada, Italien, Nederländerna och Västtyskland har på olika sätt framträtt som värda att bearbeta vidare. Energiverken i Uppsala har sedan flera år en tjänsteman utlånad till fjärrvärmeprojekt i USA. Företrädare för svenska energiverk har också deltagit i symposier, seminarier o. d. som syftat till allmän marknadsföring av svensk teknik och svenskt systemkunnande.

Energiverken i Göteborg är involverat i konkret samarbete med privata företag. Företaget Svensk Byggsystem AB (SBS) som planerar, projekterar och bygger fjärrvärmesystem, har tillsammans med konsultföretaget VIAK offererat förstudie- och planeringsinsatser för fjärrvärme på två orter i USA. Marknaden har studerats, projekt identifierats och offerter utarbetats med stöd av personal från Energiverken och det har förutsatts att personal från Energiverken medverkar i genomförande av projekten. Till bilden hör att de två samverkande företagen för marknadsföringen i USA utnyttjat en konsult med lång erfarenhet av USA-marknaden, bl. a. som anställd av Sveriges Exportråd. Projekten har fått ekonomiskt stöd genom Svensk Projektexport.

Offertarbetet har under försommaren 1983 följts upp i USA, varvid en tjänsteman från Energiverken deltagit. Om offerten resulterar i kontrakt på genomförande kommer Energiverken i Göteborg att sätta in ytterligare personella resurser i projektet. Med utgångspunkt från de förutsättningar som nu gäller kommer Energiverken att lösa detta genom att ställa tjänstledig personal till företagets förfogande. Från såväl företagets som Energiverkens sida har man dock hellre sett en lösning där Energiverken som organisation kunnat delta tillsammans med företagen i projekten.

3.4.10 Göteborgs Stads Verkstäder

Göteborgs Stads Verkstäder (GSV) är en kommunal verkstad som ursprungligen upprättades för att sköta underhåll av de kommunala förvaltningarnas fordonspark. GSV lyder under styrelsen för renhållningsverket.

Av olika skäl har GSV:s kapacitet inte helt tagits i anspråk av övriga

förvaltningar. Kapacitetsöverskottet har till viss del avsatts hos kunder utanför kommunen. Så har t. ex. televerket lagt delar av fordonsunderhållet hos GSV. Kapacitetsöverskottet har emellertid också utnyttjats för att utveckla och tillverka produkter som används inom den kommunala verksamheten. Bland produkter som utvecklats av GSV kan nämnas sopkomprimatorer och viss annan sophanteringsutrustning samt mobila tandvårdskliniker. De senare kan också anpassas till andra vårdändamål. GSV tillverkar också viss utrustning för passagerarterminaler till hamnar samt spårväxlar. Ca 20 % av GSV:s kapacitet, vilket motsvarar ca 10 Mkr av omsättningen, avsätts utanför de kommunala förvaltningarna i Göteborg.

Framförallt sophanteringsutrustningen och de mobila klinikerna har väckt stort intresse både inom och utom landet. GSV:s möjligheter att göra affärer med sina produkter begränsas dock av kommunallagens bestämmelser om kommunal affärsverksamhet. För att ändå ta till vara de produkter, produktidéer och den utvecklingskapacitet som finns hos GSV, har GSV sökt samarbete med privata företag.

För sophanteringsutrustningen har också ett avtal tecknats med ett företag som innebär att företaget i fråga sköter marknadsföring och försäljning i Sverige. Utrustningen tillverkas dock fortfarande i GSV:s verkstäder. Olika samarbetsavtal har också tecknats med företag i Norge, Finland och Japan.

GSV bedömer möjligheterna som goda att avsätta flera av sina produkter på export. Tillsammans med en finsk samarbetspartner har GSV offererat en anläggning för avfallshantering i Moskva. Mobila kliniker har offererats till flera länder. Sedan hösten 1982 finns en referensanläggning i form av en mobil klinik som köpts av Folktandvården i Göteborgs kommun. GSV kommer också att utrusta en demonstrationsenhet som kan visas upp direkt hos potentiella köpare i olika länder. För marknadsföringen har visst samarbete inletts med Swedehealth AB.

Som framgår av beskrivningen ovan omfattar GSV:s verksamhet i huvudsak utveckling och produktion av hårdvara. GSV besitter emellertid också tillsammans med övriga delar av renhållningsverket mycket goda kunskaper om behov av, krav på och möjliga lösningar på processer och system inom framför allt renhållningsområdet. GSV har därför också i olika sammanhang erbjudit även mjukvara, som dock genomgående knutits till offerter på utrustning.

Renhållningsverket i Göteborg har också ambitionen att utnyttja sina kunskaper i teknikupphandlingssammanhang. Hösten 1982 beslöt renhållningsstyrelsen att av Bröderna Brodd i Skänninge köpa in en prototyp av snabbgående redskapsbärare för renhållning, vinterväghållning och parkskötsel. Denna upphandling är resultatet av ett utvecklingsarbete som pågått under ett par år och som i huvudsak finansierats av STU och till mindre del av Göteborgs kommun. Vi återkommer mer i detalj till teknikupphandlingsfrågorna i kap. 6.

3.4.11 *Övriga insatser från Göteborgs, Stockholms och Malmö kommuner*

Göteborg

Under 1981 hade Göteborgs kommun överläggningar med ett antal företag som bedömdes kunna vara intresserade av att utnyttja kommunalt kunnande i sin exportverksamhet. Diskussioner om förutsättningar och former för kommunal tjänsteexport fördes också med bl. a. handelsdepartementet, exportrådet och SIDA. Internt i kommunen har också förberedelser gjorts för att det skall bli möjligt att på ett aktivt sätt utnyttja det kommunala kunnandet i exportprojekt.

Kommunens näringslivssekretariat har fått i uppdrag att vara samordnare och kontaktorgan i frågor avseende kommunens medverkan i företags tjänsteexport. I den uppgiften ingår bl. a. att kartlägga de resurser som kommunen kan ställa till förfogande i tjänsteexportprojekt och att informera tänkbara samverkansparter om dessa resurser. Denna inventering innefattar dels att avgränsa de områden där Göteborgs kommun i sin organisation besitter ett unikt kunnande dels att peka ut de personer som inom varje fackområde är lämpade och har intresse för att delta i exportprojekt.

I näringslivssekretariatets samordningsuppgift har också förutsatts ingå att teckna samarbetsavtal med privata företag i projekt där flera kommunala förvaltningar deltar. De gjorda förberedelserna innebär att det i Göteborgs kommun finns en god beredskap för att med kommunalt kunnande stötta företagens exportaktiviteter.

Stockholm och Malmö

Inom det primärkommunala verksamhetsområdet har intresset för tjänsteexport i såväl Stockholm som Malmö kommuner hittills varit mindre än i Göteborg. I det program för näringslivs- och sysselsättningspolitik i Stockholm som antogs av kommunfullmäktige hösten 1982 har emellertid drätselnämnden fått uppdraget att utarbeta förslag till kommunens medverkan i systemexport.

Vidare har några av de tekniska förvaltningarna i Stockholms kommun gett tjänstledighet till enskilda anställda som arbetat för privata företag i deras exportprojekt och deltagit i olika marknadsföringsaktiviteter utomlands. Tillsammans med Storstockholms Lokaltrafik har gatukontoret också övervägt ett mer långtgående engagemang tillsammans med en konsultgrupp.

Förutom de ovan redovisade insatserna inom sjukvårdsområdet och fjärrvärmeförsörjning har Malmö kommuns aktivitet på tjänsteexportområdet begränsats till att bevilja enskilda tjänstemän ledighet för utlandsuppdrag.

3.5 Avtal mellan företag och kommuner

Behovet av ett samarbete mellan företag och kommun, som går längre än möjligheten att få utnyttja tjänstlediga befattningshavare i kommunen, har i

några fall lett till diskussioner om konkret samverkan. I ett par fall har planerna av olika skäl ännu inte realiserats. Det finns emellertid också exempel på att formella avtal ingåtts mellan kommuner och privata företag. Tre sådana avtal redovisas i de följande avsnitten.

3.5.1 *Samarbetsavtal Göteborgs Trafik AB – ASEA*

Mellan Göteborgs Trafik AB (GTAB) och ASEA har träffats ett avtal om samverkan kring export av kunnande om spårvagnar och spårvägsdrift. Bakgrunden till avtalet är att Göteborgs spårvägar (GS) av ASEA beställt en provserie av en ny spårvagnsgeneration.

GS:s order har skapat förutsättningar för ASEA att marknadsföra spårvagnar och spårvägs-kunnande på exportmarknaden. ASEA har för avsikt att starta den internationella marknadsföringen av den nya spårvagnsgenerationen så snart som den första pilotvagnen levererats till Göteborg. ASEA har i det sammanhanget ansett att slagkraften skulle öka om man ges möjlighet att utnyttja det kunnande om spårvagnsdrift som finns i Göteborgs kommun. ASEA har därför önskat att, allteftersom deras marknadsföring utvecklas, köpa tjänster från GTAB.

Som en första etapp har ett avtal träffats som innebär att ASEA hos GTAB lagt ut ett uppdrag om ca ett manår. Uppgiften består av två delar. Den första innebär att beskriva spårvägssystemet i Göteborg och de faktorer som på olika sätt påverkar utformningen av ett spårvägssystem och i sista hand fordonen. Den andra delen omfattar en analys av utvecklingstrenden i Europa och syftar till att belysa de faktorer som påverkar den framtida utvecklingen av spårvagnar och de tekniska lösningar som erfordras för att möta olika krav.

Resultaten av de beställda studierna skall användas dels för att sprida information till presumtiva spårvagnskunder, dels som underlag för ASEA:s vidareutveckling av spårvagnar. ASEA har också aviserat att man på lite sikt ser andra uppdrag där hjälp skulle behövas från GTAB.

Som exempel har nämnts att den dag ett exportprojekt tar konkret form vore GTAB utomordentligt lämpade att utarbeta underhålls- och skötselinstruktioner samt medverka i utbildning av kundens personal.

3.5.2 *Avtal Göteborgs brandnämnd – Ericsson Telemateriel AB*

Göteborgs kommun och Ericsson Telemateriel AB (LMS) har sedan 1977 bytt erfarenheter om utveckling av larmsystem för kommuner. Kommunen har installerat LMS s. k. HAL-system för att överföra larm från olika byggnader och installationer till larmcentralen. Kunnandet om de olika delarna i larmkedjan är fördelat mellan kommunen och LMS.

Under hösten 1982 slöts ett samarbetsavtal mellan Göteborgs kommun och LMS som syftar till att med utgångspunkt från parternas kunnande uppnå effektivast möjliga larmkommunikationssystem baserat på HAL-systemet.

Samarbetet avses omfatta flera delmoment. Kommunen ställer anlägg-

ningen till LMS förfogande som referensobjekt. Kommunen ställer mot särskild ersättning anläggningen till förfogande för utbildning av LMS personal och/eller kunder.

I avtalet konstateras att LMS vid marknadsföring av HAL-systemet kan behöva biträde av personal från kommunen. Kommunen åtar sig att på begäran av LMS, mot ersättning, ställa personal till LMS förfogande för uppdrag i samband med marknadsföring. För varje sådan insats förutsätts att särskilt avtal upprättas mellan kommunen och LMS. Kommunen förbehåller sig att vid varje tillfälle avgöra om man anser sig dels kunna ställa personal till förfogande för uppdraget, dels acceptera villkoren i övrigt för att tillhandahålla personal. Det senare förbehållet avser bl. a. personalens anställningsförhållanden under den aktuella tiden.

Kommunens åtaganden innebär ingen exklusiv rätt för LMS att nyttja kommunens personal.

3.5.3 *Samarbetsavtal Göteborgs kommun – AB Volvo*

Under 1981 slöts ett samarbetsavtal mellan Göteborgs kommun genom Spårvägsstyrelsen (GS) och AB Volvo, Transportsystem (Volvo). Avtalet avser samarbete för utveckling av system för planering och ledning av kollektiva persontransporter.

I avtalet anges ett antal områden som vart och ett skall bearbetas som fristående projekt. Projekten inleds med förstudier och övergår därefter i kravspecifikation, systemutveckling samt utprovning och uppföljning fram t. o. m. idrifttagande. För varje projekt upprättas ett särskilt projektavtal.

I ramavtalet mellan GS och Volvo regleras bl. a. praktiska förhållanden som projektledning, kostnader och kostnadsfördelning mellan parterna. I fråga om äganderätten till erhållna resultat och system fastslås att denna tillkommer Volvo efter avslutade projekt. GS tillförsäkras, sedan varje projekt slutförts, obegränsad nyttjanderätt inom sitt trafikområde, till alla system och annat som samarbetet genererat. Detta innefattar också alla konstruktioner, uppfinningar, patent och annat som kan vara förenade med upphovsrätt.

Samarbetsavtalet är primärt ett teknik- och systemutvecklingsavtal. Frågan om samarbete vid t. ex. marknadsföring av framtagna produkter och system regleras inte i avtalet. Parallellt med att samarbetet utvecklas, inom den ram avtalet ger, pågår emellertid också samverkan i bl. a. marknadsföring och genomförande av projekt utomlands. Samverkan har hittills i huvudsak skett genom att Volvo utnyttjat tjänstlediga anställda i Göteborgs kommun (jfr avsnitt 3.3.1). Från både kommunen och Volvo har emellertid uttryckts önskemål om ett direkt samarbete parterna emellan. Bl. a. har planerats seminarier om kollektivtrafikfrågor, där Göteborgs kommun och Volvo tillsammans står som ansvariga för programmet. Seminariets syfte är att visa hur Göteborg med hjälp av Volvo lägger upp sin kollektivtrafik och hur dessa lösningar skulle kunna anpassas till utländska förhållanden.

3.6 Tillverknings- och tjänsteproducerande företag ägda av landsting och kommuner

Flera av de företag som genom olika konstruktioner direkt eller indirekt ägs av landsting och kommuner bedriver exportverksamhet.

Landstingens Inköpscentral (LIC) exporterade under 1982 för ca 160 Mkr. Exporten avser i huvudsak olika förbrukningsvaror och större systemleveranser av utrustning inom sjukvården. LIC har hittills inte försökt sälja mjukvara. I samband med en leverans till en ortopedverkstad i Irak har dock LIC erbjudit sig att ordna utbildning för irakisk personal i Sverige (jfr avsnitt 3.4.4).

Sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri) har genom Spri-Konsult AB kapacitet och kunnande som kan ställas till förfogande i exportsammanhang. Spri-Konsult har ett unikt kunnande inom framför allt övergripande sjukvårdsplanering, dimensionering och utrustning av sjukhus.

Spri-Konsult har hittills inte aktivt marknadsfört sina tjänster i utlandet. Man har emellertid anlitats av ett svenskt konsultföretag som lämnat offert på ett stort sjukvårdsprojekt i Saudi-Arabien. Om anbudet antagits skulle Spri-Konsult ha svarat för att upprätta sjukvårdsplaner. Ett annat av Spri-företagen — Spri Materialprovning AB — har tillsammans med bl. a. landstinget i Stockholms län deltagit i ett SIDA-finansierat sjukvårdsplaneringsprojekt i Portugal. I ett senare skede av detta projekt, som innefattar projektering av ett sjukhus deltar Spri Materialprovning som teknisk konsult åt Sweho som har ansvaret för projekteringen.

Kommun-Data AB har under det senaste året intensifierat sina exportansträngningar. Företaget har ett samarbetsavtal med Teleplan AB, som bl. a. innefattar installation, drift och underhåll av ett patientadministrativt system i Dubai. Dubais grannländer har visat intresse för systemet. Även Kommun-Datas datasystem för laboratorieverksamhet har väckt intresse internationellt.

Kommun-Data är också engagerat i andra utvecklingsprojekt som rör datorsystem inom sjukvård, utbildning, samhällsplanering och stadsmätning. Flera av dessa system kan bli aktuella på utlandsmarknaderna.

SOS Alarmering AB (SOSAB) har tillsammans med televerket och Stan-Saab (numera SRA) utvecklat SOS-alarmeringssystemet. Systemkunnandet finns hos SOSAB. Innehållet i och uppbyggnaden av SOS-systemet är unikt i världen. Även tekniken är högt utvecklad.

Flera länder har visat stort intresse för SOS-systemet. SOSAB har dock inte förmått svara upp mot detta på grund av att man varit fullt engagerad i att bygga ut systemet i Sverige.

K-konsult är ett av Sveriges största tekniska konsultföretag med verksamhet inom områdena samhällsplanering, mark-vatten-avfall, byggnadsprojektering, byggadministration, byggkonstruktion, energi och VVS samt el och tele.

K-konsult har — förutom sin starka förankring på den svenska marknaden — också på olika sätt kommit in på den internationella marknaden. K-konsult har haft uppdrag åt bl. a. SIDA. Man har också tillsammans med svenska hårdvarutillverkare offererat projekt på skilda exportmarknader. K-konsult försöker också att separat sälja konsulttjänster utomlands. Genom sitt dot-

terföretag Swede-Water avser K-konsult att sälja turn-key-projekt på bl. a. va-området. Avsikten är att Swede-Water skall svara för projektering, uppförande och drift av anläggningar. Ett intimt samarbete med svensk industri och möjligheten att utnyttja bl. a. driftskunnandet i kommunerna är hörnstenar i affärsidén.

Bibliotekstjänst AB är ett företag som i huvudsak säljer varor och tjänster till de svenska biblioteken. Bibliotekstjänst är också ett service-, utvecklings- och rationaliseringsorgan för biblioteken. Bland företagets viktigaste tjänster och varor kan nämnas sambindningen, BUMS-systemet samt materialproduktion och försäljning.

Sambindningssystemet innefattar dels information till biblioteken om nyutkommande litteratur, grammofonskivor m. m., dels central bindning i biblioteksband för bibliotekens räkning. BUMS (Bibliotekstjänsts Utlånings- och Mediakontrollsystem) är ett databaserat system för katalogisering, låneregistrering m. m. Genom Btj-produkter AB erbjuder Bibliotekstjänst dels konsulttjänster för bl. a. planlösningar, inredning och utrustning av bibliotekslokaler, dels produkter för inredning av bibliotek.

Btj-produkter arbetar också på exportmarknaden. Arabländerna i Mellanöstern och Nordafrika samt öststaterna är viktiga kunder. Planer finns också att lansera andra delar av Bibliotekstjänsts sortiment – bl. a. BUMS – på exportmarknaden.

3.7 Exempel på ej genomförda projekt

Utöver exempel på projekt där företag utnyttjat kommunalt anställda i exportsammanhang har vi i våra kontakter med företag, kommuner och landsting fått kännedom om ett antal projekt där planer funnits på att i olika former utnyttja kommunalt kunnande. Samtliga de projekt vi kortfattat beskriver i fortsättningen har dock av olika anledningar ej blivit utförda. Skälen för detta varierar. I några fall har det svenska företaget konkurrerats ut av utländska leverantörer. I andra fall har projektet aldrig kommit till utförande.

3.7.1 *Universitetssjukhus i Alger*

Inom ramen för samarbetsavtal mellan Sverige och Algeriet aktualiserades vid mitten av 1970-talet en svensk insats för uppförande av ett universitetssjukhus i Alger. Projektet har – tillsammans med andra samarbetsfrågor – diskuterats vid flera blandkommissionsmöten och andra officiella överläggningar mellan de två staterna. Under handläggningen av frågan inom regeringskansliet har också Swecare i olika omgångar varit inkopplat.

I samförstånd med den svenska regeringen har ett sjukhus av den diskuterade utformningen projekterats av det svenska företaget Unikonsult. Projekteringen har följts av att entreprenadföretaget ABV lagt en offert på uppförande, utrustning och drift av sjukhuset.

I samband med offertarbetet sökte ABV via socialdepartementet och Swecare kontakt med landstinget i Stockholms län för att diskutera möjlighe-

terna att utnyttja landstingets kunnande. ABV:s önskemål omfattade flera insatsområden:

- ☐ konsulttjänster i planerings- och upphandlingsfrågor
- ☐ medverkan i en lednings- och samordningsgrupp som tillsammans med personal hos beställaren skall ha det samlade ansvaret för att ta sjukhuset i drift
- ☐ medverkan från svensk personal i Algeriet, dels för idrifttagning, dels som assistans till beställarens personal i den löpande driften
- ☐ utbildning i Sverige av beställarens personal.

ABV:s ursprungliga önskemål var att teckna en överenskommelse med landstinget som omfattar alla de angivna momenten. Från landstingets sida har man emellertid varit tveksam till ett så långtgående samarbete. Delvis har detta berott på att man varit osäker om möjligheterna att avstå personal för tjänstgöring i Algeriet i den omfattning som ABV aviserat. Framför allt har dock landstingets engagemang bromsats av att man är tveksam till om ett så omfattande engagemang är förenligt med den kommunala kompetensen.

Resultatet har blivit att landstinget och ABV har kommit överens om att ABV vid behov får utnyttja administrativ personal inom landstinget för konsult- och rådgivningsinsatser. Berörda personer förutsätts utföra dessa insatser under tjänstledighet från sin landstingsanställning. Till bilden hör att projektet fortfarande befinner sig i förhandlingsskedet och att de massiva insatserna från landstinget ännu inte aktualiserats.

3.7.2 Tunnelbanebyggen i bl. a. Bagdad

Svenska konsult- och entreprenadföretag har i olika sammanhang lämnat offert på tunnelbaneprojekt i utlandet. I projekt som rört Korea och Singapore har SL och gatukontoret i Stockholm kontaktats av olika företag.

Ett annat exempel rör byggande av tunnelbana i Bagdad. Projektet har mycket stor omfattning och har delats in i ett antal etapper. För anbudsgivning på en av de första etapperna har flera av de större svenska konsulterna samverkat under namnet Metro Group. I utarbetandet av offerten har Metro Group vänt sig till SL och gatukontoret för att utnyttja deras kunnande om bl. a. bergarbeten och tunnelbanedrift.

I samband med samarbetet i offertskedet har också förts underhandsdiskussioner om en mer omfattande medverkan från SL och gatukontoret både i genomförande av de offerterade insatserna och eventuella engagemang tillsammans med Metro Group i senare etapper av projektet. Insatser som underkonsult eller annan form av hårdare knytning av de kommunala intressenterna till projektet fanns då i bakgrunden. För närvarande finns dock ingen grund för ett sådant samarbete. Den aktuella etappen tillföll en av Metro Groups utländska konkurrenter. Dessutom har hela projektet avstannat som följd av fientligheterna mellan Irak och Iran.

3.7.3 Upprustning av infrastruktur och kommunal service i Nairobi

Vid ett officiellt svenskt delegationsbesök i Nairobi under 1980 belystes från stadens sida olika problem kring infrastruktur och kommunal service. Idén om en svensk insats för att lösa problemen fångades upp av representanter för Västsvenska handelskammaren i Göteborg. Via ett samverkansorgan för tjänstproducerande företag i västsverige, Gotcham Group, följdes den första kontakten upp såväl i Nairobi som i Göteborg. Studiebesök och överläggningar har så småningom lett till att Gotcham Group för Nairobi City Council offererat förstudier inom områdena brandförsvar, avfallshantering, dagvattenhantering och verkstad för kommunala fordon. Offerten har utformats i samarbete med Göteborgs kommun. Kommunen har också förutsatts medverka i det praktiska genomförandet av projektet. Kommunens medverkan har fyllt flera syften. Den har gett Gotcham Group en tillförlitlighetsgaranti hos kunden. Anläggningar och system i Göteborg har tjänat som referensobjekt. Kommunens företrädare har till kollegor i Nairobi förmedlat synpunkter på vikten av att verksamheten inom de aktuella områdena fungerar och förklarat hur vi i Sverige integrerat de berörda områdena i samhällsservicen. Slutligen har avsetts att kommunen skulle bidra med kunnande när de erbjudna studierna utförs.

Insatsen av kommunalt kunnande har förutsatts ske via tjänstlediga anställda hos berörda kommunala förvaltningar. I sammanhanget har emellertid också diskuterats en mer omfattande kommunal medverkan, om de offererade förstudierna skulle leda till stora genomförandeinsatser.

Hela projektet ligger för närvarande i träda. En orsak till detta är svårigheterna att klara finansieringen. Försök har gjorts via SIDA som dock åtminstone tills vidare avböjt medverkan. Till bilden hör dessutom att det uppenbarligen förekommit vissa förändringar i både den politiska ledningen och förvaltningsapparaten i Nairobi, vilket bromsat aktiviteten på köparsidan.

3.7.4 Drift av sportanläggning i Saudi-Arabien

Ett svenskt konsultföretag (Hifab) lade vid årsskiftet 1981/82 offert på drift av en stor sportanläggning i Saudi-Arabien. Anläggningen var uppförd och utrustad och innehåller arenor för både utomhus- och inomhusidrott. Det som efterfrågades var framför allt tränare, instruktörer och personal för drift- och underhåll av anläggningarna.

Hifab:s offert utarbetades på mycket kort tid. För att få underlag för att bedöma möjligheterna att lösa tränar- och instruktörsfrågan togs vissa kontakter med Gymnastik- och Idrottshögskolan. De delar som rörde drift- och underhållsinsatserna utarbetades dock utan direkt kontakt med förvaltningar eller personer med erfarenhet av den dagliga driften. Bakgrunden var att man från företagets sida inte hade några etablerade kontakter med sådana myndigheter eller personer och att den korta tid som stod till förfogande inte medgav att man sökte sådana.

I efterhand har man från Hifab:s sida bekräftat att det skulle ha varit en stor fördel att i offertarbetet repliera på någon eller några kommuner. Man

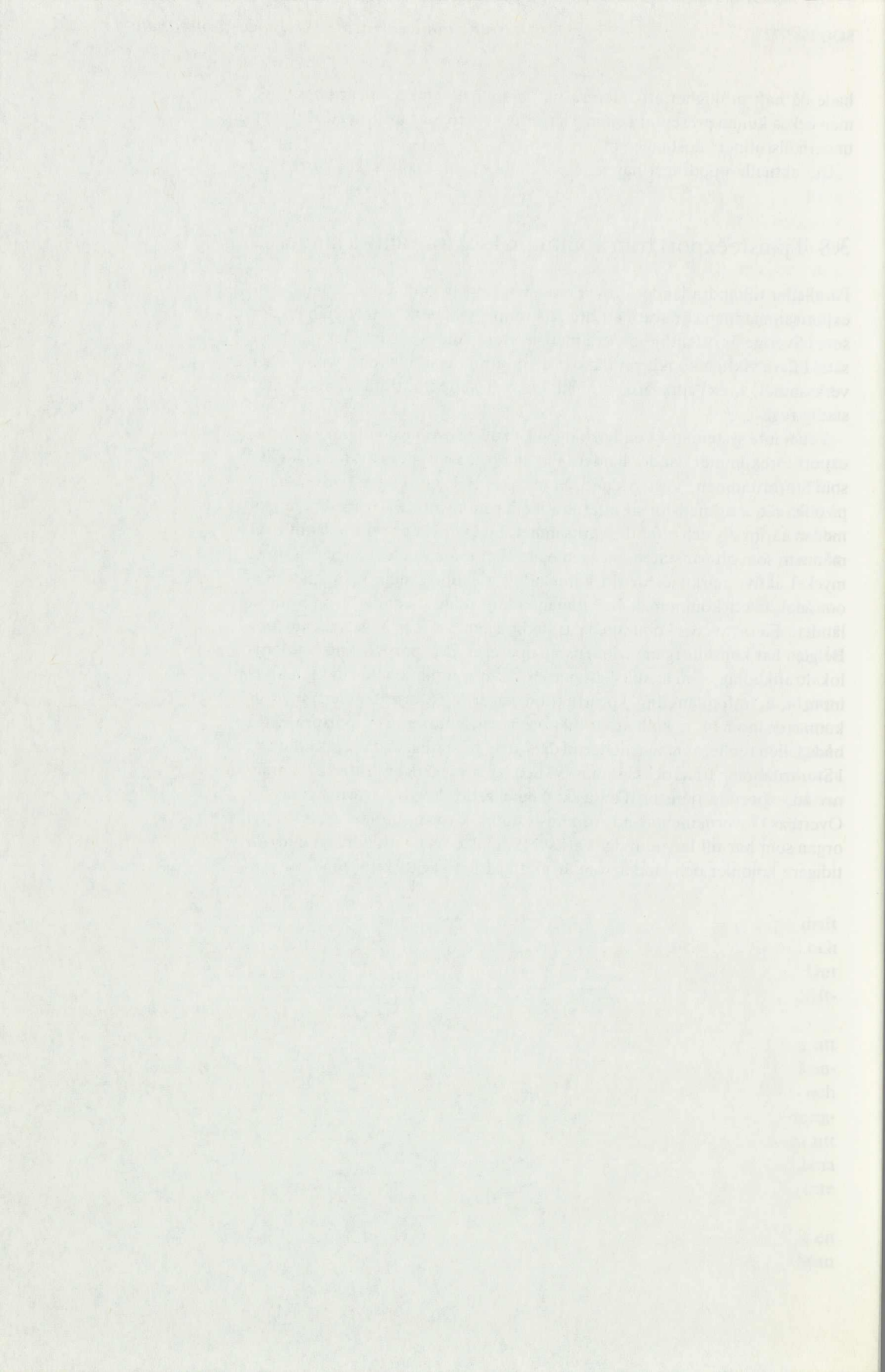
hade då haft möjlighet att referera till namngivna anläggningar i Sverige, men också kunna presentera en mer utförlig beskrivning av krav, drifts- och underhållsrutiner, kostnader m. m.

Det aktuella uppdraget har senare tillfallit en amerikansk konkurrent.

3.8 Tjänsteexport från kommunal sektor i andra länder

Paralleller till andra länder i fråga om hantering av kommunalt kunnande i exportsammanhang är svåra att dra på grund av att verksamheten inom det som i Sverige är offentlig sektor i många andra länder organiseras på annat sätt. I flera viktiga konkurrentländer drivs stora delar av svensk kommunal verksamhet, t. ex. sjukvård, renhållning och kollektiv trafik i privat eller statlig regi.

Vi har inte systematiskt undersökt i vilken utsträckning kommunal tjänsteexport förekommer i andra länder. Vi kan dock konstatera att man i länder som Storbritannien, Västtyskland, Frankrike, Belgien, Finland och Canada på olika sätt marknadsför sig internationellt genom att hålla fram samverkan mellan näringsliv och offentlig verksamhet. Sjukvård är en sektor där huvudmännen, som ofta är staten, på egen hand eller i samarbete med näringslivet mycket aktivt marknadsför sitt kunnande för export. Inom kollektivtrafikområdet är ett kommunalt huvudmannaskap relativt vanligt även i andra länder. Flera av de kommunala trafikbolagen i t. ex. Västtyskland och Belgien har konsultorganisationer som opererar på exportmarknaden. Paris lokaltrafikbolag, som är statsägt, marknadsför internationellt sitt kunnande inom bl. a. trafikplanering, konstruktion och drift. I Storbritannien utnyttjas kunnande inom bl. a. kollektivtrafik- och hamnsektorerna i exportprojekt. I båda fallen replierar man emellertid därvidlag på statligt ägda verksamheter. I Storbritannien finns också sedan 1981 en lag som medger brittiska kommuner att exportera tjänster. Detta skall emellertid ske via Crown Agents for Overseas Governments and Administrations. Crown Agents är ett statligt organ som har till huvuduppgift att sköta tjänste- och varuupphandling för tidigare kolonier och länder som är mottagare av brittiskt bistånd.



4 Biståndsorganens roll i tjänsteexporten

4.1 Allmänt om biståndsverksamheten

I 1983 års budgetproposition anslås 6.54 mdr kr för biståndsverksamhet. Merparten av anslaget (3.64 mdr kr) avser bilateralt utvecklingssamarbete genom SIDA. Som bidrag till internationella biståndsprogram anvisas 1.81 mdr kr.

I propositionen framhåller föredragande departementschefen att – mot bakgrund av att den världsekonomiska krisen hårdast drabbat de fattigaste befolkningsgrupperna i de fattigaste länderna – tonvikten i det bilaterala biståndet under de närmaste åren bör läggas på att höja effektiviteten inom de direkt produktiva sektorerna i programländerna. En ökad andel av biståndet bör gå till jordbruk och landsbygdsutveckling. Inom industrin bör insatserna i första hand syfta till att höja effektiviteten i befintliga anläggningar. Departementschefen konstaterar också att ett ökat svenskt personalbistånd – både för att genomföra biståndsprojekt och för att bistå mottagarlandets förvaltning – bör kunna spela en viktig roll i sammanhanget.

Från SIDA har redovisats brist på svensk expertis för arbete i u-länder och departementschefen framhåller att SIDA målmedvetet bör satsa på att bredda och fördjupa det svenska kunnandet såväl inom SIDA som hos svenska myndigheter, institutioner och företag.

I fråga om det svenska biståndets geografiska inriktning framhålls i 1983 års budgetproposition att en större del av SIDA:s kapacitet bör ägnas samarbetet med de s. k. programländerna.

Det svenska landinriktade bilaterala biståndet lämnas dels som s. k. ändamålsbestämd bistånd i form av stöd till projekt eller sektorer, dels som importstöd. Importstödet är inte avsett för specifika projekt eller program utan disponeras relativt fritt av mottagarlandet för import av varor och tjänster som är väsentliga för landets utvecklingsansträngningar. Ca 40 % av det landprogrammerade biståndet används till importstöd. Under senare år har importstödet alltmer kompletterats med konsulttjänster i anslutning till upphandling och leverans. I budgetpropositionen framhåller departementschefen att ett fördjupat svenskt engagemang i planering, upphandling och genomförande är nödvändigt för att importstödet skall uppfylla rimliga krav på effektivitet.

Omkring 40 % av det svenska biståndet resulterar i återflöde, dvs. används för att köpa svenska varor och tjänster. För det bilaterala biståndet uppgår återflödet till ca 45 %. Av den del (55 % för det bilaterala biståndet)

som inte flyter tillbaka till Sverige, går ca 20 % till lokala kostnader i mottagarländerna, 20 % till inköp i andra u-länder medan ca 15 % används för inköp i andra i-länder än Sverige. Budgetåret 1981/82 motsvarade den sista posten en summa på ca 580 Mkr, vilket utgör knappt en halv procent av den svenska exporten.

Återflödet från det multilaterala biståndet är svårt att mäta. Det registrerbara återflödet motsvarar ungefär en tredjedel av det multilaterala anslaget. Om leveranser till världsbanksfinansierade projekt inräknas stiger siffran till 50 %.

Skilnaderna i återflöde är mycket stora mellan olika organisationer. Andelen återflöde till Sverige är stor, och stiger, från långivande organ som Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Efterfrågan gäller såväl varor som expertbistånd. I de organ som ägnar sig åt tekniskt bistånd ligger däremot det svenska deltagandet under genomsnittet för givarländerna.

4.2 Bilateralt utvecklingssamarbete genom SIDA

Merparten av det bilaterala biståndet faller på medelsramen för landsprogrammen. För budgetåret 1983/84 kommer det landsprogrammerade biståndet att omfatta 2.8 mdr kr av det totala anslaget på 3.7 mdr kr. Det landsprogrammerade biståndet kommer att utgå till 18 länder i Afrika, Asien och Mellanamerika.

Den del av anslaget som ligger vid sidan av de landprogrammerade ramarna går i huvudsak till katastrofbistånd, humanitärt bistånd samt bidrag till enskilda organisationer som gör biståndsinsatser. I 1983 års budgetproposition tas också upp 155 Mkr för s. k. särskilda program. Anslagsposten avses täcka ett flertal olika insatser, men ger bl. a. utrymme för utvecklingsprogram och undervisning inom primärhälsovård, läkemedelshantering, stöd till handikappade, utbildningsplanering och utveckling av nya utbildningsprogram och metoder.

Av de bilaterala biståndsinsatserna går drygt 60 % till direkt finansiellt bistånd. Omkring 25 % är varubistånd medan närmare 15 % är personalbistånd och andra former av bistånd. Delar av biståndet är bundet till upphandling i Sverige. Bundet bistånd kan dock endast förekomma i samband med importstöd och i vissa länder användning av medel i de s. k. konsultfonderna inom personalbiståndets ram.

Återflöde av bilaterala biståndsmedel sker genom dels SIDA:s upphandling av varor och tjänster, dels upphandling i Sverige av mottagarländerna. I fråga om varor upphandlade SIDA i Sverige för 385 Mkr under budgetåret 1981/82. Jämfört med utfallet tre år tidigare innebar detta en ökning på 113 Mkr. Under samma period minskade SIDA:s upphandling i utlandet med 8 Mkr och stannade 1981/82 vid 95 Mkr.

Konsultupphandlingen med SIDA-administrerade biståndsmedel sker i tre olika former. Merparten av upphandlingen görs av SIDA på uppdrag av mottagarländerna. SIDA upphandlar för egen del också konsulttjänster för insatsförberedelser och resultatvärdering. Syftet är att förstärka resurserna i

samband med planering, kontroll, uppföljning och utvärdering av biståndsinsatser. En tredje form av konsultupphandling sker via de konsult- och personalfonder som ingår i vissa av de landprogrammerade ramarna. Syftet med dessa fonder är att mottagarländerna själva skall använda dem för upphandling av tjänster. Till en del sker denna upphandling i Sverige. I vissa fall har mottagarländerna också uppdragit åt SIDA att sköta upphandlingen.

Under budgetåret 1981/82 hade SIDA avtal med 142 företag med utbetalningar på 505 Mkr. Beloppet innefattar, förutom tjänster, prospekterings- och specialutrustning. Därutöver anlidade SIDA under året 33 institutioner, som levererade konsulttjänster för 27 Mkr. Merparten (60 %) av konsultinsatserna gäller förstudier, prospektering, rådgivning och utvärdering, medan 40 % går till genomförande av biståndsprojekt. Minst 60 % av konsultavtalen avser insatser på kortare tid än ett år. De upphandlade konsultinsatserna har en tyngdpunkt i anläggningstekniska och infrastrukturbetonade projekt. Under budgetåret 1981/82 gick två tredjedelar till stora projekt i Vietnam och Tanzania.

För tjänsteexporten från den offentliga sektorn är upphandlingen för insatsförberedelser och resultatvärdering av särskilt intresse. SIDA utnyttjar gärna offentliga institutioner inom olika fackområden i samband med bedömning av olika projekt i mottagarländerna.

För att bredda basen för framför allt konsultinsatser, dokumentation, rekrytering och utbildning har SIDA slutit långsiktiga samarbetsavtal med ett antal svenska myndigheter och organisationer. Dessa går under benämningen institutionella konsulter. Den institutionelle konsulten skall enligt avtalet upprätta en u-landsavdelning eller annan särskild enhet för verksamheten. Samarbetsavtal har hittills slutits med framför allt myndigheter och organisationer inom jordbruk och fiske samt institutioner vid högskolor och universitet.

Omfattningen av de institutionella konsulternas insatser styrs av årliga ramar från SIDA. Ur den medverkande myndighetens eller organisationens synvinkel innebär samarbetet att man får tillfälle att skaffa och systematiskt tillgodogöra sig erfarenhet av u-landsarbete. Man får också möjlighet att bygga upp nära och långsiktiga relationer till de slutliga brukarna i mottagarländerna.

4.3 Multilaterala biståndsinsatser

Det svenska multilaterala biståndet kanaliseras i huvudsak via olika operativa FN-organ, internationella finansieringsprogram, internationellt livsmedelsbistånd samt insatser för flyktningsbistånd.

Merparten av anslaget till operativa FN-organ går till FN:s utvecklingsprogram (UNDP). UNDP är FN-systemets centrala källa för finansiering av tekniskt bistånd. Projekten genomförs främst av FN:s fackorgan. UNDP skall främja mottagarländernas utveckling genom olika former av kunskapsöverföring och förinvesteringsstudier. De huvudsakliga biståndsformerna är expertrådgivning, stipendier, leveranser av utrustning och konsulttjänster.

UNDP:s verksamhet finansieras genom frivilliga bidrag. Sverige är efter

USA och Nederländerna den största bidragsgivaren och svarade 1982 för 10 % av UNDP:s resurser. Enligt 1983 års budgetproposition anslås 410 Mkr till UNDP för budgetåret 1983/84. I propositionen konstateras att UNDP:s roll i samordning och finansiering har försvagats. FN-biståndet har splittrats genom att bidrag har slussats direkt till olika fackorgan inom FN. Från svensk sida förespråkas emellertid en koncentration av bidragen till UNDP, vilket är en motsvarighet till prioriteringen av landsprogrammen i det bilaterala biståndet.

En annan del av det multilaterala biståndet går till FN:s kapitalutvecklingsfond (UNCDF). UNCDF ger gåvobistånd eller lån på förmånliga villkor till investeringsprojekt i u-länder. Fondens resurser inriktas mot de fattigaste människorna i de minst utvecklade länderna. Efter Nederländerna är Sverige den största bidragsgivaren och bidrog 1982 med 32 Mkr vilket motsvarar ca 20 % av de totala bidragen.

De internationella finansieringsprogrammen avser verksamheten i Världsbanksgruppen och de regionala utvecklingsbankerna och utvecklingsfonderna.

Utvecklingsbankerna fungerar som mellanled mellan den internationella kapitalmarknaden och u-länderna. De kan låna upp och vidarefördela lån på villkor som är förmånligare än vad de flesta u-länderna skulle få om de själva skötte upplåningen. Många av de fattigaste u-länderna klarar emellertid inte heller återbetalning av utvecklingsbankernas relativt förmånliga lån. Därför har utvecklingsfonder upprättats som komplement till bankerna. De lämnar krediter på närmast gåvbasis. De svenska bidragen till de internationella finansieringsprogrammen har koncentrerats till utvecklingsfonderna, dvs. Internationella utvecklingsfonden (IDA), Afrikanska utvecklingsfonden (ADF), Asiatiska utvecklingsfonden (ASDF) och Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD). För budgetåret 1983/84 uppgår de samlade bidragen till 731 Mkr.

Utlåningen från de internationella utvecklingsbankerna och fonderna går i ökad utsträckning till de fattigaste u-länderna och de fattigaste befolkningsgrupperna inom varje land. Kring 1980 gick ca 30 % av lånen till jordbruks- och landsbygdsutveckling. Till social infrastruktur, dvs. hälsovård, stadsutveckling, utbildning och vattenförsörjning, gick ca 20 %, medan omkring 50 % avsåg projekt inom ekonomisk infrastruktur, dvs. energi, kommunikationer och industri.

4.4 Förutsättningarna för ökad upphandling i Sverige

Som nämndes inledningsvis finns ett par inslag i den svenska biståndspolitikens inriktning som kan antas leda till ökat utrymme för upphandling av varor och tjänster i Sverige. En sådan tendens är SIDA:s ökade engagemang i mottagarländernas hantering av importstödet. Detta får två effekter. Den ena är att en växande del av importstödet görs bundet. Den andra är att SIDA sätter in större resurser för stöd till mottagarländernas upphandlingsorganisationer och för uppföljning och kontroll av hur medlen används.

En annan tendens är att SIDA lägger allt större vikt vid mjukvarudelen i importstödsprojekten. SIDA vill verka för att importstödet inte används till

inköp av varor, utrustningar och anläggningar som inte kan tas omhand, utnyttjas och underhållas på ett adekvat sätt. Mjukvarudelen i projekten, dvs. utbildning, service, underhållsåtaganden ägnas allt större intresse.

Liknande tendenser framträder i projekt- och sektorsstödet. Önskemålen från såväl SIDA som mottagarländernas myndigheter om ökat svensk engagemang blir allt starkare. Svenskt kunnande involveras allt mer i projekten.

