

# STATLIGT KUNNANDE TILL SALU

EXPORT AV TJÄNSTER  
FRÅN  
MÄNDIGHETER OCH BOLAG

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2013



National Library  
of Sweden

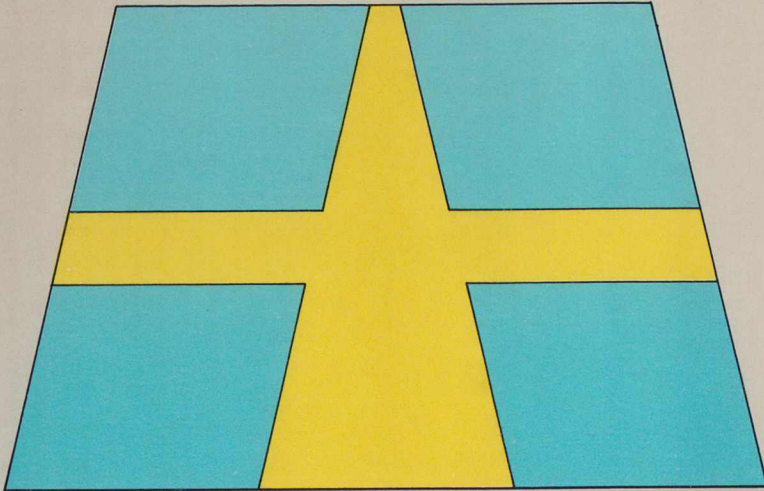


BETÄNKANDE AV KONSULTEXPORTUTREDNINGEN

# SOU

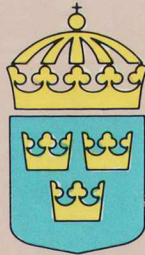
1980:23





# STATLIGT KUNNANDE TILL SALU

EXPORT AV TJÄNSTER  
FRÅN  
MYNDIGHETER OCH BOLAG

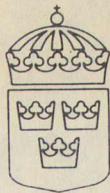


BETÄNKANDE AV KONSULTEXPORTUTREDNINGEN

# SOU

1980:23





Statens offentliga utredningar

1980: 23

Budgetdepartementet

# Statligt kunnande till salu

– export av tjänster från  
myndigheter och bolag

Betänkande av konsultexportutredningen  
Stockholm 1980



Omslag Jan Bohman  
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-05593-7  
ISSN 0375-250X  
Norstedts, Stockholm 1980

## Till Statsrådet och chefen för budgetdepartementet

Den 2 mars 1978 bemyndigade regeringen chefen för budgetdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda frågan om samverkan i fråga om statlig konsultverksamhet i utlandet m. m. Med stöd av detta bemyndigade tillkallade departementschefen den 13 mars 1978 ambassadören Bengt Dennis som särskild utredare.

Som experter förordnades den 10 april 1978 departementssekreteraren Håkan Lonaeus och den 2 maj 1979 numera expeditionschefen Sven Norberg. Till sekreterare förordnades den 13 mars 1978 numera departementssekreteraren Ingemar Skogö. Biträdande sekreterare har fr. o. m. den 13 november 1978 varit civilekonomen Carl-Gustaf Svensson.

Utredningen har antagit namnet konsultexportutredningen.

Utredningen har haft överläggningar med företrädare för myndigheter, företag och organisationer som berörs av utredningens arbete. Utredningens arbete har följts av en referensgrupp med representanter för statsdepartementen.

Konsultexportutredningen får härmed överlämna sitt betänkande Statligt kunnande till salu – export av tjänster från myndigheter och bolag. Utredningen avser att under budgetåret 1980/81 driva arbetet vidare på projektbasis och avrapportera detta i särskild ordning.

Stockholm i juni 1980

*Bengt Dennis*

*/Ingemar Skogö*

# The Standard and Budgetary

The first part of the report deals with the standard and budgetary aspects of the project. It is divided into two main sections: the standard and the budgetary. The standard section discusses the various standards that have been developed for the project, and the budgetary section discusses the various budgetary aspects of the project. The standard section is divided into three sub-sections: the standard for the project, the standard for the data, and the standard for the results. The budgetary section is divided into three sub-sections: the budget for the project, the budget for the data, and the budget for the results. The standard section is the most important part of the report, as it sets the criteria for the project. The budgetary section is also important, as it shows the costs of the project and the resources that are required. The standard section is the most difficult part of the report to write, as it requires a deep understanding of the project and the standards that have been developed. The budgetary section is also difficult to write, as it requires a deep understanding of the project and the budgetary aspects of the project. The standard section is the most important part of the report, as it sets the criteria for the project. The budgetary section is also important, as it shows the costs of the project and the resources that are required.

Best Regards



# Innehåll

<i>Sammanfattning</i> . . . . .	11
<i>Summary</i> . . . . .	37
<b>I Utgångspunkter</b> . . . . .	41
<hr/>	
1 <i>Inledning</i> . . . . .	41
1.1 Utredningsuppdraget . . . . .	41
1.2 Utredningens arbete . . . . .	43
1.3 Betänkandets disposition . . . . .	45
2 <i>Motiv för statlig tjänsteexport</i> . . . . .	47
2.1 Några utvecklingsdrag i den svenska ekonomin . . . . .	47
2.1.1 Underskottet i bytesbalansen . . . . .	47
2.1.2 Den statliga sektorns roll i samhället . . . . .	49
2.2 Den statliga sektorns bidrag till exporten . . . . .	51
2.2.1 Direkta effekter . . . . .	51
2.2.2 Tjänsteexport som vägröjare för annan export . . . . .	52
2.3 Effekter för statsförvaltningen . . . . .	55
<b>II Utbud och efterfrågan</b> . . . . .	
<hr/>	
3 <i>Svensk statlig tjänsteexport</i> . . . . .	57
3.1 Statliga tjänsteexportörer . . . . .	57
3.1.1 Några drag hos den svenska statsförvaltningen . . . . .	57
3.1.2 Olika grader av utlandsengagemang . . . . .	58
3.1.3 Planmässiga tjänsteexportörer . . . . .	59
Myndigheter . . . . .	59
Förenade fabriksverken . . . . .	59
Statens lantmäteriverk . . . . .	60
Statens skeppsprovninganstalt . . . . .	62
Myndigheter närstående bolag . . . . .	63
Swedtel . . . . .	63

	Swedforest . . . . .	66
	SwedPower . . . . .	69
	Övriga bolag m. m. . . . .	71
	Statskonsult International AB . . . . .	71
	Telub AB . . . . .	73
	BS-Konsult AB . . . . .	74
	Skandinaviska Projektlednings AB . . . . .	75
	Studsvik Energiteknik AB . . . . .	76
	Läkemedelsberedningen . . . . .	77
	Standardiseringskommissionen i Sverige . . . . .	77
	Swedec International AB . . . . .	79
	AB ID-Kort . . . . .	80
	Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning och IVL-Konsult AB . . . . .	80
	Swecare Foundation . . . . .	82
3.1.4	Sporadiska tjänsteexportörer . . . . .	83
	Flygtekniska försöksanstalten . . . . .	83
	Statens hundskola . . . . .	84
	Statens bakteriologiska laboratorium . . . . .	84
	Statens järnvägar . . . . .	85
	Statens vägverk . . . . .	86
	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut Luftfartsverket . . . . .	87
	Statens väg- och trafikinstitut . . . . .	88
	Statens geotekniska institut . . . . .	90
	Statistiska centralbyrån . . . . .	91
	Sveriges lantbruksuniversitet . . . . .	91
	Högskolesektorn . . . . .	93
	Patent- och registreringsverket . . . . .	93
	Sveriges geologiska undersökning . . . . .	94
	Statens provningsanstalt . . . . .	95
3.1.5	Förfrågningsförmedlare . . . . .	95
	Civildéforsvarsstyrelsen . . . . .	96
	Socialstyrelsen . . . . .	96
	Postverket . . . . .	96
	Sjöfartsverket . . . . .	97
	Statens naturvårdsverk . . . . .	97
	Överstyrelsen för ekonomiskt försvar . . . . .	97
	Statens industriverk . . . . .	98
3.2	Den statliga tjänsteexportens kännetecken . . . . .	99
3.2.1	Omfattning . . . . .	99
3.2.2	Tjänsteprofil . . . . .	100
3.2.3	Kunder och finansiärer . . . . .	101
3.2.4	Planer . . . . .	102
3.3	Övrig statlig verksamhet med utlandsanknytning . . . . .	104
3.3.1	Internationellt samarbete inom fackområdet . . . . .	105
3.3.2	Tjänstledighet för utlandsverksamhet . . . . .	106
3.3.3	Utbildnings- och stipendiatverksamhet . . . . .	106
3.4	Icke-statliga tjänsteexportörer . . . . .	107



3.4.1	Teknisk uppdragsverksamhet	108
3.4.2	Administrativ uppdragsverksamhet	110
3.5	Samhällsstöd till tjänsteexport	111
3.5.1	Exportfrämjandeorganisationen	111
3.5.2	Exportfrämjandeaktiviteter	112
4	<i>Marknads- och konkurrensförutsättningar</i>	119
4.1	Inledning	119
4.2	Typ av tjänster som efterfrågas	120
4.3	Offentliga och privata organ i i-länder	120
4.4	Offentliga organ i u-länder	121
4.5	SIDA-administrerat bistånd	122
4.5.1	Bakgrund	122
4.5.2	Konsulter i biståndsarbetet	123
4.5.3	Särskilda former för den statliga sektorns medverkan	126
4.5.4	SIDA:s utnyttjande av statliga tjänster i framtiden	129
4.6	Andra svenska biståndsfinansierade organ	130
4.6.1	Utbildningsberedningen	130
4.6.2	Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund)	133
4.7	Svenska konsultföretag	133
4.8	Svenska entreprenad- och tillverkningsföretag	135
4.9	FN-organ	136
4.10	Utvecklingsbanker	140
4.10.1	Världsbanken (IBRD)	140
4.10.2	Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)	143
4.10.3	Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)	144
4.10.4	Afrikanska utvecklingsbanken (ADB)	145
4.11	Marknadsförutsättningar – en sammanfattning	145
4.11.1	Möjligheter att möta efterfrågan	146
4.11.2	Konkurrenssituation	146
4.11.3	Starka och svaga sidor i svensk statlig tjänsteexport	149
4.11.4	Krav på marknadsföringen	150
5	<i>Statlig tjänsteexport i andra länder</i>	153
5.1	Västtyskland	153
5.2	Frankrike	155
5.3	Nederländerna	156
5.4	Irland	157
5.5	Danmark	159
5.6	Norge	160
5.7	Finland	161
5.8	Jämförande sammanfattning	163
5.8.1	Den statliga tjänsteexportens roll	163
5.8.2	Biståndets roll	163
5.8.3	Tjänsteexporten som exportfrämjande medel	163
5.8.4	Lönsamhetsaspekter	164



III	Utredningens överväganden och förslag . . .	165
<hr/>		
6	<i>Verksamhetens inriktning</i> . . . . .	165
6.1	Den statliga tjänsteexportens förutsättningar . . . . .	165
6.1.1	Internationell erfarenhet och kommersiell kompetens . . . . .	165
6.1.2	Kapacitet och leveransberedskap . . . . .	168
6.1.3	Verksamhetens gränser . . . . .	169
6.1.4	Allmän bedömning . . . . .	171
6.2	Strategi för ökad tjänsteexport . . . . .	172
6.2.1	Aktiv eller passiv roll . . . . .	172
6.2.2	Huvuddrag i en strategi för aktiv tjänsteexport . . . . .	174
6.2.3	Slutsatser . . . . .	177
6.3	Närmare inriktning . . . . .	177
6.3.1	Val av marknader . . . . .	178
6.3.2	Tjänsteförsäljning och tjänstledigheter . . . . .	179
6.3.3	Valet av verksamhetsform . . . . .	180
6.3.4	Lönsamhetskrav . . . . .	183
6.3.5	Stimulans till utlandsverksamhet . . . . .	185
6.3.6	Det statliga kunnandets tillgänglighet . . . . .	186
6.3.7	Affärsprinciper . . . . .	187
6.3.8	Ägarförhållanden . . . . .	192
6.3.9	Samverkan med icke statliga exportörer . . . . .	194
7	<i>Åtgärder för att underlätta tjänsteexport i myndighetsform</i> . . . . .	195
7.1	Vissa stats- och förvaltningsrättsliga frågor . . . . .	195
7.1.1	Myndighets möjligheter att ingå avtal . . . . .	195
7.1.2	Myndighets möjligheter att medverka i s. k. joint-ventures med enskilda bolag . . . . .	196
7.1.3	Sekretessregler . . . . .	197
7.2	Personalfrågor . . . . .	198
7.2.1	Former för statliga myndigheters verksamhet utomlands . . . . .	198
7.2.2	Tjänstledighet med C-avdrag . . . . .	199
7.2.3	Personalens intresse och förutsättningar att åta sig utlandsuppdrag . . . . .	201
7.3	Förordning med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet . . . . .	202
7.4	Skattebestämmelser . . . . .	204
7.4.1	Dubbelbeskattningsfrågor . . . . .	204
7.4.2	Beskattnings av fysiska personer . . . . .	205
7.4.3	Företagsbeskattnings . . . . .	205
7.4.4	Utredningens överväganden . . . . .	206
7.5	Finansiering . . . . .	207
7.5.1	Finansieringsformer . . . . .	207
7.5.2	Finansiering av tjänsteexport i myndighetsform . . . . .	208

8	<i>Verksamhetens organisation och arbetsformer</i>	213
8.1	Inom vilka statliga delsektorer bör förstärkta exportinsatser göras?	213
8.2	Insatser avseende etablerade bolag	216
8.2.1	Swedtel	216
8.2.2	Swedforest	217
8.2.3	SwedPower	218
8.2.4	Swedec International AB	220
8.3	Insatser avseende affärsverken	221
8.3.1	Statens järnvägar	221
8.3.2	Luftfartsverket	224
8.4	Insatser inom statsförvaltningen i övrigt	226
8.4.1	Sveriges geologiska undersökning	227
8.4.2	Lantbrukssektorn	230
8.4.3	Småindustrisektorn	235
8.4.4	Statens vägverk	238
8.4.5	Patent- och registreringsverket	241
8.4.6	Kontaktfunktion i myndigheterna	243
8.5	Samverkan för statlig tjänsteexport	243
8.5.1	Områden för rådgivning, samverkan och central beredning	244
8.5.2	Tänkbara organisatoriska lösningar	248
8.5.3	Statskonsult International AB	251
8.5.4	Beredning för statlig tjänsteexport	252
8.5.5	Försöksverksamhet	252
8.5.6	Handläggning på departementsnivå	252
8.5.7	Den exportfrämjande organisationens roll	253
8.6	Övriga frågor	254
8.6.1	Export av tjänster från den kommunala sektorn	254
8.6.2	Den ekonomiska redovisningen av SIDA:s personalbistånd	255
9	<i>Kostnader och finansiering</i>	257
Bilaga 1	<i>Författningsförslag</i>	259
Bilaga 2	<i>Internationalisering av verksamheten vid Sveriges geologiska undersökning</i>	261
1	Uppdraget och dess genomförande	261
2	Branschens struktur och marknader	262
3	Resurser och kompetenser inom geologiområdet i Sverige	269
4	Konkurrenter och konkurrens	273
5	Gåvobistånd och lånefinansiering	276
6	Organisation för SGU:s utlandsverksamhet	278
7	Affärsidé och marknadsplaner	283
Bilaga 3	<i>Export av tjänster från den statliga lantbrukssektorn</i>	287
1	Bakgrund	287
2	Resursbasen	287
3	Marknaden	292



4	Relationer mellan resursbasen, konsultorganet och kunderna . . . . .	297
5	Verksamhetsform . . . . .	298
6	Organisation . . . . .	299
7	Ekonomiska bedömningar . . . . .	300
8	Rekommendationer . . . . .	306
Bilaga 4	<i>Export av tjänster till sektorn mindre och medelstor industri från statliga organ och konsultföretag . . . . .</i>	309
1	Bakgrund . . . . .	309
2	Marknaden . . . . .	310
3	Den svenska resursbasen för tjänster till mindreindustrin . . . . .	317
4	Samlad bedömning av förutsättningarna för tjänsteexport till mindreindustrin . . . . .	321
5	Tjänstesortiment och affärsidé . . . . .	322
6	Försöksverksamhetens uppläggning . . . . .	324
7	Försöksverksamhetens ekonomi och finansiering . . . . .	328
8	Permanent verksamhet efter försöksperioden . . . . .	332



## Sammanfattning

Konsultexportutredningen har haft till uppgift att föreslå åtgärder för att öka exporten av tjänster från i första hand affärsverk och andra statliga myndigheter men också från hel- och delstatliga bolag. Uppdraget har gällt såväl konsulttjänster som andra typer av tjänster.

### *Motiv för statlig tjänsteexport*

I *kapitel 2* diskuteras skälen för att exportera statliga tjänster. Som utgångspunkt redovisas ett par utvecklingsdrag i den svenska ekonomin, dels underskottet i bytesbalansen och de strukturella problemen i svenskt näringsliv, dels den offentliga sektorns växande roll i det svenska samhället.

Under senare år har underskottet i vår bytesbalans stått i blickfånget för den ekonomisk-politiska diskussionen. För att återställa den externa balansen har exporten avgörande betydelse. Åtgärder behövs för att anpassa Sveriges produktionsstruktur till förändringar på den internationella marknaden. Åsikterna skiftar om hur denna anpassning skall åstadkommas. De studier som gjorts redovisar dock en gemensam och för tjänsteexportörer intressant slutsats, nämligen att Sveriges fördelar på längre sikt ligger snarare i kunskapsintensiva produkter än i råvaruintensiva produkter och snarare i systemlösningar, innehållande kombinationer av mjuk- och hårdvara, än i enskilda komponenter.

Den offentliga sektorn har under de senaste decennierna vuxit kraftigt. Utvecklingen beräknas fortgå, om än i långsammare takt än hittills. Den offentliga sektorn, särskilt den statliga, har vid sidan härav också kommit att spela en kvalitativt mer framträdande roll. Statliga myndigheter har fått vidgade uppgifter i samhället. Från en traditionellt verkställande och kontrollerande roll kombinerad med produktion av allmänna nyttigheter består uppgifterna i dag i allt högre grad av att planera, styra och övervaka utvecklingen inom hela samhällssektorer. Statliga myndigheter har därigenom kommit att alltmer få ett överordnat "sektoransvar" inom skilda samhällssektorer, medan enskilda komponenter i form av tjänster och varor tillhandahålls av andra, t. ex. kommuner och företag.