De nämnda tendenserna är givetvis av stort intresse ur tjänsteexportens synvinkel. De bör innebära en ökad efterfrågan på såväl insatser för att förbereda och planera projekt som resurser för att ofta på plats – utbilda personal samt delta i drift och underhåll av anläggningar. Inom framför allt de delar av biståndet som rör infrastruktur och grundläggande samhällsservice är den kommunala sektorn en viktig resursbas för insatser både i förberedelsefasen och under implementerings- och driftsskedena.

När SIDA för egen räkning eller på uppdrag av mottagarländerna upphandlar varor eller tjänster tillämpas den statliga upphandlingsförordningen. Detta innebär att tre grundläggande principer styr upphandlingsarbetet: affärsmässighet, objektivitet och offentlighet. I praktiken innebär dessa principer att SIDA tar in anbud från flera tänkbara leverantörer i och utanför landet. Är biståndet bundet avgränsas leverantörskretsen som regel till svenska anbudsgivare. Alla anbud skall bedömas sakligt och enligt de förutsättningar som stipuleras i anbudsförfrågan och som är lika för alla. Samtliga handlingar i ett upphandlingsärende är offentliga när beslut fattats.

Ett av syftena med SIDA:s insatser för att utveckla upphandlingsorganisationen i mottagarländerna är att få dessa att tillämpa regler som motsvarar dem som gäller i Sverige.

Flera av de multilaterala biståndsorganisationerna har egna inköpsavdelningar som sköter upphandlingen. Denna sker enligt internationella upphandlingsregler. Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna finansierar en omfattande upphandling. Denna sköts av låntagarna, men måste genomföras enligt bankernas mycket strikta regler. Hittills har dessa regler bl. a. inneburit att ett företag som gjort förberedande konsultarbete i princip varit utestängt från möjligheten att få kontrakt på byggande och utrustning av den aktuella anläggningen.

Denna kortfattade genomgång av upphandlingssystemet visar att svenska företags och andra intressenters möjligheter att få utföra biståndsfinansierade projekt till stor del beror på deras konkurrenskraft gentemot utländska leverantörer. En ökad andel bundet bistånd ökar givetvis den icke konkurrensutsatta sektorn. Den ökade satsningen på insatsförberedelser, utbildning, drift och underhåll kan troligen också få en liknande effekt. Det kräver dock att svenska intressenter förmår erbjuda kvalitetsmässigt högtstående insatser på dessa områden. Där kan, som vi redan antytt, den kommunala sektorn spela en viktig roll.

Under senare tid har SIDA intensifierat sina ansträngningar för att få fler svenska leverantörer till biståndsfinansierade projekt. SIDA försöker att på olika sätt nå svenska företag med såväl allmän information om biståndet och dess inriktning som information om konkreta projekt som skall utföras. SIDA bygger också successivt ut sina register över leverantörer av varor och tjänster med syfte att nå en större krets av anbudsgivare när en upphandling skall ske.

För att ytterligare öka kontaktytan mot det svenska näringslivet har SIDA och Sveriges Exportråd (SE) nyligen inlett ett samarbete. Det övergripande målet för samarbetet är att förbättra och bredda relationerna mellan svenskt näringsliv och SIDA. Medlen för detta är att de två organen tillsammans skall informera svenskt näringsliv om innehållet i biståndsavtalen med programländerna. Vidare skall man till näringslivet föra ut information om hur SIDA upphandlar. Gemensamma insatser görs också för att öka kunskapen hos SIDA-personalen och i programländerna om den svenska resursbasen.

Samarbetet mellan SIDA och SE har också tagit sig ett antal konkreta uttryck. De två organen har tillsammans tagit fram en flerspråkig katalog som presenterar svenska företags varor och tjänster av särskilt intresse i biståndsländer.

SIDA och SE utformar tillsammans bulletiner byggda på de nya samarbetsavtal som successivt tecknas med programländerna. Avsikten med bulletinerna är att ge näringslivet en översikt över vilka varor och tjänster som inom en snar framtid kan bli aktuella för inköp från programländerna. SE vidarebefordrar också anbudsförfrågningar som inkommit till SIDA från olika biståndsländer. SE deltar i olika kurser som SIDA arrangerar för sin fältpersonal och ger där deltagarna en inblick i svenskt näringslivs styrkefaktorer och tips om hur näringslivets intressen kan bevakas i fältarbetet.

Organisatoriskt stagas samarbetet mellan SIDA och SE upp genom att vardera organisationen utsett en kontaktman med ansvar för samarbetsfrågorna.

En viktig uppgift för SE är att bevaka olika internationella projekt och att slussa information om dessa vidare till svenska företag. SE har nyligen aktiverat sin bevakning av projekt som finansieras av olika operativa FN-organ, Världsbanken och internationella finansieringsprogram. Man har noga kartlagt hur olika organ arbetar i sin upphandlingsverksamhet och försökt finna former för en effektiv informationsspridning om konkreta projekt. SE har också förklarat sig villigt att i bevaknings- och informationsverksamheten vara uppmärksam på projekt där kommunalt kunnande kan utnyttjas.

4.5 Andra svenska organ med uppgifter inom biståndspolitik

De svenska biståndsinsatserna samordnas inom regeringskansliet på utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete. Avdelningen förbereder regeringens beslut och förslag till riksdagen både i fråga om det bilaterala biståndet och det multilaterala bistånd som slussas via FN-organ, utvecklingsbanker m. fl.

Under utrikesdepartementet sorterar – förutom SIDA – ett antal myndigheter och organ med skilda uppgifter med anknytning till svensk biståndspolitik. Några av dessa kan komma i beröring med projekt där kommunalt kunnande kan utgöra en del av insatsen.

Beredningen för internationellt tekniskt samarbete (BITS) har som uppgift att genom s. k. tekniskt samarbete främja Sveriges förbindelser med vissa u-länder utanför kretsen av huvudmottagare för det bilaterala biståndet. Det

tekniska samarbetet skall i första hand bestå av kunskapsöverföring på områden där Sverige är väl rustat med kunnande och kapacitet.

Det stöd till tekniskt samarbete som förmedlas via BITS faller i huvudsak inom följande områden:

- ☐ svenska konsultinsatser och förinvesteringsstudier
- ☐ samarbete mellan institutioner i Sverige och u-länder
- ☐ bilaterala utbildningsinsatser och korta specialkurser i Sverige
- ☐ kulturellt samarbete och personutbyte

BITS stödinsatser har hittills täckt ett stort antal verksamhetsfält. Stödet till konsultinsatser har haft en viss koncentration till energisektorn. Institutions-samarbetet har i huvudsak avsett forskningsinstitut knutna till universitet och högskolor. Utbildningsinsatserna har gällt olika industriella områden men också omfattat kurser i förebyggande underhåll, projektledning, marknads-föring, kvalitetskontroll m. m.

Verksamhetsfältet för BITS insatser innefattar emellertid också områden där ett kommunalt kunnande har eller skulle kunna ha använts. BITS har på olika sätt stött projekt som rört t. ex. yrkesutbildning, vuxenutbildning, sjukvård, kollektiv trafik och vattenförsörjning.

I 1983 års budgetproposition föreslås att 88 Mkr används för stöd till tekniskt samarbete med u-länder under budgetåret 1983/84. Det skall tilläggas att stödet uppenbarligen har en god vägröjande effekt. I budgetpropositionen konstateras att konsultstudier som finansierats inom det tekniska samarbetet, lett till upphandling i Sverige för minst 100 Mkr.

I BITS uppgifter ingår också att ta ställning till utnyttjandet av medel för s. k. u-krediter. U-krediterna är exportkrediter som genom subventionering med biståndsmedel lämnas på mjuka villkor till u-länder.

U-krediterna används för att finansiera utvecklingsfrämjande projekt i programländerna för bilateralt bistånd genom SIDA, länder med vilka Sverige bedriver tekniskt samarbete och andra u-länder vars utvecklingspolitik ligger i linje med de svenska biståndspolitiska målen. Krediterna är bundna till upphandling i Sverige.

Anslaget för u-krediter har funnits sedan budgetåret 1980/81. Vid slutet av år 1982 hade utbetalningar gjorts eller utfästelser lämnats på totalt ca 350 Mkr. Eftersom gåvoelementet levat på i genomsnitt ca 25 % motsvarar detta en kreditvolym på ca 1.5 mdr kr eller beställningar på ca 1.8 mdr kr. Kreditgivningen har främst avsett projekt inom tillverkningsindustri (33 %), energiförsörjning (26 %) och kommunikationer (20 %). Också enstaka projekt som avsett vattenförsörjning och skolbyggande har fått krediter.

Systemet med u-krediter har nyligen utvärderats och vissa förslag till förändringar i nuvarande system presenterats av u-kreditutredningen (Ds UD 1983:2). U-kreditutredningen föreslår bl. a. olika åtgärder för att förstärka u-krediternas bistånds- och utvecklingseffekter. I det sammanhanget föreslås bl. a. att projekt där upphandlingen sker i internationell konkurrens skall prioriteras och att u-krediter i princip förbehållas projekt där en utländsk konkurrent konstaterats ha ett liknande stöd. Vidare föreslås att större insatser än hittills görs för att identifiera de projekt som har hög beräknad utvecklingseffekt. U-krediternas huvudsyfte att främja mottagarlandets ekonomiska utveckling bör ytterligare accentueras. Utredningen

framhåller också att hänsyn till exporteffekten, dvs. andelen svenska varor och tjänster i den u-kreditfinansierade exporten, skall tillmätas positiv betydelse.

U-kreditutredningen förordar en viss begränsning av kretsen potentiella mottagarländer, bl. a. genom att krediterna förbehålls kreditvärdiga länder.

Utredningen diskuterar vidare bl. a. olika avräknings- och finansieringsmodeller, den administrativa ärendehantering samt samordningen av olika u-landspolitiska insatser. I det senare avseendet föreslår utredningen en sammanslagning av BITS, Swedfund och IMPOD.

Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund) har som uppgift att stimulera och stödja etablering av företag i u-länder i samverkan med svenskt näringsliv. Swedfund är en statlig stiftelse med ett grundkapital på 100 Mkr. Fonden finansierar sina insatser genom att mot statsgaranti ta upp lån eller utfärda lånegarantier.

Fondens huvuduppgifter är att

- ☐ medverka till etablering av företag samägda av u-landspartners och svenska företag
- ☐ förmedla kontakter mellan intressenter i u-länder och svenska företag
- ☐ medverka till att förinvesteringsstudier genomförs och bidra till finansiering av dessa
- ☐ bidra med aktiekapital och lån samt ge garantier vid genomförande av projekt

Swedfund skall i första hand samarbeta med länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete.

Swedfunds insatser var ursprungligen förbehållna tillverkningsindustrin. Erfarenheterna från de första årens verksamhet visade emellertid att det förelåg behov av bistånd även när det gäller att utveckla vissa serviceinriktade aktiviteter inom t. ex. transport- och distributionssektorn samt reparations- och underhållsverksamhet. Begränsningarna av Swedfunds verksamhetsfält är därför numera borttagna.

Styrelsen för u-landsforskning (SAREC) har till uppgift att främja forskning som kan underlätta för u-länderna att utvecklas mot ökat självbestämmande och mot ekonomisk och social rättvisa. Huvudmålet för verksamheten är att ge stöd till u-länders strävan att bygga upp och utveckla en egen kapacitet inom vetenskap och teknik.

SAREC:s verksamhet är uppdelad på fyra olika program. Bland dessa kan framför allt sektorn "stöd till internationella forskningsprogram" vara av intresse med hänsyn till det kommunala kunnandet. Dit hör nämligen forskningsprojekt inom bl. a. världshälsoorganisationen och internationella arbetsorganisationen.

Även utanför utrikesdepartementets verksamhetsområde finns exempel på statligt anknutna organ med u-länder som målgrupp och med uppgifter som knyter an till kommunal verksamhet.

Beredningen för internationellt läkemedelssamarbete (läkemedelsberedningen) är en kommitté under socialdepartementet som har som uppdrag att planera, samordna och successivt utvärdera försöksverksamhet, rörande samarbete med u-länder inom läkemedelsområdet.

Läkemedelsberedningens arbete syftar till att dels bidra till överföring av

kunskap och teknologi till u-länder, dels främja svensk export inom läkemedelssektorn. Beredningens åtgärder inriktas mot konkreta insatser och berör bl. a. produktion, anskaffning och distribution av läkemedel, läkemedelskontroll och utbildningsinsatser.

Beredningens arbete sker i nära samverkan med företag och myndigheter inom läkemedelssektorn.

Swedec International AB är ett av staten hälftenägt företag. Andra hälften ägs av näringslivet genom ett för ändamålet särskilt bildat bolag. Bolagets uppgift är att ställa svenskt kunnande till u-länders förfogande främst inom områdena teknisk utveckling och utbildning.

I riksdagens beslut 1978 om att bilda *Swedec* förutsattes att bolaget skulle marknadsföra tjänster från både privat och offentlig sektor. Som exempel på intressanta områden nämndes skolsektorn och sjukvårdssektorn.

I praktiken har *Swedec*s verksamhet kommit att inriktas på utbildningssektorn. Bolaget marknadsför ett brett spektrum av tjänster och varor med anknytning till framför allt yrkesutbildning. *Swedec* åtar sig feasibility-studier, planerar och projekterar skolor, bygger och utrustar skolor och undervisningslokaler, skaffar lärare och instruktörer, tar fram läromedel och läroplaner samt utbildar lokala administratörer och lärare.

Bolagets ägarkonstruktion är avsedd att ge två effekter. Statens ägarengagemang skall fylla vissa köparländers krav på att få göra affärer med officiella organ. Näringslivets deltagande syftar till att underlätta samverkan mellan utbildningsresurserna i näringslivet och inom den offentliga sektorn samt underlätta rekrytering av specialister.

Swedec har i viss omfattning använt resurser i den kommunala sektorn. Riksyркesskolorna för utbildning inom trä-, massa- och pappersindustrin i Skoghall och Markaryd har utnyttjats, liksom skolledar- och lärarpersonal från ytterligare några kommuner.

I riksdagsbeslutet om bolagsbildningen framhölls att bolaget inte skall bedriva biståndsarbete utan bli helt kommersiellt inriktat. Hittills har *Swedec* haft stora svårigheter att erhålla projekt på helt kommersiella villkor. Flera industriländer utgör svåra konkurrenser och utnyttjar biståndsmedel för att finansiera projekten. I realiteten har också merparten av *Swedec*s projekt finansierats med hjälp av biståndsmedel. Huvudkälla har varit det av SIDA administrerade importstödet till u-länder.

4.6 Kommunalt kunnande i biståndsprojekt

Enligt uppgifter som redovisats av u-landsutbildningsutredningen (SOU 1980:38) fanns 1978/79 ca 6 000 svenskar stationerade i u-länder. Med stationerade avses då personer som tjänstgör utomlands i minst ett år.

Enligt u-landsutbildningsutredningen fördelas dessa och den årliga rekryteringen på arbetsgivare enligt följande:

Arbetsgivare	U-landsstationerade	Årlig nystationering
Näringslivet	3 130	1 000
SIDA, FN-organ, UD, m. fl. statliga organ	1 090	350
Missionssällskap och övriga enskilda	1 610	250
Summa	5 830	1 600

Av de utlandsstationerade utgjorde ca 400 fältpersonal hos SIDA och lika många anställda hos FN-organ.

Enligt uppgifter vi inhämtat från SIDA bedömer man att antalet u-landsstationerade inte har förändrats nämnvärt totalt sett. Däremot har en viss omfördelning skett mellan SIDA och FN-organ. SIDA:s fältpersonal uppgår f. n. till knappt 300, medan FN-organen har ca 550 svenskar stationerade i u-länder.

Meritutredningen (Ds C 1983:16) uppskattar att ca 9 000 svenskar var utlandsstationerade vid början av 1983.

Kommuner och landsting har under årens lopp utgjort en viktig rekryteringskälla för biståndsorganen. Enligt SIDA:s personalregister har under åren 1977–82 närmare 500 kommun- och landstingsanställda återvänt till Sverige efter tjänstgöring hos SIDA och FN-organ.

Anställningarna har omfattat såväl långa tjänstgöringar som korta expert- och forskningsuppdrag. Merparten av de registrerade personerna har dock haft uppdrag som omfattar 1–5 år, ibland längre. Medeltjänstgöringstiden för personer med långtidsuppdrag ligger på 2,5–3 år. Detta innebär att den personella kapacitet som slussats från kommuner och landsting via biståndsinsatser till utlandet är betydligt större än de personella resurser som utnyttjats i näringslivets exportprojekt.

Genom att ett stort antal personer tjänstgjort i multilaterala biståndsprojekt är kontakterna inte enbart koncentrerade till SIDA:s programländer. Ett stort antal icke-programländer i Afrika, Sydamerika, Mellanöstern och Ostasien finns representerade bland tjänstgöringsländerna. Det kan tilläggas att SIDA:s erfarenheter numera utnyttjas av företag och myndigheter som behöver utbilda sin personal inför tjänstgöring i u-länder. Denna utbildning drivs vid SIDA:s kursgård i Uppsala.

I en del fall har kommun- och landstingsanställda biståndsarbetare tjänstgjort på befattningar som inte direkt anknyter till kommunal verksamhet. Flertalet har dock arbetat inom typiska kommunala områden som sjukvård, undervisning, stadsplanering och vattenförsörjning.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att biståndsprojekten är en viktig kanal för export av kunnande från den kommunala sektorn. Från olika håll hävdas emellertid att biståndsverksamheten skulle kunna fungera betydligt effektivare än den nu gör som en spjutspets för export av svenska varor och tjänster.

Från SIDA framhålls att man får allt svårare att rekrytera personal till utlandstjänst. Kommuner och landsting är – enligt SIDA:s uppfattning – ofta obenägna att bevilja sina anställda tjänstledighet för uppdrag i u-länder

– trots att man från kommun- och landstingsförbundet rekommenderat en liberal hållning. Från SIDA efterlyser man dessutom en betydligt positivare inställning från kommuner och landsting i fråga om att bevilja tjänstledighet för make/maka till personer som får kontraktsanställning hos biståndsorgan. Osäkerheterna kring u-landstjänstgöringens meritvärde och möjligheterna att tillgodoräkna den i lönesammanhang är andra faktorer som enligt SIDA håller tillbaka möjligheterna att utnyttja kommunanställd personal i tjänsteexporten. Det torde vara att förvänta att SIDA kommer att iaktta en restriktiv hållning till att anlita kommunalt kunnande i biståndet om inte kommunernas och landstingens attityder till och regler för tjänstledighet ändras så att de blir desamma som för statligt anställda.

Flera företag har framhållit att SIDA:s policy att hellre rekrytera enstaka experter till den egna organisationen för kortare eller längre uppdrag än att lägga ut uppdrag till exempelvis konsultföretagen medför en ineffektiv resursanvändning. Företagen anser att de – genom att ställa upp med hela sin organisation – ofta skulle kunna både tillföra bredare kunskap och lösa uppgifterna snabbare än enstaka experter rekryterade av SIDA. Dessutom framhåller företagen att de, på ett mer systematiskt sätt än SIDA normalt använder, kan samla erfarenheter från genomförda projekt och överföra dessa till nya uppdrag.

5 Exportfrämjande åtgärder

Arsenalen av exportfrämjande åtgärder som kan utnyttjas för att förbereda export, bearbeta marknader och finansiera exportprojekt är stor. Eftersom exporten av kommunalt kunnande hittills varit av blygsam omfattning och ingått som en del i privata företags leveranser har det inte uppstått några specifika problem kring ekonomiskt stöd till kommunal tjänsteexport.

Enligt direktiven för vårt arbete skall vi överväga om särskilda insatser behövs i ett inledande skede för att stimulera en exportsamverkan mellan kommunerna, landstingskommunerna och näringslivet. Vi kommer längre fram i betänkandet att diskutera kommunernas och landstingens roll i tjänsteexporten och formerna för samverkan med näringslivet. Vi kommer då också att behandla frågan om särskilt stöd i initialskedet av ett kommunalt exportengagemang. Även om olika exportfrämjande åtgärder konstruerats utan att kommuner och landsting beaktats som intressenter i exportprojekt torde de flesta åtgärder vara tillgängliga också i sammanhang där den kommunala sektorn är inblandad. Eftersom vi inte kan se behov av exportfrämjande insatser inriktade särskilt mot den kommunala tjänsteexporten har vi ingen anledning att i detalj analysera området. Till bilden hör dessutom att tjänsteexportutredningen i sitt arbete behandlar olika frågor om exportfrämjande insatser för tjänsteexport och att vissa av de statliga stödformerna för export nyligen utretts och setts över. Vi nöjer oss därför med att ge en kort och översiktlig beskrivning av de exportfrämjande åtgärderna.

Svensk exportfrämjande verksamhet utövas av ett stort antal organ och innefattar ett brett spektrum av stödformer. Såväl privata som offentliga intressenter är verksamma på området. På den privata sidan agerar exportföretagen själva, konsulter, banker, handelskamrar och regionala marknadsföringsorgan. I fältet mellan den privata och offentliga sektorn finns Sveriges Exportråd och Svensk Exportkredit. Exportrådet har bildats genom avtal mellan näringslivet via Sveriges Allmänna Exportförening/Sveriges Industrieförbund och staten. Svensk Exportkredit ägs gemensamt av staten och affärsbankerna. På den statliga sidan hanteras väsentliga exportfrämjande insatser via utrikesförvaltningen. Där finns också specialorgan som Exportkreditnämnden. Viss exportfrämjande verksamhet drivs också av statens industriverk. Till den statliga exportfrämjande organisationen kan med en vid avgränsning också räknas olika insatser inom biståndsverksamhetens ram. Dessa har vi närmare beskrivit i kap. 4.

Exportfrämjande insatser från offentliga organ hanteras inte enbart på central nivå. Genom de regionala utvecklingsfonderna, vilkas verksamhet

finansieras av staten och landstingen, finns en regional organisation för stöd till export.

De exportfrämjande insatserna består av dels allmänt rådgivande insatser, dels insatser för att finansiera konkreta projekt. Båda typerna av insatser kan bli aktuella i projekt där kommunalt kunnande ingår. Fortsättningsvis behandlar vi några av de organ och stödformer som kan komma att utnyttjas vid kommunal tjänsteexport.

Sveriges Exportråd (SE) har som huvuduppgift att bistå svenska exportföretag dels genom rådgivning och information, dels genom kommersiellt inriktade åtgärder. SE består i organisatoriskt hänseende av en hemmaorganisation och en utlandsorganisation. I hemmaorganisationen ingår enheter för

- ☐ Sverigekontakt med uppgifter för marknadsdokumentation, abonnentinformation, småföretagsfrågor, regional exportservice m. m.
- ☐ Utland, med uppdelning på fem "regioner" (västeuropa, transoceana industriländer, utvecklingsländer i Asien, övriga utvecklingsländer samt statshandelsländer) bemannade med personer som specialiserat sig på olika länder för att bistå med rådgivning och exportfrämjande aktiviteter
- ☐ Projektsamverkan, som innefattar bl. a. exportsamverkan och projektbevakning. Dit hör också Svensk Projektexport (SPE), som vi behandlar nedan
- ☐ Exportteknik, som arbetar med rådgivning och konsultuppdrag kring skilda exporttekniska frågor
- ☐ Språktjänst för översättningar och tolktjänster.

Som dotterbolag till SE finns Exportskolan AB som svarar för en omfattande kurs- och utbildningsverksamhet.

Exportrådets utlandsorganisation omfattar ett 30-tal handelskontor i olika delar av världen. SE leder och samordnar också den exportfrämjande verksamheten vid de svenska beskickningarna i länder där det inte finns handelskontor.

SE:s verksamhet finansieras i huvudsak av statsbidrag, avgifter från ca 3 000 företag, som är abonnenter hos rådet och inkomster från uppdrag.

Förutom den löpande exportfrämjande verksamheten driver SE ett antal program av särskilt intresse för en kommunal tjänsteexport. Vi har tidigare nämnt den internationella projektbevakningen och samarbetet med biståndsorganen. Dessutom skall nämnas att SE har ett särskilt program för exportfrämjande åtgärder för mindre och medelstora företag. Detta omfattar bl. a. hjälp med analyser av exportmöjligheter, marknadsintroduktion, säljresor, regional exportsamverkan och utbildning i internationell marknadsföring. Åtgärder för att förbättra den internationella marknadsföringen ägnas särskild uppmärksamhet även vid sidan av småföretagsprogrammet. I första hand inriktas åtgärder på att förbättra utbildningen i internationell marknadsföring.

Tillsammans med STU och de tekniska attachéerna arbetar SE för att främja teknikhandeln. Insatserna avser bl. a. kunskapsspridning om teknikhandel samt stöd till företag som är intresserade av att exportera eller importera teknik.

För att främja den svenska *exporten av systemleveranser* till industri- och

anläggningsprojekt (SA-projekt) finns sedan budgetåret 1979/80 särskilda statliga medel. Dessa disponeras av SE och beslut om utnyttjande fattas av en särskild nämnd för Svensk projektexport (SPE). SPE-stöd kan lämnas till förprojekterings-, seminarie- och utbildningsverksamhet samt för framtagande av anbud för att ge svenska leverantörer möjlighet att ta huvudansvar eller delat huvudansvar för SA-projekt. Stödet får uppgå till högst hälften av redovisade kostnader för de nämnda aktiviteterna. Den del som avser anbudskostnadsstöd skall återbetalas om anbudet leder till leveranskontrakt. Övriga delar av stödet är inte förbundna med återbetalningsskyldighet.

För den praktiska hanteringen av stödet finns ett antal kriterier som rör bl. a. projektens storlek och inriktning. Andra stödkriterier är att stöd i första hand bör lämnas

- ☐ till nya grupper av samverkande leverantörer
- ☐ för leveranser till länder dit projektexport tidigare inte skett i nämnvärd omfattning
- ☐ för SA-projekt som representerar ny teknik eller som är en tillämpning av nya system.

SPE-stödet har hittills drivits som försöksverksamhet. Denna har nyligen utvärderats (Ds UD 1983:1) och vissa förslag till ändringar i stödets utformning har lagts fram. Förslagen innebär bl. a. att bidragsnivån sänks från hälften till en tredjedel av redovisade kostnader och att SPE-nämndens verksamhet hårdare samordnas med SE:s projektbevakande verksamhet och verksamheten i exportsamverkansgrupperna.

Vid sidan av SPE-stödet lämnar SE statligt stöd, *konsultstöd*, till konsultföretag för förstudier och anbudskostnader avseende projekt av infrastruktur eller industriell natur i u-länder. Stödet till förstudier utgår som bidrag utan återbetalningsskyldighet, medan anbudskostnadsstödet skall återbetalas om anbudet leder till order.

Svensk Exportkredit (SEK) tillkom ursprungligen för att på marknadsmässiga villkor medverka vid medel- och långfristig finansiering (1–20 år) av export av kapitalvaror, entreprenad- och konsulttjänster. SEK hanterar också det s. k. SEK-systemet för statlig subvention av exportkrediträntor. Huvudsyftet med den statsstödda exportkrediten är att matcha de villkor som utländska anbudsgivare kan erbjuda. Mot den bakgrunden bygger systemet på bl. a. följande förutsättningar:

- ☐ transaktionen gäller finansiering av svenskt företags exportförsäljning av varor eller tjänster
- ☐ det kan antas att konkurrerande utländskt företag på grund av utländskt kreditstöd kan erbjuda särskilt förmånliga kreditvillkor
- ☐ det svenska exportkreditstödet behövs för att försäljningen skall komma till stånd.

Subventionens omfattning regleras av de s. k. Consensus-villkor som utformas inom OECD och som reglerar minimiräntan, löptider och kreditens andel av totalt kontraktbelopp.

Exportkreditnämnden (EKN) har till uppgift att försäkra svenska företag mot förluster i exportaffärer. EKN-garantin täcker s. k. politiska och kommersiella risker, som har att göra med köparens betalningsförmåga och

-vilja. Exportören kan dock inte försäkra sig mot förluster som följer av fel och försummelse från hans egen sida.

EKN-garantin täcker bl. a. varuexport, entreprenadarbeten, konsultarbeten och export av uppfinningar, tekniskt kunnande o. d.

EKN:s verksamhet avses vara självbärande. Utbetalningar vid skadefall skall täckas av de premier som tas ut vid varje garantiteckning. Vid skadefall får leverantören också stå för viss självrisk.

Utöver olika svenska system för exportfinansiering kan svenska företag i vissa fall utnyttja nordiska stöd till projektexport.

Nordisk Projektexportfond beviljar stöd till förinvesteringsstudier gjorda av nordiska företag inför anbudsförfaranden vid projekt i u-länder och statshandelsländer. Fonden skall också kunna ge bidrag till internationella seminarier och konferenser samt grundläggande marknadsundersökningar av nordiskt intresse.

Projektinvesteringslån lämnas av Nordiska investeringsbanken. Lån lämnas till regeringar, myndigheter och företag i u-länder och statshandelsländer. Projektinvesteringslånen skall komplettera sedvanliga exportkrediter och bidra till finansiering av bl. a. infrastrukturinvesteringar, utrustning och utbildningskostnader. Lånen ges på marknadsmässiga villkor och förutsätter att projektet involverar leverantörer i två eller flera nordiska länder.

6 Teknikupphandling i kommuner och landsting

6.1 Bakgrund

Enligt direktiven skall vi i vårt utredningsarbete ta upp frågan om teknikupphandling och produktutveckling i den kommunala sektorn. Vi skall studera erfarenheterna av samarbetet mellan STU och landstingsförbundet resp. kommunförbundet när det gäller upphandling av tekniska produkter som förekommer inom den kommunala sektorn samt undersöka möjligheterna till ökad samverkan mellan den kommunala sektorn och näringslivet i teknikupphandlingsfrågor.

6.2 Innebörden av teknikupphandling

Med teknikupphandling menas anskaffning av produkter, tjänster eller system som inte redan finns på marknaden utan kräver utvecklingsarbete för att tillgodose krav som ställts från köparen. Teknikupphandlingen är en systematisk procedur som genomförs i flera steg, vilkas utförande regleras i avtal mellan beställare och leverantör. Huvudsyftet med teknikupphandlingen är att ge beställaren bättre produkter såväl i fråga om teknisk funktion som ekonomi. Indirekt kan detta också ge leverantören bättre möjligheter till teknisk förnyelse.

För att en teknikupphandling skall fungera fordras att flera grundkrav uppfylls. Det måste finnas en engagerad användare/upphandlare som har ett dokumenterat behov av en ny produkt. Användarens behov måste kunna knytas till en produkt- eller teknikidé som behöver förfinas genom olika utvecklingsmoment för att fylla beställarens krav. För att utföra detta krävs en kunnig leverantör/producent. Slutligen ställer teknikupphandlingen genom sina särskilda förutsättningar speciella krav på finansiering.

Teknikupphandling förutsätter att beställaren noga analyserar sina mål och behov och formulerar sina krav på produkten i kravspecifikationer och övrigt anbudsunderlag. Den fordrar emellertid också att beställaren under både utvecklings-, tillverknings- och driftsfasen förmår ge leverantören feedback i fråga om såväl tekniska som ekonomiska aspekter på produkten.

Om teknikupphandlingen utförs på ett systematiskt och sakkunnigt sätt blir den till kunskaps- och erfarenhetsutveckling hos både beställare och leverantör. Teknikupphandling bör normalt också leda till att tiden från idé till färdig produkt förkortas. Detta stärker konkurrenskraften och sänker utvecklingskostnaderna.

Teknikupphandling är emellertid också förknippad med vissa risker för både beställare och leverantör. I huvudsak är dessa av teknisk art, dvs. att produkten inte uppfyller den avsedda funktionen, eller marknadsbetingade, dvs. att produkten inte får tillräcklig avsättning för att bära nedlagda kostnader.

Teknikupphandling är ett av de instrument som ofta lyfts fram när man diskuterar vägar att åstadkomma teknisk förnyelse och öka näringslivets konkurrenskraft. Samhällets insatser på området har inriktats främst på att utveckla beställarkompetens och att bära av risker i utvecklingsarbetet.

6.3 Teknikupphandling som näringspolitiskt instrument

Teknikupphandling från statliga verk och myndigheter brukar framhållas som en förklaring till att flera stora svenska företag kunnat ligga långt framme i teknisk utveckling av sina produkter och därmed kunnat uppnå en god konkurrenskraft på internationella marknader. Försvarets, televerkets, vattenfallsverkets och SJ:s upphandlingar är de mest slående exemplen i sammanhanget.

Teknikupphandling som ett viktigt instrument för industriell förnyelse har behandlats i flera utredningssammanhang och olika åtgärder har vidtagits för att såväl utveckla beställarkompetensen som lyfta av risker. På senare tid tycks man från statsmakternas sida alltmer medvetet sträva efter att inte bara utveckla de egna myndigheternas teknikupphandlande roll utan också stimulera teknikupphandling från kommunala och privata användare. Från näringslivets sida har i olika sammanhang uttalats att teknikupphandling är ett av de bästa instrument samhället kan utnyttja för att driva på den tekniska utvecklingsprocessen.

Den statliga upphandlingen regleras av upphandlingsförordningen (SFS 1973:600). Förordningen har nyligen ändrats (SFS 1983:846). Ändringen är avsedd som ett förtydligande i fråga om utnyttjandet av teknikupphandling inom den statliga upphandlingen. Syftet är att öka intresset för anskaffning genom teknikupphandling och upphandlingsförordningens nya lydelse innebär att myndigheter inför varje långsiktigt syftande anskaffning bör pröva om inte teknikupphandling kan vara ett lämpligt alternativ.

I förordningsmotiven understryks att de huvudprinciper som för närvarande gäller för statlig upphandling skall gälla även framgent. Detta inkluderar principen om icke-diskriminering av utländska anbudsgivare, vilket är en del av affärsmässighetskravet och grundvalen för GATT-överenskommelsen om statlig upphandling.

Staten, kommunförbundet och landstingsförbundet har en formell samverkan i principfrågor kring upphandling och de statliga och kommunala upphandlingsbestämmelserna i princip är likalydande. Formuleringar av samma innebörd som ändringen i upphandlingsförordningen har införts i anvisningarna till de kommunala upphandlingsreglementena.

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) är det organ som har huvudansvar för statens stöd till teknisk utveckling inkl. teknikupphandling. STU:s stöd vid teknikupphandling kan innebära stöd till både beställaren och leverantören. Insatserna avser både åtgärder för att utveckla beställarkompetens och

insatser för att lyfta av risker. Stödet till beställare omfattar bl. a. rådgivning, utbildning, förmedling av konsult hjälp samt finansiellt stöd för att täcka kostnader för framtagande av kravspecifikationer, anbudsunderlag o. d. För leverantörer som begär riskdelning med STU för att täcka sina utvecklingskostnader ges stöd inom ramen för STU:s ordinarie medel och villkor för stöd till teknisk utveckling.

För att stimulera teknikupphandling inom den kommunala sektorn bedriver STU ett särskilt samarbete med kommun- och landstingsförbunden. Vi återkommer till detta i följande avsnitt.

Tekniska utvecklingsprojekt stöds också finansiellt från olika statliga fonder. I sådana sammanhang kan givetvis också projekt som aktualiserats via teknikupphandling komma i fråga. Fonderna kan dels ha ett generellt verksamhetsområde, t. ex. industrifonden, dels avse utvecklingsprojekt inom en särskild sektor, t. ex. energi.

Med avsikt att förbättra förutsättningarna för en internationellt konkurrenskraftig produktion av varor och tjänster finns sedan ett par år TEMU-Bolagen. Bolagen, som är statsägda, skall för att uppnå dessa mål bl. a. identifiera möjligheter och kartlägga förutsättningarna för teknikupphandlingsprojekt och aktivt medverka i sådana. Ett viktigt syfte med bolagens verksamhet är att teknikupphandlingen skall leda till referensobjekt på vilka exportsäljaktiviteter kan baseras. TEMU-Bolagen består av tre utvecklingsbolag för verksamhet inom områdena transport-, energi- och miljöteknik. Verksamheten bedrivs i nära samarbete med såväl myndigheter (centrala, regionala och kommunala) som utvecklande och tillverkande organisationer och konsulter.

Eftersom TEMU-Bolagens verksamhet ytterst syftar till export av varor och tjänster är en viktig del av bolagets verksamhet att i samverkan med svenska och utländska organisationer bedöma projekts internationella konkurrenskraft samt att genom en internationalisering av systemkraven förbättra exportförutsättningarna. I verksamheten ingår vidare att utreda former och kanaler för projektens internationella exploatering. Att identifiera mest konkurrenskraftiga kompetens och teknik utgör ett annat viktigt inslag i de projekt som TEMU-Bolagen medverkar i.

6.4 Teknikupphandling från landsting och kommuner

Teknikupphandling har under senare år blivit ett alltmer intressant instrument även i kommuner och landsting. Skälen för detta är flera. Kommuner och landsting är stora upphandlare som spänner över många sektorer där avancerad teknik och komplicerade processer förekommer. Det finns i den kommunala sektorn stora erfarenheter av och kunskaper om den utrustning och de metoder som används men också om behov och olösta problem. Kommunernas och landstingens engagemang i näringspolitiken – och då främst det lokala näringslivets utveckling – blir allt starkare och man söker aktivt olika medel att stimulera den industriella tillväxten.

Planer på och insatser för att med hjälp av upphandlingsinstrumentet ge bidrag till teknikutvecklingen har aktualiserats såväl på central förbunds nivå som i enskilda kommuner och landsting. Både landstingsförbundet och kom-

munförbundet har byggt upp egna resurser för att bistå sina medlemmar i teknikupphandlingsfrågor. Framför allt storstadskommunerna gör eller planerar egna insatser för att lokalt utveckla teknikupphandlingsinstrumentet.

Landstingsförbundets insatser inom teknikupphandlingsområdet sker inom Landstingens fond för teknikupphandling och projektutveckling. Fonden är en av landstingsförbundet och STU gemensamt bildad stiftelse. Dess grundkapital utgör 10 Mkr och för vart och ett av åren 1984 och 1985 tillskjuter stiftarna tillsammans 10 Mkr för den löpande verksamheten. Fonden skall vara ett instrument för att stödja landstingen vid deras beställning av teknikupphandling och produktutveckling. Fonden verkar över hela det landstingskommunala verksamhetsområdet och inriktas mot projekt som har en mer allmän räckvidd och som berör flera landsting.

Fondens syfte är att avlasta teknikupphandlande landsting de merkostnader som uppkommer jämfört med en normal upphandling. Dessa merkostnader kan ha att göra med insatser för behovsanalyser, kravspecifikationer, upphandling, tester, uppföljning m. m. men också tekniska risker (att apparaten inte fungerar enligt kravspecifikation) eller marknadsrisker (att konkurrenter utvecklar bättre produkter). De projekt fonden avser att befatta sig med förutsätts i normalfallet fungera så att beställaren, dvs. en grupp av landsting identifierar behov, utarbetar kravspecifikation, finner en motpart (leverantör) och vänder sig till fonden för att få stöd där så behövs. Leverantören förutsätts svara för det tekniska utvecklingsarbetet och den kommersiella bedömningen. Hans eventuella behov av stöd avses bli tillgodosett genom t. ex. STU, de regionala utvecklingsfonderna och andra organ som finansierar teknikutveckling och marknadsföringsinsatser.

Kraven på att projekt, för att få stöd hos landstingens fond, skall beröra flera landsting har på flera håll i landet gett impulser till regionalt samarbete mellan landsting för gemensamma förstudier och utvecklingsinsatser. Idégenereringsprocessen har också drivits i andra former. Systematisk idéjakt har genomförts. Ett landsting har prövat produktinventering med hjälp av utomstående konsult. På andra håll har undersökts hur samarbetet med den regionala utvecklingsfonden bör utformas i samband med teknikupphandlings- och teknikutvecklingsfrågor.

Inom det primärkommunala området finns ingen motsvarighet till landstingens teknikupphandlingsfond. Med liknande syfte och inriktning har dock kommunförbundet avsatt resurser för stöd till primärkommunerna i deras teknikupphandling. Förbundet har också träffat överenskommelse med STU om gemensamma insatser i teknikupphandlingsfrågor.

Som vi tidigare antydde har också enskilda kommuner engagerat sig i teknikupphandlingsfrågor. I Stockholms kommun utreds för närvarande i vilka former verksamheten skall stimuleras inom kommunen.

Göteborgs kommun har sedan 1980 i sin budget avsatt särskilda ekonomiska resurser för teknikutveckling och -upphandling och också tagit särskilda grepp för att utveckla beställarkompetens och hantera konkreta ärenden. För närvarande disponeras ca 1 Mkr/år för teknikupphandlings- och produktutvecklingsinsatser. Stödet går i huvudsak till förstudier, kravspecifikationer och prototypframtagning. Under de tre år verksamheten pågått har ett 40-tal projekt behandlats. I vissa av dessa har samarbete skett med andra intressenter, bl. a. landstings- och kommunförbunden. Merparten har varit projekt som drivits helt på lokal nivå.

6.5 Resultat och erfarenheter av de kommunala initiativen

Rent allmänt skall konstateras att det systematiska arbete med teknikupphandlings- och teknikutvecklingsfrågorna, som framför allt kommun- och landstingsförbundens initiativ representerar, bara är i ett uppbyggnadsskede. Det är troligen därför ännu mycket ogjort både i fråga om att klarlägga produktbehov och att utveckla beställarkompetens. Någon tillförlitlig utvärdering av verksamheten eller bedömning av tillväxt- och utvecklingspotential är därför inte möjlig. Med utgångspunkt från erfarenheterna hittills kan emellertid några konstateranden göras.

Flertalet av de utvecklingsidéer som kommit upp har gällt enstaka produkter avpassade för ett relativt smalt användningsområde. Framför allt de småskaliga projekten i Göteborg har varit mera av karaktären utveckling av redan befintliga produkter än kravspecificering kring helt nya produkter och system. Det finns emellertid också ett flertal exempel på relativt stora projekt med stort inslag av nytänkande kring funktion och tekniskt utförande. I en redovisning från STU från våren 1982 förtecknas ca 25 projekt för den kommunala sektorn där teknikupphandling finns med i bilden. Tillsammans representerar dessa projekt en beräknad försäljning i seriefasen på ca 750 Mkr årligen. För vissa produkter och system förutses exportmöjligheter som inräknats i den nämnda summan. De redovisade projekten spänner från utveckling av informationssystem för t. ex. sjukvården (DASIS) och kommunalteknisk informationsbehandling (ISOK) över avfallshanterings-, oljebekämpnings- och saneringsteknik, basfordon för räddningstjänst, snabbgående redskapsfordon, komprimerande sopbil och sophanteringssystem till cykelförvaringssystem och arbetshandskar.

Av resultatsammanställningar från Göteborgs kommun kan utläsas att kommunen hittills till ca 30 projekt utbetalat ca 3 Mkr av anslagen för teknikupphandling och -utveckling. Av projekten har åtta gett produkter på marknaden, fem helt misslyckats, två resulterat i produkter där tillverkare sökes, medan ett 15-tal projekt befinner sig i förstudieskedet.

Ett projekt som återfinns såväl i STU:s projektkatalog som i Göteborgs kommuns redovisning är snabbgående fordon för gaturenhållning och vintervägskötsel. Projektet kan tjäna som exempel på hur denna typ av större teknikupphandlingsprojekt kan bedrivas. Projektet initierades ursprungligen ur ett samarbete som sex kommuner kontinuerligt driver kring drifts- och underhållsfrågor. Förutom de sex kommunerna har Svenska Renhållningsverksföreningen aktivt medverkat i det aktuella upphandlingsprojektet. Göteborgs kommun har varit projektansvarig. Utvecklingsarbetet har till huvuddelen finansierats av STU och till mindre del av Göteborgs kommun. I slutet av 1982 har Göteborgs kommun upphandlat en prototyp av fordonet. För denna betalar kommunen ett pris som motsvarar den beräknade serietillverkningskostnaden. Mellanskillnaden mellan denna och prototypstillverkningskostnaden delas mellan leverantören (Bröderna Brodd AB, Skänninge) och STU. Det skall tilläggas att det totala behovet för Göteborgs del beräknas till ca 15 fordon. Om prototyputprovningen utfaller väl kan serieproduktion komma igång under senare delen av 1984.