De utvecklingsdrag som här skisserats talar för att tjänster från den statliga sektorn kan bli väsentliga inslag i svensk export.

Den statliga sektorn kan ge ett *direkt bidrag till bytesbalansen*. Det sker i första hand genom export av statligt kunnande, särskilt om detta är unikt i



den meningen att det inte finns företrätt någon annanstans i det svenska samhället. Exporten kan ske på flera sätt. 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. Genom begränsade insatser, som att svara för utbildning eller lägga upp system för drift och underhåll, kan den statliga sektorn komplettera näringslivet och bidra till samlade exporteffekter av betydande omfattning. Statliga tjänster kan givetvis också exporteras direkt till beställare i andra länder.

Export av statliga tjänster kan också bidra till att ge svensk exportnäring ökad good-will. Det är exempelvis troligt att de totala svenska exportchanserna ökar om statliga organ medverkar i leveranser till u-länder där offentliga myndigheter ofta är beställare. Statligt deltagande i exportprojekt kan ibland innebära att kontrakt erhålls utan föregående internationellt anbudsförfarande.

Vidare har den statliga sektorns representanter ofta möjligheter att få och vidareförmedla information om planerade projekt i ett tidigare skede av en planeringsprocess än som är möjligt för enskilda företag. Det beror bl. a. på att många statliga myndigheter och organ har upparbetade och omfattande kontakter med sina systerorgan i andra länder.

Statliga tjänsteleveranser kan också ge ett *indirekt bidrag till bytesbalansen*. Det sker genom att svenska tjänsteuppdrag i utlandet kan underlätta och röja väg för svensk följdexport från industri- och entreprenadföretag. Denna s. k. vägröjareffekt är allmänt erkänd såväl internationellt som i Sverige. Det tar sig bl. a. uttryck i att åtskilliga industriländer subventionerar export av konsulttjänster. Vägröjareffekten är dock svår att exakt belägga och den har skiftande styrka beroende på vilken marknad som bearbetas, i vilka faser av projekten som konsulten varit verksam, osv.

Export av tjänster från den statliga sektorn får slutligen också *effekter för statsförvaltningen*. Effekterna för statsförvaltningen är självfallet störst när myndigheterna själva agerar som tjänsteexportörer. Men även när tjänsteexporten bedrivs genom bolag i nära anslutning till myndigheterna kan betydande effekter för förvaltningen uppnås. Så t. ex. kan utlandsverksamheten fungera som forum för ledar- och kompetensutveckling för personal som sedan återvänder till moderorganisationen i Sverige. Export av tjänster innebär vidare en vidgning av myndigheternas kommersiellt orienterade verksamhet. Den kompetens som myndigheterna tvingas utveckla vid kommersiellt arbete i en internationell miljö bör rimligen också få återverkningar på myndigheternas huvuduppgifter och bidra till att höja den administrativa nivån. Tjänsteexport kan också bidra till ett högre kapacitetsutnyttjande genom att stora investeringar i instrument och utvecklingsarbete kan utnyttjas mer effektivt. Ytterligare en följd effekt är att förvaltningen får ett inflöde av kunskaper och erfarenheter från andra länder som på olika sätt kan omsättas i Sverige.

### *Den statliga tjänsteexportens nuvarande omfattning och inriktning*

De statliga myndigheternas och de hel- och delstatliga bolagens export av tjänster presenteras utförligt i *kapitel 3*. De statliga myndigheternas och bolagens utlandsengagemang kan beskrivas i följande kategorier.



- Planmässiga tjänsteexportörer. Dessa myndigheter (motsvarande) har gjort målmedvetna satsningar på export av tjänster. Ofta aktualiseras frågan om att avskilja exportverksamheten från huvudorganisationen i en separat organisation.
- Sporadiska tjänsteexportörer. Dessa myndigheter tar på sig enstaka uppdrag utomlands om deras tjänster efterfrågas. Exportverksamheten är inte planerad och inte heller sker någon aktiv marknadsföring.
- Förfrågningsförmedlare. Dessa myndigheter har en sakkunskap som efterfrågas internationellt, men myndigheterna engagerar sig inte i uppdrag i eget namn. I stället får anställda tjänstledigt för mer eller mindre tillfälliga uppdrag.

I gruppen *planmässiga tjänsteexportörer* ingår tre myndigheter som säljer tjänster i myndighetsform, nämligen förenade fabriksverken (FFV), statens lantmäteriverk (LMV) och statens skeppsprovninganstalt (SSPA). FFV:s tjänsteexport består i huvudsak av underhåll av motorer och apparater till flygplan. Underhållet utförs vid FFV:s anläggningar i Sverige. LMV agerar utomlands under beteckningen SwedSurvey. Bland de tjänster som kan erbjudas återfinns grundläggande kartläggningar på riks- och regionnivå, rådgivning till systerinstitutioner i u-länder och medverkan i projektinriktade uppdrag, exempelvis i samband med jordreformer. SSPA utför provningar och undersökningar inom området skeppsteknik, sjöfart samt övrig havsteknik, i huvudsak vid egna anläggningar.

Till de planmässiga tjänsteexportörerna hör också några bolag som huvudsakligen säljer myndighetskunnande i nära anslutning till resp. myndighet. Bolagen har en kärna av fast anställda och lånar för olika projekt in personal från i första hand modermyndigheterna. Det gäller Swedish Telecoms International AB (Swedtel) som är ett helägt dotterbolag till televerket, Swedforest Consulting AB (Swedforest) i vilket domänverket har ett majoritetsintresse och Swedish Power Service AB (SwedPower) som är vattenfallsverket närliggande.

Swedtel är det största av de tre bolagen, bildat 1968. Bolaget åtar sig alla typer av konsulttjänster inom telekommunikationsområdet. Verksamheten är koncentrerad till utvecklingsländer. Som ägare av Swedforest står vid sidan av domänverket AB Statens Skogsindustrier. Swedforest som bildades 1973 hade sin ursprungliga kunskapsbas inom skogsbruksområdet men har bl. a. genom förvärv av ett dotterbolag, vidgat sitt register och åtar sig nu även uppdrag inom skogsindustriområdet. Bolaget har under senare år också satsat på bl. a. integrerad landsbygdsutveckling. Swedforest har främst haft uppdrag i u-länder, men företaget säljer också vissa tjänster i Sverige. SwedPower ägs till 55 % av vattenfallsverket och i övrigt av ett kraftföretag och två konsultbolag. SwedPower började sin verksamhet 1977. Bolaget skall i första hand tillhandahålla experter till utländska kraftföretag för tjänstgöring under begränsad tid och förmedla praktisk utbildning vid svenska företag av personal som är anställd vid utländska företag.

Till de planmässiga tjänsteexportörer som varit av intresse för utredningen hör också andra företag och institutioner som antingen säljer tjänster med betydande inslag av förvaltningskunnande eller levererar tjänster



som brukar kombineras med sådant kunnande eller på annat sätt har anknytning till förvaltningen. Hit hör t. ex. Statskonsult International AB, Telub AB, BS-Konsult AB med dess dotterföretag Skandinaviska Projektlednings AB, Studsvik Energiteknik AB, Standardiseringskommissionen i Sverige, Swedec International AB, AB ID-kort, Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning och IVL-Konsult AB, Swecare Foundation samt läkemedelsberedningen.

De *sporadiska tjänsteexportörerna* är affärsverk eller myndigheter med uppdragsverksamhet. Därmed har de möjlighet att disponera intäkter. I gruppen ingår 15–20 myndigheter som är sinsemellan olika både vad gäller typ av tjänster som erbjuds, verksamhetens omfattning, marknadsutsikter och ambitioner för den framtida utlandsverksamheten. Gemensamt för dem är att de hittills satsat små resurser och ringa aktivitet på utlandsverksamhet. En stor del av myndigheterna ligger inom kommunikationsdepartementets område.

*Förfrågningsförmedlarna* skiljer sig från de sporadiska tjänsteexportörerna genom att de inte åtar sig utlandsuppdrag i eget namn. Därmed kan de inte heller sägas vara aktörer på den internationella marknaden. Det stora flertalet myndigheter hör till denna kategori. Främst gäller det helt anslagsfinansierade myndigheter, men i gruppen återfinns också affärsverk och myndigheter med uppdragsfinansierad verksamhet.

De allmänna dragen i den statliga tjänsteexporten kan beskrivas på följande sätt.

Beträffande tjänsteexportens omfattning kan konstateras att av de myndigheter som har möjlighet att sälja tjänster – dvs. ett drygt 80-tal myndigheter med uppdragsverksamhet samt affärsverk – har var fjärde eller sammanlagt 20 myndigheter uppgivit att de hade intäkter av uppdrag i utlandet under budgetåret 1977/78. Intäkterna uppgick till sammanlagt närmare 42 milj. kr. med en stark koncentration till de planmässiga tjänsteexportörerna FFV, SSPA och LMV. De konsultbolag som arbetar i nära anslutning till myndigheter (Swedtel, Swedforest och SwedPower) hade för det verksamhetsår som började 1978 en samlad export på 64 milj. kr. med en kraftig dominans för Swedtel. Exportuppgifterna för övriga hel- och delstatliga bolag är svårare att exakt ange, men utredningen har uppskattat deras export till 27 milj. kr. under 1978.

Detta innebär att den samlade *tjänsteexporten från statliga myndigheter och företag m. m. under 1978 uppgick till ca 133 milj. kr.* Av denna försäljningsvolym svarade myndigheter och bolag med nära knytning till myndigheter för ca 106 milj. kr.

De statliga tjänsterna har ingen klar och entydig profil. De hänför sig dock i första hand till tekniska områden. Tjänster av administrativ och förvaltningsmässig natur är inte lika vanliga. En orsak är att det på tekniska områdena finns ett mer direkt samband mellan tjänsteexport och efterföljande leveranser av varor och utrustning från svensk industri.

Tjänsteexporten i myndighetsform, den ena huvudgruppen, har i allt väsentligt bestått av uppdrag som helt har kunnat utföras i Sverige. För myndigheterna har det till stor del varit fråga om att – på samma sätt som för en svensk kund – utnyttja den egna produktionsapparaten i form av laboratorier, mätutrustning, m. m. Det har alltså varit fråga om en "hem-



mabaserad'' export. Närmare 95 % (39 milj. kr.) av myndigheternas tjänsteexport under 1978 bestod av sådana tjänster. Den andra huvudgruppen, tjänsteexport från statliga bolag, består i högre grad av komplexa tjänster som i varje enskilt fall måste anpassas till en utländsk beställares krav och förutsättningar. De utförs till stor del utomlands hos brukarna.

Även de som köper och finansierar de statliga tjänsterna kan indelas i två huvudgrupper. I den ena huvudgruppen finns kunder i industriländer, som med egna medel köper underhålls- och servicetjänster, provnings-tjänster, m. m., dvs., den typ av tjänster som till stor del levereras av myndigheterna själva. Dessa tjänster köps av både företag och statliga myndigheter.

Den andra huvudgruppen består av kunder i framför allt utvecklingsländer, som beställer kvalificerade rådgivningstjänster av teknisk eller administrativ natur. Kunderna är ofta ministerier och statliga myndigheter. Vissa mottagarländer kan på egen hand finansiera uppdragen – det gäller de s. k. nya industristaterna (NICs – Newly Industrialising Countries) och OPEC-länder, dvs. oljeexporterande länder. I andra länder finansieras insatserna med ett omfattande utvecklingsbistånd. Tyngdpunkten för denna typ av statlig tjänsteexport ligger i Mellanöstern och Afrika. I de aktuella länderna kan engelska användas som arbetsspråk. Bristande språkkunskaper torde vara en av orsakerna till den ringa tjänsteexporten till fransk-, spansk- och portugisisktalande länder. Även det svenska biståndets inriktning på vissa länder har styrt de statliga tjänsteexportörernas marknadsval och arbete i övrigt. Så t. ex. väjde biståndsargument tungt vid beslutet om att bilda Swedtel och SwedPower. Tjänsteexporten består fortfarande till väsentlig del av uppdrag som finansieras med svenska bilaterala biståndsmedel: Swedtel, Swedforest och SwedPower har närmare 40 % av sin omsättning i sådana uppdrag.

Utredningen kompletterar sin karakteristik av den hittillsvarande tjänsteexporten med att redovisa myndigheternas planer för framtiden. De intressantaste myndigheterna i detta sammanhang är de som har en outnyttjad potential av kunskap och resurser som är av intresse för marknaden dvs. de sporadiska exportörerna och förfrågningsförmedlarna. I vissa fall finns klara indikationer på att dessa har en betydande internationell marknad. De är intresserade av att under vissa förutsättningar engagera sig i en mer planmässig tjänsteexport. Ett uttryck för myndigheternas intresse är att några av dem i samarbete med konsultexportutredningen närmare undersökt förutsättningarna för försäljning av tjänster till utlandet. Statens järnvägar (SJ), vägverket, luftfartsverket och patentverket har genomfört sådana studier. Större projekt har behandlat Sveriges geologiska undersökning, lantbrukssektorn (i samarbete med framför allt Sveriges lantbruksuniversitet men också andra myndigheter inom sektorn) samt sektorn mindre och medelstor industri, där representanter för bl. a. statens industriverk och Utvecklingsfonden i Stockholms län har medverkat. Andra aktivt intresserade myndigheter är t. ex. flygtekniska försöksanstalten, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, statens väg- och trafikinstitut, statens geotekniska institut, statistiska centralbyrån och civilförsvarsstyrelsen.

Förutom direkt tjänsteexport med utlandsanknytning ägnar sig myndig-



heterna också åt andra aktiviteter som kan befrämja tjänsteexporten:

- Många myndigheter deltar i internationellt samarbete inom fackområdet. Genom detta samarbete kan svenska representanter knyta värdefulla kontakter m. m.
- Under årens lopp har åtskilliga statstjänstemän skaffat sig internationella erfarenheter genom arbete i biståndsverksamhet i internationella organ och i utvecklingsländer eller genom tjänstgöring i utlandsverksamma konsult- och tillverkningsföretag.
- Vissa statliga organ är engagerade i utbildnings- och stipendiatverksamhet som innebär att svenskar får möjlighet att vistas i andra länder eller att personer från andra länder får vistas i Sverige under viss tid. Ett sådant internationellt utbyte kan på sikt förväntas öka intresset för de tjänster och varor som Sverige kan exportera.

### *Marknads- och konkurrensförutsättningar*

Den internationella efterfrågan på konsulttjänster ökar, konstateras i *kapitel 4*. Den typ av tjänster som efterfrågas och som statliga tjänsteexportörer har möjlighet att utföra kan i korthet karakteriseras på följande sätt:

- Planering och reglering av hela samhällssektorer, t. ex. kommunikationer, utbildningsväsende, socialförsäkringar.
- Projektidentifiering och förstudier rörande konkreta utvecklingsprojekt inom den offentliga sektorn, t. ex. vägar och sjukhus.
- Planering och införande av system inom olika fackområden av typ meteorologi- och hydrologitjänster, viss mineralprospektering, folkbokföring, bil- och körkortsregister, civilförvar, m. m.
- Planering och genomförande av grundutbildning, tillämpad utbildning och forskning.
- Drift och underhåll av anläggningar inom den offentliga sektorn, exempelvis kommunikationssystem och sjukvårdssystem.
- Uppbyggnad av offentliga institutioner för planering, förvaltning och kontroll, s. k. institutionsuppbyggnad.

Utan att i detalj bedöma marknadsutsikterna för enskilda tjänster gör utredningen en allmän genomgång av förutsättningarna för statlig tjänsteexport på olika delmarknader.

*Offentliga och privata organ i i-länder* är och förväntas förbli viktiga kunder för vissa provningstjänster, underhållstjänster och liknande. En mer målmedveten utlandssatsning från myndigheternas sida bör kunna leda till avsevärt ökade exportvolymmer. Däremot synes förutsättningarna för att sälja komplexa tjänster i form av utredningsuppdrag o. d. vara sämre.

*Offentliga organ i vissa u-länder* bedöms utgöra en betydelsefull och allt viktigare marknad för tjänster från statliga myndigheter och bolag. Det gäller särskilt NIC-länderna, OPEC-staterna där dock konkurrensen hårdnar och vissa andra s. k. medelinkomstländer.



*SIDA* och det utvecklingsbistånd som *SIDA* administrerar har som framgått haft en viktig roll för framväxten av den statliga tjänsteexporten. Svenska exportörer har goda förutsättningar att konkurrera om uppdrag inom ramen för det svenska biståndet. *SIDA*:s upphandling av svenska konsulttjänster uppgick budgetåret 1978/79 till 126 milj. kr. Flera faktorer talar för att konsulter kommer att anlitas i ökad utsträckning i biståndsarbetet i framtiden och för att *SIDA* även framgent har en mycket central plats som köpare och förmedlare av tjänster från statliga myndigheter och bolag.

Av övriga svenska biståndsfinansierade organ är utbildningsberedningen av störst intresse i detta sammanhang. De typer av insatser som beredningen administrerar är till stor del sådana som kan utföras av offentliga institutioner. Det gäller såväl utbildningsinsatser som institutions-samarbete samt i viss utsträckning förinvesteringsstudier. Beredningen kan också spela en roll som förmedlare av tjänster från den statliga sektorn i Sverige genom att den ofta finns företrädd vid de möten som hålls inom ramen för Sveriges samarbetsavtal med vissa länder. Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund) köper externa tjänster i betydligt mindre utsträckning än utbildningsberedningen men kan väntas vara intresserad av tjänster från vissa hel- och delstatliga organ på industriområdet.

*Svenska konsultföretag* kan spela en viktig roll för de statliga tjänsteexportörerna, t. ex. genom att anlita statliga organ som underkonsulter eller som samarbetspartners på utlandsmarknaden. En enkät till de tekniska konsultföretagen visar att samarbetet hittills har varit ringa men omfattat nyckelområden där den statliga samarbetspartnern haft unik kompetens. De tekniska konsultföretagen är positiva till att även i fortsättningen samarbeta med statliga tjänsteexportörer. Konsulterna bedömer att ett samarbete kan ge flera positiva effekter.