Det redovisade exemplet illustrerar att det för närvarande tycks finnas

såväl fungerande system för kravspecifikation, beställarsamverkan, samarbete med leverantörer och prototypupphandling som finansieringsformer för detta. Det är emellertid allmänt omvitnat att det kan vara svårt att ta steget från en prototyp till serieproduktion. Även från de befattningshavare på kommun- och landstingsförbunden som ansvarar för teknikupphandlingsfrågor har framhållits att marknadsbedömningen och uppföljning mot marknaden är områden som är svåra att bearbeta i samband med kommunal teknikupphandling. Detta gäller inte minst exportmarknaderna samtidigt som kalkylerna för vissa projekt skulle kunna bli betydligt gynnsammare om man redan i utvecklingsskedet kunde väga in en utländsk marknadspotential. Förutom kontakterna med STU och andra i huvudsak teknikinriktade organ skulle därför både kommunala användare och deras leverantörer vara betjänta av sakkunnig marknadsrådgivning i teknikupphandlingsprojekt. Som framgått av avsnitt 6.3 torde TEMU-Bolagen härvidlag vara en viktig resurs.

7 Export av tjänster – omfattning, förutsättningar och utvecklingsmöjligheter

Skilda frågeställningar kring tjänsteexporten i allmänhet studeras parallellt med vårt arbete av tjänsteexportutredningen. Vi har därför inte anledning att gå på djupet i tjänstehandels förutsättningar och problem. Det är dock ofrånkomligt att de förhållanden som styr tjänsteexporten i allmänhet också påverkar möjligheterna för export av kunnande från den kommunala sektorn. Vi gör därför i detta kapitel en kort redovisning av tjänsteexportens omfattning, förutsättningar och problem.

Redogörelsen för tjänsteexportens omfattning bygger i huvudsak på ett ännu ej publicerat material från utredningssekretariatet vid kommerskollegium.¹ Liknande statistiska bearbetningar har gjorts av en konsult och forskare – Leif Edvinsson. På någon, särskilt angiven, punkt har hans material fått komplettera beskrivningen i avsnitt 7.1.

7.1 Tjänsteexportens omfattning

Omfattningen på den internationella produktionen av och handeln med tjänster kan inte anges exakt på grund av otillförlitlig statistik. En stor del av tjänstehandeln registreras överhuvudtaget inte eller hamnar på fel plats i handelsstatistiken. Som exempel kan nämnas att olika undersökningar visat att en betydande tjänsteexport redovisas som varuexport. Detta gäller bl. a. olika tjänster, t. ex. montage, intrimning och underhåll, som ingår i paket- eller systemleveranser tillsammans med kapitalvaror.

De statistiska bristfälligheterna finns också i den svenska statistiken. Den är också mycket aggregerad och har reviderats vid flera tillfällen. Revideringarna har syftat till att ge en mer tillförlitlig statistik, men har samtidigt medfört att det finns få serier som är jämförbara under längre tidsperioder.

Enligt uppgifter som redovisas av kommerskollegium² sker den största tjänsteexporten från de stora västliga industriländerna. År 1980 redovisade USA den överlägset största exporten (83 mdr SDR).³ Därefter följde Frankrike, Storbritannien och Västtyskland med mellan 30–40 mdr SDR i tjänsteexport. Sverige placerades på 14:e plats med en export på 6 mdr SDR. Bland de 15 största tjänsteexportörerna var Sverige ett av sex länder som 1980 redovisade ett underskott i tjänstehandeln. Det skall tilläggas att USA:s tjänsteexport motsvarade ca 20 % av den totala världshandeln med tjänster. Motsvarande andel för Sverige var 1,4 %.

Om man sätter tjänsteexporten i relation till respektive lands BNP blir

¹ Handel med tjänster: statistisk belysning av internationell och svensk tjänstehandel, september 1982.

² Ursprungskällan är E.V. Morgan et al., World Invisible Trade, Committee on Invisible Exports, London, 1982. (Transfereringar och vissa offentliga transaktioner ingår ej.)

³ En SDR (Special Drawing Right) motsvarande 1.3015 USD 1980.

bilden en annan. En sådan rangordning av de 30 största tjänsteexportörerna leds av Singapore där tjänsteexporten 1980 motsvarade 63 % av BNP. Därefter följde Israel (29 %) och Belgien/Luxemburg (26 %). I intervallet 15–20 % återfanns Nederländerna, Norge och Österrike. För Sverige utgjorde tjänsteexporten 6 % av BNP år 1980.

För länderna i Internationella Valutafonden (IMF) utgjorde 1980 tjänsteexporten ca 24 % av totalexporten. För Sverige var andelen 21 %.

Tjänsternas andel av exporten är väsentligt mindre än tjänstesektorns andel av den totala produktionen. I Sverige låg år 1980 tjänstesektorns andel av produktionen på drygt 60 %. Detta förhållande illustreras också på ett annat sätt i materialet från kommerskollegium. Där visas att varuexportens försäljningsvärde år 1980 motsvarade nära 100 % av den varuproducerande sektorns förädlingsvärde, medan försäljningsvärdet för tjänsteexporten stannade vid 10 % av tjänstesektorns förädlingsvärde.

Tjänsteexportens sammansättning varierar kraftigt olika länder emellan. För vissa länder med mycket stor tjänsteexport mätt i förhållande till BNP ligger förklaringen i att länderna specialiserat sig på produktion av vissa tjänster som t. ex. sjöfart och turism. För Sveriges del är det – på grund av de statistiska problemen – svårt att ge några exakta siffror på tjänsteexportens fördelning på sektorer. Av material från Riksbanken som sammanställts av kommerskollegium framgår dock att sjöfart och andra transporttjänster dominerar. Ca 40 % av tjänsteexporten föll år 1980 inom dessa sektorer. Inkomster av kapital och försäkringar svarade för ca 20 % och resevaluta för drygt 10 %. Andelen för konsult-, entreprenad- och montage-tjänster samt licensförsäljning kan också beräknas ligga kring 10 %. Den senare postens storlek är dock troligen något underskattad på grund av vissa brister i rapporteringen av transaktioner inom dessa områden. Den del av tjänsteexporten som kommer från den offentliga sektorn är marginell. Enligt Edvinssons uppskattningar uppgår den till omkring 1 % av den totala tjänsteexporten.

Vid en analys av tjänsteproduktion och tjänsteexport ligger det nära till hands att dra slutsatsen att tjänstesektorns ökande andel av olika länders BNP också kommer att leda till en snabb expansion av handeln med tjänster. Detta stöds också av den faktiska utvecklingen under senare år då varuhandeln stagnerat, men handeln med tjänster ökat i snabb takt. Kommerskollegium varnar emellertid i sitt material för alltför svepande slutsatser som rör samband mellan utveckling av per capitainkomst, tjänsteandel i BNP och tjänsteexport. Vi finner inte anledning att gå närmare in på den diskussionen. Vi nöjer oss med att som utgångspunkt för vår fortsatta analys konstatera att den offentliga sektorns andel av tjänsteexporten vid en första anblick framstår som uppseendeväckande liten mot bakgrund av att sektorns konsumtion och investeringar motsvarar ca 35 % av BNP. Det finns emellertid flera skäl till den långa andelen. Vi skall inte här ge oss in på någon ingående beskrivning och analys av dessa. Det finns dock anledning att peka på några.

Den offentliga sektorn är uppbyggd för att tillgodose olika behov inom landet. Det innebär i sin tur att tjänsteutbudet är anpassat till behov, värderingar, teknisk utvecklingsnivå m. m. i Sverige. Merparten av tjänsteutbudet är inte prissatt. De organisationer som hanterar den offentliga sektorns service är uppbyggda på verksamhet i Sverige. För den kommunala sektorns

del är t. o. m. lagstiftningen upplagd eller tolkas så att försäljning av tjänster till annan än de egna medborgarna förhindras. Till bilden hör dessutom att den offentliga sektorn på flera områden är den helt dominerande producenten av tjänster. Det har därför för många delar av tjänstesortimentet inte funnits möjlighet för privata företag att bygga upp en hemmamarknadsorganisation från vilken man kunnat ta språnget ut på exportmarknaden.

Resonemanget ovan leder till två slutsatser. Den första är att det i den offentliga sektorns tjänsteutbud bör finnas en stor potential för export av kunnande. Den andra slutsatsen är att det krävs ganska stora insatser i fråga om att utveckla både tjänsterna och organisationerna för att en sådan export skall bli framgångsrik.

7.2 Tendenser kring tjänsteexporten

Som framgått av föregående avsnitt har svenskt näringsliv hittills i relativt liten omfattning sysslat med tjänsteexport. Under senare år har emellertid noterats flera faktorer som pekar mot allt tjänsteexporten kan komma att ta en ökad andel av landets utrikeshandel.

Kunderna ställer i allt större omfattning krav på ett totalansvar från leverantören. Den internationella konkurrensen kräver att anläggningar och installationer verkar med maximal effektivitet från början och utan störningar i löpande drift. Den tekniska utvecklingen leder till alltmer avancerade system och produktionsprocesser. De "nya" köparna i u-länder och s. k. NIC-länder har själva ofta inte tillgång till projektledningskompetens.

De nämnda tendenserna är mycket av bakgrunden till att begrepp som systemförsäljning, turn-key-leveranser, contracting och engineering ofta används i exportsammanhang. Definitionerna av dessa begrepp är ibland lite glidande och användningsområdena inte klart avgränsade. Den frågan skall vi inte ge oss in i, utan endast konstatera att det bakom alla dessa begrepp ligger att företag – ensamma eller tillsammans med andra – levererar anläggningar där olika komponenter sätts samman så att de ger möjlighet för köparen att få en hel funktion utförd.

Om vi från dessa allmänna konstateranden återvänder till de svenska förhållandena kan vi slå fast att många svenska företag under senare tid målmedvetet ägnat sig åt tjänsteexport. Där återfinns givetvis företag som säljer typiska tjänster som t. ex. städning, bevakning och catering. De mest uppseendeväckande inbrytningarna på världsmarknaden har gjorts av entreprenadföretag och tekniska konsulter. Från början marknadsförde dessa sina standardprodukter dvs. byggen och avgränsade studier av och förslag till tekniska lösningar. Efterhand har de emellertid blivit alltmer indragna i systemprojekt. Detta innebär att företagen själva – eller i samarbete med andra – har åtagit sig stora delar av kedjan förstudier – planering – projektering – byggande – utrustning – utbildning av personal – igångsättning – drift och underhåll. En följd av detta har blivit att nya samarbetskonstellationer har skapats för att hantera olika delar i kedjan. Det är i det sammanhanget som tjänsteutbudet och kunnandet i den offentliga sektorn kommit i blickpunkten. På många marknader har det nämligen inte rört sig om enbart uppbyggnad av industrisektorn. Investeringar i infrastruktur och

samhällsservice, dvs. områden som till stor del hanteras inom den offentliga sektorn i vårt land, har på flera håll hög prioritet.

Det är emellertid inte bara företag med etablerad anknytning till tjänstesektorn som bedriver tjänsteexport. Även traditionella industriföretag, hårdvarutillverkare, har gjort inbrytningar i tjänsteexporten. Två exempel bland storföretagen är Volvo och Fläkt.

Volvo har kompletterat sin försäljning av hårdvara, i det här fallet framför allt bussar, med tjänster som i tid ligger både före och efter hårdvaruleveransen. Volvo erbjuder ett komplett system för förstudier, behovsanalys och planering av kollektiv trafik. Man åtar sig också att svara för drift och underhåll av såväl trafiksystemet i sig som fordonen.

Fläkt har kompletterat sina enheter för tillverkning och montering av komponenter och system för bl. a. luftbehandling med ett särskilt servicebolag. Detta bolag åtar sig inte enbart drift och underhåll av de anläggningar som företaget levererat. Man svarar för total drift, övervakning och underhåll av en byggnad eller grupp av byggnader. Enligt företagets egna bedömningar utgör detta en snabbt expanderande marknad världen över.

Hos andra tillverkande storföretag än de här nämnda, men även i små och medelstora företag, upplever man möjligheter att vidga verksamhetsområdet utöver de traditionella hårdvaruleveranserna. Efterfrågan på systemleveranser kommer från såväl industrisektorn som sektorer där verksamheten i vårt land i huvudsak planeras och drivs i offentlig regi.

7.3 Utgångspunkter för tjänsteexport

Som vi konstaterat i ett tidigare avsnitt är exporten av tjänster från Sverige förhållandevis liten. Detta innebär att kunskapen om de särskilda förutsättningar som gäller för tjänsteexport också är ganska begränsad. Tjänster skiljer sig från varor i fråga om såväl produktion som försäljning. Några faktorer som man ofta pekar på då man jämför tjänster och varor är följande:¹

- ☐ tjänster går inte att ta på och kan sällan värderas och mätas objektivt
- ☐ tjänster konsumeras samtidigt som de framställs och kan inte lagras
- ☐ tjänster framställs ofta i en komplex kedja
- ☐ tjänster är individorienterade och anpassade till omgivningens sociala och kulturella system
- ☐ tjänster byggs upp på ett specifikt kunnande som bärs av individer
- ☐ tjänster utvecklas kvalitativt i nära samspel mellan leverantör och kund.

Med dessa egenskaper hos tjänster som utgångspunkt kan vi göra följande konstateranden i fråga om export av tjänster:

- ☐ tjänster är svåra att standardisera och framställa likartat på en främmande marknad
- ☐ tjänster ställer krav på lokal närvaro
- ☐ det nödvändiga samspelet mellan kund och leverantör försvåras vid markerade kulturella skillnader mellan köpar- och säljarland
- ☐ kvalitetsnivån måste anpassas till mognad och mottagningsförmåga för köparen och köparlandet.

¹ Försättningen av avsnittet bygger till stor del på material från Leif Edvinsson.

För en framgångsrik utveckling av tjänsteexport räcker det inte med enstaka lyckade försäljningar. Tjänsteexportören måste, liksom varuexportören, reproducera sina order och utveckla en positiv exportspiral. För att detta skall vara möjligt krävs framgång i flera steg. Det första är en kontaktfas under vilken det gäller att klara ut vad man vill sälja, till vem och hur det skall ske.

Nästa steg är en förhandlings- och testförsäljningsfas. Den täcker bl. a. etablerande av personkontakter, lyhörd insamling av önskemål från marknaden och samspel med den potentielle kunden för att anpassa tjänsten till köparens förutsättningar och krav. Detta kan resultera i konkreta förhandlingar och avslut. Den fasen kräver fysisk närvaro på marknaden.

Det tredje steget innefattar leveransstadiet. Även under detta är det nödvändigt att arbeta nära tillsammans med kunden. Kulturella och sociala klyftor måste överbryggas, kunden erbjudas t. ex. utbildning och stöd i att utveckla sin behovsanalys och lösningar på identifierade problem. Förutsatt att leverantören förmår vidmakthålla och utveckla detta stöd till köparen ökar möjligheten till repetitionsorder från den aktuella kunden eller andra köpare inför vilka gjorda insatser kan tjäna som referensprojekt.

För att nå framgång i tjänsteexporten krävs också att hemmaorganisationen utvecklas i flera avseenden. Det krävs ett professionellt kunnande för att hantera kundens problem och behov i en internationell miljö. Personalens kunnande i att förpacka och reproducera tjänster för internationell lansering måste utvecklas. Det krävs ett organisatoriskt kunnande i att hantera kundens medverkan och den egna personalens aktiviteter i ett internationellt sammanhang. En succesiv utveckling av det professionella kunnandet krävs för att upprätthålla kunskapsförsprånget gentemot konkurrenterna. Dessutom krävs ett kommersiellt kunnande som underlag för bl. a. prissättningen av levererade tjänster.

Åtgärderna på marknaden och i hemmaorganisationen ställer stora krav på insats av tid och pengar. För ett företag eller en organisation som tidigare inte ägnat sig åt att sälja tjänster i utlandet kan det därför vara förnuftigt att – åtminstone inledningsvis – söka samarbete med företag som har erfarenhet av såväl de kommersiella förutsättningarna som de organisatoriska kraven kring tjänsteexport.

7.4 Exempel på krav och problem som möter tjänsteexportören

I föregående avsnitt har vi redogjort för några av de allmänna verksamhetsbetingelserna för export av tjänster. I detta avsnitt skall vi – utan ambition att ge en fullständig katalog – peka på några faktorer som framför allt den potentiella tjänsteexportören inom den kommunala sektorn bör beakta.

Det är obestridligt att kommuner och landsting saknar eller har mycket ringa erfarenhet av affärsverksamhet i kommersiell miljö. Om man avser att sälja sitt kunnande i en sådan miljö måste följaktligen stor vikt läggas vid att skaffa erfarenheter av och lära in de spelregler som gäller. En genväg till

detta är att liera sig med en partner som redan sitter med denna erfarenhet och kunskap.

En annan viktig utgångspunkt är att de tjänster som erbjuds på hemmamarknaden som regel inte kan överföras direkt till en utländsk marknad. Framför allt gäller detta givetvis länder som skiljer sig markant från Sverige i fråga om kulturella och sociala mönster, levnadsstandard etc. Det egna kunnandet måste följaktligen omdefinieras och anpassas till utländska marknader.

I företagssammanhang använder man ofta begreppet formulering av *affärsidé* som en sammanfattning för alla de åtgärder som behöver vidtas innan man bestämmer sig för en ny inriktning av sin verksamhet. Termen *affärsidé* definieras ofta som "sättet att tjäna pengar". Utan att förlora oss i någon djupare teoretisk diskussion kan vi konstatera att tanken bakom *affärsidé*begreppet är användbar även vid kommuners och landstings engagemang i tjänsteexport. Innan man tar steget att föra ut sitt kunnande utanför det normala verksamhetsområdet är det nödvändigt att tänka igenom ett antal punkter som bygger upp en *affärsidé*. Några av dessa centrala punkter är att definiera sin produkt, klara ut hur man skall marknadsföra och prissätta den, vilka lämpliga samarbetspartners som finns samt hur man internt organiserar sig för att leverera.

Internationella projekt, som rör leverans av tjänster eller där tjänster är en väsentlig del, innehåller ett stort antal var för sig komplexa delmoment. Ett ordinarie konsultprojekt som förbereder uppbyggnad av t. ex. en samhällsteknisk anläggning kan delas upp i flera steg:

- ☐ prefeasibility-studie, en studie av projektets allmänna lämplighet
- ☐ feasibility-studie, en målinriktad, teknisk och ekonomisk lämplighetsstudie
- ☐ utarbetande av anbudshandlingar
- ☐ medverkan i anbudsbedömning och kontraktsförhandlingar
- ☐ projektledning.

Konsulten kan också få uppgifter i samband med personalrekrytering, personalutbildning, igångsättning, drift och underhåll av anläggningen.

För att överhuvudtaget komma in i den beskrivna processen måste tjänsteexportören bedriva ett omfattande försäljningsarbete. Även detta innehåller flera olika steg:

- ☐ etablering av kontakt med köparen
- ☐ inbjudan till prekvalificering, då leverantören måste visa att han är kompetent att klara uppdraget
- ☐ kortlistning, dvs. man har blivit utvald att få ge offert
- ☐ offertgivning
- ☐ förhandlingar och eventuellt avslut.

Denna summariska genomgång visar att den ovane tjänsteexportören har en mängd olika faktorer att beakta. Projektets komplexitet och det avancerade spelet kring dem gör också att tjänsteexportören har att fatta en mängd delbeslut och utsätta sig för många och stora riskmoment. Dessa innefattar t. ex. olika praktiska avgöranden kring åtgärder i bl. a. den egna organisationen, samspelet med kunden och samarbete med andra leverantörer, kreditgi-

vare m. fl. På risksidan finns dels de ekonomiska riskerna, dels risker av juridisk karaktär som har att göra med kontraktsumformning, skadeståndsregler etc.

Bland de ekonomiska riskerna kan vi sortera in risken för att kostnader som lagts ner i försäljningsfasen aldrig kan återvinnas på grund av att projektet inte blir av eller går till annan leverantör. Det kan tilläggas att en säljare som vill väcka intresse hos en kund ofta måste göra en prefeasibility-studie på egen bekostnad. Utöver detta finns givetvis också riskerna för att projektet får ett ogynnsamt ekonomiskt utfall på grund av politiska förändringar i köparlandet, betalningsförmåga hos köparen, valutaförändringar eller felkalkyler.

För en tjänsteexportör räcker det inte att klara ut vad, till vem och hur hans sortiment skall säljas. Egenskaperna hos tjänster gör att de enskilda anställda är nyckelresursen i företaget och organisationen. Särskild uppmärksamhet måste därför ägnas åtgärder för att stimulera och utveckla de anställda som skall delta i tjänsteexport. Sådana insatser måste framför allt ligga på moment som utvecklar affärsinnehåll och förmåga att hantera kundrelationer.

En annan nyckelfaktor i tjänsteexporten är tillgången till referensanläggningar. Inte minst vid systemförsäljning fyller dessa en central roll. De gör det möjligt att på plats och i praktisk drift visa att en anläggning eller ett system fungerar. Även exempel på genomförda delprojekt, t. ex. feasibility-studier, projektlednings-, management- och driftsinsatser, är av stort referensvärde. Om insatsen utförts och vidmakthålles i en för leverantören främmande miljö skapas särskild tilltro till leverantörens resurser och anpassningsförmåga.

7.5 Tjänsteexport som vägröjare för export av varor

Tjänsteexportens roll som vägröjare för export av svenska varor framhålls ofta. Vi har inte lyckats få tillgång till något material som heltäckande och i kvantitativa termer analyserar dessa samband. Vi nöjer oss därför med att i detta avsnitt ge en indikation på vägröjareffektens storlek samt belysa några faktorer som påverkar kopplingen mellan tjänsteexport och export av varor.

I våra kontakter med företag som exporterar varor och tjänster har vi försökt få fram uppskattningar av tjänsteexportens multiplikatoreffekter. Uppskattningarna ger vitt skilda värden. Tekniska konsulttjänster tycks dock i genomsnitt generera export från entreprenad- och tillverkningsföretag som är 10–20 gånger större än konsultuppdraget. De data som lagts till grund för sådana bedömningar torde i huvudsak hänföra sig till projekt där en svensk konsult utfört förstudier, projektering och dylikt som följts av insatser från bygg- och tillverkningsföretag. Tjänsteexportörernas indirekta vägröjarroll är omöjlig att kvantifiera. Med indirekt roll menas att svenska tjänsteföretag genom närvaro och allmänt goodwill-skapande kan öka intresset från köparens sida för kontakter också med svenska hårdvaruleverantörer.

Tjänsteexportörens vägröjande roll påverkas av ett antal traditioner och trender i omvärlden. Till dessa hör t. ex. konsultetiken, biståndspolitikerna och det ökande intresset för systemleveranser.

Konsultetiken, som den utformats i anglosachisk tradition och tillämpas i

Sverige, innebär att man undviker direkta kopplingar mellan konsultföretag och hårdvaruleverantörer. I vissa länder, bl. a. Frankrike och en del nyindustrialiserade länder tycks denna renodling vara mindre uttalad.

Avsaknaden av direkt samarbete mellan tjänste- och varuproducenter hindrar emellertid inte att svenska tjänsteexportörer har – och tar till vara – möjligheter att indirekt bana väg för entreprenad- och tillverkningsföretag. En väg är att konsulten, som kommer tidigt in i projektet, ger tips till andra företag om intressanta projekt. Genom att i sitt uppdrag referera till projekt där svenska företag utfört byggarbete eller levererat utrustning kan konsulten väcka intresse för svenska lösningar och svensk teknik. Mer sofistikerad blir vägröjningen om konsulten i sitt uppdrag har möjlighet att rekommendera lösningar och skriva specifikationer som särskilt väl passar svenska företag. Förutom konsulterna kan även andra tjänsteexportörer, som svarar för t. ex. utbildning, management, drift och underhåll, så långt yrkesetiken tillåter, direkt och indirekt bana väg för andra svenska företag.

En ofta diskuterad fråga är möjligheterna att använda biståndet till uländerna för att röja vägen för svenska exportinsatser. Som vi redovisat i ett annat sammanhang sker ett relativt omfattande återflöde av biståndsmedel från mottagarländerna till svenskt näringsliv. SIDA har också på senare tid gjort särskilda insatser för att sprida kunskap till svenska företag om biståndet och de affärsmöjligheter detta öppnar. På många håll har man trots detta uppfattningen att flera andra länder, betydligt starkare än vad Sverige gör, villkorar sina biståndsinsatser. Ett sätt att göra detta är att som biståndsinsats erbjuda förstudier och projektering förutsatt att mottagaren upphandlar bygge eller utrustning i givarlandet. Det skall tilläggas att sådana kopplingar som regel inte är genomförbara då det rör sig om multilateralt (oftast FN-finansierat) bistånd.

Genom tendensen mot ett ökat antal systemleveranser får tjänsteexportens vägröjande effekt delvis en ny dimension. Det blir i sådana sammanhang som regel inte fråga om att tjänsterna skall utgöra spjutspets för hårdvaruleveranser. Hårdvaror och tjänster förpackas och levereras som en enhet. Detta innebär att export från Sverige av sådana paket vilar på att det finns tillgång till kunnande – både kvantitativt och kvalitativt sett – som på ett lämpligt sätt kan kombineras med leverans av varor. Med utgångspunkt från vad vi tidigare sagt om kraven på tjänsteexportören är det givet att "lokomotiven" för sådana projekt finns i det privata näringslivet. Det gäller följaktligen att identifiera dessa och koppla dem till den kommunala sektorns resurser.

Vid sidan av det växande intresset för systemleveranser tycks det också finnas en tendens till ökad efterfrågan på insatser för drift och underhåll av redan uppförda och installerade anläggningar och system. I samband med sådana projekt kan man tänka sig att vägröjaren och den efterföljande karavanen byter roller. Svenska företag som byggt eller levererat utrustning till dessa anläggningar kan tjäna som draghjälp åt tjänsteproducerande företag, som kan åta sig sådana uppdrag. Det finns också exempel på att tillverkande företag, som stöter på denna typ av efterfrågan, själva tar vara på den affärsmöjlighet som ligger i drifts- och underhållsinsatser.

II Utvärdering och analys

8 Export av kommunalt kunnande – möjligheter och begränsningar

8.1 Marknadens omfattning

Svenska konsult- och byggföretag har i huvudsak inriktat sina exportansträngningar på en relativt begränsad geografisk marknad. Oljeländerna i Mellanöstern och Nordafrika har bearbetats mest intensivt. För byggföretagen har också Östeuropa varit en stor marknad. De flesta objekten i dessa länder har dock inte rört områden där kommunalt kunnande kommer i fråga. I övrigt har svenska konsult- och byggföretag deltagit i biståndsprojekt i bl. a. Bortre Asien och Östafrika. Enskilda företag har också på olika sätt försökt göra marknadsintrång i bl. a. Mellan- och Sydamerika, Västafrika och Sydostasien.

Inriktningen mot ett begränsat antal marknader har givetvis att göra med svenska företags förhållandevis små resurser. Den ekonomiska och personella kapaciteten räcker inte till för att bearbeta ett alltför stort antal marknader. Vidare gör de flesta företag bedömningen att man av språkskäl bör koncentrera sig på länder där engelska kan användas som arbetspråk.

Rent allmänt kan dock noteras att svenska företag är öppna för att söka sig även till marknader som man traditionellt inte har bearbetat. Även om utvecklingen i världsekonomin skulle öka antalet länder med betalningsförmåga måste försök till inbrytning på nya marknader ske med stor omsorg. Konkurrensituationen i landet, krav på stort nationellt deltagande/deläggande i projekt/företag samt kulturella och ekonomiska bindningar till andra länder är några av de faktorer som kan göra en ekonomiskt stark marknad ointressant för svenska företag. Bedömningen av möjligheter och risker i dessa avseenden kan endast göras av den som har professionell kunskap och stor erfarenhet av utländska marknader. Samtidigt vill vi hävda att en unik produkt, åstadkommen t. ex. via en kombination av kunnande hos företag, landsting och kommuner, kan ha framgång även på marknader som generellt sett är svåra att få fotfäste på. Utbyggnad av fjärrvärme i USA (jfr kap. 3) är ett exempel på detta.

Kommuner och landsting har hittills använt i princip två olika vägar för att försöka föra ut det kommunala kunnandet på den internationella marknaden. Den vanligaste vägen är att slussa ut det kommunala kunnandet via privata företag. Dessa står då som regel för marknadskunskap och marknads-kontakter, bär kontraktsansvar och affärsrisker och utnyttjar det kommunala kunnandet via enskilda kommun- eller landstingsanställda som tillfälligtvis är tjänstlediga från sina kommunala befattningar. Den andra – och betydligt mindre prövade vägen – innebär att kommuner och landsting tillsammans

med privata företag eller på egen hand marknadsför sitt kunnande samt tar på sig kontraktsansvar och affärsrisker.

Oavsett vilka vägar som väljs för att föra ut det kommunala kunnandet kommer exportens omfattning att primärt styras av de potentiella köparlänternas efterfrågan. Vilken omfattning denna efterfrågan kommer att ha framöver är omöjligt att ange i kvantitativa termer. Det finns emellertid i sammanhanget skäl att diskutera några faktorer som påverkar marknaden för export av kommunala tjänster.

En viktig utgångspunkt är att skilja mellan *behov* och *efterfrågan*. Det ligger mycket nära till hands att utifrån ett svenskt perspektiv konstatera att behovet av insatser, där ett kommunalt kunnande har en given plats, är mycket stort i många länder. Steget från att ett konstaterat eller latent behov översätts till en konkret efterfrågan på varor eller tjänster är emellertid i många fall mycket långt. Detta konstaterande är på intet sätt sensationellt och har bekräftats för oss på olika vägar. Företrädare för den svenska utrikesförvaltningen och exportrådet kan från sina respektive stationeringsländer ange många exempel på sektorer där samhällsservicen är i trängande behov av rekonstruktion och utbyggnad. De kan också vittna om ett stort intresse från myndigheter i respektive land att t. ex. studera svenska förhållanden och delta i kurser och seminarier som behandlar problem och lösningar inom olika samhällssektorer. När frågan väcks om utförande av konkreta projekt minskar emellertid ofta intresse och engagemang på ett drastiskt sätt. Liknande erfarenhet redovisas från företag som är verksamma på olika utlandsmarknader. Försäljningsprocessen är svår och framför allt tidsödande. Tiden från en första kontakt om ett projekt till kontraktsteckning rör sig ofta om flera år.

Marknadsförutsättningar och konkurrensförhållanden tycks skilja sig åt mellan de olika skedena i ett projekt. I flera av de betalningstarka oljeländerna har utbyggnaden av infrastruktur och samhällsservice drivits mycket långt under de senaste 6–8 åren. I flera länder har samhällsbyggnadsfasen passerat sin kulmen. Detta resulterar givetvis i en vikande marknad för både bygg- och anläggningsprojekt och teknisk konsulting. Från konkurrenssynpunkt förvärras situationen ytterligare av att flera företag i de etablerade i-länderna sökt sig till utlandsmarknaderna i takt med att hemmamarknaden vikit. Dessutom har företag från nya länder i framför allt Ostasien etablerat sig på marknaden inom både konsult- och entreprenadbranschen.

Också i flera u-länder tycks konsult-, bygg- och anläggningsmarknaden stagnera. En period av satsning på monumentala byggen och anläggningar, som ofta finansierats med biståndsmedel, är på väg att övergå i en fas där intresset koncentreras på insatser för att "få hjulen att rulla". För att finna lösningar på olika akuta problem finns dock fortfarande betydande behov av feasibility-studier på olika samhällsområden. Den påtagliga efterfrågan tycks dock finnas i fråga om utbildning, management, drift och underhåll. Detta gäller såväl enskilda anläggningar som administration på central, regional och lokal nivå.

En annan tendens som påverkar svenskt näringslivs konkurrensförutsättningar är strävanden i flera länder att öka den nationella medverkan i t. ex. konsult-, entreprenad- och driftprojekt. Detta behöver inte genomgående innebära att svenska företag blir utestängda från marknaden. Det fordrar

dock som regel att man lierar sig med en lokal partner, vars del i projektet måste vara betydande. Vidare kan man ännu så länge notera att de lokala företagen i olika avseenden inte har kapacitet att klara sina åtaganden. Förstärkningar kan behövas såväl på managementnivå som i operativ drift. Det finns därför utrymme för underleverantörsinsatser som förstärker de lokala företagens kapacitet.

För att förbättra sin konkurrenssituation tycks svenska företag i ökad utsträckning sträva efter att offerera paket där utbildning, management, drift och underhåll är väsentliga delar. De kommuner och landsting som målmedvetet tagit upp frågan om tjänsteexport har också haft denna systemsyn och sett en möjlighet att erbjuda en unik och eftertraktad produkt.

För vårt arbete är dock marknadsutvecklingen på lång sikt viktigare än de dagsaktuella marknadsförutsättningarna. Det är emellertid inte utredningens uppgift att göra marknadsprognoser för olika geografiska områden eller skilda segment i det kommunala tjänsteutbudet. Försättningsvis förutsätter vi – utan att närmare diskutera förutsättningarna – att världsekonomin förbättras och att fler köpare med betalningsförmåga kommer att uppträda. Detta behöver i sig inte innebära att konkurrensen minskar eftersom också nya säljare träder in i bilden. I och med att antalet objekt ökar kan vi emellertid förutsätta att antalet svenska anbud växer. Därmed skulle också behovet av samverkan med den kommunala sektorn bli större både i fråga om direkt medverkan i förstudier, utarbetande av anbud etc. och önskemål om utfästelser att medverka i utbildning, management och drift om projektet tillfaller svenska anbudsgivare.

8.2 Konkurrensfaktorer

Svenska anbudsgivares möjlighet att ta hem projekt inom tjänstesektorn styrs givetvis av de svenska företagens förmåga att konkurrera. Den förmågan avgörs av traditionella faktorer som pris och kvalité, men för tjänsteexportens del också av vissa specifika konkurrensfaktorer.

De specifika konkurrensfaktorerna kring tjänsteförsäljningen kan kopplas till begrepp som kontaktnät, tillgänglighet och förtroende.

Tjänsteexportören måste in tidigt hos sin kund. Detta kräver närvaro på plats och "näsa" för kommande affärsområden. Kunderna kommer som regel inte och frågar efter tjänsterna. Ofta krävs också att leverantören på olika sätt utbildar och utvecklar mogenhetsgraden hos sin potentiella kund. För en lyckosam tjänsteförsäljning krävs också att leverantören på olika sätt knyter upp sin kund, etablerar en relation – bäst manifesterad genom etablering i kundlandet – och systematiskt utnyttjar lokala resurser.

Utöver dessa grundläggande konkurrensmedel verkar givetvis även de traditionella konkurrensfaktorerna även i tjänsteförsäljningen.

Priset är en sådan faktor även om det i konsultprojekt kan vara svårt att värdera enbart priset. Om projektet innefattar bygg- och anläggningsarbete eller hårdvaruleverans är prisjämförelsen som regel utslagsgivande. De som har kontakt med marknaden tycks genomgående anse att den tid är förbi då svenskt näringsliv var konkurrenskraftig i fråga om massinsatser inom konsulting och byggnation. Standardprodukterna måste tas in som underleve-

ranser från andra länder där arbetskraften är betydligt billigare. Svenska företag får inrikta sig på att hålla priset nere genom att utnyttja överlägsenhet i fråga om övergripande projektuppläggning, effektiva logistiska lösningar samt styrning och kontroll i genomförandefasen.

Finansierings- och betalningsvillkor är en viktig faktor åtminstone då projekten får en lite större omfattning. Många köpare fordrar att säljaren medverkar i finansieringen av projekten. Många av svenskt näringslivs konkurrenser kan – ofta med hjälp av sina statliga myndigheter – erbjuda mycket förmånliga krediter.

Med priset sammanhänger till viss del den tekniska kvalitén i produkterna. Meningarna tycks vara delade om huruvida svenskt näringsliv behåller sin traditionella kvalitetsimage. Däremot är enigheten stor om att referensprojekt i Sverige är en nödvändig del i marknadsföringen av såväl konsulttjänster som byggen, anläggningar och hårdvaror. Att referera till genomförda projekt är ett sätt att påvisa kvalitetsnivån i föreslagna tekniska lösningar. På många marknader är det nödvändigt att visa upp referensobjekt för att överhuvudtaget bli inbjuden att lämna anbud.

Vid sidan av konkurrensfaktorer som knyter till ekonomi och teknik finns det – framför allt i tjänsteexporten – vissa andra och svårämbara faktorer som påverkar valet av leverantörer. Sveriges position som ett litet, avlägset beläget och språkligt isolerat land är ett klart handikapp. Inte minst i förhållande till stormakterna och de tidigare kolonialmakterna ligger Sverige efter i fråga om ekonomiska och kulturella bindningar till många köparländer. I den mån svenska företags representanter lyckas skapa goda kontakter med beslutsfattare hos köparna kan denna nackdel elimineras. Vårt lands begränsade resurser hindrar dock att detta kan ske i stor skala.

Av och till hävdas att Sveriges ställning som alliansfri och stormaktsoberoende nation ger konkurrensfördelar för svenskt näringsliv i många länder. Faktorn har uppenbarligen viss betydelse men den tycks inte kunna uppväga några stora skillnader i pris och kvalitet på offererade produkter. Strikt materialistiska bedömningar går i flertalet fall före idealistiska värderingar.

8.3 Tjänsteexport från kommuner och landsting – en sammanfattning och analys

8.3.1 *Omfattning och sakområden*

Vi har i kap. 3 översiktligt redovisat omfattningen av den kommunala medverkan i exportprojekt som hittills förekommit. För att skapa en grund för vidare analys av den kommunala tjänsteexportens förutsättningar och roll är det befogat att skärskåda de gjorda insatserna ur några olika synvinklar.

Det finns för det första skäl att notera att det i redovisningen i kap. 3 ingår såväl genomförda projekt som offererade och planerade insatser. Vidare kan de kommunala exportinsatserna struktureras efter berörda sakområden och utnyttjade leveransformer. Det finns också anledning att lite närmare studera vilka kommuner som deltagit och med vilka företag de samverkat. Det är också intressant att försöka belysa vilka kostnader och intäkter som för olika parter varit förknippade med den kommunala insatsen.

De genomförda exportinsatserna har under de två–tre senaste åren motsvarat drygt 100 manår i genomsnitt per år. Merparten – ca 90 % – har rört sjukvårdssektorn. I övrigt har nämndvärda insatser gjorts inom områdena kollektiv trafik och stadsplanering. Inom sakområdena gatubyggnad, skolväsende, energiproduktion, energidistribution, va-försörjning, renhållning och avfallsdestruktion, brandskydd samt hamn- och stuveriverksamhet har kommuner och landsting också levererat kunnande. På vart och ett av dessa områden har dock den kommunala insatsen varit marginell och stannat vid sammanlagt något enstaka manår under de senaste två–tre åren.

Förutom i de faktiskt genomförda leveranserna har kommuner och landsting i varierande omfattning bistått privata företag i deras offertarbete. Detta bistånd har inneburit dels en konkret medverkan i framtagning av offerter, dels utfästelser om att ställa resurser till förfogande om företagen i fråga skulle få leverera. I något fall har också kommuner på egen hand lämnat offert.

Kommuners och landstings offertmedverkan har ägt rum inom framför allt sakområdena sjukvård, kollektiv trafik, hamnverksamhet och avfallshandtering. Projekt är också under framväxt inom energisektorn.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att insatserna för att exportera kommunalt kunnande hittills varit koncentrerade till följande sakområden:

- ☐ Sjukvård och tandvård
- ☐ Kollektiv trafik
- ☐ Stadsplanering.

Inom följande sakområden har marginella insatser utförts eller planerats:

- ☐ Samhällsförvaltning och administration
- ☐ Hamn- och stuveriverksamhet
- ☐ Avfallshantering
- ☐ Va-försörjning
- ☐ Energiförsörjning
- ☐ Brandförsvar
- ☐ Gatubyggnad och -underhåll
- ☐ Skolväsende.

8.3.2 *Leveransformer*

Sättet att föra ut det kommunala kunnandet på exportmarknaden är flera. För att få ett underlag för den fortsatta analysen har vi försökt att strukturera de gjorda insatserna efter den form i vilken det kommunala kunnandet levererats. Följande leveransformer går att urskilja bland de aktiviteter som kommuner och landsting medverkat i eller själva utfört:

1. Kvalificering
 - Demonstrationer (ofta av referensanläggningar)
 - Säljresor
 - Offertgivning.
2. Information
 - Seminarier.

3. Utredningar
 - Feasibility-studier.
4. Rådgivning
 - Planering
 - Projektering
 - Projektledning
 - Utvärdering och kontroll.
5. Utbildning och träning
 - I Sverige.
 - Hos köparen.
6. Uthyrning av resurser
 - Management
 - Löpande drift och underhåll.
7. Systemleverans
8. Forskning och utveckling

En summering efter leveransform av genomförda leveranser från den kommunala sektorn visar att tyngdpunkten legat på uthyrning av resurser. Närmare 90 % av den levererade kapaciteten kan hänföras dit. Övriga insatser fördelas ganska jämnt på leveransformerna planering och utbildning. Till bilden hör dock att de totala insatserna från kommuners och landstings sida i fråga om demonstrationer inte gått att kvantifiera. En summering av alla de mantimmar som lagts ner av kommunala förtroende- och tjänstemän i sådana sammanhang torde dock ge en försvarlig summa. Det skall också noteras att sådana insatser genomgående görs utan att kommuner och landsting kräver ersättning för att de ställer kapacitet till företagens förfogande. företagens förfogande.

Om vi tillämpar en snävare definition av kommunalt kunnande än den vi hittills använt skulle vi kunna hävda att någon export i realiteten inte förekommit. Med sjukvårdssektorn som exempel kan vi beskriva gjorda insatser på följande sätt.

Tre intressenter har varit inblandade: en utländsk slutförbrukare, en personalförmedlare – svensk eller utländsk – samt en arbetstagare hos en svensk sjukvårdshuvudman. Landstingens roll har varit den passiva resurspoolens. Ur poolen har den externa personaluthyraren på egen risk och med övertagande av arbetsgivaransvaret hämtat det kunnande som den internationella marknaden efterfrågat. Det är således mera fråga om export av produkter från det svenska utbildningsväsendet och av svenskt yrkeskunnande än av specifika landstingsresurser. Landstingen har hittills inte haft något ansvar för den exporterade produktens funktion och kvalitet och heller inte för den individ som presterar den. Detta har helt och hållet burits av den privata personalförmedlaren som har fullt kommersiellt ansvar för sin produkt och arbetsgivaransvar för de anställda som levererar den.

Den person som under rådande ansvarsfördelning i exportaffärer är tjänstledig från sin landstingstjänst och ställs till den internationella marknads förfogande, upplever inte sig själv som en landstingets exportprodukt. Kopplingen till det egna landstinget är svag.

Ett försök att tolka det förväntade utfallet av offererade och planerade insatser pekar mot en något jämnare fördelning mellan de olika leveransformerna än som kan noteras för genomförda leveranser. Det finns en strävan mot systematisk samverkan mellan företag och landsting/kommuner i kvalificerings- och informationsaktiviteter. Kommunal medverkan i utbildnings- och rådgivningsinsatser uppfattas som värdefull av företagen och intressant för kommuner och landsting. Man är heller inte hos någondera parten främmande för en samverkan i vad som närmast skulle kunna klassificeras som systemleveranser.