När svenska entreprenad- och tillverkningsföretag har anlitat tjänster från den statliga sektorn har det hittills skett i tämligen oorganiserade former. Företagen har i många fall varit hänvisade till att enskilda specialister tagit tjänstledigt för att delta i företagets exportprojekt. När exporten i allt högre grad utgörs av större, sammansatta leveranser där varor och tjänster blandas, blir dock medverkan av statligt kunnande särskilt angeläget. Nämnden för Svensk Projektexport bör kunna fungera stödjande och stimulerande för att få de statliga myndigheterna att engagera sitt kunnande och sin kapacitet i enlighet med företagets önskemål.

*FN-organen* anlitar konsulter inom ramen för det tekniska bistånd som ges till utvecklingsländer. *FN*:s utvecklingsprogram, *UNDP*, är *FN*-systemets samordnade organ för det tekniska biståndet och har en budget som ungefär motsvarar *SIDA*:s anslag. *FN*:s bistånd sker till stor del med hjälp av enskilda experter, även om det finns tecken som tyder på ett ökat utnyttjande av konsulter. Att Sverige är en av de större bidragsgivarna till såväl *UNDP* som andra *FN*-fonder avspeglas inte i *FN*-organens upphandling av varor och tjänster i Sverige. Man är emellertid från både *FN*-organens och svensk sida angelägen om att öka Sveriges andel av den totala upphandlingen via *FN*-systemet. Utgångsläget för svenska företag som önskar sälja varor och tjänster till *FN*-organen bör följaktligen vara



gynnsamt. Trots detta kommer den del av FN-organens upphandling som kan falla på Sverige att bli volymmässigt tämligen liten även framöver. Men FN-uppdrag är intressanta genom att de ofta är det första steget i förverkligandet av större projekt och därför kan röja väg för senare försäljning av svenska tjänster och varor.

Den upphandling som görs direkt av eller med lån från *Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna* (Interamerikanska utvecklingsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken och Afrikanska utvecklingsbanken) gäller i huvudsak kapitaltunga projekt där svenska statliga tjänsteexportörer har svårt att hävda sig. Vissa undantag finns dock. Så t. ex. torde utsikterna vara relativt goda att konkurrera om konsultuppdrag som finansieras av Afrikanska utvecklingsbanken. Utvecklingsbankerna disponerar i allmänhet medel för tekniskt bistånd till låntagarna. Dessa medel bör kunna generera en efterfrågan som statliga tjänsteexportörer har förutsättningar att tillgodose.

Utredningens slutsats av genomgången är att den huvudsakliga marknaden för de tjänster som statliga tjänsteexportörer kan erbjuda torde ligga hos offentliga förvaltningar i u-länderna, även om upphandling och finansiering i många fall handhas av andra instanser.

Konkurrensförhållandena på den internationella marknaden skiftar. Den del av marknaden som är lättast tillgänglig är givetvis den svenska bilaterala biståndsverksamheten samt den efterfrågan som kanaliseras via svenska exportföretag. För den del av marknaden i övrigt som är öppen för svenska tjänsteexportörer är den internationella konkurrensen vanligtvis mycket hård. Referenser, konsortiebildningar, ekonomisk och kulturell närhet, pris, finansiering och teknisk kvalitet än några av de faktorer som påverkar konkurrensläget. På flera av dessa punkter har svenska konsulter konkurrensfördelar. Det konkurrensmedel som trots dessa nackdelar har gett exportframgångar har varit kvalitet, helst manifesterad i referensanläggningar. En hög kvalitet på de uppdrag som genomförs torde även i fortsättningen bli det konkurrensmedel som svenska konsulter – vare sig de är statliga eller icke statliga – i första hand måste förlita sig på.

### *Statlig tjänsteexport i andra länder*

Kunnande i den statliga förvaltningen används i exportsammanhang i flera länder. I *kapitel 5* redogörs för förhållandena i Västtyskland, Frankrike, Nederländerna, Irland, Danmark, Norge och Finland.

I de studerade länderna arbetar man enligt endera av två modeller. Den första modellen, som valts i Frankrike och Irland och föreslås i Finland, innebär att de statliga organen på egen hand eller i samarbete med exportindustrin aktivt för ut sitt kunnande till marknaden. Den andra modellen – mer eller mindre utpräglad i Västtyskland, Nederländerna, Norge och Danmark – består i att de statliga myndigheterna ställer resurser till exportföretagens förfogande. Däremot uppträder de i allmänhet inte själva som självständiga exportaktörer.

Den bilaterala biståndsverksamheten är en viktig avnämare i samtliga



länder. I några länder tycks det tekniska biståndet i realiteten vara bundet till leveranser från inhemska konsulter.

I samtliga de studerade länderna framhålls såväl de statliga som de privata konsulternas roll som vägröjare för annan export. I vissa länder (t. ex. Västtyskland och Frankrike) binds ofta tjänsteleveranser och efterföljande export av varor och utrustning samman, medan konsulterna i andra länder arbetar på en mer oberoende basis i förhållande till hårdvaruleverantörerna.

I de fall då statliga myndigheter eller hel- eller delstatliga bolag själva fungerar som exportaktörer och arbetar på en utländsk marknad drivs verksamheten i de olika länderna oftast med krav på lönsamhet. I de fall statliga myndigheter endast ställer resurser till exportföretagens förfogande sker detta däremot utan krav på lönsamhet för myndigheternas del. Oftast får de dock täckning för sina direkta kostnader.

### *Förutsättningar för den framtida verksamheten*

*Kapitel 6* inleds med en diskussion om villkoren för den statliga tjänsteexporten i framtiden.

De statliga myndigheterna har i allt väsentligt sina uppgifter inom landets gränser och arbetar i många fall på icke marknadsmässiga villkor. Av detta följer att man – trots den sakkunskap som finns – får räkna med betydande brister i de kompetensmässiga förutsättningarna för tjänsteexport. På ett generellt plan kan man peka på följande väsentliga svagheter:

- bristande internationell erfarenhet
- otillräcklig kommersiell inriktning
- outvecklad "entreprenöranda"
- otillräckliga språkkunskaper

En framkomstväg för att råda bot på problemen är organiserade utbildnings- och förberedelseinsatser av olika slag. I dag saknas emellertid ett utbildningsutbud som helt kan tillgodose de krav som ställs och som är tillräckligt flexibelt och lätt tillgängligt. En särskild utredning, u-landsutbildningsutredningen (Dir. 1979: 53), har till uppgift att föreslå åtgärder för en förbättrad förberedelseutbildning inför u-landstjänst. Utredningen förutses utmyнна i förslag till utbildningsinsatser som bl. a. vänder sig till konsulter och andra tjänsteexportörer.

För att tillägna sig nödvändiga internationella erfarenheter och kommersiella kunskaper är man emellertid, vid sidan av utbildningsinsatser, i stor utsträckning hänvisad till att steg för steg lära av egna framgångar och misslyckanden. Det kan innebära att oerfarna tjänsteexportörer inledningsvis ägnar sig åt underleveranser till svenska företag som agerar på utlandsmarknaden, för att efter hand börja agera mer självständigt på marknaden. En annan möjlighet är att utifrån knyta personer med kommersiell internationell erfarenhet till en tjänsteexporterande myndighet eller ett tjänsteexporterande bolag eller att i en eller annan form samarbeta med redan etablerade exportörer.

Förutsättningarna för tjänsteexport begränsas också av villka resurser myndigheterna kan avvara för denna verksamhet. Det är svårt att i objek-



tiva termer klarlägga huruvida myndigheterna har tillgänglig kapacitet för sådan verksamhet. Vissa myndigheter med till synes begränsad kapacitet kan bedöma tjänsteexport som en så intressant verksamhet, t. ex. för att få till stånd ledarutveckling eller ökade exportintäkter, att de gör en avvägning som ger tjänsteexporten möjligheter att utvecklas. Andra myndigheter kan i en liknande avvägningssituation komma till en annan slutsats. Om efterfrågan ökar och verksamheten växer, kommer dock de disponibla resurserna förr eller senare att bli otillräckliga och ytterligare resurser måste tillföras. För att möjliggöra en sådan tillväxt är det angeläget att *myndigheterna få frihet att i smidiga former knyta personal och andra resurser till sig utifrån i den takt som verksamhetens ekonomi tillåter.*

En ytterligare faktor av betydelse för tjänsteexporten är hur gränserna dras gentemot andra verksamheter i myndigheterna.

Verksamheter som klart ligger vid sidan av tjänsteexporten är de aktiviteter som vissa myndigheter har utomlands som en del av sina instruktionsenliga uppgifter. För vissa aktiviteter – exempelvis forsknings- och utvecklingssamarbete, utbyte av stipendiater och erfarenhetsutbyte – är gränsdragningen inte lika klar. En prövning måste då göras i varje enskilt fall med hänsyn tagen till det internationella klimatet för att kommersialisera tjänsteutbytet inom området i fråga. Viss försiktighet bör iakttas med att kommersialisera denna typ av tjänster.

En annan verksamhet som ligger vid sidan av statlig tjänsteexport är enskilda statstjänstemäns engagemang i internationell biståndsverksamhet. Statsmakterna har i en förordning ställt sig positiva till denna typ av insatser.

En central gränsdragningsfråga gäller den roll tjänsteexporten kan få tillåtas spela i förhållande till myndigheternas ordinarie uppgifter. Avvägningsproblem kan uppstå och risker för att utlandsverksamheten inkräktar på myndighetsuppgifterna. Utredningen anser att vid en avvägning mellan olika intressen måste varje verksamhetsledning prioritera de uppgifter som regering och riksdag specifikt ålagt myndigheten.

Utredningen gör följande allmänna bedömning av framtidsutsikterna för den statliga tjänsteexporten.

På marknadssidan finns en potential för tjänster som har sitt ursprung i statliga verk och myndigheter i Sverige. Trots att vissa marknader är stängda för svenska leverantörer om inte biståndsfinansiering kan erbjudas eller av politiska, militärstrategiska eller andra skäl, finns en stor internationell marknad som fungerar på kommersiella villkor och som är intressant för oss. Slutsatsen blir att exporten av statliga tjänster kan ökas, på vissa områden i snabb takt.

På utbudssidan finns hos myndigheterna en i huvudsak positiv inställning till att exportera tjänster i större skala och i mer planmässiga former. Detta är en nödvändig förutsättning för att en satsning på utlandsmarknaden skall bli framgångsrik. Till bilden bör dock fogas de kompetens- och kapacitetsproblem som beskrivits.

Detta innebär sammantaget att för många statliga myndigheter är det ointressant att på egen hand bearbeta den internationella marknaden. Framför allt kommer de att finna det olönsamt. I den mån de över huvud taget engagerar sig i tjänsteexport torde det bli fråga om att utföra tjänster



åt SIDA och andra biståndsfinansierade organ eller att fungera som underleverantörer till svenska konsulter och hårdvaruexportörer. För vissa myndigheter bjuder direktförsäljning till den internationella marknaden stora möjligheter. Det är dock osäkert hur många statliga tjänstexportörer som kan bli lika framgångsrika som Swedtel, som i dag är Sveriges näst största konsult på den internationella marknaden. Antagligen är det fråga om några få. I gruppen närmast under, dvs. de myndigheter som har goda men inte lika goda marknadsförutsättningar, kan kanske en handfull myndigheter nå en volymmässigt intressant försäljning.

Exporten av tjänster från statliga verk och myndigheter kan aldrig i sig bli en betydande del av svensk export. Däremot kan försäljning av statliga tjänster i kombination med hårdvara, särskilt i form av systemleveranser, ge resultat som är intressanta ur bytesbalanssynpunkt.

### *Verksamhetens inriktning*

Vilken inriktning bör då den statliga tjänsteexporten ha? Utredningen renodlar två alternativa huvudstrategier. Enligt den ena spelar den statliga sektorn en passiv roll utan att själv vara aktör på exportmarknaden. Initiativet för exporten läggs helt på företagen. I den mån de behöver utnyttja den statliga sektorns kompetens för att möta marknadens önskemål, har de 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 som exportförsäljare av tjänster. Det statliga kunnandet förs målmedvetet ut till marknaden. Kunderna kan vara organ i andra länder men också svenska industriföretag och konsulter, SIDA, m. fl. Verksamheten bedrivs inom ramen för myndigheterna eller i särskilda för ändamålet bildade bolag. Olika former av samarbete med industriföretag och konsulter är tänkbara. Utredningen har funnit övervägande skäl för att statsförvaltningen som huvudlinje bör fylla en *aktiv roll* som exportförsäljare av tjänster. Flera skäl redovisas för att denna inriktning bör ge de mest positiva effekterna på bytesbalansen.

Utredningen anger några huvuddrag i en strategi för aktiv tjänsteexport.

Verksamheten bör vara *marknadsorienterad*. Ett bärande inslag i affärsidén för den statliga tjänsteexporten är visserligen att den så långt möjligt skall bygga på de resurser och den sakkunskap som redan finns i den statliga sektorn. Men det innebär inte att den skall bestå av ett direkt överförande av svenska system till utländska kunder. Framgångsrik affärsverksamhet kräver en medveten marknadsorientering. Det innebär bl. a. att resurser måste avsättas för att bevaka och bearbeta marknaden.

Verksamheten bör bedrivas med *nära anknytning till resursbasen*. Det kan innebära en verksamhet driven i myndighetsform eller, om den sker i bolagsform, i nära anslutning till myndigheterna. Däremot kan den nära anknytningen svårligen uppnås inom ramen för en centraliserad organisation för statlig tjänsteexport. Den nära anknytningen ger möjligheter till ett fruktbarande växelspel mellan utlandsaktiviteterna och de ordinarie myndighetsuppgifterna. Därigenom skapas bl. a. förutsättningar för att bygga



in de incitament för myndigheterna och deras anställda som är nödvändiga för att tjänsteexporten skall bli framgångsrik.

Verksamheten bör vara *flexibel*. Den existerande och potentiella marknaden för de tjänster som den statliga sektorn kan erbjuda är mångfaceterad. Även på utbudssidan är bilden splittrad. Vad som krävs är därför beredskap och resurser att från olika såväl statliga som icke statliga organ snabbt kunna kombinera ett tjänsteutbud som i varje enskilt fall möter uppdragsgivarnas önskemål.

Tjänsteexportörerna bör få *stöd och rådgivning* i sin verksamhet. Dessutom behöver myndigheterna och bolagen stimulans till samverkan i syfte att skära ned kostnader och ta till vara erfarenheter från varandra.

Utredningen anger några riktlinjer i en strategi med dessa allmänna grundelement.

Vad beträffar vilka marknader och kunder som de statliga tjänsteexportörerna bör välja att bearbeta konstaterar utredningen att detta varken är möjligt eller lämpligt att centralt fastlägga. Tjänsteexportörerna bör således ha *stor frihet att välja marknader*. I princip skall tjänsteexporten kunna avse både i-länder och u-länder. Vid sitt val av marknader bör dock såväl myndigheter som bolag agera på ett sätt som inte strider mot svenska utrikespolitiska intressen.

Utredningen konstaterar att den statliga sektorn agerar som tjänsteexportörer i olika skepnader. Tre huvudgrupper kan urskiljas, nämligen

- myndigheter som för ut sitt kunnande till marknaden via särskilda för ändamålet inrättade bolag,
- myndigheter som i eget namn säljer tjänster,
- myndigheter som ställer resurser till förfogande men inte i egen kapacitet engagerar sig i uppdrag.

De olika modellerna har både för- och nackdelar. Det förfaringsätt som innebär att myndigheterna ställer resurser till förfogande genom t. ex. tjänstledigheter har dock avgörande svagheter ur flera aspekter för alla inblandade parter. Utredningen anser därför att statliga myndigheter antingen bör *sälja tjänster i eget namn eller via bolag i anslutning till myndigheterna*. Däremot bör myndigheterna, i enlighet med gällande bestämmelser på området, vara återhållsamma med att bevilja tjänstledighet för anställning i enskild eller kommunal tjänst.

Valet av verksamhetsform för den statliga tjänsteexporten kan enligt utredningens mening begränsas till två huvudalternativ, nämligen aktiebolagsformen och myndighetsformen. En genomgång av innebörden av alternativen visar att myndighetsformen inte är lämpad för kommersiell utlandsverksamhet. Utredningens slutsats är därför att *aktiebolagsformen bör väljas* när utlandsverksamheten bedöms kunna få viss omfattning och kunna bedrivas kontinuerligt och planmässigt

Enligt utredningens direktiv skall den statliga tjänsteexporten drivas med krav på lönsamhet. Utredningen anser att statliga tjänsteexportörer bör prissätta sina tjänster med *krav på lönsamhet totalt sett*. För myndigheter som ägnar sig åt tjänsteexport bör lönsamhetskravet innebära att intäkterna från utlandsverksamheten dels täcker marknadsföringskostnader, lönekostnader, offertkostnader, förlustuppdrag och andra rörliga



kostnader, dels ger ett bidrag till täckandet av de fasta kostnaderna i myndighetens verksamhet. Om verksamheten bedrivs i bolagsform bör sedvanliga företagsekonomiska lönsamhetskriterier tillämpas.

När lönsamhetskravet skall uppfyllas i praktiken behövs ytterligare några preciseringar. För verksamhet som bedrivs i bolag i anslutning till myndigheterna, anser utredningen att lönsamhet bör krävas i bolagens arbete på marknaden men däremot inte i myndigheternas utlåning av personal och andra resurser till bolagen. För denna utlåning bör myndigheterna dock få täckning för de särkostnader som är förknippade med utlåningen. När uppdragsmyndigheter bedriver tjänsteexport i myndighetsform är det motiverat att göra en redovisningsmässig bodelning mellan utlandsverksamheten och den inhemska verksamheten. En sådan bodelning bör även övervägas av de affärsverk som inom affärsverksramen driver utlandsverksamhet i större omfattning.