Utfallet av de hittillsvarande aktiviteterna från landsting och kommuners sida på tjänsteexportområdet väcker flera frågor. Huvudfrågan är huruvida koncentrationen till uthyrning av resurser är den optimala lösningen i fråga om samverkan mellan å ena sidan näringslivet och å andra sidan kommuner och landsting. I det sammanhanget är det också nödvändigt att fundera över om det finns skillnader mellan de olika leveransformerna när det gäller deras spjutspetseffekter för annan tjänsteexport och export av hårdvaror. En annan fråga som vårt material väcker är i vilken grad den hittills tillämpade tolkningen av kommunallagens kompetensregler hindrat kommuner och landsting att leverera sitt kunnande i former som ger större utbyte än de nu använda leveransformerna.

Till dessa frågor återkommer vi i senare avsnitt.

8.3.3 Aktörer och samverkansformer

Bland primärkommunerna är det främst Göteborg och i någon mån Stockholm som på bredare bas deltagit i exportprojekt. Bakgrunden till detta är att man i dessa båda kommuner rent generellt intresserat sig för tjänsteexporten som en biprodukt till kommunens ordinarie verksamhet. Att man kan visa på konkreta insatser i exportsammanhang torde dessutom bero på att de stora kommunerna i de flesta av sina förvaltningar har en så stor personell kapacitet att man – utan att alltför drastiskt störa den ordinarie verksamheten – kan avvara personal. Den geografiska närheten till exportföretag och en omfattande löpande kontakt med dessa inom ramen för kommunens verksamhet spelar troligen också en viss roll. Etablerade kontakter som utgångspunkt för samarbete har uppenbarligen spelat en viktig roll även då små och medelstora kommuner ställt resurser till förfogande i exportprojekt. Detta gäller då inte bara demonstrationer av referensanläggningar utan också de fall då tjänstemän från sådana kommuner anlitats direkt i olika projekt.

Även i fråga om landstingens medverkan i tjänsteexporten kan man skönja en liknande bakgrund som på den primärkommunala sektorn. Eftersom merparten av insatserna kanaliserats via Medentgruppen har de personliga kontakterna troligen betytt mycket för personalrekryteringen. Inom sjukvårdsområdet kan vi emellertid notera att samarbetskontakter etablerats som följd av både initiativ från socialdepartementet/Swecare och aktiva insatser från det enskilda landstingets sida.

De företag som utnyttjat kommunalt kunnande i sina projekt är i princip av två slag. Den ena gruppen utgörs av konsultföretag. Dessa har replierat på kommuner och landsting dels i traditionella konsultprojekt, dels i samband med att man bistått köpare med insatser för utbildning av personal samt

resurser för management och löpande drift. Den andra gruppen av företag kan sammanföras under rubriken systemleverantörer. Dit kan vi räkna entreprenadföretag som Skånska Cementgjuteriet och ABV. Dessa företag riktar in sig mot paketteranser där det förutom totalentreprenader för bygg- och anläggningsarbeten ingår åtaganden för bl. a. utbildning, drift och underhåll. Behov av att utnyttja kunnande från den kommunala sektorn finns i flera delar av en sådan systemleverans. Liknande behov har uppstått för tillverkningsföretag bland vilka Volvo hittills har haft det mest omfattande samarbetet med kommuner och landsting.

Att man från enskilda företags sida intresserat sig för samverkan med landsting och kommuner har givetvis sakligt och kommersiellt betingade orsaker. Dessa är i huvudsak av tre slag. En – och den hittills dominerande – är att företaget i sin egen organisation inte haft tillgång till det kunnande som krävts i projektet. Som regel har det heller inte varit möjligt att hitta detta kunnande i andra företag, varför enda möjligheten varit att repliera på kommuner och landsting. Den andra grunden för samverkan har varit att företaget inte haft kapacitet att klara en leverans av den omfattning som kontrakterats och heller inte kunnat köpa kapacitet från andra företag. Det tredje skälet är att man från företagets sida bedömt att en medverkan från en offentlig myndighet ger en konkurrensfördel. Den aspekten torde vara viktig framför allt i kvalificerings-, informations- och möjligen utredningsskedena.

8.3.4 *Effekter av den kommunala medverkan*

Effekterna av att företag haft möjligheter att utnyttja kommunalt anställd personal och deras kunnande i olika exportprojekt är omöjliga att mäta i kvantitativa termer. Enligt utsago från de berörda företagen skulle dock flera av de större projekt, där kommunalt kunnande utnyttjats, inte gått att genomföra utan denna medverkan. Det man från företagets sida framför allt varit beroende av är den kommunala sektorns unika kunnande i fråga om förhållanden som rör drift och underhåll av system och anläggningar.

Mot den bakgrunden väcks frågan om vem som haft intäkterna av den kommunala engagemanget i tjänsteexporten. Inte heller i det avseendet har det varit möjligt för oss att få fram kvantitativa mått. Med utgångspunkt från hur den kommunala insatsen varit utformad, dvs. byggt på att tjänstlediga kommun- och landstinganställda deltagit i tjänsteexport, kan vi emellertid göra följande översiktliga bedömning.

Eftersom kommuner och landsting utan ersättning lånat ut personal kan vi anta att den kommunala sektorn haft kostnader snarare än intäkter i sin tjänsteexport. Näringslivet har tillförts ett kunnande och en stärkt konkurrenskraft som, jämfört med andra alternativ, kan antas ha gett ett intäktsöverskott. Förutsatt att detta överstiger den kommunala sektorns kostnader har också det svenska samhället totalt tillförts merintäkter genom den kommunala exportmedverkan.

Till samhällets pluskonto skall också läggas de effekter som uppstår då en leverans röjer väg för annan export av tjänster eller varor. Bland de projekt vid studerat finns inget där samband mellan ett projekt där kommunalt kunnande ingår och efterföljande leveranser klart kan identifieras. Flertalet projekt, där kommunalt kunnande ingått i någon större omfattning, har varit

paketleveranser som innehållit både mjuk- och hårdvara. Det skall emellertid också betonas att genomförda exportprojekt med betydande inslag av kommunalt kunnande varit viktiga referensobjekt för liknande leveranser till andra köpare.

Den som haft störst nytta av den kommunala tjänsteexporten är måhända kunderna, som fått en bättre produkt. Hur stor deras vinst är går givetvis inte att uppskatta då vi inte känner alternativen. För kundens del kan också tillkomma indirekta effekter på andra sektorer än den som tjänsten eller systemet knyter till. Det har visat sig att köpare som får tillgång till svensk kommunal personal med dessa också gärna diskuterar andra problem än de som har direkt med det aktuella projektet att göra. Intresset för sådant utbyte är troligen störst om köparen är en kommun eller annat samhällsorgan.

I sammanhanget skall också noteras att svensk utlandsstationerad personal – oavsett vem som är deras arbetsgivare – kan utnyttjas för att ge hemmaorganisationen tips om nya affärsmöjligheter.

8.4 Kommuner och landsting som tjänsteexportörer

Kommuner och landsting har på flera områden monopol eller näst intill monopol på verksamheten. När anläggningar skall byggas eller verksamhet organiseras upp tar kommuner och landsting ofta hjälp av konsulter och entreprenörer. Utrustning levereras som regel av privata företag. Driften sköts däremot nästan helt av kommunen och landstinget. Detta innebär att driftskunnande på många områden är förbehållet den kommunala sektorn. Likaså sköter kommunerna ofta upphandlingen av såväl mjuk- som hårdvaror till olika anläggningar. Detta resulterar i att man i den kommunala sektorn sitter inne med viktigt underlag för kravspecifikation i planering och projektering av anläggningar och utrustning. Vidare står kommunen eller landstinget som ägare till anläggningar som privata företag vill referera till.

Ytterligare en unik funktion hos kommuner och landsting är att tillsammans med staten representera det officiella Sverige. Förutom den rent protokollära funktion som detta har, kan det utnyttjas för att ge status åt verksamheter som i andra länder är starkt nedvärderade.

När vi diskuterar kommuners och landstings roll i exportsammanhang finns ytterligare en aspekt som bör framhållas.

Den svenska kommunala förvaltningen har en lång tradition bakom sig. På många områden är uppbyggnadsfasen passerad. I flera sektorer har verksamheten i kommuner och landsting sedan länge i huvudsak varit inriktad på att förvalta snarare än att bygga upp. Såväl organisation som personal har därför också anpassats till en förvaltningsroll. Hos flertalet kunder på exportmarknaden ligger de intressanta affärsmöjligheterna inte i förvaltnings- utan i uppbyggnadsinsatser. Vid ett kommunalt engagemang i tjänsteexport måste därför både organisationen som helhet och de medverkande individerna ställa om från den traditionella rollen i Sverige – att tillhandahålla service – till den mer entreprenörsbetonade rollen att bygga upp och starta "systemorganisationer".

Den statliga tjänsteexportens förutsättningar har analyserats utförligt av konsultexpertutredningen. Kommittén konstaterar att de statliga myndighe-

terna i allt väsentligt har sina uppgifter inom landets gränser och i många fall arbetar på icke marknadsmässiga villkor. Av detta följer, enligt konsultexportutredningen, att man får räkna med betydande brister i förutsättningarna för en framgångsrik tjänsteexport.

Konsultexportutredningen pekar på fyra generella svagheter hos statliga myndigheter som tjänsteexportörer: bristande internationell erfarenhet, otillräcklig kommersiell inriktning, outvecklad entreprenöranda samt otillräckliga språkkunskaper.

Samma svagheter som finns hos statliga myndigheter kan vi i princip identifiera även hos kommuner och landsting, om dessa skall uppträda som tjänsteexportörer. Hur allvarliga hinder detta utgör för export av kommunalt kunnande är emellertid avhängigt av i vilka former exporten av kommunala tjänster sker.

Ett hinder för export av kommunalt kunnande ligger i den traditionella synen på kommuners och landstings roll i det svenska samhället. I grunden bygger denna på kommunallagens allmänna kompetensregel. Den konkreta innebörden av kompetensregeln avgörs av rättspraxis.

De kommunalrättsliga frågorna kring engagemang i tjänsteexporten kommer vi att behandla utförligare i kap. 16. Vi återgår därför till att diskutera de ovan nämnda svagheter hos kommuner och landsting som tjänsteexportörer. De punkter som konsultexportutredningen tar upp får olika stor betydelse beroende på i vilka former kommunerna deltar i tjänsteexport.

Bristen på internationell erfarenhet och kommersiell inriktning samt den outvecklade entreprenörandan är givetvis allvarliga hinder om kommuner och landsting på egen hand skall marknadsföra och sälja sitt kunnande. Om detta däremot sker som del i ett större projekt där företag med vana av utlandsverksamhet har huvudansvaret är dessa faktorer av mindre vikt. Den fjärde faktorn som konsultexportutredningen tar upp – bristande språkkunskaper – är ett viktigt hinder som till en del dock kan ha raserats genom att ett stort antal kommunanställda redan skaffat utlandserfarenhet genom tjänstgöring hos privata företag, SIDA, internationella biståndsorgan och ideella organisationer.

En annan faktor som rör förutsättningarna för tjänsteexport från kommuner och landsting är viljan och kapaciteten att sätta in resurser i konkreta projekt. Från många håll har visats ett stort allmänt intresse att delta i export av kommunalt kunnande. Detta är givetvis inte detsamma som att viljan att delta är obruten även då konkreta insatser aktualiseras. Att även denna vilja finns visas dock av de exempel på kommunala insatser som vi tidigare redovisat (kap. 3).

9 Kommunernas och landstingens roll i tjänsteexporten – en principdiskussion

9.1 Kommunal verksamhet som funktion av samhällsutvecklingen

Kommunal självstyrelse och kommunal beskattningsrätt är faktorer som, genom att de är inskrivna i regeringsformen (RF), har central betydelse för hur det svenska samhället styrs och organiseras. I förarbetena till RF fastslogs att det är varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla i grundlag dra orubbliga gränser kring en kommunal självstyrelsektor. Till sina huvuddrag regleras både den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten i särskilda lagar.

Den grundläggande bestämmelsen om kommuners och landstingskommuners kompetens finns i kommunallagen (1 kap. 4 § KL): "Kommun och landstingskommun får själv vårda sina angelägenheter".

Innebörden av kompetensbestämmelsen är emellertid, när den omsätts i praktisk verksamhet, inte en gång för alla given. Såväl yttre faktorer som inre förändringar påverkar den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning.

Förändringar i samhället leder till att samhällsorganen efter hand tar på sig nya uppgifter. En del av dessa faller på kommuner och landsting. Bland dessa senare finns dels uppgifter som statsmakterna medvetet lagt på kommunerna, dels uppgifter som kommuner och landsting på eget initiativ åtagit sig. Den författningsmässiga grunden för utövandet av de nya uppgifterna kan skapas genom att nya lagar stiftas, som ger kommuner och landsting nödvändiga befogenheter. En vidgning av det kommunala verksamhetsfältet kan också ske genom att nya arbetsuppgifter – med hänsyn till de krav samhällsutvecklingen ställer – vid rättstillämpningen anses falla under insatser för att vårda sina angelägenheter och därför täcks av den allmänna kompetensbestämmelsen.

Den senaste kommunindelningsreformen är en annan faktor som haft stor betydelse för det kommunala verksamhetsfältets omfattning. Kommunsammanläggningarna skapade ekonomiskt resursstarka enheter, vilket – åtminstone hittills – resulterat i att kommunerna ansett sig ha ekonomiska möjligheter att både expandera verksamheten inom traditionella fält och gå in på nya områden. Det har också varit möjligt att bygga ut och anpassa den interna organisationen både på förtroende- och tjänstemannaplanet på ett sådant sätt att såväl väletablerade som nya verksamheter kunnat hanteras.

Sysselsättnings- och näringslivsfrågor är områden där stora förändringar

sker och där kommunernas roll är föremål för ständig diskussion och i någon mån omprövning. Uppfattningarna är olika i fråga om i vilken omfattning och med vilken inriktning kommuner och landsting skall tillåtas engagera sig i affärsverksamhet eller aktiviteter som liknar näringslivets traditionella verksamhet. Från vissa håll hävdas att kommuner och landsting skall avhålla sig från sådan verksamhet. Andra ser ett ökat kommunalt engagemang som en både naturlig och nödvändig utveckling mot bakgrund av de förändringar som sker i samhället i stort. Kompetensaspekterna på ett kommunalt engagemang i tjänsteexport behandlas närmare i kap. 16. Vi skall därför i det här sammanhanget inte närmare gå in på dessa frågor.

9.2 Kommunerna och tjänsteexporten

Från samhällsekonomisk synpunkt kan exportverksamheten betraktas som en avvägning mellan å ena sidan att utnyttja resurser för att producera varor och tjänster för behov i det egna landet och å andra sidan att utnyttja resurserna för att producera exportprodukter som tillför inkomster som kan användas för att köpa eller producera andra varor och tjänster. Detta resonemang kan användas också på tjänsteexport från den kommunala sektorn. Export från kommuner och landsting är motiverad om det finns en kapacitet på det kommunala området som det är samhällsekonomiskt effektivt att utnyttja i exportprojekt i stället för att minska kapaciteten eller använda den för produktion inom landet. En förutsättning för samhällsekonomisk effektivitet torde vara att de kommunala insatserna utgör komplement till näringslivets exportverksamhet och inte konkurrerar med denna.

Vi kan också konstatera att utbudet av tjänster i den kommunala sektorn är större än vad som går att finansiera vid nuvarande nivå på skatter och avgifter. Samtidigt har vi ett underskott i bytesbalansen. Om delar av det kommunala tjänsteutbudet avsätts utomlands uppnås positiva effekter på båda obalanssituationerna. Detta innebär dock inte att exportmöjligheter får utgöra motiv för att behålla överkapacitet i den kommunala sektorn. Eventuell överkapacitet i den kommunala verksamheten bör avvecklas. Detta tar emellertid viss tid och måste ske i former som tar hänsyn till bl. a. de anställda och de kommuninvånare som berörs av verksamheten.

Ett kommunalt engagemang i tjänsteexporten får inte innebära att kommuners och landstings primära uppgift – att vårda sina angelägenheter – sätts åsido. Avvägningen mellan myndigheters primära uppgifter och de önskemål om kompletterande insatser som kan härledas från ett allmänt samhällsintresse behandlas i konsultexportutredningens betänkande om den statliga tjänsteexporten. Konsultexportutredningen påpekar att de statliga myndigheternas huvuduppgift är och kommer att förbli att inom sina respektive områden driva verksamhet enligt statsmakernas intentioner, som de kommer till uttryck i beslut av riksdag och regering. Om konfliktsituationer uppstår mellan tjänsteexport och myndighetens primära uppgifter måste varje verksamhetsledning prioritera de uppgifter som regering och riksdag specifikt ålagt myndigheten.

Samma typ av resonemang, som konsultexportutredningen tillämpar på den statliga tjänsteexporten, kan föras kring tjänsteexport från den kommunala sektorn. För utövandet av den praktiska verksamheten finns ingen

skillnad mellan de regler som avgränsar en statlig myndighets verksamhetsfält och de lagar som reglerar den kommunala verksamheten. Förutsatt att riksdag och regering fastställer att export av kunnande är en kommunal uppgift, faller det inom den kommunala självstyrelsens ram att organisera denna verksamhet på ett sådant sätt att den inte innebär men för andra kommunala uppgifter.

Formerna för det kommunala exportengagemanget måste konstrueras utifrån den ram inom vilken dessa insatser skall utföras. Till den ramen hör att det ankommer på andra aktörer, framför allt näringslivet, att driva kommersiell verksamhet. Den kommunala medverkan i olika exportprojekt skall i huvudsak vara ett komplement till och en förstärkning av näringslivets insatser.

En kommunal medverkan i exportverksamhet måste bygga på att sådana aktiviteter från kommuners och landstings sida accepteras av den allmänna opinionen. Detta fordrar i vissa stycken acceptans för nya inslag i den kommunala verksamheten. Kontakter från kommuners/landstings sida med potentiella kunder i andra länder måste betraktas som en del av exportfrämjande insatser för Sverige och inte, som nu ofta sker, utmålas som nöjesresor för kommunala förtroende- och tjänstemän. På samma sätt måste kommuner och landsting ha möjlighet att samarbeta med enskilda företag i exportprojekt utan att i t. ex. en normal upphandlingssituation bli misstänkta för att otillbörligt gynna det företag man samarbetar med.

Vår principdiskussion kring kommuners och landstings roll i tjänsteexporten kan sammanfattas enligt följande.

- ☐ Statsmakterna har möjlighet att slå fast att kommunal medverkan i exportverksamhet är förenlig med kommunernas uppgifter i samhället och överlämna till den kommunala självstyrelsen att finna de praktiska formerna
- ☐ Tjänsteexport kan aldrig bli någon primär uppgift för kommuner och landsting men kan bli ett komplement till näringslivet samt statliga myndigheters och bolags kommersiella verksamhet
- ☐ Medverkan i tjänsteexport förändrar inte kommuners och landstings roll i samhället, men innebär nya former för samarbete med utländska kunder och svenska företag.

9.3 Mål för och effekter av kommunal medverkan i tjänsteexport

Vid en internationell jämförelse framstår den kommunala sektorn i Sverige som unik genom sin omfattning i fråga om ansvarsområden och resurser. Till bilden hör dessutom att inget land – vad vi kunnat finna – systematiskt utnyttjar kunnandet i den kommunala sektorn i exportsammanhang. Det är därför viktigt att kunnandet i den kommunala sektorn exploateras på ett sådant sätt att det kan utgöra en konkurrensfördel för Sverige.

En exploatering av det kommunala kunnandet på en internationell marknad måste emellertid ske utifrån klart angivna mål för verksamheten och med

insikt om de problem och risker en sådan ny aktivitet innebär.

Tänkbara mål för en kommunal exportmedverkan kan formuleras på flera sätt:

- ☐ medverka till att öka landets exportintäkter
- ☐ utgöra vägröjare och spjutspets för svenska företags tjänste- och varuexport
- ☐ komplettera företagens kunskapsbas och därmed öka deras konkurrensförmåga
- ☐ ge intäkter till kommuner/landsting
- ☐ utnyttja överkapacitet i den kommunala sektorn
- ☐ vidmakthålla och utveckla de anställdas kunskaper och skicklighet.

Sett från en enskild kommuns eller ett enskilt landstings sida kan dessa mål tyckas förenliga. Om de analyseras lite närmare utifrån ett samhällsperspektiv framgår emellertid att de nämnda målen delvis är oförenliga. Om t. ex. huvudmålet är att ge intäkter till kommuner och landsting eller utnyttja överkapacitet i den kommunala sektorn blir kommuners och landstings marknadsstrategi och prissättning sådan att den inte går att förena med uppgiften att komplettera företagens kunskapsbas och därmed öka deras konkurrensförmåga. Kommuner/landsting blir med det angivna målet för ögonen snarare konkurrent till än komplement till näringslivet. Andra exempel på att alla de angivna målen inte går att helt förena kan konstrueras kring prissättningsproblemet. Om huvudmålet är att agera vägröjare för och ge komplement till företagens kunskapsbas bör kommuner/landsting sätta ett lågt pris på sina insatser. Ett sådant agerande kolliderar dock med målet att skapa intäkter för kommuner och landsting.

De angivna exemplen visar att en kommunal exportmedverkan inte går att utforma så att den med likvärdig satisfieringsgrad fyller alla de inledningsvis angivna målen. Vi kan också konstatera att inget av dessa mål är primära för kommuners/landstings traditionella verksamhet. Det blir följaktligen fråga om att utforma en för kommuner och landsting ny affärsidé, som bl. a. kräver nya kriterier för utvärdering av verksamheten, ny syn på prissättning och nya krav på ledning och organisation av verksamheten.

I föregående avsnitt konstaterade vi att en kommunal exportmedverkan skall anpassas till de huvudprinciper som gäller för fördelning av uppgifter mellan kommuner/landsting och näringslivet. Detta, liksom direktiven för vårt arbete och den diskussion som pågår kring den kommunala sektorns roll i exportsammanhang, ger oss klara indikationer på i vilken riktning vi skall söka huvudmålen för kommuners/landstings insatser i exportsammanhang. Det primära målet är att utnyttja kunnandet i den kommunala sektorn för att öka landets exportintäkter. För att nå detta mål kan den kommunala insatsen utformas på olika sätt. Den naturligaste vägen är dock att kommuner/landsting samverkar med enskilda företag, statliga bolag och myndigheter i exportprojekt och därvid utgör vägröjare och bidrar till att komplettera företags och myndigheters kunskapsbas. Vi kommer i senare avsnitt att närmare analysera vad kommuner och landsting i sådana sammanhang kan bidra med, hur samverkan i praktiken bör utformas och i vilken utsträckning kommuner och landsting själva bör agera på utlandsmarknader.

En delaspekt i den kommunala exportmedverkan vill vi emellertid redan

här belysa ur principiell synvinkel, nämligen prissättningen. Vid ett första påseende kan tyckas att målet att öka landets exportintäkter via samverkan mellan näringsliv och kommuner/landsting bäst tillgodoses om kommunerna sätter ett lågt pris på sin del av leveransen. Från samhällsekonomisk synpunkt blir bilden dock en annan. Kommunal medverkan i exportverksamhet är motiverad endast om den innebär en effektivare resursanvändning än andra möjliga alternativ. Huruvida detta är fallet eller ej kan inte avgöras om inte såväl kostnader som intäkter åsätts värden som speglar verkliga uppoffringar och tillskott. Den kommunala medverkan får heller inte leda till konkurrenssnedvridande resursöverföringar mellan företag. Sådana effekter kan uppkomma om de företag som samverkar med kommun/landsting erhåller deras resurser till ett pris som inte täcker kommunens kostnad. Detta innebär dels att vissa företag erhåller en konkurrensfördel som inte är marknadsmässigt motiverad, dels att andra företag genom avgifter och skatter får täcka kommunens/landstingets förluster i exportverksamheten. Den senare konsekvensen kan bli särskilt påtaglig om kommuner och landsting gör förluster genom att på egen hand agera på utländska marknader.

Vår slutsats är att kommuner och landsting i sin exportmedverkan måste tillämpa samma kommersiella prissättningsprinciper, som företagen utnyttjar när de levererar till varandra eller direkt till utländska köpare. Detta innebär bl. a. att ersättning för risktagande skall ingå i priset. Pris- och konkurrensfrågor behandlas ytterligare i avsnitt 12.5.

Med utgångspunkt från de principer och det primära mål vi angett för den kommunala exportmedverkan fyller den kommunala sektorn två huvudfunktioner i exportsammanhang.

Den ena huvudfunktionen är att agera spjutspets för privata företag. Denna vägröjarroll kan utövas på flera sätt. Den kan i vissa sammanhang bestå i att ge en officiell status eller "pålitlighetsgaranti" till enskilda företag. Denna roll kan utövas på flera olika sätt, men i många sammanhang kan enbart en medverkan eller närvaro av politiker med tillräckligt "statusmättad" position öppna många dörrar för de privata företagen. I andra sammanhang kan den innebära att visa upp, tala väl om och beskriva behov av en referensanläggning. Den kan också bestå i en professionell medverkan i t. ex. seminarier eller andra allmänt vägröjande marknadsföringsaktiviteter.

Vägröjareffekten av kommunal tjänsteexport varierar sannolikt från leveransform till leveransform. Från insatser vid säljresor, demonstrationer, offertmedverkan, information och utbildning är steget ofta långt till en hårdvaruleverans. Dessa insatser är emellertid ofta en värdefull inkörsport till rådgivnings- och driftsinsatser, som i sin tur multipliceras upp i den ovan angivna skalan. I den mån kommuner och landsting medverkar i traditionella konsultuppdrag för utredningar och rådgivning bidrar de som andra konsulter till att förbättra svenska företags möjligheter att få bygga och utrusta anläggningar. Likaså ökar management- och driftsengagemang möjligheterna för svenska företag att få leverera kompletterings- och ersättningsutrustning. Om kommuner och landsting tillsammans med andra tjänste- och hårdvaruproducenter lyckas sälja hela system är den kommunala sektorn genom sin tjänsteexport givetvis direkt delaktig i att röja väg för annan export.

Möjligheterna för kommuner och landsting att agera vägröjare varierar

också från sakområde till sakområde beroende på tillgången på svenska företag som kan följa efter. Inom områden där byggnader och anläggningar krävs för verksamheten har Sverige genom byggnadsindustrins utlandserfarenhet en styrkeposition. På utrustningssidan är områden som kollektiv trafik, energi, renhållning och avfallsdestruktion samt brand- och oljekämpning sektorer där svensk industri kan erbjuda ett stort urval av produkter. Inom den stora sjukvårdssektorn är svensk industri stark i fråga om förbrukningsvaror som läkemedel och hygienprodukter. Detta gäller också vissa nischer inom sektorn medicinsk utrustning, dvs. apparater, instrument, möbler och tekniska hjälpmedel.

Även om de vägröjande effekterna inte går att kvantifiera anser vi dessa vara en viktig del av den kommunala exportmedverkan. Skälen för detta är flera. Flera andra länder tycks i betydligt större utsträckning än Sverige använda myndigheter och myndighetsrepresentanter som stöd i sin exportverksamhet. Den dörröppnande funktion som en myndighetsrepresentant kan utöva hos många köpare uppskattas högt av de privata företagen. På liknande sätt vill privata företag utnyttja referensanläggningar i kommunal ägo och olika former av tillförlitlighetsgarantier som kommuner/landsting kan ställa ut. De nämnda formerna av vägröjande insatser är också förhållandevis billiga och deras ekonomiska konsekvenser lätta att överblicka för alla inblandade.

Den andra funktionen är att komplettera den kunskapsbas som näringslivet och staten agerar från. Denna breddning sker i två dimensioner. Den ger tillgång till kunskaper och erfarenheter från verksamhetsområden som andra intressenter har ringa kontakter med. Den tillför dessutom kunskaper om hur man bygger upp, förvaltar och omdanar verksamheter som skall organiseras för att på ett effektivt sätt tillgodose servicebehov hos konsumenter som förenas mera genom en geografisk samhörighet än marknadsstyrda efterfrågemönster.

Så här långt i våra resonemang har vi förutsatt att det kommunala kunnandet exploateras på exportmarknader genom att kommuner och landsting själva på något sätt deltar i projekten. Ett annat sätt att utnyttja kunnandet skulle vara att överföra de personer som är huvudsakliga bärare av detta kunnande till företagen och den vägen undvika de problem som är förknippade med att en ny aktör skall etablera en från sina huvuduppgifter artfrämmande verksamhet. Det finns emellertid flera skäl som talar emot en sådan lösning.

Översiktligt sett är det framför allt två delar av den kommunala verksamheten som i exportsammanhang är intressanta som komplement till näringslivets kunskapsbas. Den ena är systemsynen, dvs. kunskapen om helheter i och samband mellan olika samhällsaktiviteter, och de utgångspunkter den ger för bl. a. behovsanalyser och kravspecifikationer. Den andra är erfarenheter av drifts- och underhållsfrågor, inkl. olika verksamheters styrning och ledning. I båda dessa avseenden sker en successiv och på många områden snabb kunskapsutveckling. Kunnandet är som regel heller inte koncentrerat till en person utan spritt på team som består av såväl generalister som specialister. Att ta till vara det kommunala kunnandet genom att föra det från kommuner/landsting till företag stöter på två hinder. Det räcker inte med att flytta *en* person. Utan stöd av organisationen kring honom eller

henne kan inte den kommunala kunskapsbasen utnyttjas till fullo. Hos en person som rycks loss från den kommunala basen blir kunnandet dessutom ganska snabbt obsolet och den konkurrensfördel som ligger i den direkta tillgången till daglig kommunal verksamhet försvinner.

För företagen torde det i de flesta fall också vara lämpligare att hitta en form för att tillfälligt knyta till sig resurser från den kommunala sektorn än att i sin organisation ta in personer, för vilka man får ett långvarigt arbetsgivaransvar.

Sett ur samhällsekonomisk synvinkel kan det också ifrågasättas om det är förenligt med effektiv resursanvändning att låta kommuner och landsting utbilda personer som – då de nått en viss färdighetsnivå – övergår till näringslivet där deras kunnande ganska snabbt mister sin spjutspetseffekt, medan kommunen/landstinget skolar in deras ersättare.

Vår slutsats är att det i den kommunala sektorn finns ett kunnande som är väl värt att exploatera på exportmarknaden. Av resonemanget ovan framgår också att vi anser att kommuner och landsting aktivt bör medverka i de projekt där detta kunnande kan utnyttjas. En sådan etablering från kommuners och landstings sida på ett för dem okänt område måste emellertid ske med stor försiktighet och i medvetande om de problem och risker som den innebär.

Riskerna med ett kommunalt engagemang i exportverksamheten är av i huvudsak två slag. Det ena har att göra med bristen på kunskap och erfarenhet av den utländska marknaden. Det andra ligger i att kommuner och landsting inte är organiserade eller bemannade för att driva affärsverksamhet.

Vi kommer att utveckla dessa frågor ytterligare i senare avsnitt. Vi vill i detta sammanhang emellertid peka på några punkter där vi bedömer att det finns risk för att man från enskilda kommuner/landsting kan underskatta svårigheterna och på alltför lös och riskfylld grund engagera sig i exportaktiviteter.

Inledningsvis i detta avsnitt lyfte vi fram den kommunala verksamhetens omfattning och kvalitet som ett huvudskäl för att exploatera den på exportmarknaden. Om det kommunala kunnandet kan säljas till ett sådant pris att invånarna därmed kan köpa sig annan service bör den möjligheten utnyttjas. Det är dock fel att tro att svenska modeller och lösningar direkt kan föras över till utländska kunder. Svensk kunskap måste appliceras på lokala förutsättningar. Verksamheten måste anpassas till de regler och umgängesformer som tillämpas i köparens hemland. Det är också på den grunden som marknadsförings- och försäljningsarbetet måste baseras. Detta är en i de flesta fall omständig och kostnadskrävande process, som fordrar ett professionellt handlag. När möjligheter till anbudsgivning eventuellt uppstår inträder en fas då stora riskbelopp erfordras. Offertkostnader redan för ganska små projekt ligger i storleksordningen 100 000-tals kronor. Erfarenheterna från med internationell affärsverksamhet väl förtrogna företag visar att i bästa fall en offert på tio leder till leverans. Detta innebär att kommuner och landsting under inga förhållanden bör välja den vägen in i exportverksamhet. Riskpremien rör sig om miljonbelopp och det fordras en uthållighet som inte går att förena med den kommunala verksamhetens primära uppgifter. Detta är däremot näringslivets uppgift, varför kommuner och landsting bör söka replipunkter där för att nå ut på marknaden.

Även om man från den kommunala sektorn genom samarbete med privata företag, statliga företag och myndigheter undviker omfattande risktagande återstår ett antal problem och svårigheter vilkas konsekvenser kommuner och landsting bör överväga före beslut om att engagera sig i exportverksamhet.

Ett ganska triviale faktum i sammanhanget är att de personer som kommer att bli engagerade i exportverksamheten är de mest framstående såväl professionellt som i fråga om bl. a. personlig anpassningsförmåga. Det är därför viktigt att på ett tidigt stadium klara ut om organisationen har en sådan kapacitet och flexibilitet att dessa personer kan undvaras. Det är också nödvändigt att det i hela organisationen finns en acceptans för ett exportengagemang. Saknas denna torde förutsättningarna vara små för att åstadkomma den nödvändiga flexibiliteten. Det leder troligen också till praktiska problem kring löne-, bemannings-, tjänstgöringsfrågor m. m. Det krävs också att frågor kring exportmedverkan ges en annan behandling på förtroendemannanivå än de traditionella kommunalpolitiska frågorna. Frågan om huruvida kommunen/landstinget skall engagera sig i exportverksamhet kräver givetvis ett politiskt avgörande. När väl ett sådant principbeslut fattats måste emellertid detaljbeslut kring konkreta projekt tas på affärsmässig och inte politisk grund.

Som vi tidigare påpekat får en kommunal medverkan i exportverksamhet inte verka konkurrenshämmande eller konkurrenssnedvridande. Detta undvikes enligt vår uppfattning endast om kommuner och landsting baserar sina exportinsatser på en affärsmässig prissättning. Detta i sin tur kräver att de kommuner och landsting som beslutar att engagera sig i tjänsteexport bygger upp ett budgeterings- och redovisningssystem som medger en ekonomisk uppföljning och kontroll av exportverksamheten.

För de kommuner och landsting som förmår finna en samarbetspartner i näringslivet, som kan svara för den nödvändiga draghjälp, och som anser sig ha tillräckliga resurser och nödvändig organisatorisk flexibilitet, kan medverkan i export ge flera positiva bieffekter. Dessa effekter på organisationen totalt och den medverkande personalen är av flera slag. Kontakten med andra länder och deras förhållanden ger värdefulla impulser för verksamheten på hemmaplan. Motsvarande effekter uppstår som följd av medverkan i projekt där ett kommersiellt agerande är huvudförutsättning för framgång. Överhuvudtaget kan samarbete med aktörer utanför den kommunala sektorn ge uppslag till förändringar i verksamhetsinriktning och -omfattning, andra samarbetsprojekt etc. som bidrar till en totalt sett effektivare verksamhet. En annan bieffekt är den omdisponering av personal som krävs när någon eller några personer i organisationen blir engagerade i exportprojekt. Särskilt i tider då verksamheten inte expanderar personellt ger detta goda tillfällen till utveckling för anställda som – på grund av den låga rörligheten i organisationen – inte fått möjlighet att utnyttja sin kapacitet för kvalificerade arbetsuppgifter.

10 Utveckling av en ram för export av kommunalt kunnande

Med hjälp av erfarenheterna från genomförda insatser för att utnyttja kunnandet i den kommunala sektorn i exportsammanhang och annat bakgrundsmaterial, som vi samlat in från olika intressenter, kan vi i stora drag lägga ut ramarna för ett förstärkt kommunalt engagemang i tjänsteexporten. Dessa kan konstrueras av komponenter som sakområden, leveransformer och resurstyper. Var och en av dessa analyseras utförligare i de följande avsnitten. Därefter presenterar vi tre principmodeller för den kommunala exportmedverkan.

10.1 Sakområden

Som framgår av kap. 3 har kommunalt kunnande inom ett tiotal sakområden hittills utnyttjats i exportsammanhang. Utöver dessa finns ytterligare några sektorer inom vilka det torde finnas en marknadspotential. Den slutsatsen bygger på information från bedömare som är väl förtrogna med olika kunders behov och prioriteringar. För en diskussion om möjligheterna till utveckling av kommunal tjänsteexport räcker det emellertid inte bara att identifiera intressanta sakområden. Det gäller också att bedöma leveranskapacitet, leveransberedskap, i vilken utsträckning kunnandet i den kommunala sektorn är unikt samt förekomst av lämpliga referensanläggningar och -system.

Vi har inte uppfattat det som vår uppgift att göra någon ingående analys av de nämnda faktorerna. I den följande tablan försöker vi ändå peka ut vilka sakområden som är mest intressanta samt översiktligt bedöma de olika kapacitets- och resursfaktorerna.

Det skall tilläggas att detaljerade analyser av det slag vi diskuterar redan gjorts inom sjukvårdssektorn. Såväl Medentgruppen som Swedehealth har förberett sina exportsatsningar med att systematiskt analysera det svenska sjukvårdssystemets delkomponenter samt ställa resurser och kompetens i relation till efterfrågan från olika utländska marknader. Liknande insatser har under hösten 1983 gjorts av energiupphandlingsdelegationen och Sveriges Exportråd i fråga om energisektorn. På regeringens uppdrag har dessa båda organ inom ramen för utredningen rörande export av teknik inom energisektorn studerat teknikområden och marknader med utsikter för ökad export. Utredningsarbetet har innefattat bl. a. planer och program för exportfrämjande insatser, vilka organ i Sverige som bör medverka och hur en samverkan mellan dessa bör initieras.

Sakområde	Leveranskapacitet och leverans- beredskap	Grad av särprägel på kommunalt kunnande	Tillgång till lämpliga re- ferensobjekt
Sjukvård	xxx	xxx	xxx
Tandvård	xxx	xxx	xxx
Samhällsadministration			
– organisera/planera bl. a. tekniska system	xxx	xxx	xxx
Fjärrvärmeproduktion och distribution	xx	xxx	xxx
Energibesparing	xxx	xx	xxx
Va-försörjning	xx	xxx	xxx
Renhållning och avfallsdestruktion	xx	xx	xxx
Skydd mot och bekämpning av brand och miljöfarliga utsläpp	xx	xx	xxx
Civilförsvar	xx	x	xxx
Hamn- och stuveriverksamhet	xxx	xxx	xxx
Gatubyggnad	xxx	x	xx
Trafikreglering	xxx	xxx	xxx
Kollektiv trafik	xxx	xxx	xxx
Trafiksäkerhet och trafikanering	xx	xx	xx
Stadsplanering	xxx	xx	xx
Fastighetsunderhåll	xx	x	xx
Skötsel av idrottsanläggningar	x	x	xxx
Biblioteksverksamhet	xx	xxx	xxx
Museiverksamhet	x	x	xx
Hygien och miljökontroll	xx	xx	xx

xxx Mycket god/hög

xx God/hög

x Mindre god/hög

10.2 Leveransformer

Det finns många sätt att beskriva vad tjänster är och att dela upp en tjänsteleverans i olika komponenter. Den ansats vi valt (avsn. 8.3) gör inte anspråk på att vara varken heltäckande eller teoretiskt oantastlig. Vi anser emellertid att den på ett godtagbart sätt täcker de olika komponenter som kommuner och landsting kan bidra med i försäljning av tjänster. En nyckelfråga är vilka moment som är särskilt kritiska för att säljansträngningarna skall lyckas samt vilken roll kommuner och landsting kan spela. I det sammanhanget kan vi använda vår tablå över leveransformer som stöd för analysen.

Bland de många kritiska moment som är förknippade med marknadsföring och försäljning på utländska marknader finns två som har särskild anknytning till utnyttjandet av kommunalt kunnande. Det ena är den fas då svenska företag vidtar åtgärder ämnade att öppna ett nytt område för leverans av tjänster och varor. Det andra är situationen då en svensk leverantör redan fått fotfäste på marknaden och vill utnyttja detta för att repetera leveransen hos samme eller andra köpare.

Svenska företag som riktar in sig på leveranser av varor och tjänster inom områden som har att göra med utbyggnad av infrastruktur och samhällsservice möter en allt hårdare konkurrens. Det är som regel svårt att slå ut konkurrenterna med enbart pris och kvalitet. I de avseendena finns många som kan erbjuda likvärdiga villkor. Det krävs därför dels stora ansträngning-

ar för att överhuvudtaget bli kvalificerad, dvs. antagen som anbudsgivare, dels att offerter kan "kryddas" med unika inslag. I de sammanhangen kan kommuner och landsting spela en väsentlig roll.

I kvalificeringsprocessen har den kommunala sektorn och kunnandet inom denna främst två funktioner. Företrädare för kommuner och landsting kan, på marknader där detta har stor vikt, ge nödvändig trovärdighet åt den som söker kvalificering och hjälp till att öppna dörrarna till de beslutsfattare som är viktiga att komma åt. Förutom denna mer protokollära roll kan emellertid också den kommunala sektorns företrädare ta på sig rollen att demonstrera anläggningar och system i funktion samt informera om överväganden bakom och erfarenheter av olika lösningar. I det sammanhanget finns som en naturlig del givetvis också hänvisningar till de svenska företag som deltagit i planering, byggande och utrustning av anläggningar och system. Ett fullödigt utnyttjande av kommuner och landsting i informations- och kvalificeringsaktiviteter fordrar inte bara en beredskap att ta emot potentiella kunder i Sverige. Det krävs också att man har möjlighet att delta i olika aktiviteter i köparländerna.

För den leverantör som redan fått fotfäste på marknaden är situationen delvis en annan. När han vill repetera sin leverans finns hans främsta kvalificeringsgrund i de projekt som genomförts på utländska marknader. Betydelser av referensobjekt i Sverige minskar avsevärt. Det som i första hand räknas är förmågan att anpassa lösningar till förhållanden och genomföra projekt på ett effektivt sätt i en främmande miljö. Om projektet innefattar driftsättaganden är det av yttersta vikt att anläggningen eller systemet når upp till utlovad kapacitet och att anläggningar och utrustning vidmakthålls. Som ett led i driftsättagande kan också ingå att utbilda och träna lokal personal. En fungerande drift är ett villkor för att anläggningen skall kunna användas som referensobjekt.

Eftersom säkerhet och effektivitet i driften är en central faktor när det gäller att bana väg för nya order finns det också ett betydande intresse från säljarnas sida att få leverera system med drift och underhåll inkluderat. Det tycks som om svenska företag i förhållandevis liten omfattning offererat projekt där drift, träning och underhåll ingått. Länder som t. ex. USA, Storbritannien och Danmark ligger uppenbarligen betydligt längre fram i det avseendet.

Som vi noterat i annat sammanhang ligger mycket av det unika kunnandet i den kommunala sektorn just på driftsområdet. Ett växande intresse från svenska företags sida att genomföra projekt där driftsättaganden ingår skulle följaktligen öka efterfrågan på kommunalt kunnande för export.