I syfte att få igång mer omfattande utlandsverksamhet diskuterar utredningen åtgärder som ger *ekonomisk stimulans till tjänsteexport*. Enligt utredningens mening bör myndigheter som har intäkter av tjänsteförsäljning till utlandet i huvudsak få disponera dem på egen hand. Närmare föreskrifter får meddelas av regeringen. Myndigheter som lånar ut personal och andra resurser till utlandsverksamma bolag föreslås få en schablonersättning från det företag som tar i anspråk resurserna. Avgiften bör täcka både myndigheternas extrakostnader för att avvara personal och ge visst ekonomiskt incitament till dem. Ersättningen, som förslagsvis kan uppgå till 1 000–2 000 kr. per personmånad, skall erläggas även av icke myndighetsanknutna företag.

En fråga som aktualiseras när statliga myndigheter skall engagera sina resurser i en exportverksamhet är huruvida myndigheterna skall ge alla konsulter, tillverkningsföretag m. fl. tillfälle att utnyttja den statliga sektorns resurser eller om dessa resurser skall förbehållas endast vissa intressenter inom ramen för ett långtgående samarbete. Utredningens grundinställning är att *kunnandet i de statliga myndigheterna i princip bör vara tillgängligt för alla svenska företag*. Denna huvudregel innebär att statliga myndigheter inte bör samarbeta med någon eller några privata intressenter på ett sådant sätt att andra företag och organ därigenom systematiskt utesluts från kunnandet i den statliga sektorn.

Med utgångspunkt i de principer som etablerats på den internationella konsultmarknaden diskuteras ingående vilka affärsprinciper som bör vara vägledande för den statliga tjänsteexporten. Två huvudalternativ prövas. Det ena, ett s. k. tjänstealternativ, innebär försäljning av tjänster i en verksamhet som inte är knuten till hårdvaruintressen. Det andra alternativet, ett s. k. systemalternativ, innebär att tjänster och varor säljs som system inom ramen för ett fast och långsiktigt samarbete mellan varu- och tjänsteproducenter. Utredningens samlade bedömning av de båda alternativens för- och nackdelar är att den statliga sektorns know-how f. n. i allmänhet bäst utnyttjas i det s. k. tjänstealternativet. Man bör alltså i första hand inrikta sig på att *sälja av hårdvaruintressen obundna tjänster*, vilket innebär att långsiktiga bindningar mellan statlig tjänsteförsäljning inom ett område och försäljning av t. ex. varor inom samma område bör undvikas.



Ägandet av bolag som enbart säljer tjänster kan utformas på olika sätt. Om den statliga sektorns know-how är kärnan i verksamheten, är det rimligt att staten har ett avgörande inflytande över bolaget. I de fall den statliga sektorn bara representerar en del av ett integrerat kunskapsområde, finns goda skäl för att även andra huvudmän än staten står som ägare. Någon av intressenterna bör ha ett dominerande ägarinflytande för att verksamheten skall kunna drivas effektivt. Flera skäl – värdet av officiell prägel på u-landsmarknaderna m. m. – kan tala för att ägardominansen bör ligga hos staten. Däremot är utredningen mycket tveksam till att staten delar ägandet med andra, om skälet för att ta in andra delägare är att knyta internationell kommersiell erfarenhet till ett bolag. Den eftersökta kompetensen finns nämligen ofta i företag som är potentiella konkurrenter och som kan hämma företagets utveckling om de får ägarinflytande. Risken finns också att vissa privata intressenter får ett faktiskt monopol på den statliga sektorns kunnande inom ett visst område. Behovet av internationell kommersiell kompetens på företagsledningsnivå tillgodoses enligt utredningens mening bäst genom en medveten personalrekrytering och styrelserepresentation utan inbyggd ägarkonflikt.

I ett bolag eller liknande som är inriktat på försäljning av system eller paket, innehållande mjukvara från bl. a. den statliga sektorn och hårdvara från annat håll, är det naturligt att ägandet är delat mellan huvudintressenterna. I en sådan verksamhet bör finnas klara gränser för bolagets och huvudmännens verksamhetsområden. Vidare bör verksamheten arrangeras på ett sådant sätt att den statliga resursbasen aktiveras.

Genom att de statliga myndigheterna och bolagen på egen hand aktiverar sig som tjänsteexportörer och aktivt marknadsför sina tjänster uppnås enligt utredningens mening de gynnsammaste resultaten för den samlade svenska exporten, bl. a. genom att de då kan dra vinning av de konkurrensfördelar som en statlig organisation har på vissa exportmarknader. Risken för konkurrens med icke statliga exportörer är liten, eftersom de statliga tjänsterna ofta saknar motsvarigheter i Sverige. Ambitionen för de statliga tjänsteexportörerna bör dock inte vara ett konkurrera utan att *samverka med andra exportörer*, där så är lämpligt för svensk export.

### *Åtgärder för att underlätta tjänsteexport i myndighetsform*

Trots bolagsformens klara fördelar finns flera skäl som talar för att tjänsteexport även framgent kommer att bedrivas i myndighetsform i många fall. I *kapitel 7* diskuteras och ges förslag till hur administrativa, juridiska och andra problem i myndigheternas utlandsverksamhet skall lösas.

För vissa av de frågor som aktualiseras vid myndigheters export av tjänster föreslår utredningen att regeringen utfärdar en *förordning med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet*. Förordningen som återfinns i bilaga I till betänkandet, föreslås gälla vissa, särskilt angivna myndigheter. Genom förordningen erhåller myndigheterna de direktiv som ger dem rätt att åta sig mer omfattande uppdrag utomlands.

Dessa myndigheter uppmanas att aktivt marknadsföra sina tjänster för utlandsmarknaden. De avtal som de ingår med svenska eller utländska



kunder om utförandet av tjänster bör slutas på affärsmässiga villkor, enligt författningsförslaget.

En myndighet som har sålunda rätt att träffa avtal i utlandet torde också i allmänhet få träffa avtal med företrädare för regering eller statlig myndighet i annat land. Förutsättningen är dock att överenskommelsen är av *privaträttslig natur*, dvs. ett vanligt civilrättsligt avtal som sluts på kommersiella villkor och som lika gärna skulle kunna ingås av en enskild person som av den svenska myndigheten. Myndigheten agerar då inte i första hand som företrädare för staten utan som vilket privaträttsligt rättssubjekt som helst. En överenskommelse som är av *offentligrättslig* karaktär och avser "för riket bindande internationell överenskommelse" skall däremot ingås av regeringen, i vissa fall efter att riksdagens godkännande har inhämtats. I regel torde det inte vålla några större problem att avgöra om ett avtal är av offentligrättslig eller privaträttslig natur. I förslaget till förordning anges att myndighet skall underrätta utrikesdepartementet eller svensk beskickningschef i land där myndigheten utför uppdrag, om fråga uppkommer som kan vara av betydelse för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation.

Med hänsyn till de speciella villkor som gäller vid myndigheters kommersiella verksamhet i utlandet föreslås särskilda regler för försäkring av egendom som tillhör staten.

I vissa fall kan en myndighet behöva stationera personal utomlands för fullgörandet av ett uppdrag. Eftersom det är angeläget att beslut om stationering och om villkoren för tjänstgöringen kan ske snabbt och i smidiga former har i den sista paragrafen i författningsförslaget getts möjlighet för myndigheterna att besluta om att tjänsteman får stationeras på ort utom landet i samband med ett uppdrag.

Utredningen anger drygt 20 myndigheter som föreslås omfattas av den aktuella förordningen.

Förutom de frågor som föreslås bli reglerade i förordningen, behandlar utredningen även vissa andra frågor som berör exporten av tjänster i myndighetsform.

I fråga om myndigheters möjligheter att *medverka i s. k. joint ventures* med enskilda bolag konstateras att en myndighet har rätt till detta, om myndighetens ansvar i samarbetet är klart avgränsat till de tjänster myndigheten själv svarar för och det inte är fråga om en bolagsbildning. I annat fall krävs godkännande av regering och riksdag.

På samma sätt som myndigheterna har rätt att *sekretessbelägga handlingar* i sin uppdragsverksamhet för enskilda, torde de ha rätt att göra det i uppdrag som avser utländska medborgare. Även en utländsk myndighet som ingår ett affärsavtal med en svensk myndighet torde, enligt utredningens mening, kunna omfattas av dessa sekretessbestämmelser, såvida avtalet är av privaträttslig natur.

Den vanligaste formen för utlandstjänstgöring i samband med myndigheternas export av tjänster är utrikes förrättning. I de fall myndigheterna kan besluta om utrikes förrättning disponerar de särskilda medel för ändamålet. Oftast finns begränsande föreskrifter i regleringsbrev. Utredningen anser att inskränkningarna bör tas bort. *Myndigheterna bör få rätt att*



*besluta om utrikes förrättning*, förutsatt att kostnaderna finansieras av intäkter från utlandsverksamheten.

Utredningen tar också upp frågan om i vilken utsträckning som statsanställd personal bör medges tjänstledighet med C-avdrag (fullt avdrag på lönen) för tjänstgöring i aktiebolag eller hos andra juridiska personer som bedriver export av tjänster. Huvudregeln är att återhållsamhet bör iakttas i fråga om att bevilja tjänstledighet för innehav av enskild eller kommunal anställning. Från denna huvudregel görs undantag, bl. a. för ledighet för anställning i Swedec International AB och Statskonsult International AB. Utredningen anser att en preferensbehandling är motiverad även i andra fall, när följande kriterier är uppfyllda. Det bör vara fråga om aktiebolag eller andra juridiska personer som bedriver export av tjänster och i vilka staten har ett väsentligt intresse. *Bestämmelserna i cirkuläret om tjänstledighet med C-avdrag, m. m. bör ändras i enlighet härmed.*

Statliga myndigheter som bedriver kommersiell utlandsverksamhet får enligt gällande skattebestämmelser betydande konkurrensnackdelar jämfört med t. ex. aktiebolag med motsvarande verksamhet. Utredningen föreslår dock *ingen ändring av skattebestämmelserna*. Om det blir aktuellt för en myndighet att exportera tjänster som medför att personal måste vistas utomlands i minst ett år bör i stället åtgärder vidtas som innebär att exporten kan ske i bolagsform.

Finansieringen av tjänsteexport i myndighetsform kan i vissa fall vålla problem. Olika problem analyseras och förslag redovisas över vilka anslagstekniska och redovisningsmässiga åtgärder som bör vidtas i olika situationer. För det fall myndigheterna behöver ytterligare resurser utöver normalt budgeterade anslagsmedel är det oftast olämpligt att utnyttja enbart en myndighets ordinarie anslag. Sådana insatser bör enligt utredningens mening i stället finansieras genom ett särskilt *anslag för utvecklandet av tjänsteexport vid statliga myndigheter*. Anslaget bör utbetalas i form av lån till myndigheterna på villkor som blir beroende av hur resurserna skall användas. Anslaget föreslås, i ett inledningsskede när verksamheten byggs upp, uppgå till *3 milj. kr. per år*.

### *Verksamhetens organisation och arbetsformer*

*Kapitel 8* inleds med en allmän diskussion om var i den statliga sektorn som det finns anledning att förstärka exportinsatserna. Diskussionen förs med utgångspunkt i hur efterfrågestrukturen och utbudsstrukturen ser ut för olika typer av tjänster.

### *Åtgärder avseende vissa myndigheter och bolag*

Utredningen diskuterar konkreta åtgärder inom avgränsade områden. Några av de redan etablerade bolag som arbetar med anknytning till statsförvaltningen behandlas.

Vad gäller *Swedtel* noterar utredningen att företagets verksamhet har varit framgångsrik hittills och att företaget bedöms ha goda möjligheter att



hävda sig även framöver. Förslag om långtgående förändringar är knappast motiverade.

Dock föreslås att Swedtel bör vara oförhindrat att arbeta i andra länder än utvecklingsländer. Det allmänna lönsamhetsmål, som utredningen föreslagit, bör gälla även Swedtel och ersätta det snävare avkastningsmål som Swedtel hittills haft som en följd av företagets tolkning av förarbetena till riksdagens beslut om Swedtels bildande.

Utredningen föreslår vidare att Swedtel breddar sitt utbud och kompletterar det med tjänster inom postområdet. Post- och televäsendet är i flertalet länder, i motsats till Sverige, samordnade i en och samma organisation. Från sina motparter i ministerier och myndigheter, som alltså ofta har ansvaret för både tele- och postfrågor, har Swedtel allt som oftast fått förfrågningar om att göra insatser på postområdet men inte kunnat ta sådana uppdrag, eftersom man saknar erfarenheter av posthantering. Inom postverket är man positiv till ett närmare samarbete och diskussioner har inletts mellan parterna om formerna för försäljning av posttjänster inom ramen för Swedtels verksamhet.

*Swedforest* satsade under de första åren på tillväxt framför lönsamhet och har nu en konsultverksamhet som är väl etablerad på marknaden. Den snabba expansionen har emellertid också lett till finansiella och lönsamhetsmässiga problem. Dessutom har företaget under senare år blivit alltmer beroende av en enda kund, SIDA, men strävar medvetet efter att vidga kundkretsen. Dessa problem bör enligt utredningens mening föranleda *Swedforest* att under medverkan av företagets huvudmän mer ingående pröva företagets framtida verksamhet. Prövningen bör avse företagets affärsidé vad gäller verksamhetsinriktningen, marknadsförutsättningarna, den resurs- och kunskapsmässiga anknytningen till ägarna domänverket och AB Statens skogsindustrier, m. m. Som en följd därav bör också andra frågor aktualiseras, t. ex. behovet av kapital för den framtida verksamheten.

*SwedPowers* verksamhet har utvecklats långsamt sedan starten. Det har skett i enlighet med styrelsens önskemål och bl. a. som en följd av svårigheterna att rekrytera personal till uppdragen från Vattenfall och övriga delägare. Någon aktiv marknadsbearbetning har inte skett och bolaget har saknat egen verkställande ledning. Inom företagets styrelse bedömer man nu möjligheterna till expansion av verksamheten under de närmaste åren som relativt gynnsamma.

Utredningen efterlyser snara åtgärder i syfte att stärka *SwedPower* och att skapa förutsättningar för en mer expansiv utveckling i framtiden. Utredningen ser därför med stor tillfredsställelse att styrelsen nu beslutat att rekrytera en egen verkställande direktör för bolaget. Men även andra åtgärder kan behöva vidtas och då inom ramen för en samlad strategi för *SwedPowers* fortsatta verksamhet. I styrelsens arbete på en sådan strategi bör bl. a. behovet av resursförstärkning i form av kapital och personal prövas, liksom möjligheterna att underlätta rekrytering av personal från Vattenfall.

Utredningen tar också upp frågan om ägarstrukturen i *SwedPower*. Utredningen har inga principiella invändningar mot att kraftföretaget *Syd-kraft* står som delägare till *SwedPower* vid sidan av Vattenfall. Att konsult-



företagen VBB AB och Bergman & Co AB (BECO) är delägare inbjuder dock till problem. Det faktum att de båda konsultbolagen och Vattenfall har en kompetens som delvis överlappar varandra och att BECO och VBB agerar både på egen hand och genom SwedPower ger upphov till konflikter. Vid en mera expansiv utveckling riskerar problemen att förstoras. Utredningens slutsats är att samverkan mellan Vattenfall och Sydkraft å den ena sidan och svenska konsultföretag å den andra är av värde i utlandsverksamheten. SwedPower bör dock finna andra former än delägarskap för samarbetet med BECO, VBB och andra konsultföretag.

*Swedec International* har fungerat under relativt kort tid. Utredningen anser det dock motiverat att beröra två frågor.

Den ena gäller företagets verksamhetsinriktning. Swedec har ett mycket vittomfattande mandat som innebär att företaget i princip kan komma att konkurrera med samtliga statliga tjänsteexportörer. För att tjänsteexporten från den statliga sektorn skall få önskad slagkraft är det enligt utredningens mening angeläget att söka undvika kompetenskonflikter och onödig konkurrens mellan hel- och delstatliga organ. Utredningen anser att Swedec bör koncentrera sin verksamhet och välja en handlingslinje som inte leder till konkurrens med export som med fördel kan bedrivas på annat håll.

Den andra frågan gäller Swedecs anknytning till den offentliga utbildningssektorn. I fråga om utbildningstjänster bör Swedec kunna bli det organ som den offentliga utbildningssektorn huvudsakligen använder för försäljning av tjänster till utlandet. För att så skall bli fallet bör Swedec sträva efter att fördjupa samarbetet med denna sektor på både den statliga och kommunala sidan. Detta kan åstadkommas genom en kombination av åtgärder – t. ex. delägarskap, styrelsepresentation, personalrekrytering, m. m. – och bör innebära att Swedec i sina uppdrag får ökade möjligheter att utnyttja resurser och kompetens i den statliga och kommunala utbildningssektorn.

I utredningens direktiv läggs särskild tonvikt vid affärsverkens internationellt inriktade konsultverksamhet. Flera av affärsverken är redan engagerade i sådan verksamhet eller förväntas bli det som en följd av utredningens förslag. Ett par av dem – SJ och luftfartsverket – har hittills inte engagerat sig lika målmedvetet i tjänsteexporterande verksamhet.

*SJ* har i samråd med utredningen utrett formerna för *SJ*:s medverkan i konsultverksamhet i utlandet. Enligt *SJ*:s bedömning har verket på vissa områden en kunskap som bör vara mycket gångbar internationellt. Det är dock svårt att få en fullständig och korrekt bild av den internationella marknaden för järnvägstjänster. Utredningen föreslår att *SJ*, i avvaktan på resultaten av en nu pågående organisationsöversyn, omgående vidtar vissa, mindre långtgående åtgärder för att stärka den internationellt inriktade uppdragsverksamheten. I första hand bör en funktion inrättas inom *SJ* med uppgift att vara kontaktpunkt gentemot beställarna och att samordna denna verksamhet internt inom *SJ*.

Även *luftfartsverket* har undersökt förutsättningarna för att i mer planmässiga former sälja tjänster till utlandet. Den internationella marknaden för luftfartsverkets tjänster tecknas som växande. Konkret har det tagit sig uttryck i att verket under senare år fått ett ökande antal förfrågningar om



uppdrag i internationella projekt. Verkets stora problem är att resurserna är hårt ansträngda och att verket jämfört med andra affärsverk är mindre och därför har mer begränsade resurser att falla tillbaka på. Utredningen instämmer därför i bedömningen att utlandsverksamheten bör byggas ut steg för steg. Som ett första steg bör luftfartsverket internt samla ansvaret och tillskapa resurser för handläggning och uppbyggnad av utlandsverksamheten. Längre fram bör förutsättningarna finnas att rekrytera ytterligare personal, som kan finansieras av utlandsverksamheten. Då bör även frågan om bolagsbildning, eventuellt i samarbete med närliggande statliga och icke-statliga organisationer, aktualiseras.