I det sammanhanget noterar vi att driftskunnandet kommer till pass inte bara då anläggningar är byggda och installationer på plats. En förutsättning för effektiv drift är att man redan på förstudie- och planeringsstadiet beaktat driftsaspekterna. I förstudieskedet gäller det att bedöma bl. a. de allmänna förhållanden under vilka driften skall ske samt vilka hinder och problem som kan uppstå. Det kan gälla miljö, personaltillgång, regelsystem etc. Det kan också handla om att sätta in projektet i en större helhet i vilken annan samhällsservice kan vara en viktig del. Under planerings- och projekterings-skedena gäller det att parallellt med arbetet med anläggningar och utrustning också ta fram detaljerade driftsplaner, att bryta ner driften i delrutiner som är

lätta att styra, att ta fram program för utbildning och träning av personal och rutiner för underhåll av anläggningar, utrustning och system. Detta innebär att ett kommunalt kunnande är av stort värde även i utrednings- och planeringsskedena av ett projekt.

Om vi sammanfattar resonemanget ovan finner vi att kommuner och landsting kan spela en viktig roll såväl när det gäller att kvalificera svenska leverantörer på nya marknader som att utföra erhållna projekt på ett sådant sätt att de banar väg för nya leveranser. En kommunal insats av det nämnda slaget kan kopplas till avgränsade leveranser av varor och tjänster. I de flesta fall torde det dock röra sig om större projekt av system- eller paketkaraktär där en hel kedja av mjuk- och hårdvara ingår.

Beskrivningen av de intressanta insatsområdena för kommuners och landstings tjänster och kunnande visar att det är flera olika typer av insatser som kan göras från den kommunala sektorns sida. Detta innebär också att varaktigheten, den efterfrågade personalens bakgrund och kunskaper samt platsen för leverans av kunnandet varierar från projekt till projekt och, inom projekten, från skede till skede.

Vårt resonemang kring leveransformer för det kommunala kunnandet har hittills utgått från att kommuner/landsting uppträder som partners till säljaren. Vi kan emellertid också förutse att ett svenskt kommunalt kunnande kan utnyttjas av en utländsk köpare som avser att inhandla varor och/eller tjänster från svenska eller utländska leverantörer. Det köparen då vill komma åt är kunskaper om t. ex. hur man utformar kravspecifikationer, hanterar upphandling, bedömer anbud och styr projekt. Denna roll som stöd för köparen är välbekant inom biståndsverksamheten. Även från kunder i industrialiserade länder har emellertid kommit propåer om sådana insatser bl. a. för projekt inom energisektorn.

10.3 Resurstyper

Vi har tidigare konstaterat att det finns tre skäl för näringslivet att repliera på kommuner och landsting i exportsammanhang: förstärka kunnandet, öka kapaciteten samt bevisa trovärdighet. Om vi knyter ihop detta med resonemanget i föregående avsnitt kring leveransformerna blir bilden följande.

I kvalificeringsskedet spelar insatser för att bevisa trovärdighet en central roll. Till kvalificeringen hör emellertid också att visa att det finns behov av den aktuella varan eller tjänsten, att den valda lösningen är tekniskt överlägsen andra och att den passar väl in i ett större sammanhang. Vid en kommunal medverkan i strävanden att bevisa trovärdighet är det framför allt position eller status som skall visas upp, dvs. det är fråga om att låta sig representeras av företrädare på tillräckligt hög nivå. När uppgiften är att tala för en viss teknisk lösning är det specifikt detaljkunnande som efterfrågas.

Om vi vänder blicken mot insatser för att röja väg för upprepning av en erhållen order, kan vi konstatera att det i första hand är det unika kunnandet som efterfrågas. I flertalet projekt som avser uppbyggnad av infrastruktur och samhällsservice saknas detta kunnande hos konsult-, entreprenad- och tillverkningsföretag. Den kommunala sektorns unika driftskunnande kom-

mer in såväl i teknisk drift, management och träning av personal som i utredning och planering.

Behovet av att utnyttja kommuner och landsting för direkta kapacitetsförstärkningar i exportprojekt är mindre uttalade. Så länge som det på t. ex. utrednings-, planerings- och projekteringsidan rör sig om "bulk"-insatser, dvs. exempelvis standardiserade datainsamlings-, beräknings- och konstruktionsarbeten, finns som regel kapacitet eller kan den köpas till lågt pris hos underleverantörer. Kapacitetshöjande resurstillskott från den kommunala sektorn kan vara aktuella för vissa speciella insatser vilka utnyttjas ojämnt. Företagen har då som regel dimensionerat dessa resurser så snålt att det uppstår kapacitetsproblem i vissa skeden. Om det aktuella kunnandet då finns i kommuner eller landsting kan dessa medverka i den nödvändiga kapacitetsförstärkningen. Projektledningskunnande tycks vara ett område där kapacitetsbrist ofta uppstår och där det finns god kunskap i den kommunala sektorn.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att den kommunala sektorns medverkan i exporten i huvudsak motiveras av att den garanterar trovärdighet samt vidgar och kompletterar näringslivets kunskapsbas. Kommuners och landstings roll som källa till kapacitetsförstärkningar av befintliga resurser är däremot underordnad.

En särskild typ av resurser är de som ställs till förfogande då man i Sverige utnyttjar vårdplatser och utbildningskapacitet för utländska patienter och studenter. Vård i Sverige av utländska patienter är en mycket intressant exportprodukt för den landstingskommunala sektorn. Förutsättningar finns inom flera områden i form av outnyttjad kapacitet i lokaler, utrustning och personal. Efterfrågan är dokumenterad från ett stort antal kunder. En väsentlig del av kundkretsen är betalningsstark och det internationella marknadspriset ligger högt. Betydande vinstmarginaler finns följaktligen i verksamheten. En stor fördel är dessutom att hela intäkten stannar i Sverige, vilket givetvis inte är fallet om svensk personal vårdar patienter på utländsk botten. Till detta kommer positiva bieffekter som värdefulla erfarenheter av hur man övervinner kultur- och språkbarriärer, utökat patientmaterial, kontakt med kollegor i andra länder och erfarenhet av kommersiell sjukvårdsdrift.

Vård av utländska patienter i Sverige kan säkerligen i många sammanhang göras som en helt separat affär. Det finns emellertid också goda möjligheter att kombinera vårdåtaganden med leveranser av t. ex. vårdanläggningar, utrustning och tjänster till utländska köpare. Det är också intressant att notera att svenska företag som levererar t. ex. utrustning och material inom sjukvårdssektorn ofta blir tillfrågade om man kan förmedla patienter till Sverige. Hittills har inte funnits några bra rutiner för att hantera sådana propåer.

Även om försäljning av vårdkapacitet är en intressant resurs i tjänsteexport från den kommunala sektorn kommer förmodligen en systematisk satsning på sådana leveranser att möta invändningar. I första hand är dessa av ideologisk natur. Eftersom det uppenbarligen sakligt sett finns förutsättningar att sälja vårdkapacitet utan att detta inkräktar på vården av svenska patienter får dessa invändningar – med hänsyn till det övergripande målet för tjänsteexport från den kommunala sektorn – inte blockera utnyttjandet

av en ur nationell synvinkel värdefull möjlighet.

Liknande resonemang kan föras i fråga om utbildning/träning av utländsk vårdpersonal i Sverige. På det området torde dock förtjänstmöjligheterna vara mindre och problemen kring de praktiska arrangemangen större än i fråga om försäljning av vårdplatser.

10.4 Former för kommunalt engagemang i tjänsteexport

Vår genomgång av kommunala insatser för export av kunnande visar att kommuner och landsting hittills i huvudsak haft en passiv roll i tjänsteexporten. I några kommuner och landsting har man emellertid på olika sätt försökt delta på ett mer aktivt sätt. I de flesta fall har detta skett tillsammans med privata företag med redan etablerade marknadskontakter, men det finns också exempel på att kommuner och landsting har agerat på utlandsmarknaden på egen hand. Försättningsvis skall vi granska dessa tre modeller för kommunal tjänsteexport lite närmare.

Vi benämner de tre modellerna tjänstledighetsmodellen (passiv roll), avtalsmodellen (samverkansroll) och huvudleverantörsmodellen (egen regiroll). För var och en av modellerna försöker vi ange för- och nackdelar för köparen, eventuellt samverkande företag samt kommun/landsting.

10.4.1 *Tjänstledighetsmodellen*

Tjänstledighetsmodellen innebär att den utländska köparen normalt inte kommer i kontakt med kommunen eller landstinget som leverantör. De kommunalanställda uppträder som anställda i det säljande företaget. Köparen ges följaktligen ingen möjlighet till kontakt och erfarenhetsutbyte med kommunen eller landstinget som organisation.

För det säljande svenska företaget har tjänstledighetsalternativet fördelen att bjuda en billig lösning. Normalt betalar företaget inte någon ersättning till den organisation som beviljar tjänstledighet. Försatt att den kommunala arbetsgivaren är välvilligt inställd till att hans anställda deltar i exportprojekt är också tjänstledighetsalternativet en administrativt enkel lösning. Det har emellertid också ett antal svagheter. Det går inte att i förväg formellt binda upp varken den kommunala arbetsgivaren eller den enskilda tjänstemannen för en kommande tjänstledighet. Företaget kan köpa enbart den aktuella tjänstemannens kapacitet och kunnande. Man får inte tillgång till hela den resursbas som han eller hon är en del av. Det säljande företaget kan inte repliera på kommunen eller landstinget i sin marknadsföring. Att knyta till sig en enskild tjänsteman räcker inte för att referera till kommunen eller landstinget som del av det officiella Sverige. Inte heller finns det normalt någon koppling mellan en enskild tjänsteman och kommunala anläggningar som kan utgöra referens- eller utbildningsobjekt. I tjänstledighetsalternativet har det säljande företaget ingen möjlighet att med kommun eller landsting dela de kostnader och risker som är förknippade med marknadsföring, försäljning och utförande av projekt i utlandet.

Från kommunernas och landstingens synpunkt har tjänstledighetsalternativet fördelen att vara enkelt att hantera. Det innebär heller inte några

ekonomiska eller andra risker. I vissa situationer med överkapacitet i en förvaltning kan tjänstledighet för en enskild tjänsteman vara positiv. Likaså kan den lucka som öppnas användas till att ge andra anställda nya arbetsuppgifter, vilket kan vara utvecklande för hela organisationen. Nackdelar finns emellertid också. Möjligheterna till framförhållning är ofta små. Tjänstledigheter kan behöva utlösas med kort varsel och i ganska stor omfattning. Som arbetsgivare har man då att välja på att neka tjänstledighet eller att acceptera störningar i sin egen verksamhet. Som regel utgår ingen ekonomisk kompensation för de kostnader som automatiskt uppstår när en anställd tillfälligt försvinner ur organisationen. Även om medverkan i ett exportprojekt är utvecklande för den enskilde tjänstemannen kan det vara svårt för kommunen eller landstinget att dra nytta av detta.

10.4.2 *Avtalsmodellen*

Alternativet till tjänstledighetsmodellen är en verksamhetsform där kommunen eller landstinget som organisation engagerar sig i tjänsteexporten. Organisationen måste i det fallet göra en utfästelse om att under preciserade villkor leverera en viss produkt. Kommunen eller landstinget måste alltså binda upp sig i någon form av avtal antingen med en samarbetspartner i Sverige eller direkt med en köpare i utlandet. Engagemanget kan ta olika former. Den enklaste är att kommunen eller landstinget uppträder som underleverantör till företag som har kontraktsansvar gentemot köparen. En sådan underleverans kan avse t. ex. en avgränsad del av en förstudie, insats av ett preciserat antal mantimmar i en projektgrupp, åtagande att utbilda köparens personal eller insats av driftspersonal hos köparen.

För köparens del innebär avtalsmodellen att han kan se myndighetens deltagande som en garanti för säljarens pålitlighet. Genom att kommun eller landsting deltar som organisation har köparen möjlighet att dra nytta av hela organisationens kunnande. Nackdelen jämfört med tjänstledighetsmodellen är att köparen kan få betala ett visserligen skäligt men något högre pris.

För de företag som i ena eller andra formen samverkar med kommun eller landsting har avtalsmodellen flera fördelar. Man kan dra nytta av organisationens officiella status och den kontaktskapande och dörröppnande funktion som ligger i detta. Som samverkanspartner får man tillgång till organisationens totala resurser och inte som i tjänstledighetsalternativet enbart den kunskap som en enskild tjänsteman besitter. Att myndigheten själv deltar i projekt medför också att engagemang, ansvarskänsla och intresse kan hållas på en hög nivå till fromma för alla deltagare. Nackdelarna med avtalsmodellen, sett ur samverkanspartnerns synvinkel är kostnaden. Utgångspunkten för myndighetens priskalkyler måste vara att täckning skall erhållas inte bara för lönekostnader för engagerade personer utan också för avskrivning på de investeringar man gjort i sin personal, rimlig del av fasta kostnader samt en viss vinst. Med avtalskonstruktionen följer också ett visst administrativt arbete kring förhandlingar, avtalsskrivning, tolkning och ev. tvister.

För kommuner och landsting har avtalsmodellen fördelen att insatsbehovet kan bedömas i förväg och att nödvändiga resurser kan hämtas ur hela organisationen. Avtalsmodellen ger dessutom möjlighet att täcka de kostna-

der som resursinsatser medför. Det bör t. o. m. vara möjligt att göra viss vinst på verksamheten. Om exporten av kommunalt kunskande sker i denna organiserade form finns det också en möjlighet att systematiskt dra nytta av erfarenheterna både i den ordinarie verksamheten och i eventuella nya exportprojekt. De problem som ligger i avtalsalternativet är framför allt att myndigheten kan behöva ta på sig en viss affärsrisk. Graden av risktagande beror på vilken form för deltagande i tjänsteexporten som kommunen eller landstinget väljer. Liksom för samverkanspartnern på företagssidan medför avtalsmodellen ett administrativt arbete kring avtalskrivande och avtals-tolkning.

10.4.3 *Huvudleverantörsmodellen*

Om insatsen av kommunala resurser utgör huvudsaklig del av ett projekt kan kommun eller landsting tänkas leverera på samma villkor som privata företag. Detta skulle innebära att kommunen eller landstinget uppträder som kontraktspart och tar på sig ansvar och risker i projektet, men därmed också möjligheten att själva aktivt påverka det ekonomiska utfallet av projektet. Även med en kommun eller ett landsting som huvudleverantör kan givetvis också andra – privata företag eller statliga bolag och myndigheter – medverka som underleverantörer.

Ur köparens synvinkel innerhåller huvudleverantörsmodellen samma delar som avtalsmodellen i fråga om leverantörens pålitlighet och resurser. Modellen har emellertid svagheten att köparen tvingas till affärsförbindelser med en motpart som i stort sett saknar erfarenheter av kommersiell verksamhet. För köparens del kan detta medföra komplikationer både i fråga om själva leveransen och ekonomiska, juridiska m. fl. affärsvillkor.

Den centrala roll som privata företag har som partners i tjänstledighets- och avtalsmodellen tonas givetvis ner om kommuner och landsting står som huvudleverantörer. Företagen kommer att uppträda som leverantörer utan att bära kontraktansvar och risker. Samtidigt utestängs de från möjligheterna att styra projektets uppläggning och utfall samt tvingas in i affärsförbindelser med en kommersiellt oerfaren partner.

För kommuner och landsting har huvudleverantörsmodellen den positiva innebörden att man på egen hand styr uppläggning och omfattning av sin insats. Med detta följer emellertid också kontraktsansvarets kommersiella och andra risker, juridiska ansvarsförhållanden m. m. Detta är faktorer som den kommunala förvaltningen normalt inte har resurser eller kompetens att hantera. Skall man uppträda som huvudleverantör måste följaktligen sådana resurser skaffas, vilket – jämfört med de båda andra modellerna – innebär en högre kostnad för den kommunala leveransen. Skall kommuner och landsting uppträda som huvudleverantörer krävs dessutom att man på egen hand söker projekt och kunder. Detta leder till extra marknadsföringskostnader som måste belasta de leveranser som kommer till stånd.

10.4.4 *Sammanfattning och utvärdering av principmodellerna*

En översiktlig värdering av de tre presenterade principmodellerna för ett kommunalt exportengagemang kan ge intrycket att gränserna dem emellan är flytande. Skillnaden mellan att en enskild person utför ett uppdrag som

tjänstledig från sin kommunala befattning anställd hos ett företag och att en annan person utför samma arbete åt ett annat företag, men som anställd hos en kommun och inhyrd av företaget kan tyckas oväsentlig. För både den enskilde arbetstagaren och kommunen innehåller emellertid de båda fallen avsevärda olikheter. Liknande resonemang kan föras om gränsmarkerna mellan avtalsmodellen och huvudleverantörsmodellen.

Tjänstledighetsmodellen, som vi definierar den, innefattar enbart de fall då en person för kortare eller längre tid är ledig från sitt ordinarie arbete och *anställd* hos ett företag. För den enskilde innebär detta att han förlorar flertalet av de förmåner han har som anställd hos sin ordinarie arbetsgivare.

I gengäld får han hos sin tillfällige arbetsgivare ett antal fördelar, t. ex. löne- och skatteförmåner, möjlighet till personlig stimulans och utveckling, som han normalt inte har i sin ordinarie befattning. Om avtalsmodellen tillämpas står de engagerade personerna kvar som anställda hos sin kommunala arbetsgivare, behåller de förmåner detta ger, men drar samtidigt nytta av de fördelar som kan följa med arbete i ett exportprojekt.

För kommunen ligger skillnaden mellan tjänstledighets- och avtalsmodellerna i att man i det första fallet inte har någon annan påverkansmöjlighet än att vägra tjänstledighet. Om avtalsmodellen tillämpas kan kommunen däremot i viss utsträckning påverka urval av personal, arbetets genomförande och – framför allt – få betalt för sin och personalens medverkan. Det skall åter betonas att det som skiljer tjänstledighets- och avtalsmodellen är med vem företaget träffar uppgörelse om medverkan. I tjänstledighetsmodellen är det den enskilde personen som är part och som individ får sluta överenskommelse med företaget. I avtalsmodellen är det kommunen eller landstinget som är primär part gentemot företaget. Kommunen/landstinget har i sin tur att träffa nödvändiga uppgörelser med de enskilda anställda som skall medverka i projektet. Den till synes hårfina skillnaden mellan de båda modellerna, som vi antydde inledningsvis, är alltså vid närmare påseende en principiellt sett en väsentlig olikhet.

På liknande sätt kan vi beskriva skillnaderna mellan avtals- och huvudleverantörsmodellerna. Dem emellan uppstår inga olikheter för den enskilde. Gränsen är däremot markerad sett med utgångspunkt från kommuners och landstings roll i samhället. Huvudleverantörsmodellen innebär att kommuner och landsting skulle ta på sig bl. a. marknadsföringsansvar och de ekonomiska risker som är förknippade med detta samt kontraktsansvar mot utländska köpare med dess ekonomiska och juridiska risker. Ett visst mått av ekonomiskt risktagande kan visserligen aktualiseras redan vid avancerade tillämpningar av avtalsmodellen. Där är emellertid ett företag med affärsverksamhet som uppgift huvudansvarigt för såväl marknadsföring som förhållningsarbete och projektgenomförande. I huvudleverantörsmodellen åvilar alla dessa uppgifter kommuner och landsting som är högst oerfarna i internationell affärsverksamhet.

III Överväganden och förslag

11 Teknikupphandling och tjänsteexport

Teknikupphandling som ett instrument för teknisk förnyelse och industriell utveckling har många facetter. Vi konstaterar att det inte ingår i vårt uppdrag att göra en total genomgång av teknikupphandlingens förutsättningar, problem och utvecklingsmöjligheter ens i fråga om upphandling från den kommunala sektorn. Vi kan svårligen se att teknikupphandling från kommunala beställare rymmer några specifika problem och möjligheter. Dessa torde i huvudsak vara de samma oavsett beställarens organisatoriska hemvist och avse faktorer som beställarens och leverantörens kompetens, finansiering av utvecklingsinsatser och riskfördelning.

Teknikupphandling är ett instrument som ägnas allt större intresse från den kommunala sektorns sida. Succesivt växer också fram organisatoriska former för att underlätta för enskilda kommuner och landsting att utnyttja teknikupphandlingsinstrumentet. I normala fall tycks det utan större svårigheter gå att hitta en leverantör beredd att uppträda som motpart till beställande kommun eller landsting. De former för statlig medverkan i riskfördelningen som tillämpas generellt i teknikutvecklingsprojekt kan användas även i samband med kommunal teknikupphandling. De kompletteras dessutom av de resurser som landstings- och kommunförbundet satt in.

Med denna syn som bakgrund avgränsar vi vår behandling av teknikupphandlingsinstrumentet till att avse frågor om kommuners och landstings möjligheter att genom teknikupphandling ge näringslivet ett stöd i export-sammanhang.

Med den exportfrämjande ansatsen som utgångspunkt är det naturligt att ställa frågan vilken typ av insatser från kommuner och landsting som företagen anser sig vara betjänta av. Vi kan då slå fast att tillgången till referensanläggningar och -system är en central faktor för företagen i deras internationella marknadsföring. Som referensobjekt tjänar ofta anläggningar konstruerade och utförda enligt konventionella metoder och med brett tillämpad teknik. En annan typ av referensobjekt representeras av anläggningar, produkter och system som vilar på nya metoder och tidigare outnyttjade tekniska lösningar. Den senare typen av objekt kan då vara effekten av en teknikupphandling enligt "instruktionsboken" och med stöd av fonder och andra samhällsorgan med uppgift att stimulera den tekniska utvecklingen.

Det är emellertid också viktigt att notera att kommuner/landsting och företag sedan lång tid tillbaka tillsammans drivit på en vardagsbetonad teknikupphandling inom flera områden. Den processen har som regel byggt på att företag, som tidigare levererat produkter och system till en kommunal

köpare, lanserat nya tekniska lösningar. Eftersom skaran av kunder är stor på den kommunala sidan har det som regel funnits någon som stått inför nyinvesteringar på området i fråga och som varit riskvillig nog och haft tillräckligt förtroende för leverantören för att pröva hans nya lösning. Frågorna om avtalskonstruktionen, riskfördelning o. d. tycks som regel inte vållat några stora problem. Troligen kan detta förklaras av att utvecklingsstegen i de flesta fall inte varit större än att köparen kunnat förutse att den presenterade lösningen med stor sannolikhet håller måttet. Hans risktagande har därför varit begränsat. På motsvarande sätt har leverantören ganska väl kunnat överblicka de tekniska riskerna. Han har också – med utgångspunkt från att den kommunala sektorn är en stor och homogen marknad – kunnat göra relativt säkra marknadsbedömningar. Från dessa utgångspunkter har det för leverantörernas del handlat om att hantera kalkylerbara risker. I den mån det funnits inslag av radikalt tekniskt nytänkande har leverantören givetvis kunnat utnyttja STU och andra finansiärer inom teknikutvecklingsområdet.

En succesiv teknikutveckling av det beskrivna slaget har under årens lopp ägt rum inom stora och homogena sektorer som t. ex. sjukvård, vattenrening, avloppsrening, avfallshantering, energiproduktion och -distribution samt kollektiv trafik. Den årliga marknaden inom flera av dessa sektorer torde vara mångfaldigt större än den beräknade marknadspotentialen för de projekt som av STU redovisas som teknikupphandlingsprojekt inom den kommunala sektorn (jfr kap. 6).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att samspelet mellan den kommunala sektorn och näringslivet hittills fungerat väl när det gällt att driva fram en succesiv teknisk förnyelse inom den kommunal sektorn. Leverantörerna har uppenbarligen också haft goda möjligheter att få stöd från sina kommunala kunder i marknadsföringen av sina nytvecklade produkter och system.

Redan tillämpade former för samarbete är en utmärkt grund för framtida samverkan. I ett väsentligt avseende kan vi förutse att förutsättningarna kan komma att förändras. Vi har troligen passerat skedet med en massiv utbyggnad inom olika samhällstekniska sektorer.

De kommunala investeringarna kommer framöver sannolikt att inriktas mer och mer mot kvalitetshöjande kompletteringar av bassystemen. Åtminstone i vissa avseenden kan dessa kompletteringar komma att bygga på regionalt eller lokalt specifika anpassningar och lösningar. Detta får två viktiga konsekvenser. Den tidigare stora och homogena kommunala marknaden minskar i total storlek och faller sönder i ett antal delmarknader. Detta gör det svårare att bedöma marknaden och skärper kraven på den ekonomiska kalkylen. Lokala anpassningar och övergång från standardlösningar till en mängd tekniska varianter kan leda till att fler – inte minst små – företag kommer in på marknaden. Som regel är dessa företag sämre utrustade än de tidigare dominerande leverantörerna i fråga om kapacitet för marknadsbedömningar och ekonomisk kalkylering.

Av detta drar vi två slutsatser. Behovet av stöd till såväl beställare som leverantör i teknikupphandlingen kommer att öka. Detta gäller både kompetensuppbyggnad på beställarsidan och riskavlyft hos beställare och leverantör. Den andra slutsatsen är att behovet av stöd i marknadsföringen blir större och att avsättningsmöjligheterna i Sverige måste kompletteras med

export. I det sammanhanget noterar vi att Sveriges internationella åtaganden inom bl. a. GATT innebär begränsningar i statens möjligheter att stödja utvecklingsarbete i enskilda företag i samband med teknikupphandling.

Utifrån de ovan skisserade förutsättningarna framträder för kommuners och landstings del klara kopplingar mellan rollerna teknikupphandling/-utveckling och medverkan i exportfrämjande åtgärder. Vi har i tidigare avsnitt pekat på kommuners och landstings möjligheter att stödja företagen i marknadsföringen hos utländska kunder och att den kommunala sektorns unika kunnande om drift och underhåll är en intressant del av systemleverans på exportmarknaden. I båda dessa avseenden utgör kommunala anläggningar en central resurs.

Med de ökade möjligheterna för kommunalt engagemang i exportverksamhet som vi skisserat tillförs också en ny dimension till upphandlingar – konventionella eller teknikupphandlingar – som kommuner/landsting gör hos svenska leverantörer. Det blir möjligt att redan i uppgörelsen mellan leverantören och den kommunala beställaren beakta framtida samverkan i exportsammanhang. Vad detta i praktiken betyder går inte att bedöma generellt. Effekterna får heller inte överdramatiseras. Vi kan emellertid förutse fall där sådana överenskommelser innebär att leverantören bedömer att han får ökade möjligheter att avsätta sin produkt utomlands och därför kan erbjuda beställaren ett lägre pris. Hur denna priskompensation utformas får lösas i de praktiska fallen, men principiellt kan vi tänka oss att prisreduktionen görs villkorlig, dvs. faller ut först om leverantören under medverkan av kommunala beställaren lyckas sälja produkten eller systemet till utländska kunder.

I många fall kan emellertid en samverkan av det skisserade slaget hindras av att varken leverantören eller den kommunala beställaren besitter nödvändiga kunskaper för att bedöma avsättningsmöjligheterna utomlands. Detta gäller givetvis framför allt om leverantören är ett litet företag med ingen eller begränsad erfarenhet av export. I sådana fall bör det finnas en möjlighet för beställaren och leverantören att repliera på resurser hos organ som besitter de nödvändiga marknadskunskaperna. Om det rör sig om projekt inom sektorerna transport, energi och miljö kan TEMU-Bolagen vara en sådan resurspool. En annan möjlighet är att leverantören eller beställaren och leverantören tillsammans utnyttjar Sveriges Exportråd för att göra en marknadsanalys.

Bedömningar av exportpotential och förutsättningar i övrigt för export tycks ha en relativt underordnad roll i bedömningen av de teknikupphandlings- och utvecklingsprojekt som hanteras av STU. Inte heller inom ramen för Landstingens fond för teknikupphandling och produktutveckling eller samarbetet mellan kommunförbundet och STU kommer särskilt kapacitet att finnas för att behandla exportaspekterna i aktuella projekt.

Däremot utgör, som tidigare framhållits, exportmotivet basen för såväl samarbetet mellan STU och exportrådet som TEMU-Bolagens engagemang i teknikupphandlingsprojekt. Vi anser att STU och andra finansärer bör ge särskild prioritet åt teknikutvecklingsprojekt som resulterar i produkter och system med goda avsättningsmöjligheter på exportmarknaden.

Vårt resonemang ovan bygger på förutsättningen att det för varje intressant teknikutvecklings- eller teknikupphandlingsprojekt finns en svensk

kommun/landsting som är villig att köpa en prototyp eller provserie. Det kan emellertid också finnas fall där en leverantör sitter inne med nya produkter eller system med exportpotential men inte på egen hand kan hitta en tillräckligt intresserad svensk kund. I sådana fall bör något organ – förslagsvis landstings- och kommunförbunden tillsammans med Sveriges Exportråd – företräda leverantören, hjälpa honom få kontakt med en köpare av en första referensanläggning samt bistå i att konstruera finansieringslösningar som gynnar både leverantör och kund.

12 Inriktning, organisation och arbetsformer

12.1 Förutsättningar för kommunal tjänsteexport – några utgångspunkter

Även om det statistiska grundmaterialet är bristfälligt pekar tillgängliga uppgifter på att världshandeln med tjänster ökar väsentligt snabbare än varuhandeln. Jämfört med flera andra industriländer är tjänsteexportens andel (ca 20 %) av den totala exporten förhållandevis liten i Sverige. Till bilden hör också att tjänsteexporten huvudsakligen består av poster som transporter, bank- och försäkringstjänster och turism. Områden där export, av kommunalt kunnande kan komma i fråga dvs. contracting, konsulting och offentliga tjänster svarar tillsammans för mindre än 20 % av den totala svenska tjänsteexporten.

Skälen bakom Sveriges förhållandevis lilla tjänsteexport, möjligheterna att generellt öka den samt behov av åtgärder för att underlätta detta behandlas av tjänsteexportutredningen. Vi har därför ingen anledning att i detalj gå in i dessa generella frågeställningar. Däremot är det vår uppgift att lyfta fram de hinder och utvecklingsmöjligheter som är knutna till den kommunala sektorns medverkan i exportprojekt.

Det främsta motivet för att utveckla exporten av kommunalt kunnande är att kommuner och landsting inom sina ansvarsområden besitter kunskaper och erfarenheter – delvis unika – inom flera sektorer, som är under utbyggnad eller kommer att byggas upp i många länder. Sett ur nationell synvinkel kan en enstaka försäljning till utlandet av kommunala tjänster emellertid inte ge annat än högst marginella effekter. För att försäljning av kommunalt kunnande märkbart skall bidra till förbättring av bytesbalansen krävs någon form av multiplikatoreffekt. Denna kan åstadkommas antingen genom att tjänsteförsäljningen röjer väg för hårdvaruexport eller att den sålda tjänsten eller andra liknande kan levereras till ett antal andra köpare. Framför allt i det senare fallet ställs stora krav på leveranskapacitet och leveransberedskap. Med utgångspunkt från bl. a. vunna erfarenheter och olikheter i kraven från skilda marknader kan också krävas snabbt genomförda justeringar av den levererade produkten. För att möta sådana situationer måste det finnas en leverantör med en utbyggd basorganisation som dels har leveranskapacitet, dels kan ta ansvar för nödvändiga modifieringar av den levererade tjänsten.

Som framgår av resonemanget i tidigare avsnitt finns hindren för en expansion av kommunal tjänsteexport både utanför och inom landet.

Hindren utanför Sverige är framför allt den svaga världsekonomin som starkt begränsar antalet kunder med förmåga att själva betala sin tjänsteimport. Ett annat hinder är styrkan hos konkurrenterna. Deras styrkeposition är uppbyggd på flera grundstenar: bra produkter, förmånliga finansieringslösningar samt historiskt betingade kulturella, sociala och ekonomiska band med ett stort antal köparländer. Detta kan uttryckas så att flera av konkurrenterna har ett relationsförsprång. Mot detta står att svenska leverantörer genom en kombination av kunnande i näringsliv, statlig sektor och kommunal sektor kan skaffa sig ett sakområdesförsprång.

Ett tredje hinder för avsättning av kommunala tjänster utomlands kan vara olikheter i servicestandard och i sättet att organisera verksamheten i olika servicesektorer. Denna relationsovana innebär att det kan vara svårt att integrera det svenska kommunala kunnandet hos köparen.

Hindren inom landet är också av olika karaktär. Ett är den gängse tolkningen av kommunallagens kompetensbestämmelser, som hittills ansetts göra det olagligt för kommuner och landsting att aktivt delta i tjänsteexport.

En annan begränsning är bristen på kommersiell erfarenhet och entreprenöranda i den kommunala sektorn. I det sammanhanget går det heller inte att bortse från kommuners och landstings ställning som politiskt styrda organisationer. Utifrån den principiella inställning vi deklarerat till kommuners/landstings roll i tjänsteexporten vore det oss givetvis främmande att hävda att beslutsfattande och organisation i kommuner och landsting skulle göras om för att bättre passa medverkan i tjänsteexport. Det är emellertid viktigt att – för de företag som kommuner/landsting skall samverka med – göra klart vad rollen som politiskt styrd organisation innebär. Samtidigt är det nödvändigt att beslutsfattare i kommuner och landsting – inom de ramar där politiska ledningsformen medger – organiserar en eventuell exportmedverkan så att inte konkreta projekt faller eller affärsmässigt misslyckas på grund av politiska motsättningar eller andra friktioner i beslutsprocessen.

Inbyggd i kommuners och landstings myndighetsroll ligger också offentlighetsprincipen, som är främmande i näringslivets verksamhet. Sekretesslagens (SFS 1980:100) regler om begränsningar i offentligheten ger en möjlighet att sekretessbelägga uppgifter om myndighets affärsverksamhet (6 kap. 1 §) och uppgifter om affärs- eller driftsförhållanden för enskild som trätt i affärsförbindelse med myndigheten (8 kap. 10 §). I båda fallen är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga. Det sekretesskydd som kan tillämpas är därför den svagaste av de möjligheter sekretesslagen ger. Eftersom de nämnda bestämmelserna inte praktiskt prövats i någon större omfattning går det inte att avgöra huruvida sekretesskyddet har en sådan räckvidd att det på ett tillfredsställande sätt skyddar parternas ekonomiska intressen kring en kommunal exportmedverkan.

Ett ytterligare hinder för ökad export av kommunalt kunnande bottnar i att man i kommuner och landsting hittills i stort sett saknat kontakt med näringslivets internationella verksamhet. Man har därför inte från någondera sidan haft anledning att systematiskt studera varandras resurser, kunnande och arbetsformer. Det finns därför otillräckliga kunskaper både i näringslivet och den kommunala sektorn om samspelsmöjligheter i exportsammanhang.

I stort sett samtliga de nämnda hindren kan undanröjas. Nödvändiga åtgärder för detta är av olika slag.

I fråga om de internationella marknadsförutsättningarna är påverkansmöjligheterna givetvis i stort sett obefintliga. Den just för tillfället något dystra marknadsbilden bör emellertid inte tas till intäkt för att det saknas expansionsmöjligheter för kommunal tjänsteexport och att den begränsade omfattning denna hittills haft inte motiverar någon vidgning av kommunernas möjligheter att exportera kunnande. Det är tvärtom angeläget att nu skapa förutsättningar för ett mer aktivt deltagande från kommunernas och landstingens sida i exporten. Syftet med detta är då dels att punktvist ta till vara möjligheten att i en kärv marknadssituation öka konkurrenskraften i de anbud som privata och statliga exportörer ger in, dels skapa beredskap för mer omfattande insatser när marknadsförutsättningarna blir bättre.

Hindren i fråga om bristen på och ovanan vid relationer till köparna kan elimineras genom att kommuner och landsting utvecklar sitt umgänge med kunderna i samma form som de tjänsteexporterande företagen. Detta kan åstadkommas antingen genom att kommuner/landsting utbildas av de företag man samverkar med eller genom att utbildningsinsatser utförs inom ramen för ett särskilt utvecklingsprogram för den kommunala tjänsteexporten. På liknande sätt kan bristen på kommersiell erfarenhet och entreprenörsanda successivt elimineras.

De hinder som kommunallagen lägger kan givetvis tas bort enbart genom åtgärder på lagstiftningsområdet.

De problem som ligger i konflikter mellan de krav det politiska beslutssystemet ställer och de spelregler som gäller i kommersiell verksamhet måste undanröjas genom en ändamålsenlig konstruktion för hantering av tjänsteexportfrågor i kommuner och landsting. Huvudingredienserna i en sådan hanteringsordning är att man på förtroendemannanivå fattar principbeslut om att kommunen/landstinget skall engagera sig i tjänsteexport och lägger fast de ekonomiska och andra ramar inom vilka verksamheten skall drivas. Den praktiska hanteringen av verksamheten måste däremot delegeras till förvaltningen. Den årliga redovisningen och budgetbehandlingen blir förtroendemännens löpande uppföljnings- och styrinstrument.

En kommunal medverkan i tjänsteexporten måste bygga på att kommuner och landsting accepterar att bli en del av det system i vilket köpare och säljare agerar på en marknad och är beredda att underordna sig de spelregler detta kräver.

Vi kommer fortsättningsvis att peka på några punkter där detta ställer kommuner och landsting inför frågor som de i sin traditionella verksamhet inte har anledning att hantera.

12.2 De kommunala insatsernas utformning

Vi har tidigare i ett par avsnitt belyst vilka krav som ställs på företag som säljer tjänster på utländska marknader. Vi har också översiktligt diskuterat i vilka faser av exportprojekten som ett kommunalt kunnande kan utnyttjas samt formerna för leverans av kommunala tjänster. Vi kommer i detta avsnitt att försöka ange i vilka faser av projekten och i vilka former det kommunala kunnandet i huvudsak bör kunna utnyttjas.

Som vi utvecklat i tidigare avsnitt kan insatser för att avsätta tjänster

utomlands delas in i tre skeden: kontaktfasen, förhandlingsfasen och leveransfasen. I kontaktfasen gäller det för säljaren att – utifrån de regler som gäller på den aktuella marknaden – kvalificera sig för att överhuvudtaget få lämna anbud. Kontaktfasen innefattar också att utbilda köparen på ett sådant sätt att han blir mottaglig för de lösningar som säljaren har att erbjuda. Om detta lyckas inträder förhandlingsfasen. Den är i hög grad en teknisk process där målet är att fastställa alla de villkor som skall kopplas till en kommande leverans. När detta skede är avslutat följer leveransfasen. Denna kan ha varierande innehåll beroende på vilken typ av produkt som leveransen avser. I projekt där kommunalt kunnande ingår torde det dock i huvudsak röra sig om planerings-, utbildnings-/tränings-, drifts/underhålls- eller managementinsatser. Dessa kan levereras i form av komponenter eller tillsammans i ett helt system eller paket. Det är i denna struktur som den kommunala sektorns insatser skall placeras in. I det sammanhanget är det viktigt att analysera bl. a. vilka intressenter som finns utöver kommuner och landsting, vilken/vilka av intressenterna som har marknadskontakterna och vem som besitter kunskaper för att driva projektens olika faser.

Som vi tidigare slagit fast syftar åtgärderna i kontaktfasen till att kvalificera säljaren hos potentiella köpare. Av våra tidigare analyser har också framgått att kommuner och landsting normalt inte har förutsättningar att på egen hand uppträda som projektansvariga. Den rollen åvilar i normalfallet privata eller statliga företag. Det är följaktligen dessa företag som skall söka kvalificering. Kommuners och landstings roll blir att lämna understöd i kvalificeringsprocessen.

Vi kan dock inte utesluta att – åtminstone på sikt – någon enstaka kommun eller landsting inom ett avgränsat område sitter inne med ett unikt kunnande som lämpar sig för separat leverans till utländska köpare utan medverkan av någon samarbetspartner utanför den kommunala sektorn. Exempel på sådana försök finns redan i Malmö kommuns och Malmöhus läns landstings kontakter med sjukvårdsministeriet i Kuwait samt Göteborgs hamns och renhållningsverks marknadsföringsaktiviteter på utländska marknader.

Kommunal medverkan i kvalificeringsaktiviteter är ingen ny verksamhet. Kommuner och landsting ställer beredvilligt både anläggningar och personal till förfogande för demonstration av sina anläggningar. Detta gäller såväl besök av breda delegationer som tillfällen då företag som deltagit i leverans av anläggningen vill demonstrera den för potentiella köpare. Denna typ av kommunal exportmedverkan sker utan att kommuner och landsting tar betalt för sin insats. Åtgärden tycks heller aldrig på allvar ha satts i fråga från kompetenssynpunkt.

Handgriplig demonstration av anläggningar på deras plats i Sverige är en viktig del av kvalificeringsfasen. Detta moment kan dock i många fall komma in i ett relativt sent stadium i kvalificeringsprocessen. Innan en potentiell köpare kunnat övertygas om att besöka en referensanläggning måste han som regel bearbetas på sin hemmaplan. Detta är aktiviteter av rutinkaraktär i exporterande företags marknadsbearbetning och sköts naturligen av företagen även då det gäller projekt med inslag av kommunalt kunnande. Det kan emellertid uppstå situationer då det kan vara motiverat att direkt hos köparen låta kommunala företrädare presentera bakgrund till och motiv för att

man i Sverige valt en viss lösning och en viss leverantör av varan eller tjänsten. Förutom att presentationen tillför kunnande och erfarenheter på sakområdet ger den kommunala medverkan hos många köpare en tillförlitlighetsgaranti och en dörröppnande effekt. Den kommunala insatsen kan gälla medverkan såväl i allmänna affärsdelegationer och seminarier som i enskilda företags kundbearbetning.

När köpare och säljare möter varandra i förhandlingsfasen har projektet kommit in i en fas där en kommunal medverkan som regel inte kan tillföra något. I detta skede är det enbart företagets vana vid affärsverksamhet som är avgörande. Kommuner och landsting kan i det sammanhanget inte lämna vare sig sakligt eller moraliskt stöd. I de fall där en kommun/landsting ensam avser att leverera måste man repliera på lämplig sakkunskap i förhandlingsfasen. Till förhandlingsfasen hör emellertid också anbudsgivning och kontraktsskrivning. I de sammanhangen kan det kommunala kunnandet utnyttjas, främst för specifikationer, resursberäkningar o. d. på sektorer där kommuner/landsting besitter unikt kunnande.

Den kommunala medverkan i leveransfasen kan ta sig flera olika former, som dock genomgående skiljer sig från insatserna i kontaktfasen. I leveransskedet gäller det att på utsatt tid leverera en tjänst eller vara i bestämd kvantitet och med definierad kvalitet. Leveranserna kan vara av olika slag. Det kan röra sig om en traditionell konsultrapport som del i t. ex. en förstudie eller ett planeringsdokument. Den kan också innebära att ett visst antal personer med specificerade kvalifikationer på kortare eller längre tid sänds till köparen för att utföra en planerings-, projektlednings-, utbildnings-, management-, drifts- eller underhållsinsats. En annan variant är att ett antal patienter eller elever skall tas emot i en kommunal anläggning för vård eller utbildning och träning.

Sammanfattningsvis kan vi i leveransfasen urskilja tre principiellt olika fall där kommunalt kunnande kan efterfrågas i exportsammanhang:

- a) leverans av hårdvarusystem där kommunalt kunnande kan utnyttjas framför allt för att fullgöra management-, drifts- och underhållsåtaganden
- b) leverans av tjänster där kommunalt kunnande utgör en del av de efterfrågade tjänsterna
- c) leverans av tjänster baserade enbart på kommunalt kunnande.

Dessa tre fall innebär olika affärsförutsättningar för kommuner och landsting som vill exportera sitt kunnande. De innebär också skilda förutsättningar när det gäller samarbetsformer, konkurrens och risktagande.

I de båda första fallen rör det sig normalt om projekt där ett företag står som huvudleverantör och till sig knyter ett antal underleverantörer, varav kommun/landsting är en. Kommunens/landstingets risk begränsas då till den aktuella underleveransen. Framför allt i fall b) kan vi förutse situationer där den kommunala insatsen utgör en så stor del att en mer långtgående samverkan i någon form av joint-venture kan bli aktuell. I sådana fall ökar givetvis de affärsmässigt betingade kraven på kommunen/landstinget och risktagandet ökar.