Inom statsförvaltningen i övrigt, vid sidan av affärsverken, har utredningen inte haft praktiska möjligheter att studera alla de myndigheter och delsektorer där tjänsteexport kan bli framgångsrik. Inom de områden där utredningen har låtit genomföra studier lämnas följande förslag.

*Sveriges geologiska undersökning (SGU)* har studerats i ett projekt som presenteras i bilaga 2. Utredningen delar de bedömningar som framförs, att geo-området är ett av de områden där det finns en etablerad internationell marknad för tjänster som väl lämpar sig för det statliga, svenska utbudet. SGU har specialistkompetens att tillfredsställa efterfrågan inom segment av denna marknad. Den internationella verksamheten förväntas få gynnsamma effekter för SGU.

Den internationella verksamheten bör enligt utredningens mening bedrivas i bolagsform för att bli effektiv. Beslut om bolagsbildning bör därför fattas. Bolaget bör lämpligen bestå av en liten kärna av fast anställd personal som för de olika uppdragen lånar in personal från i första hand SGU och även i övrigt utnyttjar SGU:s resurser på laboratoriesidan m. m. Bolaget bör vara helstatligt och ägarskapet kan utövas av industridepartementet. Bolagets aktiekapital föreslås inledningsvis uppgå till 200 000 kr. Vidare föreslås att företaget från början tillförs 40 000 kr. för reservfonden.

Som chef för bolaget bör rekryteras en kommersiellt erfaren person med internationell erfarenhet från geo-området. I syfte att klarlägga på vilket sätt det nybildade bolagets tjänster kan utnyttjas inom ramen för biståndet bör överläggningar med SIDA initieras.

I bilaga 3 redovisas ett projekt om export av tjänster från den *statliga lantbrukssektorn* (jordbruk, skogsbruk, fiske samt miljövård). Svenskt statligt engagemang i lantbruksutveckling utomlands har hittills i allt väsentligt varit knutet till SIDA:s verksamhet, främst inom ramen för SIDA:s samarbetsavtal med Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), som med biståndsmedel driver en u-landsavdelning med ett 25-tal anställda.

Den typ av tjänster som de statliga myndigheterna kan erbjuda gäller till stor del uppbyggande av system och organisationer inom den offentliga sektorn. Även specialistkunskaper kan tillhandahållas inom områden som t. ex. skog, växtproduktion och husdjur. Den primära marknaden för dessa tjänster är stater som bygger upp sin lantbrukssektor. Avtal kan ingås med dessa eller med t. ex. svenska tillverknings- och konsultföretag. SIDA och programländerna blir dock även fortsättningsvis huvudsakligt avsättningsområde och viktigaste kundkategori.

Utredningen delar projektgruppens bedömning, att ett företag med den angivna verksamhetsinriktningen har goda förutsättningar att bli fram-



gångsrikt. En bolagsbildning bör därför komma till stånd. I bolagets sortiment bör även fisketjänster ingå. Konsultbolaget skall ses som den statliga lantbrukssektorns instrument för att föra ut det kunnande som finns inom statsförvaltningen till marknaden. Personal till företagets uppdrag förutsätts till stor del lånas in från dessa myndigheter.

Vad gäller företagets dimensionering bör i inledningsskedet rekryteras en ansvarig för företaget och eventuellt ytterligare någon samt erforderlig biträdespersonal. Eftersom företagets verksamhet förutses spänna över ett flertal myndigheters kompetensområde bör ägandet av företaget ligga på departementsnivå. Utredningen ser klara fördelar i att verksamheten geografiskt placeras i nära anslutning till SLU. Företagets aktiekapital föreslås uppgå till 800 000 kr, och vidare föreslås att reservfonden redan från början tillförs 160 000 kr.

Det föreslagna bolaget har nära beröringspunkter med andra verksamheter. Olika former av samverkan med lantbrukskooperationens internationellt inriktade verksamhet bör övervägas. Även med Swedforest bör en samverkan ske.

En av utredningen tillsatt arbetsgrupp har undersökt förutsättningarna för planmässig export av tjänster till *sektorn mindre och medelstor industri* från statliga organ och konsultföretag. Projektet redovisas i bilaga 4 till betänkandet.

Den internationella efterfrågan på konsulttjänster inom sektorn mindre och medelstor industri kommer främst från u-länder, kanaliserad huvudsakligen via utvecklingsorgan. Arbetsgruppen bedömer den samlade svenska konsultexporten inom detta område till ca 25–30 personår med möjligheter att inom fem till tio år nå en tredubblad volym med rätt organiserat utbud.

Resurserna på utbudssidan är emellertid splittrade i dag. I den statliga och statsfinansierade sektorn finns främst statens industriverk och de regionala utvecklingsfonderna. Utvecklingsfonden i Stockholms län har ett samarbetsavtal med SIDA om vissa begränsade leveranser av konsulttjänster. Dessa organ samt de ofta mindre konsultföretag som arbetar inom den nämnda sektorn bedöms genom inbördes samverkan kunna erbjuda attraktiva tjänster på en rad delområden. Arbetsgruppens förslag innebär att en organiserad samverkan sker under en försöksperiod.

Den ekonomiska kalkyl som förslaget bygger på är enligt utredningens mening bräcklig. Det finns dock förutsättningar att förbättra ekonomin genom höjda debiteringsnivåer. Utredningen tillstyrker därför en försöksverksamhet som föreslås pågå i två år. Den bör bedrivas i en särskild resultatenheter vid Utvecklingsfonden i Stockholms län inom ramen för ett uppdragsavtal med industridepartementet. Som ansvarig för försöksverksamheten bör rekryteras en utpräglad marknadsinriktad konsult samt därutöver ytterligare en à två personer. En rådgivande nämnd med representanter för huvudintressenterna föreslås följa verksamheten. För att finansiera försöksverksamheten behövs dels 450 000 kr. för att täcka beräknade underskott, dels 350 000 kr. för finansiering av rörelsekapitalet. Efter försöksperioden bör verksamheten utvärderas.

*Vägverket* konstaterar i sin studie av förutsättningarna för tjänsteexport att i Sverige finns en bred, verklighetsanpassad kunskap i olika frågor med



anknytning till vägsektorn. Denna kunskap bör i samverkan med enskilda och statliga företag med framgång kunna föras ut på utländska marknader. Vägverkets bedömning är att verket självt eller via utlåning av personal torde ha möjligheter att under de närmaste åren erbjuda konsult- och experttjänster i ökad omfattning. Utredningen föreslår att även vägverket internt samordnar sina resurser för att åstadkomma en intensifierad och systematiserad utlandsverksamhet. Denna särskilda funktion bör vara verkets kontaktpunkt gentemot marknaden och också ha ansvaret för den interna samordningen. Med tanke på vägverkets ledande ställning inom vägsektorn är det naturligt att funktionen även ansvarar för att utveckla samarbetet med övriga statliga organisationer inom vägområdet, t. ex. statens väg- och trafikinstitut, statens trafiksäkerhetsverk och statens geotekniska institut.

*Patent- och registreringsverket (PRV)* utför sedan länge, och på senare år i starkt ökad omfattning, uppdragsgranskning för svenska kunder. En motsvarande efterfrågan bedöms finnas även utomlands. På grund av ett minskat antal inkommande patentansökningar har man möjlighet att väsentligt öka uppdragsverksamheten. PRV:s problem på den internationella marknaden är att man anser det mindre lämpligt att i ett inledningsskede aktivt bjuda ut tjänster i eget namn. Det internationella patentsamarbetet är känsligt för störningar och en marknadsföring i eget namn skulle kunna skada PRV:s relationer till den övriga patentvärlden. Utredningen ser övervägande skäl för att PRV:s uppdragsverksamhet för utländska kunder t. v. bör bedrivas inom ramen för PRV. Verkets marknadsföringsproblem bör kunna lösas, exempelvis genom Statskonsult International som föreslås få ansvaret för vissa gemensamma funktioner för den statliga tjänsteexporten.

Synpunkter från utlandsverksamma tillverknings-, entreprenad- och konsultföretag pekar på att flera myndigheter än de som berörts bör inrätta en *kontaktfunktion* för utlandsverksamheten. Uppgifterna för en sådan funktion bör vara:

- att fungera som "ingångskanal" till myndigheterna för företag och andra som önskar anlita deras tjänster,
- att internt inom myndigheterna se till att frågor om medverkan i utlandsuppdrag hanteras smidigt och effektivt.

Myndigheter som har en viss omfattning på sin tjänsteexport eller som planerar att utveckla denna, dvs. de sporadiska tjänsteexportörerna, föreslås avdela någon eller några personer för dessa uppgifter.

#### *Samverkan för statlig tjänsteexport*

En *särskild instans* bör enligt utredningens mening få ansvaret för vissa gemensamma uppgifter i syfte att stärka den statliga tjänsteexporten.

Inom följande områden ser utredningen behov av stöd och rådgivning:

- Myndigheterna behöver ha tillgång till "en startkonsult att hyra", som kan utreda deras förutsättningar att sälja tjänster utomlands och även ge råd i förvaltningsjuridiska, administrativa och kommersiella frågor.



- För den direkta försäljningsverksamheten behöver de mindre erfarna tjänsteexportörerna ha tillgång till juridisk och kommersiell sakkunskap. En rådgivande instans bör själv kunna tillhandahålla viss expertis och kunna hänvisa till utomstående experter.

Insatser för att stimulera och få igång samverkan mellan tjänsteexportörerna behövs inom följande områden:

- Ett gemensamt informationsmaterial om vilka tjänster som den statliga sektorn kan erbjuda bör utarbetas och komplettera det material som olika tjänsteexportörer framställer på egen hand.
- I syfte att öka leveranserna till FN-organen och till projekt som finansieras av utvecklingsbankerna bör dessa organ aktivt bearbetas, liksom de länder där projekten skall utföras. Genom samverkan kan kostnaderna hållas nere och bevakningen bli mer kontinuerlig.
- Vid svenska sälj- och delegationsresor till olika länder är det värdefullt om någon kan representera den statliga sektorns tjänsteutbud.
- Den särskilda instansen bör ha till uppgift att ta emot och vidarefördmedla uppdragsförfrågningar som annars riskerar att inte tas till vara.
- Vid tjänsteexport inom vissa områden är det värdefullt om det finns en på förhand utsedd instans som är beredd att ikläda sig rollen som kontraktstecknare.
- Erfarenhetsutbytet mellan de statliga tjänsteexportörerna bör förstärkas och systematiseras.

Utredningen understryker att de föreslagna rådgivnings- och samverkans-tjänsterna i första hand vänder sig till de mindre erfarna tjänsteexportörerna. Utnyttjandet av tjänsterna skall bygga på frivillighet.

Utredningen diskuterar olika tänkbara lösningar till hur uppgifterna skall organiseras. Övervägande skäl talar för att de bör samlas i en enda organisation i stället för att spridas på flera. Vidare bör inrättandet av en ny organisation undvikas. Uppgifterna bör läggas i en miljö där kommersiellt tänkande och internationella erfarenheter, helst grundade i operativt arbete i fält, kan prägla arbetet. Det är också värdefullt om där finns kunskap om statsförvaltningen och dess sätt att arbeta.

Den organisation som i princip bäst svarar mot de ställda kraven är Statskonsultgruppen och dess internationellt inriktade organisation, *Statskonsult International AB (SINTAB)*.

Utredningens förslag innebär att SINTAB får två huvuduppgifter, dels att som hittills exportera tjänster inom området administrativ utveckling och i det avseendet bl. a. fungera som Statskonsultgruppens kanal för konsultverksamhet utanför Norden, dels att svara för de föreslagna gemensamma uppgifterna. Det är en fördel om dessa båda huvuduppgifter kan utföras i så nära anslutning till varandra att personalen kan alternera mellan dem.

SINTAB:s ena huvuduppgift – att bedriva konsultverksamhet inom området administrativ utveckling – förutsätts drivas på marknadsmässiga villkor. Detsamma gäller de kontrakt som företaget kan komma att teckna på uppdrag av eller i samverkan med myndigheter och bolag. Även i den



andra huvuduppgiften – att utföra serviceuppgifter gentemot övriga statliga tjänsteexportörer – bör tjänsterna tillhandahållas mot ersättning. Vissa uppgifter är emellertid av sådan karaktär att det inte är vare sig möjligt eller lämpligt att debitera för dem. Det kan gälla sammanställning av gemensamt informationsmaterial, fortlöpande stöd- och rådgivningsinsatser, arrangerade av seminarier för erfarenhetsutbyte, m. m.

I verksamhetens uppbyggnadsskede är en mer omfattande anslagsfinansiering motiverad än vad som senare bör eftersträvas. Enligt utredningens bedömning erfordras ett årligt *anslag för gemensamma uppgifter för den statliga tjänsteexporten om 2 milj. kr.* Anslaget bör disponeras för beställning inom ramen för det avtal som tecknas mellan staten och SINTAB.

Förutom de uppgifter SINTAB föreslås få ser utredningen behov av en central beredning av vissa frågor i anslutning till tjänsteexporten. En uppgift bör vara att främja den statliga tjänsteexporten i enlighet med statsmakternas intentioner. En annan uppgift bör vara att medverka vid handläggningen av ansökningar om de lån för utvecklandet av tjänsteexport vid statliga myndigheter, som utredningen föreslagit. Ytterligare en uppgift bör vara att följa utvecklingen i fråga om kalkylerings- och prissättningsprinciper samt rutiner för ekonomisk redovisning och verka för att behövlig enhetlighet uppnås på dessa områden.

För handhavandet av dessa uppgifter föreslår utredningen att en *beredning för statlig tjänsteexport* inrättas. Beredningen bör vara knuten till regeringskansliet och bestå av representanter för de departement som har underlydande myndigheter som ägnar sig åt tjänsteexport i större omfattning samt budgetdepartementet och utrikesdepartementet. Till beredningen bör knytas företrädare för Sveriges Exporråd, SIDA och utbildningsberedningen. Beredningen föreslås inte få några egna kansliresurser utan i administrativa frågor falla tillbaka på det departement som blir närmast ansvarigt för den statliga tjänsteexporten.

De uppgifter och den organisation som föreslagits för SINTAB och för beredningen för statlig tjänsteexport bör ha formen av en *försöksverksamhet*. Denna föreslås pågå i fyra år och därefter utvärderas.

De gemensamma resurser som utredningen föreslagit förbättrar möjligheterna att föra fram det statliga tjänsteutbudet och möta den efterfrågan som kommer fram i samband med blandkommissionsmöten i anslutning till Sveriges samarbetsavtal med vissa länder, i samband med regeringsbesök, vid departementens utlandskontakter, osv. För att samarbetsavtal, kommissionsmöten, m.m. skall kunna bli effektiva instrument för såväl privata som offentliga varu- och tjänsteexportörer torde emellertid också krävas en *förstärkning av handläggningen i regeringskansliet* för denna typ av frågor. Dels bör den för utrikes- och handelsdepartementen gemensamma handelspolitiska organisationen UHD få en personalförstärkning som kan avdelas för handläggning av kommersiella frågor i samband med samarbetsavtalen o.d. Dels bör riktlinjer fastställas för handläggningen mellan departementen av denna typ av förfrågningar. UHD bör få ett sammanhållande ansvar och informeras om alla förfrågningar av detta slag och vid behov kunna medverka vid handläggningen av dem.

Eftersom de statliga tjänsterna har en sådan karaktär att de ofta efterfrågas via officiella kanaler, bör svenska beskickningar och handelskontor ute



i världen ha särskilda förutsättningar att hantera denna typ av ärenden. *De statliga tjänsteexportörerna bör till fullo utnyttja de tjänster som det svenska exportfrämjandet kan erbjuda*, i första hand genom Sveriges Exportråd och fältorganisationen ute i världen. Enligt utredningens mening bör myndigheter som ägnar sig åt export inom myndighetsramen i princip likställas med andra exportörer när det gäller skyldigheter gentemot den exportfrämjande verksamheten och rättigheter att utnyttja denna. För att så skall bli fallet föreslår utredningen att vissa ändringar och preciseringar görs av gällande bestämmelser för den exportfrämjande verksamheten.

### Övriga frågor

På vissa områden där statliga myndigheter och tjänsteexporterande bolag verkar finns en betydande del av kunskaper och resurserna i landstingen och kommunerna. Det gäller främst utbildningsväsendet och sjukvården. Efterfrågan från utvecklingsländer på insatser inom dessa områden ökar. En förutsättning för att vi på svensk sida i större omfattning skall kunna möta denna efterfrågan torde vara att landstingen och kommunerna engagerar sina resurser för ändamålet. I dagsläget är dock detta förknippat med vissa problem. I syfte att skapa beredskap för att effektivare kunna möta utländska förfrågningar föreslår utredningen en närmare *undersökning av förutsättningarna för tjänsteexport från den landstings- och primärkommunala sektorn*. Det bör ankomma på staten och företrädare för kommunerna och landstingen att svara för att en sådan undersökning genomförs.

Utredningen behandlar också *redovisningen av SIDA:s personalbistånd*. Denna har förändrats så till vida att kostnaderna för skatter och sociala avgifter för de kontraktsanställda (personer som är anställda i utvecklingsarbete minst ett år) inte längre belastar det mottagande landets landram utan i stället belastar en för det landprogrammerade biståndet gemensam anslagspost. Förändringen är orsakad av att kostnaderna för svensk kontraktsanställd personal i det SIDA-administrerade biståndet har stigit markant under senare år och syftar till att göra de svenska personalbiståndsinsatserna ekonomiskt mer attraktiva för mottagarländerna.

Utredningen påpekar att denna förändring dock också innebär problem och bl. a. leder till att ett biståndsmottagarlands kostnader för kontraktsanställd personal blir relativt sett mindre än för konsulter. De införda redovisningsbestämmelserna försämrar därmed konsulternas möjligheter att hävda sig i konkurrensen om uppdrag inom personalbiståndet. De bör ersättas av regler som är konkurrensneutrala.

### Kostnader och finansiering

De sammantagna utgifterna för genomförandet av utredningens förslag uppgår budgetåret 1981/82 till ca 6,6 milj. kr.

Utredningen diskuterar finansieringen av de framlagda förslagen mot bakgrund av regeringens direktiv att utgångspunkten för samtliga kommit-



téer skall vara att deras förslag kan genomföras inom ramen för oförändrade resurser eller genom omprioriteringar inom utredningsområdet.

Eftersom den statliga tjänsteexporten skall ske med krav på företagsekonomisk lönsamhet, kan de föreslagna merutgifterna enligt utredningens mening ses som en investering som motiveras av de framtida intäktsöverskotten. Om det statsfinansiella läget emellertid bedöms vara sådant att en avvägning mot andra närliggande områden måste ske, ter det sig naturligt att de åtgärder som utredningen föreslagit vägs mot andra åtgärder inom exportfrämjandeområdet.





## Summary

The Commission on Exports of Consultant Services was set up by the Government to study how the export of services from, primarily, central government authorities and agencies, as well as from State-owned and partly State-owned companies should be increased. The Commission was charged to study both consultancy services and other types of services.

As in other countries, the public administration in Sweden mainly functions within its national frontiers. However in the last ten years an ever increasing number of authorities have been asked if they can supply various kinds of services to foreign countries, above all to the developing nations. This demand has been satisfied in various ways. Certain authorities – the Swedish National Industries Corporation, the National Land Survey Board and the Swedish State Shipbuilding Experimental Tank – have embarked on foreign assignments on their own. In some cases companies have been formed in association with certain authorities for the sale of know-how to other countries. Examples are Swedish Telecoms International AB (Swedtel), which is a wholly-owned subsidiary of the National Telecommunications Administration, Swedforest Consulting AB (Swedforest) in which the Forest Service has a majority interest and Swedish Power Service AB (SwedPower), which is closely connected with the State Power Board. In other cases the Swedish public administration provides know-how to foreign countries via companies which have a more independent position vis-à-vis the administration. To take two examples: there is Statskonsult International AB, which is concerned with the field of administrative development and Swedec International AB, which mainly deals with educational questions. In 1978 the export of services from Sweden's public administration where an authority or a company was an intermediary amounted to some Skr 130 million.

The general pre-conditions for an increase in the export of governmental services are, briefly, as follows:

First, where the market is concerned, there is a potential for services from governmental authorities and agencies in Sweden. Although certain markets are closed to Swedish suppliers unless development assistance financing can be offered or for political reasons, those of military strategy or other reasons, there remains a large international market functioning on commercial terms. Even though it can be expected that international competition will increase in the next few years, the conclusion must be that the export of governmental services can increase, in certain fields very rapidly.



On the supply side, the authorities show what is, on the whole, a positive attitude to the export of services on a larger scale and in more planned forms. This is a necessary pre-requisite if a bid is made to succeed in the foreign market. However, to this picture should be added a note to the effect that in many cases the authorities are not sufficiently competent to engage in international commercial matters. Moreover attention must be drawn to the fact that the governmental departments and authorities operate on a very small scale—despite the relative size of the public sector in Sweden; this may constitute a problem for the successful exporting of services.

The overall view taken by the Commission is that it is of no interest for many governmental authorities to launch themselves on the international market on their own. They would, above all, find it unprofitable. Insofar as they at all become involved in the exporting of services, it is likely that it will be a matter of either carrying out services for the Swedish International Development Authority and other bodies financed for development assistance purposes or of acting as sub-contractors to Swedish consultants and hardware exporters. For some authorities, direct sales to the international market offer great opportunities. However, there is no saying exactly how many State exporters of services can be as successful as Swedtel, which is today Sweden's second largest consultant on the international market. Presumably only a few can be. In the group ranking immediately below, that is the authorities whose marketing potential is good but not as good, perhaps only a handful of authorities will be able to achieve an interesting volume of sales.

The export of services from governmental authorities and agencies can never, in themselves, make up a substantial part of Sweden's exports. On the other hand, it is possible that the sale of governmental services in combination with hardware in the form of package deliveries will have a more favourable effect on current account.

How should the export of governmental services be oriented?

The Commission outlines two alternative main strategies. According to one of them, the public sector plays a passive part, not itself functioning as a performer on the export market. Export initiatives are taken entirely by firms. Insofar as the latter need to make use of the competence of the public sector so as to be able to meet the requirements of the market, they are able to borrow personnel from the authorities for limited assignments or to secure the use of the resources of the authorities in some other way. According to the other main strategy, Sweden's public administration is given an active role as an exporter of services. Know-how in the public sector is launched purposefully on the market. Customers may be bodies in other nations, but demand can also be channelled through Swedish export undertakings or Swedish development assistance bodies which have been charged to do their purchasing in competition. Operations are carried out within the frame of the authorities or in companies set up specially for the purpose. The Commission has come to the conclusion that the public administration should choose, as its main line, the active strategy in the exporting of services.

In addition, the Commission recommends that the exporting of services



should be carried out in close association with the authorities having the necessary competence. The authorities which, according to administrative tradition in Sweden have an independent position in relation to the Government, should be stimulated to sell their services abroad in conformity with certain guidelines. Accordingly, no joint centralized organization to deal with all exports from the whole public administration system should be set up.

A strategy in which these general fundamental elements are included should be designed in the light of the specific preconditions in each individual case. However, the Commission indicates some common guidelines to be followed throughout.

- Authorities and companies should be free to choose their own markets. In principle it should be possible for the export of services to be directed towards both the industrialized and the developing countries. However, care would have to be taken to see that operations are not carried out in contravention of Sweden's foreign-policy interests.
- Authorities should sell their services in their own name or through companies associated with them. The authorities should, however, show restraint about giving members of their staff leave of absence for assignments on behalf of, for instance, export firms.
- When export activities have obtained a stable volume and are being carried out according to plans, these activities should as a rule be conducted in limited-company form and not by the authorities themselves; the rules regulating the work of the authorities do not make them very suitable for operations on an international, commercial market. In practice this can mean that an authority can form a limited company with a small core of permanently employed personnel. The firm's assignments abroad are largely staffed by personnel who are hired from the authorities.
- Since in many cases it takes a long time before the export operations have reached such a magnitude that the formation of a company is warranted – for some authorities it will never be – the Commission recommends measures to facilitate the activities of authorities on foreign markets. One such recommendation is that the Government should issue an Ordinance which would concern some twenty authorities. These authorities would be urged to market their services abroad actively. Furthermore, it is recommended that the authorities wishing to become actively involved abroad should be given assistance in financing their export efforts. It should be made possible for them to obtain loans for the purpose of internationalizing their operations from a special official appropriation.
- It should be laid down as an overall requirement that the export of services should be profitable. When the operations are conducted in company form, customary business profitability criteria should apply.
- The governmental authorities and companies which export services should not cooperate over a long period only with one or a few firms in such a way that a certain firm obtains a monopoly of the know-how and resources in the public sector. However the Commission underlines



emphatically the value of cooperation with Swedish export firms as a whole in individual projects with a view to obtaining as great an effect as possible for Swedish exports.

The Commission makes recommendations for concrete measures in respect of certain authorities and companies. It is recommended that companies should be formed for the export of services in the field of geology and in agriculture. Where the export of services to the small or medium-sized industry sector is concerned, the Commission recommends a trial scheme for a few years.

To supplement the export efforts of the authorities and companies themselves, the Commission deems that there is a need for a special body to give advice and support, above all to the authorities that do not have much experience of exporting. Such a body could give advice on legal and commercial questions and help an authority to establish operations abroad. In addition, steps should be taken with a view to stimulating cooperation between the authorities and companies in the sphere of exporting. Common information material should be drafted, collaboration could give advantages in marketing, there needs to be improvement in the exchange of information, etc. The Commission recommends that a firm of consultants, Statskonsult International AB, should be made responsible for assisting and supporting the authorities and companies and for promoting the export of governmental services by taking initiatives for collaboration between the exporters. Every company and authority should be free to make use of these services.

This assignment would have to be undertaken parallel with Statskonsult International's operations on the international market and, in part, be performed against payment.

The Commission is of the opinion that a Steering Committee for Governmental Exports of Services should be set up in connection with the Cabinet Office to deal with questions of an overall nature. This Steering Committee should be made up of representatives of the Ministries which are most immediately concerned. Representatives of the Swedish Trade Council and of the authorities that administer development assistance should also be attached to the Steering Committee.

The Commission recommends that the work of the Steering Committee and of Statskonsult International AB should be conducted on a trial basis for four years and then be evaluated.



# I Utgångspunkter

---

## 1 Inledning

### 1.1 Utredningsuppdraget

Efter beslut vid regeringssammanträde 1978-03-02 tillkallade statsrådet och chefen för budgetdepartementet en särskild utredare för att utreda frågan om samverkan i fråga om statlig konsultverksamhet i utlandet m.m.

Utredningens direktiv (Dir 1978: 15) har följande lydelse.

Under senare år har såväl de statliga affärsverken som vissa statliga myndigheter mött en ökad utländsk efterfrågan på konsulttjänster av olika slag. Önskemålen om sådana tjänster har framförts företrädesvis av utvecklingsländer, men även av vissa industriländer. Affärsverken har i några fall bildat särskilda dotterbolag för den utländska konsultverksamheten för att bl.a. åstadkomma en effektivare förmedling av tjänsterna i fråga och därmed också ett bättre utnyttjande av de begränsade resurserna.

Redan år 1968 bildades efter beslut av riksdagen Swedish Telecommunication Consulting AB (SWEDTEL) (prop. 1967: 168, SU 1967: 197, rskr 1967: 389). SWEDTEL är ett självständigt av televerket ägt konsultföretag. Bolaget åtar sig alla typer av konsulttjänster inom telekommunikationsområdet. Dess verksamhet skall vara kostnadstäckande men ej vinstgivande. Verksamheten är med något enstaka undantag inriktad på utvecklingsländer. Styrelsen för internationell utveckling (SIDA) har under en följd av år varit en betydande avnämare för SWEDTEL. Vissa år har SIDA-projekt svarat för inemot 15 % av SWEDTEL:s omsättning.

Inom domänverket bildades år 1973 ett liknande konsultföretag för uppdrag inom skogsbruks- och skogsindustriområdet. Detta företag – Swedforest Consulting AB (Swedforest) – ägs numera till 70 % av domänverket och till 30 % av AB Statens Skogsindustrier. Swedforest åtar sig uppdrag på kommersiell basis såväl i Sverige som utomlands. Dess utländska verksamhet är inte i samma utsträckning som hos SWEDTEL inriktad på utvecklingsländer. Även Swedforest har dock ett omfattande samarbete med SIDA.

Ett tredje konsultföretag, Swedish Power Service AB (SwedPower), ägs till 55 % av statens vattenfallsverk och till 45 % av tre icke-statliga företag med verksamhet inom energiområdet. Bolaget har till uppgift att tillhandahålla tjänster åt utländska kraftföretag, företrädesvis i utvecklingsländer. Verksamheten drivs efter affärsmässiga principer.

Även vissa myndigheter utanför affärsverkssektorn, däribland Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, statens vägverk samt statens väg- och trafikinstitut, vilka till en del arbetar på uppdragsbasis, har fått förfrågningar från utlandet om konsulttjänster. Det har i några fall avsett mycket omfattande projekt, vilka man från den enskilda myndighetens sida inte har



sett sig i stånd att engagera sig i.

Vidare bör nämnas att Statskonsult AB, som ägs till 100% av staten, genom ett helägt dotterbolag – Statskonsult International AB – bedriver konsultverksamhet utomlands inom områdena administrationsutveckling, projektadministration och utbildning. Bolaget inriktar sig i första hand mot central statlig och kommunal verksamhet.

Utbildningsområdet är ett annat område inom vilket efterfrågan från utlandet på konsulttjänster eller teknisk assistans i annan form ökar kraftigt. En rad oljeexporterande länder med vilka Sverige har ingått samarbetsavtal har framfört önskemål om utbildningsinsatser. Detta har föranlett tillskapandet av beredningen (U 1975: 05) för internationellt utbildningssamarbete. Beredningen, vars verksamhet har varit begränsad till vissa länder, tjänstgör i huvudsak som ett kontakt- och förmedlingsorgan men har också lett planeringen av vissa större projekt. I syfte att bredda insatserna på detta område föreslås i prop. 1976/77:83 om exportfrämjande åtgärder avseende u-länder att ett särskilt aktiebolag med statligt delägarskap inrättas. Bolagets verksamhet som förutsätts bedrivas på affärsmässiga grunder, skall i ett första skede koncentreras till export av utbildningstjänster. Även andra offentliga tjänster skall dock kunna marknadsföras av bolaget. Utöver insatser riktade direkt till utvecklingsländer torde uppdrag i samarbete med SIDA eller i form av underleveranser till svenska företag med utlandsexport bli en väsentlig del av verksamheten.

Som framgått av min redovisning har det statliga engagemanget vad gäller konsultverksamhet i utlandet utvecklats genom isolerade insatser på enskilda områden. Enligt min mening är tiden nu mogen att undersöka förutsättningarna för en samverkan vad gäller statens insatser på detta område. En sådan utredning aviserades också i prop. 1976/77: 125 (bil. 12 s.63).

För ändamålet bör en särskild utredare tillkallas. Dennes huvuduppgift bör vara att analysera förutsättningarna för en samverkan av den konsultverksamhet som staten bedriver i utlandet i egen regi eller genom hel- eller delägda bolag och att lämna förslag till lämpliga åtgärder. En utgångspunkt bör härvid vara att åtgärderna i första hand skall syfta till att öka exporten av konsulttjänster från de statliga affärsverken och myndigheterna. En samverkan kan bidra härtill genom bredare och mera aktiv marknadsföring av de kunskaper som finns inom affärsverken, vissa statliga myndigheter och statsägda bolag. Den kan vidare underlätta förmedlingen av större konsultuppdrag som spänner över flera specialområden. Slutligen bör även möjligheterna att uppnå samordningsvinster genom en förenklad administration beaktas. Verksamheten förutsätts bedrivas med krav på lönsamhet.

Utvecklingsländerna blir sannolikt den viktigaste avnämargruppen för den statliga konsultverksamheten. Den starkt växande efterfrågan på konsulttjänster från utvecklingsländer som ej är mottagare av svenskt utvecklingsbistånd – i första hand de oljeexporterande länderna - bör möjliggöra betydande insatser. Uppdragen från dessa länder är dessutom ofta av sådan karaktär att de inte enbart får effekter i konsultledet utan även på varuexport eller entreprenadverksamhet. I länder som är mottagare av svenskt bistånd torde uppdrag från SIDA, för vilka ersättning utgår med svenska biståndsmedel komma att utgöra en viktig del av verksamheten.

Jag finner det naturligt att en bedömning av samverkan på konsultområdet tar sin utgångspunkt i affärsverkssektorn eftersom företag med relativt likartad inriktning och struktur redan har bildats av vissa affärsverk. Utredaren bör pröva lämpligheten av och förutsättningarna för en samordning av affärsverkens exportinriktade konsultverksamhet. I detta sammanhang bör även Statskonsult International AB:s konsultverksamhet beaktas. Utredaren bör vidare göra en genomgång av de exportinriktade konsultverksamheter som bedrivs vid övriga myndigheter. Därefter bör formerna för samverkan prövas.

Om utredaren – mot bakgrund av den angivna förutsättningarna – finner att övervägande skäl talar för en ökad samordning av det statliga engagemanget vad



gäller export av konsulttjänster bör förslag lämnas till olika organisatoriska lösningar. Vad gäller organisationen på affärsverksplanet bör utredaren som ett alternativ överväga lämpliga former för en koncernbildning eller en annan konstruktion som möjliggör ett effektivt tillvaratagande av samordningsintresset. Härvid bör, med utgångspunkt från nuvarande förhållanden, frågor som lämplig kapitalstorlek och ägarstruktur närmare bedömas. Vad gäller den samverkan som går utanför affärsverkssektorn bör utredaren känna stor frihet att pröva organisatoriska former. Det arbete som bedrivs inom regeringskansliet när det gäller att bilda ett bolag för export av utbildningstjänster och andra offentliga tjänster bör nära följas.

Utredaren bör överenskomma med de statsanställdas huvudorganisationer om former för deras medverkan eller kontakter i övrigt under utredningsarbetets gång.

Regeringen har härutöver vid två tillfällen utfärdat direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Enligt tilläggsdirektiv (Dir. 1978:40) som utfärdades efter beslut av regeringen 1978-04-20 ålades samtliga kommittéer och särskilda utredare att noga överväga hur eventuella kostnadskrävande förslag skulle kunna finansieras genom omprövning av pågående verksamhet och omfördelning av befintliga resurser inom det område kommitténs förslag avser. Kommittéerna skulle också göra en prioritering mellan angelägna önskemål inom utredningsområdet och så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekterna i form av exempelvis ökad administration och byråkrati för myndigheter och enskilda som förslagen kunde medföra.

Regeringen har efter beslut 1980-03-13 givit ytterligare riktlinjer (Dir. 1980:20) för kommittéernas och de särskilda utredarnas arbete. I dessa direktiv sägs bl. a. följande:

Utgångspunkten skall vara att alla förslag som kommittéerna lägger fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Kostnadsberäkningarna skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Kommittéerna bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel, som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda.

## 1.2 Utredningens arbete

Utredningen har, med utgångspunkt i direktiven, gjort följande preciseringar av uppdraget.

Utredningen skall föreslå åtgärder som leder till ökad export av tjänster från i första hand affärsverk och andra myndigheter. Tjänsteexporten kan även på olika sätt få gynnsamma effekter för svensk varuexport och entreprenadverksamhet i utlandet. Det överordnade syftet är att föreslå åtgärder som förbättrar den svenska bytesbalansen. Samordning och samverkan mellan statliga tjänsteexportörer är ett av flera medel för att nå dessa effekter.

I de statliga myndigheterna produceras i huvudsak tjänster. Dessa tjäns-



ter, som myndigheterna i princip har möjlighet att erbjuda även utländska beställare och utlandsverksamma svenska företag, är av skiftande karaktär och kan inte alltid betecknas som konsulttjänster i traditionell mening. Utredningen har därför i stället för det snävare begreppet konsulttjänster valt att i betänkandet använda begreppet tjänster.