I fallet c) är kommunen/landstinget huvudleverantör. De måste därför själva identifiera affärstillfället, utforma sina anbud och svara för alla förhandlingar och åtaganden gentemot den utländska kunden. Risktagandet

blir större än i de båda andra fallen. Kommunen/landstinget får bära alla kostnader för anbud som inte leder till affär och måste ta på sig ett juridiskt ansvar för leveransen.

Om vi sammanfattar analysen så här långt får vi följande bild av tänkbara insatser från kommuners och landstings sida i exportprojekt. I tablån anges också översiktligt vilka typer av resurser som den kommunala sektorn får vara beredd att sätta in vid sin exportmedverkan. Det skall tilläggas att en strukturerad av insatserna enligt denna modell kan vara ett bra underlag för budgetering och redovisning.

Funktion/uppgift	Resursinsats/konto
<i>Kontaktfasen</i>	
- Demonstration av referensanläggning	- Personal - Informationsmaterial - Traktering
- Säljresor	- Personal - Resor och uppehålle - Informationsmaterial
- Seminarier	- Personal - Resor och uppehålle - Informationsmaterial
<i>Förhandlingsfasen</i>	
- Offertmedverkan	- Personal - Resor
<i>Leveransfasen</i>	
- Förstudie, plan eller annan "konsult-rapport"	- Personal - Kontorsservice
- Projektledning, kontroll	- Personal - Resor och uppehålle
- Utbildning, träning	- Personal - Resor och uppehålle - Lokaler - Maskiner och annan utrustning - Undervisningsmaterial - Inkvartering av elever
- Management, drift, underhåll	- Personal - Resor och uppehålle
- Uthyrning av t. ex. vårdplatser	- Personal - Lokaler - Utrustning - Inkvartering

Vi har i våra analyser och förslag så här långt använt begreppen "näringslivet" eller "företagen" som benämning på den part med vilken kommuner och landsting förutsätts samverka i exportprojekt. Vi har därvid inte närmare diskuterat de skillnader som föreligger mellan företag i olika branscher i fråga om framför allt hur man utnyttjar den kommunala sektorn i referenssammanhang.

För ett entreprenadföretag eller ett tillverkande företag utgör anläggning-

en, maskinutrustningen eller det tekniska systemet, som företaget svarat för, den centrala referensen. Det är på detta som företaget söker kvalificering och säljer sin produkt. Med hårdvaran som kärna kan företaget – tillsammans med en kommun eller ett landsting – bygga upp ett paket där hårdvaran kompletteras med mjukvara i form av t. ex. management, drift och underhåll.

För serviceföretagen, dvs. företag som levererar tjänster – mjukvara – är förutsättningarna annorlunda. Deras referenser är levererad mjukvara. För konsultföretagen kan referensen vara en upprättad plan eller genomförd projektering, dvs. insatser som kommuner och landsting normalt inte svarar för själva. Tillgången på referensobjekt är därför god. Serviceföretag sysslar emellertid också med t. ex. renhållning, städning och tvätteriverksamhet som till betydande del också sköts av kommuner och landsting i egen-regi. Om egen-regi-verksamheten dominerar kommer dessa serviceföretag att i stort sett sakna referensobjekt. En viktig dörröppnarfunktion mot exportmarknaden för kommuner och landsting är därför att öppna sina egna dörrar för dessa serviceföretag.

12.3 Hantering av affärsrisker

Sammanställningen ovan visar att en kommunal medverkan i exportprojekt kan vara förbunden med relativt omfattande resursinsatser redan under kontakt- och förhandlingsfasen. Med tanke på att erfarenheten säger att högst ett anbud på tio leder till leverans krävs betydande resursinsatser innan nedlagt riskkapital överhuvudtaget börjar återbetalas. Även om det kommunala engagemanget sker först i leveransfasen, och det därmed står klart att projektet verkligen kommer till utförande, utsätter sig medverkande kommuner/landsting för risker. Hur stora dessa blir beror på vilken form man väljer för sitt engagemang i projektet.

I alla de sammanhang där kommuner och landsting kan komma att leverera förekommer de vanliga affärsrisker som har att göra med bl. a. utförande och köparens betalningsförmåga. För projekt där särskilda investeringar kan krävas i t. ex. lokaler, utrustning och utbildningsmaterial kan leverantören också medvetet komma att ta på sig risker genom att göra investeringar som inte kan skrivas av enbart mot *en* leverans utan förutsätter att fler liknande projekt kommer till stånd.

Det finns skäl att stryka under att de projekt i vilka kommuner och landsting kan komma att delta på intet sätt skiljer sig från annan affärsverksamhet. Risktagande och åtgärder för att gardera risker och hantera konkurrensen är därför centrala inslag. Detta innebär att kommunalt deltagande i kommersiella exportprojekt ger upphov till ett par, för både företag och kommuner/landsting, ovanliga situationer som måste hanteras.

Som vi tidigare påpekat saknas i den kommunala sektorn i stort sett erfarenheter av hur man hanterar kommersiella projekt. Vi har också slagit fast att tjänsteexport från den kommunala sektorn måste bygga på att kommuners och landstings roll i samhället inte förändras. Det handlar alltså inte om att göra om dem till affärsdrivande organisationer. De företag med vilka kommuner/landsting skall samverka kommer att möta en intressent som talar

ett annat språk och har andra utgångspunkter för sitt agerande än de partners som företagen normalt samarbetar med. Detta kräver att man från näringslivets sida har förståelse för sin nya samverkanspartners speciella förutsättningar och också är beredd att anpassa samlarbetsformerna till dessa utgångspunkter. Om den kommunala medverkan i exportprojekt skall bli mera än högst tillfälliga inbopp fordras emellertid också att kommuner och landsting succesivt utvecklar sin organisation och personal så att de kan föra en dialog med företagen även kring projektens kommersiella innehåll. Om det skulle visa sig att exportpotentialen i den kommunala tjänstesektorn går att omsätta i leveranser av större format bör det också ges möjligheter för kommuner/landsting att i viss omfattning dela de ekonomiska riskerna med de företag med vilka man samverkar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det är två huvudfrågor som skall lösas. Den ena är att utbilda dem som deltar i projekten. Den andra är att utveckla betalningsformer som stämmer med både företagens och kommuners/landstings förutsättningar och ambitioner.

12.4 Samverkansformer

Innebörden av diskussionen ovan är att formerna för samverkan mellan kommuner/landsting och företag måste vara flexibla. En utgångspunkt är dock att företagen — åtminstone till en början — måste vara beredda att stå för risktagandet. Den kommunala sektorns bidrag till projekten får ligga på andra plan. Det måste i huvudsak värderas med utgångspunkt från de tillskott till konkurrenskraften som utnyttjande av unika kommunala resurser innebär. Som konsekvens av detta får kommuner och landsting också finna sig i att deras andel av vinsten blir mindre än den skulle ha varit om man stått för ett med företagen jämförbart risktagande.

Den centrala drivkraften i affärsverksamhet är att företagen tjänar pengar på sin verksamhet. Med de utgångspunkter för kommunal tjänsteexport som vi angett kommer inte den drivkraften att utgöra incitament för kommuners/landstings medverkan i projekten. Det gäller därför att skapa andra grunder från vilka det går att bygga upp ett helhjärtat engagemang i och en ansvarskänsla för projektet i dess helhet. I stor utsträckning får — åtminstone inledningsvis — dessa grunder bestå av att man till projekten knyter organisationer och individer som finner en stimulans och utveckling i att bredda verksamheten till tjänsteexportsektorn. Urvalet av kommuner/landsting och de individer som engageras i projekten måste därför ske med stor omsorg. I ett senare skede, då det i någon eller några kommuner finns en resursbas med erfarenhet av deltagande i tjänsteexport och med kunskaper om den kommersiella verksamhetens förutsättningar kan affärslivets drivkrafter också utnyttjas för att stärka ansvarstagandet från kommuner och landsting i projekten.

En lämplig inledning på ett samarbete kan mot den bakgrunden vara att företagen hos kommuner/landsting köper resurser i form av underleveranser till stora projekt. Uppgörelserna bör i de fallen vara sådana att kommuner och landsting slipper att befatta sig med risktagningsaspekterna. Dvs. det handlar om att till det företag som driver projektet leverera en specificerad

tjänst till fast pris. I den mån underleveransen inskränker sig till enbart inhyrning av personella resurser bör detta ske enligt avtals- och inte tjänstledighetsmodellen. Detta innebär att det formellt är kommunen/landstinget som i eget namn lånar ut sin anställda och också får viss ersättning för detta.

Efterhand som man på ömse håll får större erfarenheter av samarbetet och kommuner och landsting mognar i sin roll som medverkande i internationell affärsverksamhet bör samarbete kunna ske på alltmer affärsmässig grund. Ett steg i den riktningen kan vara att den kommunala parten ges ökad rörelsefrihet och större ansvar när man engagerar sig i underleveranser. Detta behöver inte kräva några nya system för samarbete. De standardavtal och -modeller som används företag emellan bör kunna tillämpas även i relationerna mellan företag och kommuner/landsting.

Det sista utvecklingssteget i samarbetet innebär att kommuner och landsting går in som fullvärdiga samarbetspartners i projektet. Ett sådant steg bör emellertid inte övervägas förrän erfarenhetsbasen i den kommunala sektorn fått en avsevärd bredd och det har visat sig att den kommunala insatsen kan säljas till ett pris som ger ekonomisk täckning för insatta resurser. Hur samarbetet organiseras blir en praktisk fråga, men även i det avseendet bör man kunna använda de samverkansformer som nyttjas i liknande fall inom näringslivet.

Den yttersta utvecklingslinjen i fråga om graden av kommunalt engagemang i exportprojekt innebär att kommunen/landstinget tar på sig ansvaret som huvudleverantör. Som vi tidigare påpekat torde detta ske endast i undantagsfall. De fall där modellen kan vara tillämplig avser i huvudsak drifts- och utbildningsinsatser eller insatser på områden där det kommunala kunnandet är exklusivt och efterfrågas som fristående komponent. Vi kan tänka oss situationer då en utländsk kund direkt från en kommun eller ett landsting vill köpa t. ex. resurser för drift av en anläggning, resurser för utbildning/träning utförd hos kunden eller i Sverige eller vårdplatser vid svenska vårdinrättningar. Dit hör också insatser för att bistå köparen i t. ex. upphandling, projektledning och kontroll.

Vi vill dock åter stryka under att sådana projekt normalt inte är den rätta inkörsporten till kommunal tjänsteexport. De bör övervägas först då man i den kommunala sektorn dels har skaffat erfarenheter av tjänsteexport, dels har sådana relationer till köparna att affärsriskerna kan bedömas som ringa.

12.5 Konkurrens och prissättning

Den roll för kommuner och landsting och de former för samverkan med näringslivet som vi skisserat ställer krav på att kommuner/landsting uppträder enligt god affärssed också mot potentiella samverkanspartners inom landet. Detta påverkar framför allt två moment i kommuners/landstings agerande. Det ena har att göra med konkurrensfrihet, medan det andra rör prissättningen av erbjudna tjänster.

Det kommunala kunnandet bör betraktas som en resurs som står till förfogande för alla potentiella samverkanspartners i näringslivet och i den statliga sektorn. Detta innebär att vi anser det olämpligt att kommuner/

landsting binder upp sig i avtal som ger något eller några företag generell exklusivitet i fråga om att utnyttja en kommunal partners resurser. Det bör vara öppet för alla företag att få utnyttja kunnandet. Däremot är det givet att en viss kommun/landsting – på affärsmässig grund – kan komma att välja samma partner i flera projekt. Givetvis förutsätter vi också att man från en viss kommun/landsting, som valt partner i ett konkret projekt, inte säljer sitt kunnande till andra företag som konkurrerar om samma objekt. I den mån konkurrens mellan svenska företag förekommer kring exportprojekt med inslag av kommunalt kunnande finns det alla möjligheter att hålla konkurrensen fri även kring den kommunala insatsen i projektet. Det torde finnas tillräckligt många kommuner och landsting med kunnande av det efterfrågade slaget för att varje företag skall kunna finna en kompetent samverkanspartner.

Med konkurrensaspekterna sammanhänger också delvis frågan om prissättningen av de kommunala tjänsterna. Som vi tidigare poängterat, skall kommuner/landsting ha möjlighet att ta betalt för sina insatser i tjänsteexporten. I princip bör kommun/landsting som deltar i ett exportprojekt beräkna sina kostnader och därmed prissätta sina tjänster enligt samma normer som privata företag tillämpar. Hur kostnader och därmed arvoden skall beräknas framgår av de olika normavtal, t. ex. ABK, som finns inom konsult- och entreprenadbranschen. I ABK behandlas flera typer av ersättningsformer. Därvid framgår bl. a. vilka kostnadsslag som skall ingå då priskalkylen avser arvode på grundval av självkostnad. Bland dessa finns t. ex. direkt kostnad för sysselsatt personal, indirekt kostnad i form av t. ex. lokalkostnader, kapitalkostnader och expenser. Där ingår också indirekta personalkostnader som kostnader för företagsledning, kameralt arbete, sekretariats- och utskriftsarbete, allmän kontorsservice m. m. För kommun/landsting tillkommer dessutom normalt kostnader för rekrytering och inskolning av ersättare för de tjänstemän som engageras i projekten. Det skall dessutom poängteras att det, då personal stationeras utomlands, tillkommer extra – och ofta stora – kostnadskomponenter. Bland dessa kan nämnas kostnader för rekrytering/förberedelse för utlandsvistelse, avtalade hemresor vid t. ex. semester, kontakter med hemmakontoret (resor, telefon, telex), uppehålle inkl. lokala transporter, fraktkostnader m. m.

Som vi tidigare påpekat finns det inom den kommunala sektorn ingen erfarenhet av pris- och kostnadskalkyler av det nämnda slaget. Vi bedömer att kommun/landsting som ställs inför en sådan kalkylsituation i normalfallet underskattar kostnaderna och i den konkreta kalkylen också förbiser ett antal komponenter som borde ingå. Detta leder givetvis till risker för snedvriden konkurrens. Dessa måste elimineras och vi anser att detta kan ske genom att berörda intressenter ges en grundläggande utbildning i kalkyl- och prissättningsfrågor.

12.6 Organisation och arbetsformer

Av våra beskrivningar av tjänsteexporten från den kommunala sektorn har framgått att aktiviteten totalt sett från svensk sida varierar starkt mellan olika sakområden. På landstingssidans sakområden, dvs. sjuk- och tandvård, är

aktiviteten hög och olika organisatoriska grepp har tagits som också involverat den kommunala sektorn. Även inom flera sakområden som tillhör den primärkommunala sektorn har svenska företag varit mycket aktiva på utländska marknader. Den kommunala resursbasen har emellertid varit obetydligt utnyttjad. Jämfört med landstingssektorns sakområden har också antalet engagerade företag på varje område varit litet och samverkansförsök och andra organisationsgrepp mindre uttalade. Det finns därför skäl att – i perspektivet av våra förslag – granska organisation och samarbetsformer i de båda sektorerna.

12.6.1 *Den landstingskommunala sektorn*

Som vi konstaterade inledningsvis i detta avsnitt är aktiviteten redan stor i fråga om exportsatsningar inom sjukvårdsområdet. Under senare tid har också tagits flera initiativ med syfte att öka slagkraften i svensk tjänste- och varuexport på området. Swecare kommer att aktiveras som ett övergripande samordningsorgan för export inom sjukvårdssektorn. Samarbetet mellan Skånska Cementgjuteriet och Medentgruppen har förstärkts inom ramen för Swedevelop Hospital. Swedehealth har bemannats och påbörjat sin verksamhet. Lokala initiativ med landstingen som delintressenter har tagits på flera håll i landet. Med systemförsäljningsidén som grund söker nya företag etablera sig på marknaden.

I nationellt perspektiv kan mångfalden bedömas som positiv förutsatt att de engagerade intressenterna förmår att samordna sina insatser mot utländska marknader. Att flera svenska intressenter uppträder som konkurrenter på ett och samma projekt torde – med hänsyn till den internationella konkurrensbilden – vara en föga effektiv användning av de svenska resurserna.

Det är ingen huvuduppgift i vårt utredningsarbete att ge rekommendationer om hur olika intressenter skall lösa samordnings- och konkurrensfrågor.

Till den del dessa frågor enbart berör och deras hantering styrs av företagen får de lösas med samma metoder som man i näringslivet normalt använder i liknande situationer. Eftersom landstingen kontrollerar en viktig del av resursbasen inom vårdsektorn kan vi dock inte helt gå förbi frågan. De möjligheter till engagemang i tjänsteexporten från landstingens sida, som våra förslag öppnar, måste kunna utnyttjas av alla företag som verkar på marknaden. Olika företags eller företagsgrupperingars möjligheter att repliera på den kommunala resursbasen skall avgöras av företagens marknadsförankring och konkurrensförmåga i övrigt och inte av eventuella organisatoriska knytningar till resursbasen. Att sådana kopplingar förekommer och därmed ger vissa intressenter ett försteg kan i många sammanhang vara en fördel, men positionen får inte utnyttjas för att utestänga andra företag eller grupper från att utnyttja landstingens resursbas.

Samordnings- och samarbetsfrågorna kring export av varor och tjänster för vårdsektorn har diskuterats ingående i samband med insatserna för att rekonstruera Swecare. Flertalet intressenter tycks ställa upp bakom målet att utveckla Swecare till att bli det *officiella* exportfrämjande organet för vårdbranschen.

Beslut om större investeringar i sjuk- och hälsovård fattas i kundlänerna – oavsett om dessa är marknadsekonmiländer eller statshandelsländer – av

en relativt begränsad krets beslutsfattare. I många fall finns mellan Sverige och presumtiva kundländer avtal om tekniskt, ekonomiskt och industriellt samarbete som regelbundet följs upp genom blandkommissionsmöten. I andra fall presenterar sig affärskanser som en följd av officiella delegations- och ministerbesök. Genom sin anknytning till både regeringskansliet, sjukvårdshuvudmännen och det privata näringslivet kan Swecare agera som en brygga mellan kundens olika beslutsinsatser och de svenska parterna i en presumtiv affär.

Vi förutsätter att Swedehealth är medlem i Swecare på samma villkor som det privata näringslivets företag. Swedehealth bidrar i Swecare med de goda kontakterna till den offentliga sjukvården, produktöverblicken och personkännedomen. De privata företagens styrka ligger i marknadskunnandet, affärsmässigheten och den finansiella förmågan. Förbättrade kunskaper om varandras varor och tjänster, synsätt och policies och tätare personkontakter kommer att skapa förtroende mellan parterna och ger en bas för att lösa praktiska frågor som t. ex. hur den kommersiella risken skall fördelas.

I fråga om Swedehealth gäller att verksamheten skall utvärderas efter tre år. Företagets policy, som den hittills formulerats, innebär att man avser att i första hand profilera sin verksamhet mot mjukvarudelarna av vårdsystemen. De huvudsakliga verksamhetsområdena avses bli management, drift, underhåll, utbildning/träning, vård av utländska patienter i Sverige samt planering av vårdsystem och anläggningar. Swedehealth kommer även att erbjuda sina kunder hårdvaruleveranser. Dessa förutsätts emellertid ske i samarbete med entreprenad- och tillverkningsföretag. Samverkansformerna i sådana projekt förutsätts utformas från projekt till projekt.

Vi har tidigare pekat på att färdiga driftteam med eget funktionsansvar är en intressant del av en systemleverans. Risken för det landsting som idag skulle åta sig en sådan leverans är idag svårbedömbär. Landstinget saknar kunskaper om marknaden, kultur, miljö, fysiska m. fl. kundrelaterade förhållanden som är nödvändiga att känna till för att rätt kunna bedöma risksituationen. Det svenska turn-key- eller bemanningsförmedlande företaget kan visserligen möjligen bedöma de kundrelaterade förhållandena men de känner inte landstingsteamets psykiska och fysiska förmåga, dess samarbets- och anpassningsförmåga m. fl. faktorer som är viktiga för att bedöma risken.

Möjligheterna att fördela kostnaderna för ett misslyckande på andra objekt är inte stora. Här finns alltså behov av någon som har förutsättningar – kunskaper, kontakter, finansiell bas – att sätta risktagandet i system. Till bilden hör dessutom att ledtiderna från offert till leverans ofta är långa. Det är därför omöjligt för ett enskilt landsting att gå in i mer än något enstaka projekt, eftersom man kan riskera att på en gång få infria alla utfästelser om att organisera personalteam för export.

I det sammanhanget har Swedehealth – på egen hand eller tillsammans med andra företag i systemprojekt – en uppgift att fylla som professionellt och kommersiellt riskfördelningsföretag. Köparen (kundlandet) träffar avtal med antingen Swedehealth direkt eller med den svenske systemleverantören om köp av viss driftfunktion med fullt ansvar för den levererade produktens prestanda. För den varan är kunden troligen villig att betala ett högre pris än för den gängse styckevis förmedlade personalen.

Ansaret gentemot köparen för leverans av driftteam med eget funktions-

ansvar skulle åvila Swedehealth som då också skulle tillgodogöra sig den riskpremie som finns i priset. Det driftteamlevererande landstinget sätter sitt pris på varan i förhållande till den del av risken som det självt bär.

Genom att Swedehealth täcker hela den svenska marknaden kan förluster och vinster på garantiåtagandet balanseras på ett betydligt mera riskfritt sätt än om hela risken tas upp av ett enskilt turn-key-företag eller ett enskilt landsting. Hur ansvarsfördelningssystemet exakt skall byggas upp tar vi inte ställning till. Detta får lösas av berörda intressenter i den praktiska verksamheten.

Det är angeläget att ta till vara det lokala och regionala intresse som finns för exportmedverkan. För att inte alltför mycket splittra resurserna förefaller det mest naturligt att regionala organ med egna marknadsföringsambitioner typ Expolaris International verkar genom Swedehealth.

Vi vill poängtera att, i den mån man från något landstings sida har egna marknadsföringsambitioner och inte vill arbeta genom Swedehealth, bör den organisation som skapar för ändamålet vara medlem i Swecare.

Vi vill peka på att det kan uppstå situationer, där ett landsting eller en grupp av landsting har möjlighet att leverera direkt till en utländsk köpare. Sådana direktavtal måste dock bygga på att leverantören i fråga har total kunskap om kunden. Sådana fall inträffar troligen endast då det är fråga om att förlänga eller på annat sätt vidga redan träffade affärsuppgörelser. I sådana sammanhang behövs ingen riskupptagande buffert och heller ingen samverkan med andra i marknadsföringssammanhang.

Vi berörde tidigare Swedehealths roll som riskupptagande buffert och samordnade organ vid leverans av driftteam. Det finns andra områden där Swedehealth troligen kan spela en ännu viktigare roll som samordnande organ nämligen försäljning av vårdplatser i Sverige till utländska patienter och utbildningsplatser till utländska studenter. Båda dessa områden omges av ett antal problem som kan vara särskilt svåra att hantera för privata företag. I fråga om vårdplatserna finns bl. a. problemen kring avvägningen mellan att utnyttja vårdresurserna för svenska eller utländska patienter. Eftersom kapaciteten varierar från sjukhus till sjukhus är det en grannliga uppgift att slussa utländska patienter till de anläggningar där de kan tas emot utan att försämra möjligheterna för svenska patienter att få vård. Det kan också uppkomma frågor om att göra särskilda investeringar för att ta emot utländska vårdsökande. Dessa och liknande problem hanteras bäst av ett organ med överblick över hela den offentliga vårdsektorn. Swedehealth är den organisation som är bäst skickad att ha denna överblick. En annan viktig roll för Swedehealth är att stå som garant för att kunden erbjuds en likvärdig kvalitet på vården oavsett på vilket sjukhus kundens patienter placeras. Swedehealth blir den naturliga samarbetspartnern för företag som vill låta vård i Sverige ingå som del i en paketuppgörelse med utländska köpare. Genom Swedehealth har också skapats en kanal för hantering av de propåer om vård i Sverige som ganska ofta fångas upp av företag som inte själva har erfarenhet av sådana affärer.

Liknande resonemang kan föras i fråga om försäljning av utbildningsplatser. Förutom kapacitetsfrågor kommer där bl. a. aspekter på patienttillgång för praktiktjänstgöring och samarbete med staten som utbildningsansvarig för de kvalificerade vårdutbildningarna.

Våra ställningstaganden så här långt har utgått från att Swecare kommer att kunna leva upp till rollen som officiellt exportfrämjande organ för vårdsektorn och med denna roll som bas fungera som samarbetsforum för både privata och offentliga intressenter. Om Swecare inte heller i sin nya skepnad får en sådan funktion blir utgångspunkterna annorlunda än vi förutsatt. Vad som i realiteten kommer att hända kan vi inte förutsäga. Troligen skulle dock de intressenter som agerar på affärsmässig grund komma att se över sina affärsidéer och söka nischer där man inte i alltför hög grad möter konkurrens från andra svenska företag. Ur nationell synvinkel kan detta innebära att vi förlorar mycket av den konkurrensfördel som ligger i kommunikationen mellan dels de privata företagens unika kunnande om bl. a. marknader och produkter, dels den offentliga sektorns dörröppnande funktioner och tillgång till en personell resursbas. Vi anser det vara en olycklig utveckling om t. ex. Swedevelop Hospital och Medentgruppen skulle replera i huvudsak enbart på den privata vårdsektorns resurser, medan Swedehealth skulle bygga sin affärsidé kring att man har direktkanaler till den offentliga vårdens resursbas. Om inte Swecare skulle fungera som en tillräckligt effektiv samarbetsplattform bör åtminstone Medentgruppen och Swedehealth samverka på ett sådant sätt att vårdsektorns totala resursbas kan hållas fram mot utländska kunder.

12.6.2 *Det primärkommunala verksamhetsområdet*

De praktiska förutsättningarna för tjänsteexport från den primärkommunala sektorn skiljer sig avsevärt från motsvarande förutsättningar på det landstingskommunala området. Verksamheten spänner över ett betydligt större antal sakområden. Flertalet sakområden är väsentligt mindre än vårdsektorn. Samarbete mellan företag och kommuner i exportsammanhang har hittills prövats i betydligt mindre omfattning på den primärkommunala än den landstingskommunala sektorn. Mot den bakgrunden inställer sig frågan om behovet av paraplyorganisation jämförbar med Swedehealth. Motiven för ett primärkommunalt Swedehealth skulle kunna vara flera. Behovet av en riskfördelande buffert aktualiseras likaväl på den primärkommunala sidan som på landstingssektorn. Likaså finns i minst lika hög grad behov av en funktion som i likhet med Swedehealth tar ansvar för att identifiera säljbara produkter, anpassar dessa till marknaden samt stöttar de enskilda kommunerna i kommersiellt hänseende. Marknadsbevakning och marknadsbearbetning enligt den modell som gäller för Swecare är också viktiga förutsättningar för en tjänsteexport från den primärkommunala sektorn.

Det finns emellertid också faktorer som pekar på att en enhetlig paraplyorganisation inte är den rätta lösningen. Den stora variationen mellan olika sakområden i fråga om bl. a. hur intressant området är för utländska kunder, hur unikt kunnandet i den kommunala sektorn är, tillgången till referensanläggningar och personell kapacitet m. m. antyder att man inte som ett första steg bör binda upp verksamheten kring en fast organisation. Någon form av replipunkt även för den primärkommunala sektorn anser vi emellertid vara nödvändig om kommunerna skall kunna växa in i den aktiva roll i tjänsteexporten som vi argumenterar för.

Mot bakgrund av att erfarenheterna av medverkan i export är ytterst

begränsade i den primärkommunala sektorn anser vi att verksamheten bör byggas upp stegvis. Ett första steg bör vara ett allmänt utvecklingsprogram med liknande inriktning och omfattning som det program som är under genomförande för den statliga tjänsteexporten. Vi återkommer i kap. 13 till innehåll i och organisation kring ett sådant program.

Efter att man i utvecklingsskedet klarlagt marknads- och leveransförutsättningar, samarbetsmöjligheter m. m. blir det, om potentialen visar sig tillräcklig, fråga om att gå in i ett intensivare operativt skede.

Eftersom vi i våra förslag utgår från att det kommunala kunnandet i normalfallet skall exploateras i samverkan med företag förutsätter vi också att kommuner och landsting den vägen kan få hjälp i olika operativa frågor. Vi kan dock förutse situationer där ett enskilt företag inte är en lämplig eller möjlig replikpunkt. Detta gäller exempelvis då en kommun finner en affärs-möjlighet men inte har någon identifierad samarbetspartner i näringslivet eller då kommunen har möjlighet att uppträda som huvudleverantör.

Vi har i samband med behandlingen av teknikupphandlingsfrågorna (kap. 6 och 11) pekat på TEMU-Bolagen som en resurs framför allt när det gäller att exploatera ny teknik på en internationell marknad. Vi anser att TEMU-Bolagen även kan tjäna som en allmän stödresurs i ett operativt skede av kommunal tjänsteexport. Motiv och förutsättningar för detta ges av att TEMU-Bolagen bedriver en verksamhet vars huvudsyfte är export av varor och tjänster. Man har dessutom flera kontaktytor med kommunala behov och kommunalt kunnande. TEMU-Bolagen har förutsättningar att uppfattas som konkurrensmässigt neutrala och har om så krävs möjlighet att fungera som avtalsslutande part i en exportaffär och svara för visst riskavlyft. Man har dessutom ett redan etablerat samarbete med tillverkande företag, konsulter, kommuner, Sveriges Exportråd och olika biståndsorgan.

En begränsning är att TEMU-Bolagens verksamhet är koncentrerad till transport- energi- och miljöområdena. Även om dessa är några av de viktiga områdena för export av kommunalt kunnande, konstaterar vi att vissa sektorer, där ett kommunalt kunnande är intressant från exportsynvinkel, faller utanför TEMU-Bolagens kompetensområde. De uppgifter som TEMU-Bolagen skulle komma att utföra som stöd till kommunerna kräver emellertid inte någon nämnvärt vidgad teknisk kompetens. Tyngdpunkten skulle ligga på projektlednings- och serviceinsatser.

12.7 Kommuners och landstings interna organisation

Vi har tidigare framhållit att det är nödvändigt att kommuner och landsting, som skall engagera sig i tjänsteexport, utvecklar sin organisation och personal. I vissa avseenden kräver detta ganska genomgripande omställningar, medan anpassningen i andra sammanhang är lätt att åstadkomma.

Den stora omställningen krävs i fråga om attityder och inställning till affärsverksamhet. Vi vill än en gång betona att kommunal medverkan i tjänsteexporten måste ske utifrån den kommersiella verksamhetens villkor. Den kommunala aktören måste därför uppträda gentemot sina samverkanspartners och välja personal till projekten på ett sådant sätt att dessa villkor uppfylls. Detta kommer att kräva en ganska omfattande utvecklings- och utbildningsverksamhet.

Medan attityden till och sättet att utföra rollen som medverkande i affärsprojekten är central har den formella organisationen mindre betydelse. Det kan ligga nära till hands att anta att en kommun/landsting som skall medverka i tjänsteexport måste göra om sin organisation för att klara detta. Detta bör emellertid inte alls vara nödvändigt i normala fall. Erfarenheterna från den statliga sektorn visar att tjänsteexport mycket väl kan ske inom ramen för myndighetens ordinarie organisation. Det finns också skäl att poängtera att det från verksamhetssynpunkt inte finns anledning att skilja av en särskild grupp av personer som löpande deltar i utlandsprojekt. Tvärtom är det utifrån de skäl vi angett för den kommunala exportmedverkan angeläget att personalen cirkulerar mellan verksamhet i hemmaorganisationen och arbete hos utländska kunder. Så fungerar verksamheten även hos de statliga myndigheter som driver tjänsteexport i bolagsform. Bolagen har en mycket liten egen organisation och utför sina uppdrag med hjälp av inlånade resurser från myndigheten. På liknande sätt avses Swedehealth fungera. Med en sådan uppläggning är det emellertid viktigt att kommuner och landsting – innan de går in i exportprojekt – gör klart hur de medverkande personerna skall återintegreras i den ordinarie verksamheten.

Väsentliga praktiska frågor då kommunanställd personal skall medverka i tjänsteexport är löner och övriga anställningsvillkor samt beskattningen av den enskildes inkomst. För den personal som hittills varit engagerad i exportprojekt tycks detta som regel inte inneburi några problem. Till stor del kan detta troligen förklaras av att arbetsgivarna varit företag med stor erfarenhet av att hålla personal i utlandet. De avtal och regler som tillämpats för företagets ordinarie personal eller tillfälligt inhyrda har gått att tillämpa på de kommunanställda.

Förutsättningarna blir delvis annorlunda om tjänsteexporten sker enligt det vi kallat avtalsalternativet. Beroende på vilken form och omfattning kommunens eller landstingets samarbete med privata eller statliga intressenter har, aktualiseras olika frågor om t. ex. löner och ersättningar, försäkringar, skatter och anställningstrygghet. Vi återkommer till dessa i kap. 14.

Frågan om att bilda bolag för exportverksamheten torde förr eller senare komma upp i de kommuner/landsting som går in i tjänsteexport. Bolagsbildningen för tjänsteexport har både för- och nackdelar.

Till fördelarna hör att om verksamheten drivs i särskilt bolag blir den lätt att avgränsa från övrig verksamhet. Det blir därför lätt att kontrollera verksamhetens resultat och att den inte belastar skattebetalarna. Vidare medger bolagsformen, jämfört med nämnd- förvaltningsformen i vissa avseenden ett smidigare beslutsfattande och en större rörelsefrihet i personal, löne- och beskattningsfrågor. Det skall dock åter påpekas att bolagisering av verksamheten inte gör den mera laglig än om den drivs i förvaltningsform. Bolagsformen innebär emellertid att ansvarigheten vid misslyckanden är begränsad till bolagets resurser, medan den, om tjänsteexporten är en del i förvaltningens ordinarie verksamhet, kan utkrävas av myndigheten i dess helhet.

Det främsta skälet mot eller nackdelen med att enskilda kommuner eller landsting bildar särskilda bolag för tjänsteexport är att verksamheten som regel kan förutsättas få så liten omfattning att den inte bär kostnaderna för att etablera och driva bolag.

Vi har inte fått några indikationer på att man från näringslivets sida skulle

föredra att samarbeta med ett kommunalt bolag framför en förvaltning. Det centrala från företagens synpunkt är att man kan få tillgång till det unika kommunala kunnandet och att kommuner/landsting agerar efter affärsmässiga principer.

Vi finner inte anledning att rekommendera någon särskild organisatorisk form för den kommunala exportmedverkan. Detta bör avgöras från fall till fall. Viktiga utgångspunkter för valet är bl. a. verksamhetens omfattning, förutsättningarna på de huvudsakliga marknaderna, inställningen från samverkanspartners och graden av risktagande i aktuella projekt. Om inte de beskattningsfrågor, som vi behandlar i kap. 14, kan lösas finns ytterligare ett skäl att driva verksamheten i bolagsform. Svårlösta problem kring löne- och andra avtalsfrågor kan också tala för bolagsalternativet.

The first part of the paper is devoted to a general
 discussion of the problem. It is shown that the
 problem is of great importance in the theory of
 functions. The second part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The third part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The fourth part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The fifth part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The sixth part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The seventh part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The eighth part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The ninth part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The tenth part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable.

13 Organisation och insatser för utveckling och marknadsföring av kommunala tjänster för export

13.1 Behovet av utvecklings- och marknadsföringsinsatser

Vi har i andra sammanhang konstaterat att det i den kommunala sektorn finns ett kunnande som är säljbart på en internationell marknad. Vi har också gett synpunkter på i vilka former detta kunnande bör levereras, vilket också inkluderat förslag till samarbetsformer kommuner/landsting och näringsliv emellan. Vi har emellertid också slagit fast att kunskaperna och erfarenheterna i den kommunala sektorn om affärsverksamhetens förutsättningar och villkor är begränsade. Vi vågar också påstå att det i stora delar av näringslivet finns betydande luckor i kunskapen om den kommunala verksamheten och de kunskapsresurser som kommuner och landsting besitter.

Mot bakgrund av dessa förhållanden är det givet att det krävs betydande utvecklingsinsatser om det kommunala kunnandet på ett systematiskt sätt skall kunna utnyttjas i exportsammanhang. Att så är fallet visas bl. a. av erfarenheterna från det pågående programmet för utveckling av den statliga tjänsteexporten. För den statliga sektorns del har gällt att några verk och myndigheter sedan en tid tillbaka i liten skala prövat tjänsteexport. Flera verk och myndigheter har också genom att de är affärsdrivande eller utför uppdragsverksamhet haft viss grundläggande erfarenhet av kommersiell verksamhet. Även bland dessa har det – efter att riksdagen tagit beslut om ökad satsning på tjänsteexport från den statliga sektorn – funnits behov av olika utvecklingsinsatser. Dessa behov har varit än större bland de myndigheter som inte tidigare sysslat med affärsverksamhet. Kommuner och landsting kan i fråga om behovet av utvecklingsinsatser jämföras med denna senare grupp. Till bilden hör dessutom att den kommunala sektorn är betydligt mer mångfacetterad och organisatoriskt splittrad än de delar av den statliga verksamheten som hittills bearbetats med avseende på tjänsteexporten.

Behoven av utvecklingsinsatser för den kommunala tjänsteexporten ligger inom flera områden. Behoven kan sammanfattas under följande rubriker:

- ☐ Utveckling av produkter, leveransformer, organisation och personal inkl. utbildning
- ☐ Marknadsföring av kommunalt kunnande – externt och internt
- ☐ Former för kommunal medverkan i generella marknadsföringsaktiviteter
- ☐ Sökning av internationella projekt med inslag av kommunalt kunnande

- ☐ Utvärdering av nischer med exportpotential
- ☐ Utformning av praktiska samverkanskonstellationer kring konkreta projekt.

Insatser för att utveckla och marknadsanpassa de tjänster som den kommunala sektorn har att erbjuda är av central betydelse för att det kommunala kunnandet skall bli användbart på utländska marknader. Vi har i andra sammanhang pekat på olika leveransformer i vilka det kommunala kunnandet kan ställas till förfogande. Våra generella slutsatser i det avseendet behöver förfinas och i ett praktiskt arbete anpassas till de krav som konkreta projekt ställer. Med tanke på den ringa erfarenhet av affärsverksamhet som finns i de kommunala organisationerna krävs också en relativt omfattande utbildning av såväl den som leder organisationerna som de enskilda anställda som skall engageras i exportprojekt.

Kunskaperna om vad svenska kommuner och landsting har att erbjuda torde vara begränsade hos utländska köpare. Många svenska företag som haft kommuner och landsting som viktiga kunder har skaffat sig en god kännedom om kunskapsresurserna i den kommunala sektorn inom de områden där man levererat varor eller tjänster. Företag som inte i någon större omfattning gjort affärer med kommuner och landsting torde som regel ha begränsade kunskaper om den kommunala sektorns resurser. Mot den bakgrunden kan vi konstatera att det krävs insatser för allmän marknadsföring av det kommunala kunnandet både externt (mot utländska köpare) och internt (mot svenska samarbetspartners).

Såväl den externa som den interna marknadsföringen av det kommunala kunnandet kan ske i flera olika former. För den statliga tjänsteexporten har med framgång prövats att med en broschyr (Swedish knowledge for sale) via ambassader och handelskontor sprida kunskap om vad den svenska statliga sektorn har att erbjuda i fråga om tjänster. Liknande marknadsföringsaktiviteter skulle kunna komma ifråga även kring det kommunala kunnandet såväl externt som internt. I den interna marknadsföringen kan också t. ex. direkt muntlig information till enskilda företag eller grupper av företag vara ett medel. Ett väl förberett och målinriktat kommunalt deltagande i svenska affärsdelegationer i utlandet och medverkan i omhändertagande av utländska delegationer i Sverige är en annan marknadsföringsinsats värd att överväga.

I takt med att kunskaperna om den kommunala sektorns tjänsteutbud sprids till potentiella köpare och samarbetspartners uppstår också behov att systematiskt söka internationella projekt, där en kommunal medverkan skulle göra en svensk leverantör intressant för köparen.

En annan insats som aktualiseras, då den interna marknadsföringen lagt grunden för samverkan mellan näringsliv och kommuner/landsting, är att systematiskt gå igenom olika delar av det kommunala verksamhetsområdet för att identifiera nischer med en exportpotential. Vi har i kap. 10 pekat på några områden som vi bedömt som intressanta för utländska köpare och där den kommunala sektorn besitter ett unikt kunnande, kan visa upp intressanta referensanläggningar och har en god leveransberedskap. I det praktiska arbetet behöver den analysen förfinas och lämpliga samverkanskonstellationer identifieras. Vi anser det också värt att pröva riktade marknadsföringsdrives kring några av dessa intressanta nischer. Till detta område hör också

insatser för att bistå såväl kommuner/landsting som levererande företag i teknikupphandling- och teknikutvecklingsprojekt med exportpotential (jfr kap. 11).

Slutmålet för de ovan skisserade marknadsförings- och utvecklingsinsatserna är givetvis konkreta leveranser till utländska köpare. Vägarna fram till sådana kontrakt kan vara flera. Längs några av dessa kan företag och kommuner/landsting ha funnit varandra i ett ganska tidigt skede och deltagarna i projektet därmed vara klart identifierade. I andra fall kan det bli fråga om att först i ett relativt sent skede formera den grupp som skall utföra projektet. I sådana fall kan det krävas att någon tar på sig att knyta den eller de rätta kommunala parterna till projektet.

13.2 Målgruppens storlek

Vi lät i föregående avsnitt en del av diskussionen vila mot erfarenheter från utvecklingsprogrammet för den statliga tjänsteexporten. Vi konstaterade samtidigt att den kommunala sektorn i flera avseenden är svårare att bearbeta än den statliga. En uppenbar svårighet är att sektorn innehåller en så stor mängd självständiga enheter – 23 landsting och över 280 primärkommuner. Det är med den utgångspunkten orealistiskt att dra in samtliga drygt 300 enheter i ett inledande utvecklingsprogram. Ett sådant måste baseras på att man för intensivbearbetning väljer några enheter som kan utgöra kärna och stå modell för andra kommuners medverkan i exportprojekt.

Vi kan emellertid också konstatera att det arbete som f. n. pågår inom Swedehealth omfattar de flesta av de moment som vi berörde i föregående avsnitt. Dessutom har Swecare – i sin roll som paraplyorganisation för export av sjukvårdskunnande – och privata företag – främst företrädare av Sweho – i flera år genomfört olika marknadsförings- och utvecklingsinsatser. Vi bedömer därför att man i ett utvecklingsprogram för kommunal tjänsteexport, åtminstone inledningsvis, kan utesluta sjuk- och tandvårdsområdet och koncentrera insatserna mot den primärkommunala sektorn.

I bedömningen av storleken på basen för ett utvecklingsprogram bör följande faktorer beaktas. Den bör

- ☐ täcka det mesta möjliga av det kommunala verksamhetsfältet
- ☐ fånga in skilda arbets- och organisatoriska förhållanden i stora och små kommuner
- ☐ inte innehålla fler medverkande än att gruppen går att överblicka och att den instans som har ansvaret för programmet förmår att aktivt arbeta med alla deltagare.

Vi bedömer att ett utvecklingsprogram som byggs upp kring 10–15 kommuner på ett rimligt sätt fyller de uppställda kraven. I den gruppen ingår då de tre storstadskommunerna. Den innefattar också naturligen några av de medelstora kommuner vars tjänstemän medverkat i exportprojekt. Därutöver bör gruppen kompletteras med några småkommuner som representerar såväl utpräglade tätortsregioner som glesbygdsområden. Anställda med erfarenhet från biståndsarbete kan vara en viktig basresurs att beakta i urvalet av kommuner. I kärngruppen bör ingå kommuner med särskilt intressanta

referensanläggningar kring vilka riktade marknadsföringsinsatser kan byggas upp. Vid urvalet av kommuner måste givetvis de kommuner prioriteras där det finns ett intresse för tjänsteexport och en positiv inställning både från ledning och anställda.