Direktivens uppdragsformulering anger att utredningen skall omfatta den konsultverksamhet som staten bedriver i egen regi eller genom hel- eller delägda bolag. Utredningens huvudsakliga intresse har ägnats de statliga myndigheterna och deras bolag samt de övriga bolag som särskilt anges i direktiven. Utredningen har därutöver valt att behandla ytterligare några hel- och delstatliga bolag m.m. Hel- och delstatliga bolag som i första hand är inriktade på varuproduktion har dock inte behandlats, även om de i vissa fall har mött en så stor internationell efterfrågan på know-how att en mer eller mindre omfattande försäljning av tjänster till utlandet har aktualiserats.

Enligt direktiven skall utredningen behandla den statliga sektorn men däremot inte den primär- och landstingskommunala sektorn. Under utredningsarbetets gång har det emellertid visat sig att det kunnande som finns i kommuner och landsting är av stort intresse från exportsynpunkt. Utredningen föreslår därför en närmare undersökning av förutsättningarna för tjänsteexport från den landstings- och primärkommunala sektorn.

Utredningsarbetet har lagts upp på följande sätt.

Som en grund för sitt arbete uppdrog utredningen åt två konsulter – ekonomie doktorerna Thomas Danborg och Hans Hyrenius – att göra en kartläggning av de teoretiska och praktiska erfarenheter som dokumenterats när det gäller export av tjänster i allmänhet och från offentliga organ i synnerhet. Undersökningen redovisades i januari 1979 till utredningen i rapporten "Statlig konsultexport – en marknadsorienterad föreställningsram".

Eftersom samlade uppgifter om den statliga tjänsteexporten saknas tog utredningen i ett tidigt skede kontakt med ett stort antal myndigheter och bolag i syfte att få fram uppgifter om hittillsvarande tjänsteexport, upplevda problem, planer för framtiden, m.m. Den beskrivning av olika myndigheters och bolags verksamhet som presenteras i betänkandet bygger i huvudsak på uppgifter som lämnades vid dessa kontakter och på de kompletteringar som senare gjorts. Ett led i informationsinsamlingen var en enkät som riksrevisionsverket (RRV) i samråd med utredningen under hösten 1978 riktade till samtliga myndigheter med uppdragsfinansierad verksamhet. Enkäten innehöll – förutom frågor som var av särskilt intresse för RRV – frågor med anknytning till myndigheternas utlandsverksamhet.

Utredningens bedömning av marknaden för statliga tjänster grundas på uppgifter som lämnats av olika tänkbara kunder själva och på intervjuer med statliga och privata företag i Sverige. Uppgifter har också inhämtats genom enkäter till departementen samt – i samarbete med Svenska Konsultföreningen – till svenska konsultföretag. I anslutning till biståndskonferensen i januari 1979 anordnade utredningen hearings med ambassadörer och biståndsassachéer i huvudmottagarländerna för svenskt bistånd. På uppdrag av utredningen har civilekonom Gunnar Steneroth gjort en över-



sikt av marknaden för statliga tjänster i sex u-länder. Uppdraget har redovisats i rapporten 1978-12-30 "Marknadsföring av statliga konsulttjänster i u-länder". Vidare kan nämnas att projektbevakningsenheten vid Sveriges Exportråd gjort en analys av de upphandlingar som aviserades av internationella utvecklingsorgan under sommaren 1979.

För att få en uppfattning om hur kunnandet i den offentliga sektorn utnyttjas i exportsammanhang i andra länder har utredningen genom de svenska beskickningarna inhämtat uppgifter om förhållandena i 13 OECD-länder. Representanter för utredningen har besökt Danmark, Västtyskland, Nederländerna, Frankrike och Irland.

På basis av inhämtade uppgifter har utredningen närmare studerat förutsättningarna för tjänsteexport inom vissa delar av den statliga sektorn. Mer omfattande projekt har gällt Sveriges geologiska undersökning, den statliga lantbrukssektorn samt sektorn mindre och medelstor industri. Dessa projekt har bedrivits i nära samarbete med berörda myndigheter, organ och departement. Konsulter har anlåtts för projekten. Därutöver har fyra myndigheter i samråd med utredningen studerat förutsättningarna för att inom sina resp. verksamhetsområden sälja tjänster till utlandet i ökad omfattning.

Myndigheter som önskar sälja tjänster till utlandet möter i dag vissa administrativa, rättsliga och andra problem. Utredningen har med hjälp av sakkunniga studerat dessa problem och föreslår vissa lösningar.

Utredningens arbete har följts av en referensgrupp med representanter för departementen. Utredningsarbetet har vidare bedrivits i nära kontakt med berörda myndigheter och bolag. Två seminarier har anordnats med representanter för dessa intressenter. Förutom kontakter med enskilda, privata företag har utredningen haft en hearing med svenska exportföretag, arrangerad av Sveriges Industriförbund, samt kontakter med Svenska Organisations Konsulters Förening och Svenska Konsultföreningen.

I enlighet med direktiven har utredningen haft överläggningar med de statsanställdas huvudorganisationer.

Utredningen har avlämnat följande remissvar: 1978-06-22 angående framtida organisation för handläggning av de uppgifter som nu åvilar Beredningen för internationellt utbildningssamarbete, 1979-01-29 angående Systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt (Ds I 1978:39) samt 1979-06-12 angående Exportfrämjandets organisation – en översyn (Ds H 1979: 1).

### 1.3 Betänkandets disposition

I kapitel 2 diskuteras olika motiv för statlig tjänsteexport. Utgångspunkten tas i en kortfattad beskrivning av några utvecklingsdrag i den svenska ekonomin.

Huvuddragen i de statliga myndigheternas och bolagens hittillsvarande utlandsengagemang beskrivs i kapitel 3.

Utredningens kartläggning av den internationella marknaden för statliga tjänster och bedömningen av marknadsförutsättningarna återfinns i kapitel 4 samt till viss del i kapitel 5 som behandlar hur kunnandet i den offentliga

sektorn används i exportsammanhang i några västeuropeiska länder.

Kapitlen 6–9 innehåller utredningens överväganden och förslag. I kapitel 6 diskuteras den statliga tjänsteexportens allmänna inriktning, och utredningen redovisar sina ställningstaganden i vissa principiella frågor. Kapitel 7 behandlar olika problem med att bedriva tjänsteexport i myndighetsform. Förslag till organisatoriska lösningar och arbetsformer m.m. ges i kapitel 8. Förslagen i kapitlen bygger i vissa delar på de särskilda projekt som utredningen har drivit. Utförliga referat av projekten redovisas i bilagorna 2–4. I kapitel 9, slutligen, diskuteras finansieringen av utredningens förslag.



## 2 Motiv för statlig tjänsteexport

Utredningens uppdrag är i korthet att föreslå åtgärder som syftar till att öka exporten av tjänster från den statliga sektorn. Med den utgångspunkten diskuteras inledningsvis i detta kapitel några utvecklingsdrag i den svenska ekonomin, vilka sammantaget pekar på värdet av att exportera tjänster från den statliga sektorn. I ett efterföljande avsnitt redogörs för i vilka avseenden den statliga sektorn kan bidra till den svenska exporten. Avslutningsvis nämns några av de effekter som en statlig tjänsteexport kan ha på statsförvaltningen.

### 2.1 Några utvecklingsdrag i den svenska ekonomin

#### 2.1.1 Underskottet i bytesbalansen

Sedan mitten av 70-talet har underskottet i vår bytesbalans och särskilt handelsbalansen stått i blickpunkten för den ekonomisk-politiska diskussionen. Under perioden 1974–77 minskade den svenska exporten av varor och tjänster i fasta priser med i genomsnitt 2,3% per år medan importen ökade med 0,8%. Den svenska exporten tappade under perioden marknadsandelar. I analysen av orsakerna till denna utveckling har bl.a. pekats på den internationellt svaga konjunkturen parad med starka kostnadsstegringar och ett högt efterfrågetryck i den svenska ekonomin. Under 1978 förbättrades bytesbalansen genom att exporten ökade samtidigt som importen minskade för att under 1979 åter försämrades, främst till följd av en kraftigt ökad import.

En allmänt utbredd uppfattning är att problemen i svensk näringsliv har mer djupgående orsaker av strukturell natur. Så t.ex. framhåller 1978 års långtidsutredning (LU 78) att den ekonomiska krisen i de gamla industriländerna inte enbart är ett övergående konjunkturfenomen som kan hantearas med hjälp av traditionella finans- och penningpolitiska medel. Dagens krissituation har strukturella inslag som för sin lösning kräver en betydande anpassning av Sveriges produktionsstruktur till förändrade villkor för den internationella arbetsfördelningen och till framväxten av nya marknader. Också andra faktorer kommer enligt LU 78 att ställa krav på en omfattande strukturell anpassning av svensk ekonomi. Hit hör den demografiska utvecklingen, behoven av att förbättra både den yttre och inre

miljön och anpassningen till nya energisystem.

I en politik som syftar till att återställa den externa balansen har exporten avgörande betydelse. En exportledd tillväxt är också långtidsutredningens huvudalternativ.

Var ligger då de framtida möjligheterna för svensk export? Frågan har rönt stort intresse och studerats bl.a. inom Ingenjörsvetenskapsakademien, styrelsen för teknisk utveckling, av den särskilda näringspolitiska delegationen (Ds Ju 1979: 1) och av Boston Consulting Group. Även LU 78 berör Sveriges komparativa fördelar på sikt.

De rapporter som presenterats skiljer sig åt både vad gäller ansats, analyser och slutsatser om vilka åtgärder som bör vidtas. De präglas dock av en i vissa avseenden gemensam grundsyn om varit Sveriges möjligheter på längre sikt (10–20 år) kan väntas ligga. Denna uttrycks av LU 78 på följande sätt:

På längre sikt torde ett litet land som Sverige kunna ha en komparativ fördel inom produktionsprocesser som kräver förhållandevis stor insats av högt utbildad arbetskraft och där innovationsflödet från forsknings- och utvecklingsarbete kan omsättas i systemlösningar som i enlighet med produktcykelteorin också kan exporteras till den tredje världen i utbyte mot storskaligt producerade varor. (s. 401)

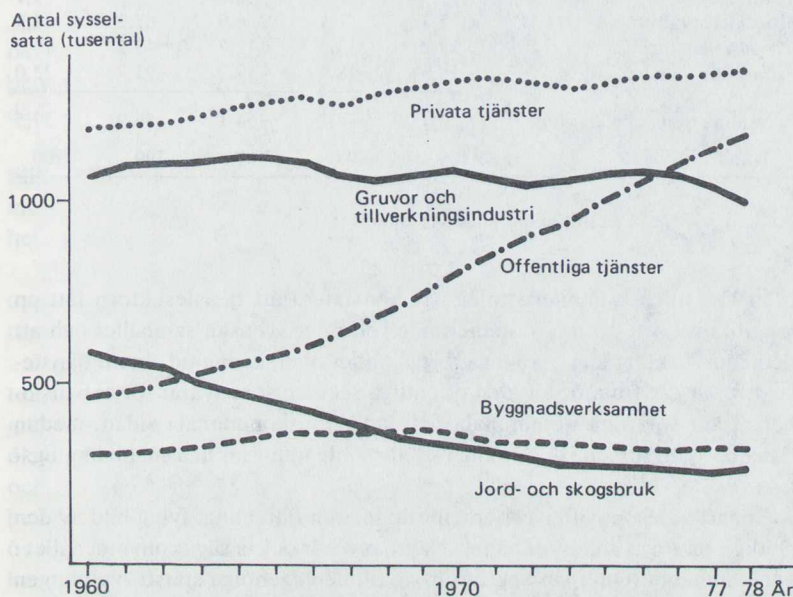
I generella termer kan man mot denna bakgrund hävda att framtiden för svenskt näringsliv ligger snarare i *kunskapsintensiva* produkter än i råvaruintensiva produkter och snarare i *systemlösningar*, innehållande kombinationer av hård- och mjukvara, än i enskilda komponenter.

Dessa utvecklingsdrag hör emellertid inte enbart hemma i en relativt avlägsen framtid utan har till viss del fått genomslag redan i dag. Det belyses bl.a. av riksdagens beslut (prop 1978/79: 123, NU 1978/79: 59, rskr 1978/79: 415) om stöd till exportsamverkan vid systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt m.m. (s.k. SA-projekt). Beslutet innebär att medel avsätts för att minska företagets riskexponering vid denna typ av ofta mycket stora projekt och därigenom stimulera företagets aktiviteter på området. Med SA-projekt förstås då leveranser av investeringsvarukarakteristik som omfattar mer än rena varutransaktioner. Beslutet grundas på en promemoria som utarbetats inom industridepartementet (Ds I 1978: 39). I denna konstateras bl.a. att SA-exporten fått en alltmer framträdande plats i världshandeln under 70-talet. Orsaken står enligt promemorian i huvudsak att söka i tre faktorer. För det första skapades i OPEC-länderna ett mycket kraftigt efterfrågesug på investeringsutrustning efter oljekrisen 1973–74. För det andra innebar den djupa lågkonjunkturen efter 1974 att tillverkningsföretagen i ett mycket stort antal länder fick svårt att avyttra sina exportprodukter på de traditionella OECD-marknaderna. SA-området framstod då som ett av de marknadssegment där i-länderna hade försteg genom sin höga teknologiska nivå. Den tredje faktorn, slutligen, är att den tekniskt-ekonomiska utvecklingen i allmänhet har medfört att företagen köper resp. tillverkar system i allt större utsträckning framför enskilda komponenter.



### 2.1.2 Den statliga sektorns roll i samhället

Tjänstesektorn har under de senaste decennierna expanderat kraftigt i såväl omfattning som inflytande. En uppfattning om den kvantitativa utvecklingen fås t.ex. av uppgifter om sysselsättningens fördelning resp. näringsgrenarnas andel av den totala produktionen. Av det totala antalet yrkesverksamma i landet 1978 arbetade drygt 60%, eller närmare 2,4 miljoner, inom tjänstesektorn. Det innebär en ökning på ett decennium med cirka 10 procentenheter. I nedanstående figur ges en grafisk illustration av utvecklingen.



Figur 2.1 Antalet sysselsatta i olika sektorer (1000-tal).  
Källa: Sysselsättningspolitik för arbete åt alla (SOU 1979: 24, s. 155).

Inom enbart den statliga sektorn uppgick antalet sysselsatta under 1978 till drygt en halv miljon (ca 40% av de offentliganställda).

Vad beträffar den framtida sysselsättningsutvecklingen förutser LU 78 att tjänstesektorn kommer att fortsätta att växa – om än i något långsammare takt – och uppgå till drygt 65% i mitten av 80-talet. Ökningen förutses i första hand komma att ske inom den offentliga sektorn, som i mitten av 80-talet beräknas sysselsätta 1/3 av alla yrkesverksamma. Det bör dock tilläggas att ökningen väsentligen beräknas ske inom kommunerna och landstingen, medan sysselsättningsökningen inom den statliga sektorn väntas bli betydligt mindre (LU 78, s. 60, 290).

Studerar man förhållandena i ljuset av olika näringsgrenars bidrag till BNP framträder en liknande bild. Utvecklingsdragen är dock inte lika markanta, främst beroende på att produktivitetsutvecklingen antas vara mindre snabb i tjänstesektorn än i andra sektorer.

**Tabell 2.1 Näringsgrenarnas andelar av den totala produktionen (procent av BNP till faktorpris, 1975 års priser)**

	1965	1970	1974	1977	1978
Jordbruk och fiske	3,1	2,5	2,5	2,5	2,4
Skogsbruk	3,8	3,0	2,6	2,3	2,2
Industri	29,0	30,8	31,7	29,0	27,8
El-, gas-, värme- och vattenverk	1,8	1,8	2,2	2,5	2,9
Byggnadsverksamhet	8,2	7,8	6,9	6,8	7,2
Summa varu- och kraftproduktion	45,9	45,9	45,9	43,1	42,5
Varuhandel	9,5	9,3	9,3	9,8	9,9
Samfärdsel	5,8	5,3	6,0	5,3	5,7
Bostadsförvaltning	7,7	7,3	6,9	7,2	6,9
Privata tjänster	14,2	13,3	12,7	13,2	13,0
Offentliga tjänster	16,9	18,9	19,2	21,4	22,0
Summa tjänsteproduktion	54,1	54,1	54,1	56,9	57,5
Totalt	100	100	100	100	100

Källa: LU 78, s. 59 samt ekonomidepartementet.

Man kan alltså sammanfattningsvis konstatera att tjänstesektorn fått en kvantitativt sett alltmer dominerande roll i det svenska samhället och att denna utveckling kan beräknas fortgå under överskådlig tid. Inom tjänstesektorn är det framför allt den offentliga sektorn som svarar för expansionen, främst på den kommunala och landstingskommunala sidan, medan tjänsteproduktionen i den statliga sektorn inte uppvisar lika snabb ökningstakt.

Enbart sifferuppgifter ger emellertid inte en tillräckligt fyllig bild av den statliga sektorns roll i samhället. Några ord bör också sägas om innehållet i verksamheten. Om man begränsar sig till den egentliga statsförvaltningen kan dess huvudsakliga funktioner i samhället beskrivas med följande rubriker.<sup>1</sup> Eftersom myndigheterna ofta fyller flera funktioner kan en och samma myndighet följaktligen falla inom flera grupper.

*Varu- och tjänsteproduktion.* Många statliga myndigheter är varu- och tjänsteproducenter. Affärsverken, som driver och underhåller olika kommunikationssystem, räknas naturligtvis dit. Ren varuproduktion bedrivs t.ex. av förenade fabriksverken och myntverket. Men de flesta myndigheter som hamnar i denna kategori är renodlat tjänsteproducerande.

*Kontroll och övervakning.* Många av våra äldsta myndigheter kan räknas till denna grupp. Hela rättsväsendet – polis, åklagare, domstolar och kriminalvårdsmyndigheter – ingår. Det gör också myndigheter med fiskala uppgifter som de inom skatte-, exekutions- och tullväsendet.

*Administration och förvaltning.* Som exempel på verksamheter som huvudsakligen är administrerande och förvaltande kan nämnas domstolarnas inskrivningsverksamhet, kammarkollegiets fondförvaltning och patent- och registreringsverkets bolagsregistrering.