13.3 Val av organ för genomförande av ett utvecklingsprogram

Mot bakgrund av de insatser vi skisserade i avsnitt 13.1 framträder tre pusselbitar som måste hanteras inom ramen för utvecklingsprogrammet. Den ena är marknaden, bl. a. bedömningen av vilka potentiella köpare och andra aktörer som bör bearbetas och med vilka medel detta bör ske. Den andra delen är den kommunala verksamheten och organisationen. Såväl i marknadsföringsaktiviteterna som i insatserna för utveckling av organisationen krävs god kunskap om den kommunala verksamheten och kommunernas arbetssätt. För det tredje krävs god överblick över och kontakt med de företag som i olika projekt skall utgöra samverkanspartners till kommuner/landsting.

För de sakområden där de kommunala resurserna tillhör landstingen finns det redan en god bas från vilken dessa frågor kan hanteras. Om Swecare fungerar på det sätt som förutsatts finns där ett organ för bl. a. projektbevakning, informationsförmedling och marknadsföring som dessutom vid behov kan ikläda sig rollen som företrädare för det officiella Sverige. Inom området finns dessutom ett antal företag med etablerade marknadskontakter och klar strategi för att bibehålla och utveckla kundkrets och sortiment. Bland dessa framträder framför allt Swedevelop Hospital och Medentgruppen som genom sin långa erfarenhet av utlandsmarknaden och inriktningen mot systemleveranser väl känner marknaden och metoderna för att bearbeta och erövra den. I takt med att Swedehealth bygger upp sin position kommer där att finnas en naturlig pool för utveckling av framför allt sjukvården. Swedehealth kommer vidare att tjäna som naturlig replipunkt för de enskilda landstingen i exportsammanhang.

Som vi redan konstaterat finns på den primärkommunala sidan inte samma utvecklingsgrund som på landstingssidan.

I princip finns två lösningar på frågan om vem som skall hantera genomförandet av ett utvecklingsprogram för den kommunala tjänsteexporten. En ny särskild organisation kan skapas eller verksamheten knytas till ett befintligt organ. I det senare fallet kan detta sökas inom två olika sfärer – organ med erfarenhet av marknadsfrågor och internationell affärsverksamhet eller organisation med djup kunskap om den kommunala sektorns verksamhet i svensk miljö.

Genom bildandet av Swedehealth har man på landstingsområdet i princip valt den första lösningen. Swedehealth är visserligen ett dotterbolag till LIC, som i sin tur ägs av landstingen. Swedehealth har också inledningsvis till vissa delar replierat på landstingsförbundets resurser. Företaget har emellertid en egen styrelse, egna ekonomiska och personella resurser och formellt en från landstingen fristående ställning.

Av bakgrundsmaterialet för bildandet av Swedehealth framgår att det var i

huvudsak två faktorer som styrde valet av organisationsform. Den ena var en stark betoning av verksamhetens knytning till sjukvårdshuvudmännen. Den andra var behovet att hitta en form som skulle göra verksamheten förenlig med kommunallagens kompetensbestämmelser. Om inte den senare faktorn funnits med i bilden hade verksamheten sannolikt knutits mer direkt till landstingen och landstingsförbundet. Kravet på inflytande från sjukvårdshuvudmännen ansågs göra det omöjligt att knyta verksamheten till någon av de statliga eller statsstödda organisationerna inom verksamhetssektorn.

Vi har ingen anledning att värdera de argument som ligger bakom bildandet av Swedehealth. Det skall tilläggas att verksamheten drivs under en treårig försöksperiod och att erfarenheterna från denna blir avgörande för verksamhetens framtida utformning. Vi konstaterar också att det föreligger betydande olikheter mellan landstingens och den primärkommunala sektorns verksamhet, som i sig motiverar att organisationsformerna kring tjänsteexporten inte nödvändigtvis är identiska.

Den primärkommunala verksamheten är betydligt mer differentierad än den landstingskommunala. En väsentlig del av tjänsteexporten från sjukvårdssektorn kan byggas upp kring uthyrning av personal för t. ex. drift och utbildning samt försäljning av vård- och utbildningskapacitet i svenska anläggningar. Motsvarande bas saknas i den primärkommunala sektorn. Slutsatsen av dessa jämförelser är dels att uppbyggnaden av tjänsteexport från den primärkommunala sektorn är mer resurskrävande, dels att det troligen är svårare och tar längre tid att finna goda intäktskällor.

Vårt resonemang så här långt leder oss till slutsatsen att man åtminstone inte inledningsvis bör bilda någon särskild fristående organisation för tjänsteexport från den primärkommunala sektorn. För att kunna operera på ett meningsfullt sätt torde en sådan organisation kräva betydande resurser. Det är också rimligt att anta att den inte på ganska lång tid skulle vara kapabel att göra affärer som skulle bära kostnaderna. Hanteringen av det utvecklingsprogram vi skisserat bör följaktligen läggas på något befintligt organ.

De organ som kan komma ifråga måste ha kunskaper och erfarenheter inom de fält vi har beskrivit inledningsvis i detta avsnitt. Vi konstaterar då att det inte finns någon organisation som f. n. fyller kravet att både ha bred kunskap om den kommunala verksamheten, utbyggt kontaktnät mot det svenska näringslivet och erfarenheter av affärsverksamhet i internationell miljö.

Det första kravet uppfylls givetvis av kommunförbundet. Förbundet saknar dock kunskaper och erfarenheter av såväl internationella affärer som enskilda svenska företags affärsidéer och marknadsinriktning. I sammanhanget kan hävdas att kommersiell kunskap finns inom kommunsfären inom bl. a. K-konsult och Kommun-Data. Dessa företags erfarenheter av internationella affärer är dock begränsade. Ett annat problem är att dessa företag i sin affärsdrivande verksamhet är konkurrenter till flera av de privata företag som utgör potentiella samverkanspartners för kommunerna. Att ge dem ett huvudansvar för att utveckla och marknadsföra det kommunala kunnandet är därför olämpligt. Slutsatsen blir att den bas som bildas av kommunförbundet och dess dotterbolag är för svag för att åläggas ansvar för genomförande av utvecklingsprogrammet.

Om vi koncentrerar sökandet till organ som har sin styrka i kunskap om

och erfarenheter av internationell affärsverksamhet och de svenska företagens resurser och verksamhetsinriktning framstår Sveriges Exportråd (SE) som den mest intressanta organisationen. Exportrådet har i sin organisation och genom utrikesförvaltningen ett väl utbyggt kontaktnät mot olika utländska marknader och svarar för en systematisk bevakning av internationella projekt. Till marknadsbevakningen kan också räknas det samarbete med SIDA som är under successiv utbyggnad. Inom SE finns rutiner för att slussa marknads- och projektinformation vidare till näringslivet. Bland SE:s uppgifter ingår att medverka i marknadsföringen av svenska varor och tjänster i utlandet. Genom att SE handlägger ärenden om stöd till tjänsteexport (SPE-medlen och konsultstödet) kommer rådet i kontakt med ett antal konkreta projekt och får en inblick i vilken typ av kunnande dessa projekt kräver samt vilka resurser företagen utnyttjas. Rådet har vidare en särskild avdelning för Sverige-kontakt som har till uppgift att bedriva uppsökande verksamhet bland svenska företag. Till SE:s ansvarsområde hör också att ta initiativ till och stödja de s. k. samverkansgrupper som bildas kring avgränsade sakområden. Sådana grupper finns på flera områden som är intressanta för export av kommunalt kunnande: sjukvård, energi, avfallshantering, räddningstjänst och civilförsvaret. Samverkansgrupperna består normalt av ett antal företag med varor och tjänster som knyter till det aktuella sakområdet. Gruppernas syfte är att vara bas för företagssamverkan i konkreta projekt. Som ett led i SE:s löpande verksamhet ingår också att med konsultinsatser stödja företag som avser att utveckla och anpassa produkter och organisation till försäljning i utlandet. Ytterligare erfarenheter i det avseendet har Exportrådet fått genom rollen som ansvarigt för utvecklingsprogrammet för den statliga tjänsteexporten. I flera sammanhang replierar SE på den regionala näringspolitiska organisation som finns i form av handelskamrar och utvecklingsfonder.

Vi bedömer att exportrådet har goda förutsättningar att fylla uppgiften som ansvarigt organ också för ett utvecklingsprogram för tjänsteexport från den kommunala sektorn. Utöver den kompetens i olika sakfrågor som vi redogjort för ovan har SE också erfarenhet av att göra prioriteringar då flera konkurrerande intressenter finns med i bilden kring konkreta projekt. Sådana situationer kan förutses i samband med kommunal tjänsteexport. Utöver erfarenheten av konflikthantering kan SE:s ställning som ett neutralt organ vara en styrkefaktor i sådana sammanhang.

Exportrådets bristande kunskaper om den kommunala sektorns verksamhet och arbetsformer måste kompenseras genom att sådana kunskaper tillförs rådet. Samverkan med kommun- och landstingsförbunden är central i det sammanhanget. En lämplig form för denna är att bilda en särskild styrgrupp för kommunal tjänsteexport i vilken kommun- och landstingsförbunden är givna deltagare tillsammans med företrädare för privata företag och statliga tjänsteexportörer. Förutom att ge tips och råd i praktiska frågor skulle huvuduppgiften för en sådan styrgrupp vara att — med utgångspunkt från kunskaper om resurser och arbetsformer i den kommunala sektorn — prioritera insatser och rekommendera lösningar i fråga om t. ex. sakområden, leveransformer och samverkansformer med näringslivet.

13.4 Arbetsformer och resursbehov för exportrådets medverkan

Vi föreslår att exportrådets insatser utformas efter modell från utvecklingsprogrammet för den statliga tjänsteexporten. Detta innebär att SE avdelar en ansvarig projektledare, utnyttjar befintlig personal i hemmaorganisationen och på fältet samt tillfälligt utnyttjar externa resurser då kapacitet eller kompetens inte räcker till. Den senare metoden kan användas bl. a. för att vid behov till SE knyta personer med bred erfarenhet av den kommunala sektorn. Det skall tilläggas att vårt förslag att koncentrera utvecklingsinsatserna till den primärkommunala sektorn inte får utesluta stödinsatser även till landstingen. Enskilda landsting som står inför att medverka i projekt tillsammans med Swedehealth eller privata företag bör också vid behov kunna repliera på SE:s resurser.

Inledningsvis i detta avsnitt skisserade vi några delmoment i ett utvecklingsprogram för kommunal tjänsteexport. Några av dessa kan utföras inom exportrådets löpande verksamhet. Detta gäller t. ex. projektbevakningsverksamheten och olika insatser för att formera lämpliga samarbetsgrupper kring konkreta projekt. Andra moment kräver däremot särskilda insatser och därmed tillskott av resurser. Detta gäller framför allt åtgärder för att utveckla och anpassa produkter, leveransformer, organisation och personal för leveranser till utländska köpare. Relativt omfattande resurser krävs också för utvärderingen av nischer med exportpotential samt åtgärder för extern och intern marknadsföring av det kommunala kunnandet. Eftersom de deltagande kommunerna inte själva bör svara för kostnader i samband med generell marknadsföring av kommunalt kunnande bör vissa resurser aväntas för att täcka kostnader för kommunalt deltagande i säljresor organiserade av exportrådet eller andra av staten stödda säljfrämjande aktioner.

Med utgångspunkt från erfarenheterna av SE:s traditionella insatser inom de nämnda fälten och gjorda insatser för den statliga tjänsteexporten kan resursbehovet för vårt föreslagna program uppskattas till 2 Mkr per år. Vi föreslår att en verksamhet med den omfattningen i första hand drivs under en försöksperiod på tre år med början den 1 juli 1984. Under försöksperioden bör så breda erfarenheter kunna vinnas att man därefter kan ta ställning till både behovet av ytterligare utvecklingsinsatser och formerna för finansiering av dessa.

I takt med att enskilda kommuner och landsting finner en roll i exportverksamheten bör de få en möjlighet att på samma sätt som privata företag och statliga bolag och myndigheter anlita exportrådets service på exportfrämjandeområdet. Det bör därför finnas en möjlighet för kommuner och landsting att teckna abonnemang hos SE och att på villkor, som är jämförbara med de privata företagens, köpa tjänster av rådet.

För finansiering av det föreslagna utvecklingsprogrammet finns i princip tre källor. Det kan betalas av de deltagande kommunerna, företag som vill dra nytta av det kommunala kunnandet eller staten. Valet av finansieringskälla bör ske med utgångspunkt från målen för verksamheten och med hänsyn till vem som får ekonomisk nytta av insatserna.

Vi har i kap. 9 slagit fast att huvudmålet för den kommunala exportmed-

verkan är att öka Sveriges exportintäkter. De kommunala insatserna är därför i första hand ett nationellt intresse som dock får positiva effekter både för de företag med vilka kommuner och landsting förutsätts samverka och de medverkande kommunerna och landstingen. Detta talar för att såväl kommuner och landsting som företag på sikt bidrar till finansieringen av utvecklingsinsatser kring den kommunala tjänsteexporten. Vi anser emellertid att staten bör svara för finansieringen i intialskedet. Mot bakgrund av våra ställningstaganden till principerna för kommunal exportmedverkan kan vi inte rekommendera att kommuner och landsting inleder sitt engagemang med att satsa resurser på allmän utvecklingsverksamhet. Vi kan inte heller motivera att enskilda företag skulle bekosta insatser, vars effekter kommer hela landet och dess näringsliv till del. Sådana insatser från företagens sida bör förbehållas lägen då konkreta affärsmöjligheter bearbetas och hjälp till finansiering av en kommuns eller ett landstings medverkan öppnar chanser för hemtagning av projektet. Slutsatsen blir att det föreslagna utvecklingsprogrammet måste finansieras via statliga resurser.

14 Personal-, löne- och ersättningsfrågor

Vi har i flera sammanhang poängterat att ett kommunalt engagemang i tjänsteexporten bör bygga på att det är kommunen/landstinget som organisation som medverkar i projekten. Det kunnande som är den kommunala sektorns unika bidrag till exportprojekten finns emellertid att hämta hos de enskilda individer som bygger upp organisationen. Det är följaktligen deras förmåga och vilja att utföra uppdrag i exportprojekt som avgör om den kommunala resursbasen blir ett verkligt tillskott till de resurser som finns i näringslivet och den statliga sektorn.

Den enskildes vilja till och motivation för att delta i utlandsprojekt påverkas åtminstone delvis av de materiella villkoren kring uppdraget. Den ekonomiska ersättningen och meritvärdet av tjänstgöringen är viktiga faktorer i det sammanhanget. De regelsystem som omger dessa faktorer är inte utformade för tjänstgöring i exportprojekt. Såväl bakomliggande syften som överväganden om hur olika delar i avtal, som skulle stimulera utlandstjänst, saknas därför. Det bör dock finnas goda möjligheter att – utan att behöva ta hänsyn till tidigare bindningar – åstadkomma de avtal och andra regler som behövs för verksamheten.

Tjänstgöring i utlandet för en kommunalt anställd regleras inte särskilt i de allmänna bestämmelserna – AB – för det kommunala avtalsområdet. Att ett uppdrag i ett exportprojekt, som kommunen/landstinget genom avtal med företag åtagit sig att svara för och som utförs på den ordinarie arbetsplatsen, faller under bestämmelserna torde man kunna utgå från. För att skapa ett klart avtalsläge bör det emellertid i avtalen finnas särskilda bestämmelser eller öppnas en möjlighet att teckna särskilda avtal för kommunalt anställdas medverkan i exportverksamhet. Dessa bör utformas så att de är tillämpliga på alla de tre principmodeller för kommunal tjänsteexport som vi beskrivit. Att utforma dessa bestämmelser eller principer för avtal bör vara en uppgift för kollektivavtalsparterna. Med utgångspunkt från de krav som exportverksamheten ställer är det viktigt att sådana bestämmelser och avtal inrymmer en stor flexibilitet i olika avseenden och att t. ex. lönenivåer och andra ersättningar liksom meritvärdering får en sådan utformning att de ger den enskilde incitament att ta sådana uppdrag.

Så snart kommunens/landstingets engagemang får nämnvärd omfattning torde det innebära sådana förändringar i arbetsuppgifter och organisation som måste hanteras enligt medbestämmandelagen. Med de modeller för väl förberett samarbete mellan företag och kommuner/landsting vi rekommenderat bör det vara fullt möjligt att åstadkomma detta utan fördröjningar i projekten.

Frågan om kommunalt anställdas ledighet för enskild angelägenhet m. m. regleras i de allmänna avtalsvillkoren. Bestämmelsen (AB 80, § 27) innebär att arbetstagare kan erhålla ledighet under förutsättning att arbetsgivaren bedömer så kunna ske utan avsevärd olägenhet för arbetet. I skilda sammanhang har önskemål funnits om att kommun- och landstingsförbunden skulle ge centrala rekommendationer för tillämpningen av bestämmelsen. Sådana propåer har hittills avvisats och det faller på den enskilda kommunen/landstinget att tillämpa bestämmelsen. Det finns i sammanhanget skäl att notera att den ändring av cirkuläret om tjänstledighet med C-avdrag som följde av konsultexportutredningens förslag (jfr kap 3), och som reglerar de statligt anställdas möjligheter till tjänstledighet, inte ännu aktualiserat någon ändring av tjänstledighetsbestämmelserna på den kommunala sektorn.

Mot bakgrund av nuvarande innebörd i avtal och andra regler på det kommunala avtalsområdet är tjänstledighetsalternativet den lösning av en kommunal exportmedverkan som kan användas utan särskilda åtgärder på avtalsområdet. De båda andra alternativen – avtalsalternativet och huvudleverantörsalternativet – kräver att flera arbets- och allmänt avtalsrättsliga problem löses och oklarheter undanröjs. Det är viktigt att dessa frågor t. ex. den anställdes arbetsskyldighet och arbetsgivarskyldigheter, löses av kollektivavtalsparterna så att de inte hindrar en kommunal medverkan i exportprojekt.

Också frågorna om anställningstrygghet och t. ex. meritvärde är centrala i samband med kommunalt anställdas medverkan i exportprojekt. Så länge som den som deltar i ett exportprojekt är anställd av sin kommunale arbetsgivare, riskerar han eller hon inte att förlora sin plats i turordningen. I samtliga tre modeller vi skisserat för en kommunal exportmedverkan förutsätts att de engagerade personerna i normalfallet behåller sin kommunala anställning. I merithänseende kan uppdrag i exportprojekt antingen genom avtalsbestämmelser eller ensidig central arbetsgivarrekommendation bedömas som likvärdigt med arbetsuppgifter i den ordinarie kommunala verksamheten. Paralleller kan dras till behandlingen av kommunalt anställda som medverkar i biståndsprojekt och lösningarna motiveras med att den kommunala medverkan i exportprojekt är angelägen från allmän synpunkt. På liknande sätt kan också frågan om tillgodoräknande av tid för pensionsförmåner hanteras.

I sammanhanget noterar vi att meritutredningen nyligen avgett ett betänkande (DsC 1983:16), som bl. a. behandlar meritvärdering vid tillsättande av statliga tjänster. I betänkandet behandlas bl. a. frågor om förberedelser, återanpassning och meritvärdering i samband med utlandstjänstgöring. Om förslagen genomförs bör de i tillämpliga delar också kunna överföras till den kommunala sektorn.

Ett problem som har att göra med den enskildes ekonomiska utbyte av en utlandstjänstgöring ligger i skillnaden i beskattningsregler för anställda hos företag resp. offentliga myndigheter.

Enligt skatteförfattningarna beskattas fysisk person såväl kommunalt som statligt för alla inkomster. Detta gäller oavsett om inkomsterna förvärvats inom eller utom landet. En i Sverige bosatt person som vistas utomlands och åtnjuter avlöning eller annan jämförlig förmån är dock i vissa fall inte skattskyldig för anställningsinkomsten. Sådan inkomst beskattas inte om arbetsgivaren är annan än svenska staten eller svensk kommun och om

anställningen och vistelsen utomlands varat minst ett år eller enligt anställningsavtal eller på annan grund kan antas komma att vara minst ett år. För svensk offentliganställd person föreligger däremot alltid skattskyldighet – oavsett om han är bosatt i Sverige eller utlandet – för avlöning eller annan därmed jämförlig förmån av anställning. Skatteplikt föreligger dock i regel inte för vissa kostnadsersättningar, t. ex. utlandstillägg, reskostnads- och traktamentsersättningar.

Detta innebär att i projekt där utlandsstationering på längre tid än ett år blir aktuell kommer den enskildes ekonomiska utbyte av uppdraget att bli väsentligt olika beroende på om arbetsgivaren är kommunal myndighet eller privat företag. Detta är en faktor som allvarligt kan störa möjligheterna att åstadkomma en från andra synpunkter rationell uppläggning av samverkan mellan kommuner/landsting och företag i exportprojekt.

Frågan om de offentligrättsliga villkoren för svenska medborgare som arbetar utomlands har i olika sammanhang varit uppe i riksdagen. Senast under 1982/83 års riksmöte behandlades en motion i frågan (AU 1982/83:2). Utskottet konstaterade bl. a. att tidigare oklarheter när det gäller bosättningsbegreppet (som styr regler för beskattning och socialförsäkring) undanröjts eller är i föremål för överväganden. Vidare noteras att utskottet utgår från att regeringen på lämpligt sätt uppmärksammar eventuella problem som är förknippade med svenska medborgares anställning utomlands.

Ett sätt att uppnå likställighet i beskattningshänseende mellan företag och kommuner/landsting som bedriver verksamhet i utlandet är att kommuner och landsting bedriver sin exportverksamhet i bolagsform. Såväl det kommunala bolaget som dess anställda kommer då att beskattas enligt samma principer som företag och deras anställda.

En annan möjlighet till likabehandling tycks öppnas genom tillämpning av en passus (Artikel 9, punkt 3) i OECD:s modellavtal för dubbelbeskattningsavtalen. Denna innebär att arbete som utförs i samband med rörelse som bedrivs av en avtalsslutande stat, dess politiska underavdelningar eller lokala myndigheter skall beskattas enligt bestämmelserna för enskild tjänst. Efter som våra förslag bygger på att kommuner och landsting skall agera utomlands på kommersiell grund och inte som utövare av myndighetsfunktioner bör det vara möjligt att betrakta verksamheten som rörelse. I de flesta fall då kommunalt anställda arbetar utomlands i minst ett år torde arbetet dessutom vara förlagt till ett fast driftsställe, vilket ytterligare underlättar möjligheten att beskatta både arbetsgivaren och de anställda på samma sätt som gäller för företag. Det skall observeras att en kommun som bedriver rörelse i utlandet därmed också kan bli föremål för beskattning i utlandet.

För att likabehandling av kommunalt och enskilt anställda skulle uppnås på det sätt vi föreslagit krävs att de svenska skattelagarna ändras så att anställda i rörelse som kommuner och landsting bedriver i utlandet faller under samma regler som anställda i företag. Som följd av skattesystemens uppbyggnad och skattekontrollens utformning i olika länder eller bestämmelser i vissa äldre dubbelbeskattningsavtal skulle en sådan ändring kunna innebära att en kommunalt anställd helt skulle undgå skatt för arbete utomlands. På så sätt skulle exportverksamhet i kommunal regi bli mer förmånligt behandlad än verksamhet som bedrivs av företag. Detta är givetvis inte avsikten och sådana effekter kan förhindras genom att bestämmelser skrivs

in om att skattefrihet i Sverige inträder endast om beskattning sker utomlands.

Vi konstaterar följaktligen att våra förslag till kommunal medverkan i tjänsteexport aktualiserar frågan om enhetliga beskattningsregler för rörelser och deras anställda i utlandet.

15 Övriga frågor

15.1 Kommunalt kunnande i biståndprojekt

I en situation där allt fler länder får betalningssvårigheter blir biståndsfinansierade projekt en lockande marknad. Som vi visat i kap. 4 finns ett antal källor både i och utanför Sverige vilka finansierar utbyggnad av infrastruktur och samhällsservice. Vi har också konstaterat att särskilda ansträngningar görs för att öka svenska företags leveranser till såväl multilateralt som bilateralt finansierade projekt.

Det resonemang vi fört i fråga om sakområden, leveransformer och samverkansmodeller gäller likaväl för de biståndsfinansierade projekten som för projekt som utförs på traditionella kommersiella grunder. I diskussionen kring kommunal tjänsteexport har ibland antytts att biståndsfinansierade projekt skulle vara en lättillgänglig inkörsport för ett kommunalt engagemang. Vi vill bestämt varna för en sådan inställning. Den bygger dels på en felaktig situationsuppfattning, dels är det på det området lika viktigt som på den fria marknaden att marknadsföring och projektansvar ligger på företagen.

I ett par avseenden bör emellertid resurser kunna hämtas direkt från kommuner och landsting och utnyttjas som spjutspets för svenska leveranser av tjänster och varor.

Möjligheten att placera ut svenska rådgivare i u-länders centrala, regionala och lokala administration tycks vara lite utnyttjad från svensk sida. En mer systematisk insats i det avseendet kan ge två effekter. Den ena är att påverka valet av lösningar på ett sådant sätt att det gynnar svenska leverantörer. Den andra är att positionen kan utnyttjas för att i tidiga skeden fånga upp och förmedla information om planerade projekt. SIDA bör genom direktkontakt med kommuner och landsting – förslagsvis via kommun- och landstingsförbunden – försöka fånga upp personer som är intresserade av och lämpade för sådana uppgifter och medverka till att dessa placeras på lämpliga poster.

I fråga om de svenska bilaterala biståndinsatserna kan konstateras att inriktningen mot landbygdsutveckling ger mindre utrymme för insats av kommunalt kunnande än om insatserna haft större omfattning i tätorterna. Detta hindrar dock inte att även SIDA-finansierade projekt skulle vinna på att det kommunala kunnandet togs till vara på ett mer systematiskt sätt vid framför allt planering och uppföljning av utbyggnad av samhällstekniska anläggningar och samhällsservice. Ett sätt att göra detta skulle vara att SIDA knöt någon kommun till sig som institutionell konsult och den vägen prövade olika sätt att överföra svenskt kunnande till u-länder.

15.2 Samverkan med statlig tjänsteexport

På några av de områden, där det finns ett kommunalt kunnande som kan vara intressant att utnyttja i exportsammanhang, driver också statliga verk och myndigheter verksamhet som ger motsvarande förutsättningar. Exempel på detta är gatu-(våg-) byggande, civilförsvaret, fysisk planering, bostadsbyggnad, undervisning och samhällsadministration. Inom några av dessa områden har, som framgått av kap. 2, berörda statliga verk och myndigheter redan gjort insatser för att exploatera sitt kunnande på utländska marknader.

Efterhand som den statliga tjänsteexporten byggs upp genom att marknadskontakter etableras och en kommersiell verksamhet utvecklas kan de statliga bolag eller andra organisationer som bedriver sådan verksamhet på samma sätt som privata företag bli intressanta samverkanspartners för kommuner och landsting. På samma sätt bör kommuner och landsting kunna repliera på helt eller delvis statligt ägda företag som t. ex. Statskonsult International och Swedec International.

En annan typ av samarbete mellan kommuner/landsting och statliga myndigheter aktualiseras i t. ex. åtaganden att utbilda medicinsk personal i Sverige. Inom de områden, t. ex. läkar- och tandläkarutbildningen, där staten svarar för den teoretiska delen och landstinget ansvarar för de praktiska delarna, måste givetvis båda parter visa samma engagemang och göra likartade prioriteringar om sådana projekt skulle kunna genomföras. Detta torde bäst tillgodoses om alla medverkande betraktar projekten från en kommersiell utgångspunkt.

16 Lagstiftningsfrågor

Som ett led i vårt arbete har vi låtit två experter – Ulf Lindquist och Bo Rolfson – göra en genomgång av gällande rätt i fråga om kommunernas möjlighet att engagera sig i exportverksamhet. Experternas material redovisas i bilaga 2.

Sammanfattningsvis kan rättsläget – i de avseenden vi har att behandla kommunernas kompetens – beskrivas enligt följande.

Huvudregeln är att kommunerna inte har befogenhet att gripa in på näringslivets område annat än med allmänt näringslivsfrämjande åtgärder. Till denna regel hör ett antal principer på vilka gränsdragningen mellan kommunernas och näringslivets kompetensområde vilar. De tre viktigaste är lokaliseringsprincipen, förbudet att driva näringsverksamhet eller spekulativ verksamhet samt självkostnadsprincipen.

Lokaliseringsprincipen innebär att kommunal verksamhet måste bäras upp av ett till kommunen knutet intresse. Intresset måste också framstå som i någon bemärkelse avgränsat till kommunområdet och/eller kommunmedlemmarna.

Lokaliseringsprincipen har viss betydelse när det gäller att avgränsa kommunal verksamhet från den del av näringslivet som av hävd är förbehållen enskilda initiativ. Exempelvis är industriell varuproduktion liksom tjänsteproduktion typiskt inriktad på en marknad som inte begränsas till den kommun där företaget är beläget. I många fall är marknaden internationell. Varu- och tjänsteproduktion i den mening den bedrivs av näringslivet faller därför utanför den kommunala kompetensen.

Lokaliseringsprincipen utesluter emellertid inte att kommunerna får engagera sig i verksamhet utanför det egna kommunområdet. Sådana tillåtna insatser har emellertid det gemensamt att de främjar intressen som har en påtaglig lokalisering till kommunens område och kommunens medlemmar. Insatserna görs också på sakområden där kommunerna har oomstridda befogenheter att vara verksamma, t. ex. lokaltrafik, vatten och avlopp, friluftsliv etc. Till kommunmedlemmarnas legitima intressen hör också att den kommunala verksamheten utvecklas.

Det är dock mindre väl förenligt med lokaliseringsprincipen att en kommun samverkar med ett företag utanför kommunen eller att kommunen på egen hand exporterar tjänster. Det måste föreligga andra kompetensbärande omständigheter för att kommunal tjänsteexport skall kunna ske utan att komma i konflikt med denna princip.

Förbudet mot att driva näringsverksamhet har i dag innebörden att en

kommun inte utan speciella, tungt vägande skäl ("särskild grund") får gå in på verksamhetsområden som traditionellt hävdas av det privata näringslivet. När denna gräns överskrids går inte att exakt ange, men en verksamhet som innehåller spekulativa inslag med risker för förlust och möjligheter till vinst kolliderar uppenbarligen med denna princip. Ett samarbete som är så ordnat att ett företag bär vinst och förlust kan neutralisera förbudet eftersom det spekulativa momentet då försvinner.

Självkostnadsprincipen gäller främst verksamhet för vilken kommunerna tar ut avgifter av sina medborgare. Principen är tillkommen för att skydda medborgarna mot förtäckt beskattning genom monopolprissättning på kommunala prestationer. Det finns däremot inte någon allmän regel eller något rättsfall som lägger hinder i vägen för en kommun som vill skaffa sig överskott på en externt inriktad verksamhet. Mot hänsyn till förbudet att driva näringsverksamhet kan dock vinstintresset aldrig bli huvudskäl för en kommunal prestation.

Utöver de förutsättningar för en kommunal näringsverksamhet som de tre nämnda principerna ger skall ytterligare ett par faktorer nämnas, nämligen verksamhetens organisatoriska form och s. k. anknytningskompetens.

Den form kommunen använder sig av för att vårda sina angelägenheter har inte någon avgörande betydelse för kompetensfrågan. Samarbetet med privata företag påverkar heller inte kompetensfrågan. Angelägenheter som kommunen inte får ägna sig åt på egen hand, får den heller inte ägna sig åt tillsammans med någon annan.

En särskild grund för att kommunerna kan få ägna sig åt en verksamhet som normalt faller utanför den kommunala kompetensen är att verksamheten har en speciell anknytning till en etablerad och klart kompetens enligt verksamhet. En grund för att åberopa anknytningskompetens skulle kunna vara att kommunen externt avsätter tjänster som är biprodukter eller överskottsprodukter av en huvudverksamhet som är klart kompetens enligt. Ett liknande skäl kan vara att kommunen etablerar förbindelser med sin omvärld i syfte att skaffa erfarenheter och utveckla kunnande som kommer kommunens egen verksamhet till godo. Det är emellertid inte helt klart vilken räckvidd anknytningskompetensen har enligt gällande rätt.

Vid en granskning av våra förslag i fråga om målen för och inriktningen av en kommunal medverkan i tjänsteexporten samt former för samverkan med företag i ljuset av gällande rätt på kompetensområdet skall bl. a. följande beaktas.

Genomgången av kompetensfrågan visar att det i viss mån är osäkert om den kommunala kompetensen enligt gällande rätt kan anses omfatta den kommunala tjänsteexport som vi finner önskvärd. Den rättspraxis som finns på angränsande områden är inte otvetydig. Det saknas emellertid inte fog för att med stöd av den allmänna kompetensbestämmelsen hävda att de föreslagna insatserna i allt väsentligt är kompetens enligt. De skäl som talar för detta är framför allt verksamhetens anknytning till befintlig kommunal verksamhet, verksamhetens nytta för den kommunala förvaltningen och verksamhetens karaktär av komplement till statliga myndigheters verksamhet på området. Insatserna är dessutom led i en effektiv användning av landets samlade resurser i förhållande till utlandet.

Våra förslag utgår från att kommuner och landsting genom sin medverkan i

exportverksamhet i första hand tillgodoser det nationella intresset att öka landets exportintäkter. Exportmedverkan skall i normalfall ske genom samarbete med företag eller statliga myndigheter. Kommuner och landsting skall inte bygga upp nya resurser eller etablera nya verksamhetsgrenar inriktade på export. Insatserna skall baseras på befintlig verksamhet och utföras genom att tillgängliga resurser omdisponeras.

Vi anser därför i och för sig att kompetensfrågan skulle kunna lösas utan lagstiftning. Vi konstaterar därvid att riksdagen vid granskningen av våra förslag har möjlighet att uttala att en kommunal exportmedverkan skall bygga på de ovan nämnda grunderna. Ett sådant uttalande skulle bli vägledande för framtida bedömningar av kompetens räckvidd på området. Om riksdagen, på det sätt vi föreslagit, skulle anvisa statliga medel till ett utvecklingsprogram för kommunal tjänsteexport utgör detta ett ställningstagande som verkar i en liknande riktning.

Av direktiven för vårt arbete framgår att det är önskvärt att det särskilda kunnande som finns i kommuner och landsting tas till vara i exportsammanhang. Vi har också i vårt material visat att det finns flera sektorer av den kommunala verksamheten vars resurser är ett värdefullt komplement till de resurser som näringslivet och staten utnyttjar i exportsammanhang. Som vi framhållit kan – med hänsyn till insatsernas varierande inriktning och omfattning – olika former av kommunal medverkan i exportprojekt komma i fråga. Detta kan skapa osäkerhet såväl i kommuner och landsting som bland företagen kring huruvida en viss kommunal medverkan står i överensstämmelse med lagen eller ej. För att undanröja denna och andra oklarheter kring kommunernas och landstingens möjligheter att utnyttja sitt kunnande i exportsammanhang föreslår vi en särskild kompetenslag om kommunala åtgärder för att främja svensk export.

17 Kostnader och resursbehov

Våra förslag syftar till att göra det möjligt för kommuner och landsting att spela en aktiv roll i ansträngningarna att öka den svenska exporten. Vi förutsätter att den kommunala exportmedverkan i huvudsak skall ske genom att kommuner och landsting samverkar med företag i exportprojekt där det kommunala kunnandet utgör ett viktigt komplement till företagens kunnande och resurser. Intäkterna av de kommunala insatserna kommer därmed i stor utsträckning näringslivet till godo, men vi förutsätter också att den kommunala medverkan utformas så att kommuner och landsting får täckning för sina kostnader och i tillämpliga fall också får del av det överskott som projekten kan lämna.

För statsbudgetens del innebär våra förslag primärt en extra belastning med sammanlagt 6 Mkr under tre år fr. o. m budgetåret 1984/85. Vi kan inte identifiera någon annan del av verksamhetsområdet inom vilket rationaliseringar eller omprövningar skulle kunna göras och som ger motsvarande besparingar. Vi anser emellertid att det finns goda möjligheter att de begränsade kostnader våra förslag medför kommer att motsvaras av intäkter på längre sikt genom att svenska leverantörer kan bredda sitt sortiment och öka sin konkurrenskraft. Till bilden hör dock att dessa intäkter primärt inte tillfaller statens kassa, utan i första ledet kommer de engagerade företagen och kommunerna/landstingen till del. Kostnaderna för staten bör därför bedömas enligt samma kriterier som andra exportfrämjande insatser.

För kommuner och landsting ställer våra förslag inga direkta krav på ekonomiska engagemang. Situationen är snarare den att vi avråder kommuner och landsting att med våra analyser och förslag som utgångspunkt satsa resurser på exportverksamhet. Ambitionerna och formerna för deltagande i exportverksamhet bör läggas så att ekonomiska insatser från den kommunala sektorns sida blir förenade med motsvarande inkomster av verksamheten.

Våra förslag innebär heller inte någon ytterligare reglering av eller direktivgivning för den kommunala verksamheten. Medverkan i export sker helt på frivillig bas och utifrån den vidgade möjlighet att utnyttja kommunala resurser som ges av våra förslag till vidgad kommunal kompetens i exportmedverkan.

Bilaga 1 Utredningens direktiv

Kommunernas och landstingskommunernas medverkan i en samordnad exportverksamhet

Dir 1982:49

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-24.

Chefen för kommundepartementet, statsrådet Boo, anför.

De samhällsekonomiska problemen är betydande. En rad åtgärder krävs för att komma till rätta med de ekonomiska balansproblemen. Utvecklingen av handels- och bytesbalansen är därvid av stor betydelse. Alla möjligheter bör tas till vara för att öka den svenska exporten. Såväl staten som kommuner och landstingskommuner kan spela en aktiv roll i detta sammanhang.

Frågan om industrins möjligheter att på exportmarknaden sälja hela system – fabriker, transportanläggningar etc. – har alltmer blivit uppmärksammas under senare år. Starkt bidragande skäl härtill är att detta slags samman-satta produkter efterfrågas mer än tidigare bl. a. i samband med industrialiseringsprocessen i utvecklingsländerna och den ökade köpkraften hos de oljeproducerande staterna. Svensk industri har därvid visat sig ha goda förutsättningar att konkurrera internationellt. Vår välutbildade arbetskraft och utvecklade industriella teknik är av stor betydelse.

Frågan om kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att tillsammans med näringslivet medverka i samordnad exportverksamhet har aktualiserats i olika sammanhang. Fler omständigheter motiverar ett aktivt deltagande från kommuners och landstingskommuners sida i en sådan verksamhet. Vid export av hela system är det i allmänhet inte enbart den grundläggande investeringen som efterfrågas. Beställaren vill därtill ofta köpa därmed sammanhängande utrustning, service etc. I stor utsträckning finns kunnandet om dessa frågor hos kommuner och landstingskommuner. De kan därför bidra med att exportera kommunala tjänster av olika slag som en del av ett fullständigt system. På samma sätt finns hos kommunerna och landstingskommunerna erfarenheter av hur driften av vissa typer av anläggningar skall organiseras och administreras. Även detta kunnande kan i vissa fall utnyttjas som en del i ett exportprojekt.

Kommunerna och landstingskommunerna kan också spela en viktig roll i marknadsföringen av system. Vid mycket stora exportprojekt är det väsentligt att svensk industri kan hänvisa till en referensanläggning. När det gäller

försäljning av anläggningar av en typ som de svenska samhällsorganen utnyttjar i den egna verksamheten, kan kommunerna och landstingskommunerna bidra genom att ställa referensobjekt till förfogande.

En nära samverkan mellan kommunerna, landstingskommunerna och näringslivet i exportfrågor är således väsentlig. Vissa initiativ har redan tagits på detta område. Ett exempel är stiftelsen Swecare Foundation som på statligt initiativ bildades år 1978. Stiftelsen har till ändamål att främja export av svenskt hälsovårdskunnande i form av integrerade hälsovårdssystem eller delar därav, anläggningar eller utrustning samt drift och underhåll av anläggningar. Huvudmän är Landstingsförbundet samt konsultföretag och institutioner med nära anknytning till hälso- och sjukvården. På sjukvårdsområdet har Landstingsförbundet tagit initiativ till ett bolag bildats med uppgift att samordna och marknadsföra sjukvårdshuvudmännens export av sjukvårdstjänster. Andra exempel utgör Sveriges exportråds s. k. branschprojekt som berör kommunernas verksamhetsområden. Denna exportsamverkan gäller exempelvis avfallshantering och brand/katastrofförsvar. Bl. a. har utbildningsinsatser rörande brandteknologi exporterats till vissa utvecklingsländer. Det förekommer också att enskilda kommuner och landstingskommuner tagit olika initiativ för att främja svensk export.

Riksdagen behandlade våren 1981 frågan om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m. m. (prop. 1980/81:171, NU 1980/81:58, rskr 1980/81:426). Genom riksdagsbeslutet ställdes medel till förfogande för utveckling av tjänsteexport på det statliga området. Sveriges exportråd fick ett utökat bemyndigande att leda den statliga exportfrämjande verksamheten. I konsultexportutredningens betänkande (SOU 1980:27) Statligt kunnande till salu, som låg till grund för propositionen, framhålls att en närmare undersökning bör göras om förutsättningarna för export av kommunala tjänster. Det är också enligt min mening angeläget att nu överväga denna fråga. Flera hinder av formell och praktisk natur har hittills försvårat en framgångsrik exportsamverkan mellan kommunerna och näringslivet. En särskild utredade bör därför tillkallas för att överväga möjligheterna till export inom olika kommunala och landstingskommunala områden.

En fråga som särskilt bör övervägas är innebörden av de kommunalrättsliga reglerna om kommunernas och landstingskommunernas kompetens såvitt gäller kommunal medverkan i exportverksamhet. De kommunala organen får enligt gällande rätt inte bedriva annan verksamhet än sådan som tillgodoser ett allmänt till kommunen eller landstingskommunen knutet intresse. Direkt medverkan i exportprojekt torde i de flesta fall ha en sådan inriktning att verksamheten ligger utanför det kommunala kompetensområdet. Utredaren bör analysera dessa problem. Förslag bör läggas fram som gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att engagera sig i exportfrämjande verksamhet på olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden.

Formerna för samverkan mellan kommunerna, landstingskommunerna och näringslivet när det gäller exportverksamhet bör tas upp i utredningsarbetet. Erfarenheterna av nuvarande samarbete bör läggas till grund för utredarens ställningstaganden. Det är därvid väsentligt att den kunskap som finns på olika håll om näringslivets förutsättningar och den kommunala sektorns arbetsvillkor tas till vara. Utredaren bör särskilt beakta utveckling-

en på den statliga sektorn och den exportfrämjande roll som exportrådet har i sammanhanget. Utredaren bör även överväga om särskilda insatser behövs i ett inledande skede för att stimulera en exportsamverkan mellan kommunerna, landstingskommunerna och näringslivet.

I detta sammanhang kan det finnas anledning att uppmärksamma frågan om teknikupphandling och produktutveckling. Landstingsförbundet och Styrelsen för teknisk utveckling (STU) har bildat en stiftelse som har till ändamål att stödja landstingskommunerna i dessa frågor. Svenska kommunförbundet och STU har också etablerat samarbete när det gäller upphandling av tekniska produkter som förekommer inom den kommunala förvaltningen. Utredaren bör studera erfarenheterna av detta samarbete samt undersöka möjligheterna till ökad samverkan mellan den kommunala sektorn och näringslivet i teknikupphandlingsfrågor.

Regeringen har den 13 mars 1980 beslutat om direktiv (Dir 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredade om finansiering av reformer. Vad som sägs i dessa gäller för utredaren. Utredaren har också att beakta vad som sägs i direktiven den 25 juni 1981 (Dir 1981:42) om begränsning av statlig normgivning till kommuner och landstingskommuner.

Utredningsarbetet bör bedrivas så att det kan slutredovisas under år 1984.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommundepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga möjligheterna för kommunal och landstingskommunal medverkan i en samordnad exportverksamhet,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta femtonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommundepartementet)

Bilaga 2 Kompetensfrågan

Promemoria av experterna Ulf Lindquist och Bo Rolfson

Innehåll

1	<i>Inledning</i>	161
2	<i>Kommunernas allmänna befogenheter</i>	161
3	<i>Lokaliseringsprincipen</i>	162
4	<i>Förbudet mot att driva näringsverksamhet</i>	163
5	<i>Självkostnadsprincipen</i>	163
6	<i>Samarbetsformens betydelse för kompetensprövningen</i>	165
7	<i>Kommunala åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen</i>	165
8	<i>Särskilda grunder för extraordinär kompetens</i>	168
8.1	<i>Anknytningskompetens</i>	168
9	<i>Lagstiftningsfrågan</i>	171

1 Inledning

Kommunernas befogenheter är begränsade i lag och rättspraxis och det återstår att undersöka om de insatser i fråga om kommunal tjänsteexport som utredningen funnit önskvärda kan anses tillåtna för kommunen enligt gällande rätt.

Med kommun avses i fortsättningen även landstingskommun.

2 Kommunernas allmänna befogenheter

Den allmänna kompetensbestämmelsen i kommunlagen (1977:79) som talar om att kommunerna själva får vårda sina angelägenheter, har inte något en gång för alla givet konkret innehåll. Bestämmelsens grundtanke är tvärtom att det konkreta innehållet skall kunna anpassas bl. a. efter samhällsutvecklingen. Detta klargjordes mycket tydligt i samband med 1948 års kompetensreform då vi fick det kompetensbegrepp som gäller i dag (prop. 1948:140 s. 71 ff).

Det är mycket som har hänt under de decennier som har gått sedan reformen genomfördes. Till de stora förändringarna hör att kommunerna, mestadels utan några invändningar, har gett sig in på verksamhetsområden där verksamheten måste bedrivas på villkor som liknar dem som det egentliga näringslivet har att följa. Motiven för kommunalt engagemang liksom det övergripande offentlighetsrättsliga systemet medför dock olikheter när kommunerna ger sig in på näringslivsområdet. Många av dessa verksamhetsgrenar är av teknisk natur med högt utvecklad teknologi. Den allmänna kompetensbestämmelsen måste därför numera ges ett något annat konkret innehåll än den hade år 1948.

De kompetensfrågor som uppkommer i spåren av allt det nya måste besvaras i första hand med ledning av de principer som bär upp den allmänna kompetensbestämmelsen i 1 kap. 4 § kommunallagen (KL). Frågan blir i varje enskilt fall om det är förenligt med dessa principer att kommunerna sysslar med en viss verksamhet. Vid en sådan undersökning måste särskilt beaktas att lagstiftaren fullt medvetet har gett lagrummet en viss flexibilitet.

Utgångspunkten för undersökningen av den aktuella rättsfrågan är huvudregeln att kommunerna inte har befogenhet att gripa in på det egentliga näringslivets område annat än med allmänt näringslivsfrämjande åtgärder. Från huvudregeln finns undantag. Huvudregelns gränser får överskridas om det föreligger särskild grund härför. En del sådana grunder är utformade i rättspraxis. Det är dock inte möjligt att ge någon uttömmande beskrivning av alla förekommande eller tänkbara särskilda grunder. En sådan grund (anknytningskompetensen) behandlas i avsnitt 8.1.

För bedömningen av den föreliggande kompetensfrågan är det främst lokaliseringsprincipen, förbudet att driva näringsverksamhet (spekulativ verksamhet) och självkostnadsprincipen som är av intresse.

3 Lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen har en generell räckvidd som begränsningsprincip för all kommunal verksamhet. Den innebär att en angelägenhet måste bäras upp av ett till kommunen knutet intresse för att kunna bli föremål för kommunens omvårdnad. Det räcker alltså inte att det är fråga om ett samhällsintresse. Intresset måste också framstå som i någon bemärkelse avgränsat till kommunområdet och/eller kommunmedlemmarna. Grundsatsen, som ytterst följer av det faktum att landet är indelat i kommuner, anknyter på en gång till kommunmedlemmarna och till kommunens geografiska område. Den kan sägas utgöra den viktigaste utgångspunkten för bedömning huruvida en viss verksamhet kan anses omfattad av en kommuns kompetens.

Lokaliseringsprincipen har också viss betydelse när det gäller att avgränsa kommunal verksamhet från den del av näringslivet som av hävd är förbehållen åt det enskilda initiativet. Industriell varuproduktion är exempelvis typiskt inriktad på en obestäm d i bästa fall internationell marknad och kan redan av det skälet sägas falla utanför den kommunala kompetensen.

Principen är emellertid försedd med viktiga modifikationer som sammanhänger med befolkningens rörlighet, ofullkomligheter i kommunindelningen och det s. k. kommunintresset. Principen utesluter exempelvis inte kommunalt engagemang i markinnehav och anläggningar inom annan kommuns territorium för exempelvis vägtrafik (R 1977 ref. 77), flygtrafik (R 1974 A 2082), friluftsliv (R 1962 I 131), eldistribution (R 1976 Ab 236), vattenförsörjning, avloppsrening o. d. i den mån dessa anordningar behövs för den egna kommunen. Principen utesluter inte att en kommun i syfte att bekämpa arbetslöshet bland den egna befolkningen ger stöd åt ett enskilt arbetsställe i en annan kommun (R 1972 C 143).

Inte ens riksområdet representerar någon i sammanhanget undantagslös geografisk begränsning för kommunala insatser. Omständigheterna kan vara sådana att en kustkommun kan ge bidrag till ett utländskt färjerederi (R 1979 Ab 12), och landstingskommun har ansetts kunna hyra fritidsbostäder i Italien i syfte bl. a att därigenom få jämnare spridning på personalens semestrar (R 1968 K 659 och 662).

I detta sammanhang kan erinras om att det anses ingå i nordisk kommuns och landstingskommuns allmänna kompetens att exempelvis ekonomiskt engagera sig i anläggningar på andra sidan om en internordisk riksgrens om det är till nytta för invånarna i den egna kommunen (prop. 1977/78:44, SÖ 1978:1) samt att f. ö. kommunerna i de flesta övriga europeiska länder anses ha liknande befogenheter.

De här berörda kommunala insatserna utanför kommunområdet har det gemensamt att de främjar intressen som har en påtaglig lokalisering till kommunens område och kommunens medlemmar. Insatserna görs också på sakområden där kommunerna har oomstridda befogenheter att vara verk samma, såsom kollektivtrafik, vatten och avlopp, friluftsliv etc.

De kommunala insatser som är aktuella i fråga om exportfrämjande är inte avsedda att vara begränsade till samverkan med företag som har arbetsställe i den egna kommunen. Meningen är exempelvis att en maskintillverkare som lyckats placera sin produkt i en annan kommun än den där produkten tillverkas skall vara i tillfälle att samverka med köparekommunen genom att

använda kommunens anläggning som referensanläggning eller samarbeta med kommunala befattningshavare vid exportinformation eller annan liknande marknadsföring av produkten. Ett sådant samarbete innebär givetvis inte från kommunens utgångspunkt något främjande av det lokala näringslivet. I lokaliseringsprincipen finns emellertid också, som redan har framgått, ett moment som anknyter till kommunmedlemmarnas intressen. Till deras legitima intressen hör att den kommunala verksamheten utvecklas. Hur detta kan inverka på kompetensfrågan behandlas i avsnittet om anknytningskompetens. Här kan det vara tillräckligt att konstatera att det är mindre väl förenligt med lokaliseringsprincipen att en kommun på det sätt som angetts samverkar med en utomstående företagare eller att kommunen, som utredningen mera undantagsvis har tänkt sig, på egen hand exporterar tjänster. Det måste föreligga andra kompetensbärande omständigheter för att kommunal tjänsteexport skall kunna ske utan att komma i konflikt med denna princip.

4 Förbudet mot att driva näringsverksamhet

Förbudet för kommuner mot att driva näringsverksamhet i rent förvärvssyfte härstammar från 1862 års kommunalförfattningar och formulerades då som ett förbud att driva spekulativa företag. Det var den tidens sätt att uttrycka tanken på en kommunal förvaltning som något principiellt åtskilt från den verksamhet som drivs av näringslivet i syfte att försörja sin utöware så bra som möjligt och att ge så god avkastning på det insatta kapitalet som möjligt. Förbudet, som knappast har minskat i aktualitet, kan i dag med viss förenkling sägas innebära att en kommun inte utan speciella, tungt vägande skäl ("särskild grund") får gå in på verksamhetsområden som traditionellt hävdas av det privata näringslivet. Principen innebär också att de samhälleliga ingripanden i näringslivet som kan behövas inte är en angelägenhet för den lokala och regionala självstyrelsen utan hör till riksangelägenheterna.

Den tilltänkta kommunala exportverksamheten blir otvivelaktigt, oavsett om den utövas av kommunen själv eller av kommunen i samarbete med det enskilda näringslivet, att anse som en sådan näringsverksamhet som kommunen i princip inte får ägna sig åt. Som nedan anges kan dock ett samarbete som är anordnat så att en enskild företagare bär vinst och förlust neutralisera det här berörda förbudet eftersom det spekulativa momentet då försvinner.

5 Självkostnadsprincipen

Eftersom de tilltänkta kommunala exportinsatserna är prestationer som kommunen bör ta betalt för på marknadens villkor uppkommer frågan om den kommunala självkostnadsprincipens betydelse i sammanhanget.

Självkostnadsprincipen har främst betydelse inom området för de kommunala avgifterna men inverkar också på andra områden i den kommunala förvaltningen. Den innebär ett tak för intäkterna i en verksamhet där kommunerna vänder sig till sina medlemmar med vederlagsfinansierade prestationer, exempelvis eldistribution. Principen har huvudsakligen betydelse som

en spärr mot kommunala monopolvinster på områden där det undantagsvis kan finnas förutsättningar för sådana vinster. Rättspraxis har gett principen ett innehåll, som gör det möjligt för kommuner att driva vederlagsfinansierad service inom sitt område med sådana överskott som är nödvändiga för att garantera fortlöpande och full kostnadstäckning i verksamheten.

Självkostnadsprincipen gäller för kommunens prestationer till de egna kommunmedlemmarna. Det finns inte någon allmän regel eller något rättsfall som i och för sig lägger hinder i vägen för en kommun att ta marknadsmissig betalning för en extern prestation, om prestationen såsom sådan är kompetensenlig. Om exempelvis en landstingskommun upplåter platser på sjukhus åt personer som inte hör hemma i landstingskommunen lär landstingskommunen vara oförhindrad att ta den betalning för tjänsten som landstingskommunen kan få om inte någon specialförfattning hindrar detta. Exempel på ett sådant särskilt författningshinder finns på skolväsendets område. När kommunerna fullgör av staten anbefallt samarbete på detta område får den presterande kommunen – om kommunerna inte kommer överens – endast debitera "nettokostnaden" (SFS 1971:339).

Inom hamnväsendet görs regelmässigt kommunala tjänster åt andra än kommunmedlemmarna. För handelshamnarna gäller särskilda konventioner för att förhindra bl. a. flaggdiskriminering. Konventionerna kan möjligen tvinga kommunerna till att genomgående ta ut självkostnadsavgifter när det gäller handelshamnar. För fritidshamnar ligger saken till på ett annat sätt. För upplåtelse av båtplatser till icke kommunmedlemmar i sådana hamnar är kommunen sannolikt berättigad att ta ut högre avgifter än de självkostnadsavgifter som helt klart gäller i förhållande till kommunmedlemmarna (jfr Hugo Tiber, SvJT 1982 s. 720 och Curt Riberdahl i s.t. 1983 s. 493).

Som framgår av vad nu sagts kan man med viss säkerhet slå fast att självkostnadsprincipen inte gäller för externa kommunala prestationer om inte någon särskild författning ålägger kommunerna att följa principen.

Det kan vara på sin plats att redan här framhålla att huvudskälet för en extern prestation aldrig får vara ett vinstintresse. Det primära måste vara att tillgodose något samhällsintresse. Detta behöver inte utesluta att en extern prestation ger ett överskott. Går man till vårt fall med kommunal export av kommunalt kunnande kan det sägas vara angeläget att verksamheten, om den kan erkännas som en kommunal angelägenhet, drivs med sikte på ett överskott. Verksamheten blir förenad med ekonomiska risker bl. a. på det sättet att prestationerna kan ådra kommunen skadeståndsansvar enligt civilrättsliga regler. Det ligger i sakens natur att kommunerna bör ta betalt för en eventuell tjänsteexport efter affärsmässiga grunder. Kommunerna kan inte anses ha någon generell befogenhet att subventionera exporten för enskilda näringsföretag och det är inte heller utredningens mening att kommunerna skall göra så.

Sammanfattningsvis gäller alltså att självkostnadsprincipen inte lägger hinder i vägen för att en kommun skaffar sig ett överskott på en eventuell tjänsteexport om bara själva verksamheten är kompetensenlig.

6 Samarbetsformens betydelse för kompetensprövningen

I praktiken kommer sannolikt de tilltänkta kommunala exportinsatserna att begränsas till fall där samarbete kan ske med det enskilda näringslivet. Det kan därför finnas anledning att till en början något beröra samarbetsformens betydelse för kompetensfrågan.

Ser man till hur kompetensfrågor har behandlats i andra sammanhang finner man att samarbetsformen inte har utgjort någon speciell befogenhetsgrund. Den fråga som man vanligtvis har ställt sig har varit huruvida kommunen själv får ägna sig åt angelägenheten i fråga. Vilken form kommunen har använt sig av för att vårda angelägenheten har inte tillmätts någon avgörande betydelse för kompetensfrågan. Detta är också naturligt. Angelägenheter som kommunen inte får ägna sig åt på egen hand bör den kanske inte heller få ägna sig åt tillsammans med någon annan. Om man skulle röra sig med ett samarbetsrekvisit som ett kompetensbärande moment får man också en del egendomliga gränssfall. Göteborgs kommun bildade på sin tid genom sitt helägda frihamnsbolag och sitt delägda stuveribolag ett särskilt bolag för export av tjänster på hamnväsendets område. Den icke kommunägda delen av stuveribolaget (15 % av aktiekapitalet) ägdes av en mängd olika enskilda hamnintressenter såsom redare, speditörer, lastägare m. m. Det förefaller som det enskilda näringslivet här hade en underordnad roll i sammanhanget. Exemplet visar att det kan förekomma olika grader av samarbete mellan kommunerna och det enskilda näringslivet och förklarar också varför själva samarbetssituationen inte betraktas som något självständigt kompetensrekvisit när det gäller att avgränsa kommunal verksamhet från det egentliga näringslivet.

Det nyss anförda betyder emellertid inte att samarbetssituationen är helt betydelselös för bedömningen av de ifrågasatta projektens laglighet. Kommunala insatser på området blir i de flesta fall förenade med ekonomiska risker. Om kommunen kan dela dessa risker med en samarbetspartner eller rent av låta denna bära ansvaret för det ekonomiska resultatet verkar detta i kompetensbärande riktning. Det spekulativa komentet elimineras därigenom helt eller delvis.

7 Kommunala åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen

I motiven till 1948 års kompetensreform, vilka motiv alltså gäller, framhölls att det fick anses höra till kommunernas befogenhet att allmänt främja näringslivets utveckling inom kommunen. Som exempel på sådana befogenheter nämndes att ställa i ordning byggklara industriområden med trafikleder, stickspår, vatten och avlopp m. m. samt att anskaffa och ställa i ordning särskilda byggnader, där ett flertal verkstäder för hantverk och småindustri kunde inrymmas. Sådana och därmed jämförbara åtgärder ansågs på grund av sin allmänna natur falla inom kommunernas kompetensområde. De var visserligen ofta ägnade att minska driftskostnaderna för vederbörande rörelseidkare men de hade inte karaktären av individuella förmåner.

Det finns vissa typiska kommunala prestationer som anses allmänt främja näringslivet i kommunen. Dit hör främst markupplåtelser och teknisk service till företagen, allmäninriktade åtgärder för att tillgodose näringslivets behov av lokaler, engagemang i utställningar, mässor och annan kollektiv marknadsföring samt, i begränsad omfattning, branschinriktade stödåtgärder.

Frågan om gränsdragningen mellan tillåtna allmäninriktade åtgärder och otillåtna individuella åtgärder har ställts på sin spets i några fall som avsett kommunalt stöd till varumässor av olika slag, där visserligen mottagaren av det kommunala stödet vanligen har varit ett enda företag men där det mottagande företaget drivit en verksamhet som varit inriktad på att betjäna näringslivet eller varumarknaden i kommunen eller landstingskommunen.

I några av dessa avgöranden kan man se ett erkännande av att kommuner och landstingskommuner har befogenhet att genom bidrag och på annat sätt ekonomiskt engagera sig i den typ av utställningsverksamhet som innebär att man håller utställningslokaler eller utställningsområden och utan speciell inriktning på företagsverksamheten i den egna kommunen eller landstingskommunen inbjuder näringslivet eller branscher inom näringslivet att under begränsad tid ställa ut sina produkter till försäljning. Man lägger märke till att arten av det lämnade stödet ibland tillskrivs betydelse för kompetensfrågan. Rättspraxis är på det hela taget mera benägen att godta naturförmåner än penningbidrag, försträckningar och borgen, särskilt om det sker via en erkänd kommunal verksamhetsgren, exempelvis via markpolitiken. Den inställning som man sålunda kan spåra i rättstillämpningen i fråga om naturförmåner kan möjligen förklaras av att sådana förmåner genomsnittligen har större utsikter än en kontantförmån att verkligen tjäna det syfte som kommunen vill främja med sin uppoffring. Här ser man exempel på att formen för den kommunala insatsen någon gång kan vara av betydelse för kompetensprövningen.

En avvisande inställning till kommunala eller landstingskommunala engagemang i kollektiv marknadsföring finner man i fallet R 1972 ref. 27. Här ansågs ett landstings beslut om bidrag till en försäljningsorganisation för snickeriföretagen i länet med 30 000 kr för broschyrer och annan reklam överskrida landstingets kompetens. I detta mål, som också avsåg prövning av en serie landstingskommunala penningbidrag till enskilda företags egen marknadsföring, anförde regeringsrätten att den i 4 § då gällande landstingslagen angivna befogenheten för landstingskommuner att vårda sina angelägenheter avseende näringsars utveckling endast innebar en rätt att vidta åtgärder med allmän inriktning men däremot inte någon rätt att bevilja bidrag till enskilda näringsidkare på sätt som skett genom de överklagade besluten.

Såvitt avser bidraget till snickeriföretagens försäljningsorganisation måste regeringsrättens motivering förstås så att bidraget var av otillåten individuell natur i så måtto att bidraget endast kom en viss gren av länets näringsliv till godo. För att ett kommunalt stöd av förevarande slag skall betraktas som kompetensenligt måste tydligen några speciella omständigheter tillkomma som exempelvis i fallet R 1972 C 255, där verksamheten, en ostmässa, vände sig till alla landets producenter i branschen och delvis bedömdes som ett led i den kommunala informationen.

Rättstillämpningen kan alltså inte sägas ha varit beredd att tillerkänna

kommuner och landstingskommuner någon egentlig befogenhet att engagera sig i företagens marknadsföring, inte ens när engagemanget varit allmäninriktat i den meningen att den kommunala insatsen kommit en hel bransch till godo.

Förutsättningarna för att ett branschstöd skall kunna godtas som kompetensenligt blir än mindre när kretsen av företag inom branschen i fråga på ett eller annat sätt framstår som begränsad. I fallet R 1974 A 1290 hade kommunen beviljat ett tioårigt räntefritt s. k. avskrivningslån till en maskinförening för inköp av en skördetröska. Beslutet ansågs kompetensöverskridande med motiveringen att stödet skulle komma endast en mindre grupp av jordbrukare i kommunen till godo och att det inte var en kommunal angelägenhet att på det sättet främja jordbruksnäringen.

Branschstöd i form av allmän rådgivning har däremot ansetts kompetensenligt. I fallet R 1974 ref. 33 var fråga om ett kommunalt beslut att anslå 24 000 kr i ersättning till en person för att han vid sidan av sin anställning som assistent vid länets kontrollförening under ett år skulle bedriva rådgivning till jordbrukarna i kommunen. Beslutet ansågs kompetensenligt och regeringsrätten yttrade följande:

Kommunfullmäktiges beslut att anslå medel till en rådgivningsverksamhet bland kommunens jordbrukare är att anse som en åtgärd av allmän natur i syfte att främja jordbruksnäringen i kommunen. Den kompletterar härvid den statliga verksamheten på detta område. Beslutet avser sålunda en kommunens angelägenhet.

För utgången i målet kan det ha varit av betydelse att stödet hade formen av rådgivning. Insatsen har också anknytning till de kommunala befogenheter-
na inom utbildningsväsendet.

Fallet R 1974 ref. 33 är av intresse även därigenom att regeringsrätten anger att en av de omständigheter som påverkar kompetensbedömningen av ett kommunalt ekonomiskt stöd till näringslivet är huruvida stödet kan betraktas som ett komplement till förekommande statligt stöd på området. Regeringsrätten är här inne på liknande tankegångar som kommunalrättskommittén i betänkanden (SOU 1971:84) Kommunal kompetens. Räckvidden av komplementärgrunden är emellertid osäker. I senare avgöranden har regeringsrätten inte varit benägen att använda den fastän det legat nära till hands (R 1981 2:80).

Av särskilt intresse för den föreliggande kompetensfrågan är, som har framgått av den ovan gjorda redogörelsen, att kommunen får stödja en bransch genom allmän rådgivning och att legaliteten av olika typer av insatser till stöd för en bransch någon gång kan påverkas av huruvida stödet kan ses som ett komplement till förekommande statligt stöd på området. De nu aktuella exportfrämjande insatserna får sägas ligga i linje med den praxis som finns beträffande kommunalt branschstöd. Det förutsätts emellertid att de kommunala exportfrämjande åtgärderna är allmäninriktade i den meningen att kommunen är beredd att ställa sitt kunnande till förfogande för varje företagare i kommunen som kan ha nytta av den i sin exportverksamhet. Vid värderingen av huruvida den kommunala verksamheten här kan anses tillgodose kravet på allmäninriktning måste beaktas att exporten inte bara är en fråga för de stora etablerade industriföretagen utan finns som en latent möjlighet hos i stort sett hela det svenska näringslivet.

En del av de ifrågsatta exportinsatserna kan alltså anses kompetensenliga med stöd av gällande rättspraxis om en kommuns befogenhet att allmänt stödja näringslivet. Det gällande kravet på allmäninriktning är emellertid – när man betraktar detta krav isolerat – för snävt för de kommunala exportinsatser som utredningen har funnit önskvärda.

8 Särskilda grunder för extraordinär kompetens

De kompetensbegränsade principerna kan frångås om det föreligger en särskild grund härför. Det är inte möjligt att ge någon uttömmande beskrivning av olika förekommande eller tänkbara särskilda grunder. Ett antal särskilda grunder har utformats av rättspraxis.

8.1 Anknytningskompetens

En särskild grund för att kommunerna kan få ägna sig åt en verksamhet som ordinärt faller utanför den kommunala kompetensen är att verksamheten har en speciell anknytning till en etablerad och klart kompetensenlig kommunal verksamhet. Den regeln har utvecklats i rättspraxis genom ett tämligen stort antal rättsfall. Anknytningsprincipen är en avrundningsregel som ansetts nödvändig för att undvika en stel och verklighetsfrämmande avgränsning mellan framför allt kommunal verksamhet och enskild verksamhet. I motiven till 1948 års kompetensreform nämndes som exempel på fall av anknytningskompetens stuveriverksamhet i kommunägd hamn, biografrörelse i kommunal samlingslokal samt förädling och försäljning från kommunägt grustag.

Från senare rättspraxis kan nämnas följande exempel. Det är inte en ordinär kommunal uppgift att vara tidningsutgivare och att driva annonsverksamhet, men en kommun som ger ut en informationsskrift är oförhindrad att akkvirera annonser till skriften (R 1971 C 257). Det är inte en ordinär kommunal angelägenhet att driva handel med byggnadsmaterial men en kommun som har en grustäkt är oförhindrad att sälja grus till enskilda förbrukare (R 1964 I 186). Det är inte en ordinär kommunal uppgift att driva skogs- eller jordbruk. Men en kommun som har jord- och skogsegendomar har rätt att kommersiellt utnyttja avkastningen av dessa tillgångar (R 1968 ref. 77). En kommun får i princip inte ge sig in i bagerinäringen. Men en kommun är ändå oförhindrad att driva en bageri- och konditoriverksamhet som betjänar kommunala kollektivanläggningar i form av exempelvis idrottsarenor och sjukhus (R 1980 Ab 497). Ytterligare några rättsfall beträffande anknytningskompetens finns i betänkandet (SOU 1982:20) Kommunerna och näringslivet s. 79 ff. Av dem förtjänar fallet R 1977 ref. 77 att beröras närmare. Här hade Göteborgs gatunämnd uppdragit åt gatudirektören att teckna avtal med grannkommunen Mölndal om att gatunämnden skulle inom Mölndals kommun på entreprenad bygga en tillfartsled från riskväg E6 till Göteborgs väg- och gatunät. Tillfartsleden ingick i ett större företag, innefattande en trafikled runt Göteborg. De aktuella arbetena i Mölndal skulle dra en kostnad av ca 18 milj. kr under två år. Beslutet motiverades med att avtalet skulle medföra en rad samordningsvinster och att gatukontoret be-

hövde arbetet i sysselsättningsutjämnade syfte. I besvär över beslutet invändes att Göteborgs kommun utanför sina gränser inlett sig på ett entreprenaduppdrag av betydande storleksordning och därmed, i syfte att tillgodose ett riksintresse, tog en affärsrisk som var främmande för kommunens kompetens. Beslutet ansågs emellertid kompetensenligt och regeringsrätten anförde i sin dom följande:

Med hänsyn till den betydelse tillfartsleden har för ordnandet av kommunikationerna till och inom Göteborg möter inte hinder mot att Göteborgs kommun engagerar sig ekonomiskt i byggandet av leden i den utsträckning som motsvarar kommunens nytta av densamma. Ett sådant engagemang kan ske på olika sätt såsom i form av bidrag till byggandet av leden (jfr R 1938 ref. 19) eller på så sätt att de båda kommunerna avtalar om att bygga leden i gemensam regi. Samverkan kan vidare ske genom bildande av kommunalförbund.

Beslutet att gatunämnden skall på entreprenad bygga tillfartsleden innebär att nämnden inlåter sig på verksamhet som normalt faller utanför kommunal kompetens. Vad gatunämnden anför om Göteborgs kommuns intresse av att kunna fortlöpande sysselsätta sin anläggningspersonal gör i och för sig inte att beslutet blir kompetensenligt. Gatunämnden bygger emellertid själv en stor del av den trafikled till vilken tillfartsleden hör. Entreprenaden ansluter sig därför naturligt till den av gatunämnden på den större trafikleden redan bedrivna anläggningsverksamheten. Med hänsyn härtill och till Göteborgs kommuns intresse av att anslutningen till riksväg E6 kommer till stånd kan gatunämndens klandrade beslut inte anses innebära att nämnden överskridit sin befogenhet.

På grund av de ovan återgivna omständigheterna och under hänvisning till vad länsstyrelsen i sitt utslag hade sagt om att rationella och ekonomiska skäl talade för att leden i sin helhet utfördes av samme byggare, lämnade regeringsrätten besvären utan bifall. Två av regeringsrättens ledamöter var dock skiljaktiga och ville upphäva kommunens beslut. De menade att de avgörande skälet för kommunens beslut var att behålla en jämn sysselsättning för den inom gatukontoret anställda personalen och att beslutet därför var kompetensöverskridande. Fallet visar att kommun bara i speciella undantagsfall har befogenheter att gå ut med sina interna tjänster och produkter på den allmänna marknaden och där konkurrera med det enskilda näringslivet, i detta fall den enskilda anläggningsindustrin och anläggningsverksamheten. Det fordras en särskild grund för att något sådant skall kunna godtas som kompetensenligt. Kommunens intresse av att fortlöpande kunna sysselsätta egen personal och eget kapital är en omständighet som i någon mån kan verka i kompetensbärande riktning men som inte självständigt kan göra ett dylikt beslut kompetensenligt. Detsamma gäller om de övriga anknytningsargument som omedelbart infinner sig i fallet. Dessa argument verkar också i legaliserande riktning. Fallet får betecknas som ganska speciellt och är ett exempel på hur flera skäl tillsammans kan fälla avgörandet i ett gränsfall.

Kompetens på grund av anknytningsprincipen kännetecknas ibland av att de kommunala insatserna är biprodukter eller överskottsprodukter av en huvudverksamhet som i sig själv är klart kompetensenlig. Det kan också vara så att prestationen eller produkten är speciell i någon mening. En omständighet som inte kan fränkännas kompetensrättslig betydelse när det gäller export av kommunalt kunnande är att själva kunnandet ofta kan vara av särskild betydelse för den berörda kommunala verksamhetsgrenen. Det är

naturligt att en högt driven teknisk utveckling för vissa kommunala verksamhetsgrenar, exempelvis hamnverksamhet, kollektivtrafik, vattenrening och energiförsörjning för sin utveckling behöver förbindelse med en vid omvärld. Synpunkter av detta slag är inte okända inom kompetensjuridiken.

Några av de tidigare berörda fallen av anknytningskompetens har otvivelaktigt påverkats av de allmänna krav på en god förmögenhetsförvaltning som ligger i bestämmelsen i 4 kap. 1 § KL om att den kommunala egendomen skall förvaltas så att förmögenheten inte minskas. Från den kommunala verkligheten kan i detta sammanhang antecknas att de större kommunerna utnyttjar sitt ofta betydande kassaflöde genom kortare och längre placeringar på den allmänna kapitalmarknaden. Det är inte kommunal angelägenhet att handha kreditväsendet eller att syssla med kapitalhantering i vinstsyfte men det allmänna förvaltningsintresset har här gett kommunerna en betydande roll på kapitalmarknaden. Synpunkter som har att göra med intresset av en god förmögenhetsförvaltning gör sig gällande även i fråga om export av kommunalt kunnande. Det kommunala kunnandet, särskilt inom de tekniska förvaltningsgrenarna, representerar i vid ekonomisk mening en tillgång som det finns skäl att ta till vara och förkovra.

När det gäller användningen av anknytningsrekvisitet, liksom i övrigt när man närmar sig det kompetensrättsligt otillåtna, finns i praxis också ett krav på att den kommunala insatsen skall stå i rimlig proportion till kommunintresset. Denna s. k. proportionalitetsprincip har många aspekter. Det finns ett praktiskt exempel på detta i rättsfallet R 1981 Ab 226, som belyser gränserna för en kommuns extraordinära befogenhet att göra ingripanden i det lokala näringslivet för att avvärja hotande arbetslöshet. En kommun med besvärande arbetslöshet hade här gjort ett omfattande ekonomiskt engagemang i ett nedlägningshotat pappersbruk. Detta engagemang ansågs kompetensöverskridande och regeringsrätten lämnade mycket ingående domskäl för denna ståndpunkt. Sammanfattningsvis kan man säga att regeringsrätten erkände att de flesta kompetensrekvisit förelåg utom ett, nämligen kravet på proportionalitet. Engagemanget var helt enkelt för omfattande. Det innefattade för stora risker för den egna kommunen och ett alltför stort ingrepp i den sektor, som KL i princip förbehåller åt det egentliga näringslivet. Insatsen innebar att kommunen fjärmade sig alltför mycket från sin roll som ett lokalt samhällsorgan.

Anknytningsrekvisitet är otvivelaktigt den kompetensgrund som för längst i ett försök att i gällande kompetensrätt finna stöd för kommunal tjänsteexport. Det är emellertid inte helt klart vilken räckvidd anknytningskompetensen har enligt gällande rätt. Den osäkerheten härrör bl. a. från det ovan återgivna fallet R 1977 ref. 77 om vägbygget i grannkommunen. Det är med en viss motvilja som regeringsrätten godtar det där aktuella beslutet trots flera anknytningsfakta, och regeringsrätten säger direkt att överskottskapacitet i den kommunala förvaltningen i och för sig inte ger en kommun befogenhet att gå ut på den allmänna marknaden. Fallet är på andra sidan inte helt jämförbart med den ifrågasatta kommunala tjänsteexporten. De interna prestationerna i de båda fallen är artsilda. I rättsfallet handlar det om ett anläggningsindustriellt entreprenadkontrakt, som kommunen ingått i hård konkurrens med den privata anläggningsindustrin och som typiskt sett innefattar betydande förlustrisker. I fråga om kommunal tjänsteexport gör

sig konkurrenssynpunkter inte gällande i någon beaktansvärd grad. Inte heller förlustriskerna är typiskt sett särskilt omfattande när det gäller prestation av tjänster.

9 Lagstiftningsfrågan

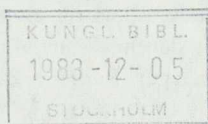
Genomgången av kompetensfrågan visar att det i viss mån är osäkert om den kommunala kompetensen enligt gällande rätt kan anses omfatta den kommunala tjänsteexport som utredningen har funnit önskvärd. Själva KL tillhandahåller enbart en allmänt hållen regel (1 kap. 4 § KL) som skall tolkas med hjälp av vissa allmänt utformade principer. Det saknas också vägledande rättsfall och den rättspraxis som finns på angränsande områden är inte otvetydig. Fastän ingripanden i den svenska exporten inte kan sägas ordinarie ingå i de kommunala befogenheterna finns det ändå visst fog för att med stöd av den allmänna kompetensbestämmelsen hävda att de tilltänkta insatserna i stor utsträckning ändå är kompetensenliga. De argument som talar för denna bedömning är företrädesvis den tilltänkta verksamhetens anknytning till befintlig kommunal verksamhet, verksamhetens nytta för den kommunala förvaltningen och verksamhetens karaktär av komplement till statliga myndigheters verksamhet på området. De tilltänkta kommunala insatserna har en klart samhällelig valör främst genom att de behövs för en god hushållning med landets samlade resurser i förhållande till utlandet. Till detta kommer att det inte finns något rättsfall som direkt talar mot den ifrågavarande bedömningen.

Kompetensfrågor som i förhållande till kommunernas totala verksamhet är obetydliga och bara kan väntas beröra ett mindre antal kommuner, bör så långt det är möjligt lösas genom en tidsenlig tolkning av den allmänna kompetensbestämmelsen i 1 kap. 4 § KL. Det skulle med fördel kunna överlämnas åt rättspraxis att med utgångspunkt från de argument som har förts fram i den aktuella kompetensfrågan bestämma kompetensenligheten av förekommande kommunala insatser på området. Det finns anledning att erinra om att kommunernas allmänna befogenheter enligt 1 kap. 4 § KL förändras från tid till annan. Departementschefen uppehöll sig vid detta när regeln kom till år 1948 och han framhöll då att kommunerna genom bestämmelsens allmänna avfattning hade frihet att med beaktande av de lokala förhållandena och tidslägets växlingar ta egna initiativ och göra självständiga insatser på olika verksamhetsområden (prop. 1948:140 s. 76). I anslutning till frågan om den kommunala verksamhetens avgränsning mot det privata näringslivet anförde han vidare att man här rör sig på ett område där en snabb utveckling äger rum med förskjutningar i betraktelsesättet och där det därför är särskilt värdefullt att ha en elastisk regel (prop. s. 78 f, KU 1948:24 s. 25).

Det i viss mån oklara rättsläget kan emellertid verka hämmande på den tilltänkta kommunala verksamheten och detta kan motivera att kompetensfrågan regleras i en särskild lag. En särskild lag kan också ha ett informationsvärde, som inte åstadkoms genom en lagtolkning. Intresset av att informera kommunerna i ämnet och att stimulera dem till insatser på området talar alltså också för en särskild lag. Men det finns självfallet också invändningar mot att nu utöka raden av s. k. smålagar. Redan vid 1948 års reform fram-

hölls att ett system med en rad särskilda lagar binder den kommunala förvaltningen och försvårar den önskade smidiga anpassningen efter ändrade förhållanden (prop. s. 71). Dessa synpunkter har giltighet även i dag. En ny smålag kan emellertid i någon mån försvaras med att KL inom kort skall ses över och att man då kan vänta sig en generell lösning på problemet med de många smålagarna.

Man kan visserligen konstatera att huvuddelen av de insatser inom området för kommunal tjänsteexport som utredningen funnit önskvärda rymms inom kommunernas nuvarande befogenheter. Vid en samlad bedömning av de synpunkter som kan anläggas på lagstiftningsfrågan finner man likväl att övervägande skäl talar för att den aktuella kompetensfrågan lösas genom en särskild lag. Denna lösning är påkallad företrädesvis för sådana av utredningens föreslagna insatser som innebär att en kommun tar större ekonomiska risker och främst vägleds av förtjänstintressen.



Statens offentliga utredningar 1983

Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
 2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
 3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
 4. Om hälften vore kvinnor. A.
 5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
 6. Radon i bostäder. Jo.
 7. Ersättning för miljöskador. Ju.
 8. Stämpelskatt. Fi.
 9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet. I.
 10. Användning av växtnäring. Ju.
 11. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Jo.
 12. Former för upphandling av försvarsmateriel. Fö.
 13. Att möta ubåtshotet. Fö.
 14. Barn kostar. S.
 15. Kommunalforskning i Sverige. C.
 16. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. I.
 17. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. I.
 18. Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. A.
 19. Den stora omställningen. I.
 20. Bättre miljöskydd II. Jo.
 21. Vilt och jakt. Jo.
 22. Utbildning för arbetslivet. A.
 23. Lag om skatteansvar. Fi.
 24. Ny konkurslag. Ju.
 25. Internationella faderskapsfrågor. Ju.
 26. Bestrålning av livsmedel. Jo.
 27. Bilar och renare luft. Jo.
 28. Bilar och renare luft. Bilaga. Jo.
 29. Invandringspolitiken. A.
 30. Utbyggd havandeskapsspenning m. m. S.
 31. Familjeplanering och abort. S.
 32. Företagshälsövård för alla. A.
 33. Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. S.
 34. Information som styrmedel. I.
 35. Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. Ju.
 36. Effektivare företagsrevision. Ju.
 37. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfällda vägar och diken. Ju.
 38. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. Ju.
 39. Politisk styrning-administrativ självständighet. C.
 40. Konsumentpolitiska styrmedel-utvärdering och förslag. Fi.
 41. Kontroll av rådgivare. Ju.
 42. Barn genom insemination. Ju.
 43. Områden för turism och rekreation. Jo.
 44. Kapitalplaceringar på aktiemarknaden. Fi.
 45. Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder. Jo.
 46. Bulvanlag. Ju.
 47. Skatteregler. Om reservering för framtida utgifter. Fi.
 48. Egenföretagares sjukpenning m. m. S.
 49. Vattenkraft. I.
 50. Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott. Ju.
 51. Ensamföräldrarna och deras barn. S.
 52. Företagshemligheter. Ju.
 53. Kulturarbetare och uppfinnare, skatter och avgifter. Fi.
 54. Skall matmomsen slopas? Fi.
 55. Församlingen i framtiden. C.
 56. Naturresursers nyttjande och hävd. Jo.
 57. Olika ursprung – gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald. U.
 58. Kunskap för gemenskap. Läromedel för språklig och kulturell mångfald. U.
 59. Kreativ finansiering. Fi.
 60. Återvinning i konkurs. Ju.
 61. Handlingsoffentlighet utanför myndighets områden. C.
 62. För gammal för arbete? A.
 63. Utslagning i grundskolan. U.
 64. Ledighet för anhörigvård. S.
 65. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 2. Ju.
 66. Svenska kyrkans fond. Fi.
 67. Rennäringens ekonomi. Jo.
 68. Kommunerna och civilförsvaret. Fö.
 69. Livsmedelsforskning I. Jo.
 70. Värna om yttrandefriheten. Ju.
 71. Bättre struktur i jord- och skogsbruk. Jo.
 72. Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export. C.
-

Statens offentliga utredningar 1983

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nytt militärt ansvarssystem. [2]
Ersättning för miljöskador. [7]
Ny konkurslag. [24]
Internationella faderskapsfrågor. [25]
Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. [35]
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Effektivare företagsrevision. [36] 2. Kontroll av rådgivare. [41] 3. Bulvanlag. [46] 4. Återvinning i konkurs. [60]
Fastighetsbildningsutredningen. 1. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfälliga vägar och diken. [37]
2. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. [38]
Barn genom insemination. [42]
Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott. [50]
Företagshemligheter. [52]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 2. [65]
Värna om yttrandefriheten. [70]

Försvarsdepartementet

Former för upphandling av försvarsmateriel. [12]
Att möta ubåtshotet. [13]
Kommunerna och civilförsvaret. [68]

Socialdepartementet

Barn kostar. [14]
Utbyggd havandeskapspenning m. m. [30]
Familjeplanering och abort. [31]
Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. [33]
Egenföretagares sjukpenning m.m. [48]
Ensamföräldrarna och deras barn. [51]
Ledighet för anhörigvård. [64]

Finansdepartementet

Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
Koncession för försäkringsrörelse. [5]
Stämpelskatt. [8]
Lag om skatteansvar. [23]
Konsumentpolitiska styrmedel-utvärdering och förslag. [40]
Kapitalplaceringar på aktiemarknaden. [44]
Skatteregler. Om reservering för framtida utgifter. [47]
Kulturarbetare och uppfinnare, skatter och avgifter. [53]
Skall matmomsen slopas? [54]
Kreativ finansiering. [59]
Svenska kyrkans fond. [66]

Utbildningsdepartementet

Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]
Språk- och kulturarvsutredningen. 1. Olika ursprung – gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald. [57] 2. Kunskap för gemenskap. Läromedel för språklig och kulturell mångfald. [58]
Utslagning i grundskolor. [63]

Jordbruksdepartementet

Radon i bostäder. [6]
Utredningen om användningen av kemiska medel i jord och skogsbruket m. m. 1. Användning av växtnäring. [10] 2. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. [11]
Bättre miljöskydd II. [20]
Vilt och jakt. [21]
Bestrålning av livsmedel. [26]
Bilavgaskommittén. 1. Bilar och renare luft. [27] 2. Bilar och renare luft. Bilaga. [28]
Områden för turism och rekreation. [43]
Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder. [45]
Naturresursers nyttjande och hävd. [56]
Rennäringsens ekonomi. [67]
Livsmedelsforskning I. [69]
Bättre struktur i jord- och skogsbruk. [71]

Arbetsmarknadsdepartementet

Om hälften vore kvinnor. [4]
Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [18]
Utbildning för arbetslivet. [22]
Invandringsspolitiken. [29]
Företagshälsovård för alla. [32]
För gammal för arbete? [62]

Industridepartementet

Lagstiftningen på kärnenergiområdet. [9]
Direktinvesteringskommittén. 1. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. [16] 2. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. [17]
Den stora omställningen. [19]
Information som styrmedel. [34]
Vattenkraft. [49]

Civildepartementet

Kommunalforskning i Sverige. [15]
Politisk styrning-administrativ självständighet. [39]
Församlingen i framtiden. [55]
Handlingsoffentlighet utanför myndighets områden. [61]
Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export. [72]