*Provning och tillståndsgivning.* Tillståndsgivning är en vanlig myndig-

<sup>1</sup> Källa: Andersson, S., Mellbourn, A., Skogö, I.: Myndigheten i samhället, Stockholm 1978, s. 73 ff.



hetsuppgift. Kommerskollegiets auktorisationer och trafiksäkerhetsverkets inspektionsverksamhet är exempel liksom verksamheten i koncessionsnämnden för miljöskydd. Många gånger sammankopplas tillståndsgivningen med provningsverksamhet.

*Förmedling och rådgivning.* Flera myndigheter har till uppgift att ge råd direkt till medborgarna eller till speciella grupper eller organisationer och företag. Ibland är rådgivningen kombinerad med förmedlingsverksamhet av olika slag som t.ex. för styrelsen för teknisk utveckling som skall koppla ihop forskare och uppfinnare.

*Utredning och forskning.* Forskning bedrivs i många statliga organ även utanför universiteten och högskolorna. Det kan vara svårt att dra tydliga gränser mellan renodlad forskning och verksamhet som snarare borde karaktäriseras som utredande.

*Transfereringar.* En stor del av statsbudgeten består av poster som överförs direkt till medborgarna i form av barnbidrag, bostadsbidrag, pensioner, m.m. Hanteringen av dessa överläts till ett antal myndigheter, där riks försäkringsverket är den mest framträdande.

*Reglering och normgivning.* Ett drygt femtiotal myndigheter utfärdar tillämpningsföreskrifter till författningar eller ger ut råd och anvisningar inom sina områden. I vissa fall har myndigheterna ett styrande ansvar för hela samhällssektorer som bostadsstyrelsen och socialstyrelsen.

Vid sidan av denna kategoriindelning faller myndigheter som har sina uppgifter riktade mot själva statsförvaltningen. Det gäller exempelvis statens arbetsgivarverk, riksrevisionsverket och statskontoret.

Under de senaste decennierna har en förskjutning av den statliga sektorns uppgifter kunnat iaktas. Statliga myndigheter har fått vidgade uppgifter i samhället som helhet samtidigt som sektorn i kvantitativa termer ökat mindre än t.ex. den kommunala. Från en traditionellt verkställande och kontrollerande roll kombinerad med produktion av allmänna nyttigheter består uppgifterna i dag i allt högre grad av att planera, styra och övervaka utvecklingen inom hela samhällssektorer. Statliga myndigheter har därigenom kommit att alltmer få ett överordnat *sektoransvar* inom skilda samhällssektorer, medan enskilda tjänster och varor tillhandahålls av andra, t.ex. kommuner och företag.

## 2.2 Den statliga sektorns bidrag till exporten

### 2.2.1 Direkta effekter

Det föregående har visat att statsförvaltningen har fått en inte bara kvantitativt mer framträdande plats i det svenska samhället utan också kvalitativt. I den statliga sektorn finns ett *kunnande* som på flera sätt kan förväntas få en mer central roll i exportsammanhang.

För det första: Den förväntade ökningen av försäljning från svenskt näringsliv av kunskapsintensiva produkter och system torde ställa ökade krav på att den statliga sektorn engagerar sitt systemkunnande i lämplig form. Det kan gälla vissa komponenter som utbildning, kunskaper om drift och underhåll men också ett sammanhållet ansvar för försäljning av hela



system. Begränsade insatser från den statliga sektorn kan med andra ord bidra till samlade exporteffekter av betydande omfattning.

För det andra: Den statliga sektorns växande betydelse talar för att det i andra länder kan finnas intresse av experttjänster, även vid sidan av eventuella systemförsäljningar. Effekten på bytesbalansen begränsar sig i det här fallet till intäkterna av tjänsteförsäljningen. Som kommer att diskuteras senare kan dock ren tjänsteförsäljning också fungera som "vägröjare" för annan försäljning.

Den statliga sektorns värdefullaste bidrag till exporten ligger inom sakområden där dess kunnande är unikt i den meningen att det inte finns företrätt någon annanstans i det svenska samhället. Staten bedriver redan inom vissa sådana områden planmässig tjänsteförsäljning till utlandet. I andra fall har svenska exportörer av varor och tjänster på eget initiativ kompletterat sin egen export med kunskap från den statliga sektorn. Det torde råda samstämmighet i bedömningen att behovet av denna typ av komplettering kommer att öka i framtiden.

En statlig export av tjänster kan också bidra till att på vissa marknader ge svensk exportnäring en ökad *good-will*. Det är t.ex. troligt att deltagande av svenskt statligt kunnande i s.k. SA-projekt kan förstärka de totala svenska exportchanserna. Ofta är beställarna av större sammansatta projekt, speciellt i u-länderna, offentliga myndigheter. Att kunna peka på att svenskt statligt kunnande medverkar i en eventuell leverans kan i sådana fall vara en avsevärd konkurrensfördel. Från konsultföretagens sida framhålls dessutom ofta att statligt deltagande i exportprojekt ibland kan innebära att kontrakt erhålls utan föregående internationellt anbudsförfarande.

Slutligen skall nämnas att den statliga sektorns representanter ofta har stora möjligheter att få *information* om planerade projekt i ett tidigare skede av en planeringsprocess än som är möjligt för enskilda företag. Det beror bl.a. på att många statliga myndigheter och organ deltar i olika former av internationellt samarbete på det fackmässiga planet. Informationen kan gälla insatser som svenska statliga organ själva kan genomföra, men det kan också gälla information om större projekt som om den spridsger svenska leverantörer ett gott utgångsläge i konkurrenshänseende. En systematisk svensk statlig tjänsteexport skulle på detta sätt kunna spela en roll i det allmänna svenska exportfrämjandet. En sådan strategi är central i t.ex. fransk export.

### 2.2.2 Tjänsteexport som vägröjare för annan export

Av direktiven till denna utredning framgår att exporten av konsulttjänster, speciellt till utvecklingsländerna, kan ge upphov till annan export från Sverige: "Uppdragen från dessa länder är dessutom av sådan karaktär att de inte enbart får effekter i konsultledet utan även på varuexport eller entreprenadverksamhet".

Denna effekt av konsulternas verksamhet utomlands benämns ibland multiplikator- eller vägröjareffekten, dvs. konsulten röjer genom sina insatser väg för annan export.

På vilket sätt och i vilken omfattning denna effekt uppstår är emellertid bara till liten del belagt i svenska och internationella studier. Detta hör



förmodligen samman med att de officiella instanserna i de exporterande länderna inte så gärna publicerar statistik som kan tas som bevis för att man medvetet på olika sätt subventionerar konsultbranschen som ett led i marknadsföringen av varor och utrustning. Inte minst i anglosaxisk affärstradition är det viktigt att konsultföretagen står oberoende gentemot alla typer av leverantörsintressen.

Att konsulternas arbete på exportmarknaderna tillmäts betydelse står dock klart. Det återspeglas t.ex. i de system som olika länder bygger upp för att stödja konsultexporten. Åtskilliga industriländer, bland dem Sverige, har sålunda infört system för täckande av viss del av konsulternas kostnader i samband med anbudsgivning. I Canada är villkoret för att motsvarande stöd skall ges att konsultens anbud, om det leder till kontrakt, skall medföra betydande återflöde till den kanadensiska ekonomin med möjligheter till följdförsäljning av utrustning.

Ett annat tecken på att regeringarna tillmäter konsulternas verksamhet stor betydelse är att vissa länder med offentliga medel, exempelvis ur biståndsbudgeten, erbjuder u-länderna förstudier inför stora investeringsprojekt. Även här ligger Canada långt framme, liksom USA, Finland och Norge. I Frankrike utreds f.n. möjligheterna att införa ett liknande system.

Även om dokumentationen kring vägröjareffekten är mager har frågan behandlats i olika sammanhang. Vad som då behandlats har främst rört tekniska tjänster, huvudsakligen från den privata sektorn. Ingemar Gärdborn och Eric Rhenman, två svenska forskare, har pekat på vägröjareffekten i sin utredning "Internationaliseringsstrategier i konsultbranschen", (Lund 1974):

Det förtjänar framhållas att export av konsulttjänster icke enbart gagnar branschen som sådan utan måste ses som ett allmänt samhällsintresse. Sysselsättningsaspekten träder därvid i förgrunden. Samtidigt kan konstateras att en ökad export av konsulttjänster från byggsektorn också bör öka möjligheterna till en internationalisering av hela byggbranschen. Detta i sin tur skulle leda till fördelar såsom större marknadsunderlag för att möjliggöra ökad serieproduktion av material och komponenter och ett snabbare kunskapsutbyte över gränserna. Det har i olika sammanhang påtalats att konsultexporten kan tjäna som en spjutspets för att bereda exportmarknader för entreprenörer och materialleverantörer.

Systematiska studier på empirisk grund av vägröjareffektens tillämpning på svenska förhållanden har såvitt bekant gjorts i två fall<sup>1</sup>. I båda fallen har informationsinsamlingen varit relativt begränsad. För att komplettera bilden har utredningen vid en hearing med ett antal större svenska exportföretag sökt få bl.a. denna frågeställning belyst. Det tillgängliga materialet ger underlag för följande sammanfattning av vägröjareffekten.

- Svenska konsulter har en teknisk och social referensram som gör att de oftast föreslår lösningar som överensstämmer med svenska byggnormer, svenska systemlösningar, osv. I den efterföljande investeringsfasen får därigenom svenska entreprenörer och tillverkningsföretag en konkurrensfördel gentemot industri från andra länder.
- Inför en upphandling till t.ex. ett större anläggningsprojekt är det ofta konsultens uppgift att för klienten föreslå vilka entreprenörer och leverantörer som skall inbjudas till anbudstävlan. Av kutym föreslår svens-

<sup>1</sup> Örjan Sölvell: Effekter av tekniska konsulter internationalisering (Handelshögskolan i Stockholm, 1979, stencil).  
Olle Hansson: Konkurrensmedel vid byggexport (Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm 1977, meddelande nr 19, stencil).



ka konsulter att ett svenskt företag bör ingå i en anbudsgivarkrets om ungefär fem företag, förutsatt att det finns svenska företag med den eftersökta kompetensen. Detta ger svenska företag en möjlighet att offerera som de annars kanske inte skulle ha fått. Det förekommer också, ehuru på betydligt färre områden, att konsulter specificerar anbudsunderlaget så hårt att enbart ett företags produkter kan komma i fråga.

- Eftersom konsulterna ofta kommer in mycket tidigt i projekten kan de genom tips och informella kontakter ge leverantörerna ett försprång gentemot konkurrenterna i kundbearbetningen inför kommande upphandlingar.
- Anläggningar som svenska konsulter projekterat på hemmamarknaden, inte minst åt offentliga beställare, kan fungera som referensobjekt för utländska kunder. Detta är en fördel som både konsulten och hårdvaruleverantörerna kan tillgodogöra sig.

Styrkan i denna vägröjareffekt varierar. För det första är den beroende av vilken marknad som bearbetas. Effekten gör sig troligen mest gällande i ett skede där Sverige och svenska produkter är föga kända på marknaden. Av betydelse är också vilken roll konsulter enligt den rådande affärstraditionen brukar spela på marknaden i fråga. Det är t.ex. troligt att svenska konsulter i högre grad kan agera draghjälp åt andra svenska företag på marknader som efterfrågar hela systemlösningar och där kundens egen upphandlingskapacitet är låg. Enligt en av intervjuundersökningarna är marknader i Mellersta Östern och Nordafrika exempel på marknader där vägröjareffekten är stor.

För det andra är vägröjareffekten beroende av i vilka faser av projekten som konsulten varit verksam och hur specifikt svenska lösningar som använts. Konsulter som kommer in i ett tidigt skede i ett projekt har större möjligheter att påverka, medvetet eller omedvetet. Vissa fackområden, exempelvis datatekniken, är utpräglat transnationella, medan svensk teknik på andra områden har större genomslagskraft.

Ytterligare ett sätt att på ett mycket tidigt stadium skaffa information om och påverka utformningen av projekt är att ställa rådgivare gratis till biståndsmottagarländerns förfogande. Dessa rådgivare placeras som regel på centrala positioner i förvaltningen och har där stora möjligheter till påverkan och insyn i samband med projektplaneringen. Av samma skäl är det självfallet värdefullt att ha personer från det egna landet på strategiska poster i internationella bistånds- och finansieringsorgan som t.ex. FN-organ och Världsbanken. Exempelvis Canada men också Västtyskland och Frankrike tycks systematiskt tillämpa detta system.

Det är dock troligt att blotta misstanken om att svenska konsulter aktivt skulle bereda vägen för övrig svensk export fungerar som en slags själv-censur beträffande konsulternas benägenhet att föreslå utpräglat svenska lösningar. Att så är fallet har framhållits av svenska exportföretag som utredningen varit i kontakt med. Detta torde gälla inte minst vid projekt som finansieras under medverkan av internationella organ som Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna och FN-organen, där internationell anbudsgivning på lika villkor är obligatorisk.



Samtidigt som det sålunda kan konstateras att konsultexport kan röja väg för efterföljande hårdvaruexport, står det klart att det omvända sambandet i vissa lägen gäller: hårdvaruexport kan i vissa fall leda till tjänsteförsäljning. Detta belyses i exempelvis amerikansk litteratur och har också påpekats av svenska representanter i några u-länder med vilka Sverige samarbetar.

Som redan tidigare påpekats har de dokumenterade erfarenheterna av tjänsteförsäljningens vägröjareffekter till stor del hämtats från försäljning av tekniska konsulttjänster i den privata sektorn. Erfarenheterna av statlig tjänsteexport i mer planmässig skala är hittills i huvudsak begränsade till tekniskt inriktade sektorer som telekommunikationer, kraftförsörjning samt skogsbruk och skogsindustri, dvs. sektorer som har en betydande svensk exportindustri. Någon undersökning av vilka effekter dessa företags utlandsuppdrag haft för svensk industri har inte gjorts. Men då de i väsentliga avseenden arbetar under samma betingelser som privata konsulter är det sannolikt att även de statliga tjänsteexportörerna fungerar som vägröjare för efterföljande export.

### 2.3 Effekter för statsförvaltningen

Förutom att export av tjänster från den statliga sektorn ger ett direkt och indirekt bidrag till den svenska bytesbalansen, kan den bidra till att på olika sätt effektivisera förvaltningens arbete i Sverige. Effekterna för statsförvaltningen är självfallet störst när myndigheterna själva agerar som tjänsteexportörer. Men även när tjänsteexporten bedrivs genom bolag i nära anslutning till myndigheterna kan betydande effekter för förvaltningen uppnås.

En typ av effektivitetsförbättringar består i att utlandsverksamheten kan fungera som ett forum för ledar- och kompetensutveckling av personal som sedan återvänder till den i Sverige verksamma moderorganisationen. Genom att det är möjligt att i internationella uppdrag erbjuda personalen mer attraktiva anställningsvillkor kan utlandsverksamheten också fungera som ett medel för att behålla kompetent personal. Denna senare effekt torde vara av särskilt intresse inom förvaltningen som i fråga om bl.a. lönesättning har betydligt mindre handlingsutrymme än enskilda företag.

Export av statliga konsulttjänster innebär en vidgning av myndighetenas kommersiellt orienterade verksamhet. Rimligen uppstår positiva sidoeffekter i en myndighets huvudadministration när myndigheten tvingas utveckla sin kapacitet att arbeta i en internationell och kommersiell miljö. En verksamhet som i sin helhet finansieras genom uppdragsintäkter måste vara så flexibel att förändringar i marknadsefterfrågan snabbt kan leda till en ändrad inriktning. Omprövning av kostnadsstrukturen måste ske fortlöpande. Om en myndighet utvecklar sin förmåga till snabb omstrukturering i den uppdragsfinansierade delen bör detta underlätta strävanden i samma riktning för den anslagsfinansierade verksamheten.

Högre effektivitet blir också följderna om tjänsteexporten kan användas för att fylla tillfälliga svackor i den ordinarie verksamheten på grund av säsongvariationer e.d. Genom en jämnare beläggning kan man bättre ut-

nyttja t.ex. laboratorieresurser. På samma sätt bör det vid en långsiktig minskning av den ordinarie verksamheten vara möjligt att successivt ta till vara den övertaliga kapaciteten i form av personal och utrustning. Det går säkerligen enklare och snabbare att skära ned anslagen till en myndighet med minskande verksamhet om det finns alternativ sysselsättning än om ett sådant alternativ saknas. Men förutsättningen är självfallet att den sysselsättning som kan erbjudas är ett verkligt alternativ för den berörda personalen. Tjänsteexport kan också på andra sätt bidra till att ett visst mål nås till lägre kostnad. Modern teknik kräver ofta stora investeringar i instrument och utvecklingsarbete, och produktionen behöver en bas för att bära upp sådana satsningar. Genom att bredda verksamheten och erbjuda sina tjänster även till utländska kunder kan investeringarna utnyttjas på ett effektivare sätt.

Ytterligare en följd effekt för statsförvaltningen av att bedriva export av tjänster är att förvaltningen därigenom får ett inflöde av kunskaper och erfarenheter från andra länder som på olika sätt kan omsättas i Sverige. Det är otvivelaktigt så att Sverige har mycket att lära av andra länder, och att detta också gäller statsförvaltningen.

Vårt behov av information gäller i högsta grad u-länderna, vars annorlunda ekonomiska och sociala verklighet i stora stycken är mindre känd för svenskar. Sveriges närmare kontakter med dessa länder har emellertid kraftigt vidgats och fördjupats till följd av det kommersiella utbytet och biståndssamarbetet. Insikten om att både varor och tjänster som skall exporteras till u-länderna måste anpassas till köparens annorlunda ekonomiska, sociala och kulturella förhållanden har därigenom ökat.

I ett läge där den offentliga förvaltningen har fått en växande ekonomisk betydelse i det svenska samhället är det värdefullt för såväl förvaltningen som samhället i övrigt att personal i statsförvaltningen får tillfälle att i ökad utsträckning tjänstgöra utomlands under kortare eller längre tid. Tjänsteexport från den statliga sektorn bidrar till att vidga den svenska statsförvaltningens internationella kontakter och kan därmed också verka vitaliserande för förvaltningen.



## II Utbud och efterfrågan

---

### 3 Svensk statlig tjänsteexport

De statliga myndigheterna och de hel- och delstatliga bolagen har omfattande internationella kontakter. En del av dessa gäller export av tjänster och presenteras utförligt i detta kapitel. Det internationella kontaktnät som finns vid sidan härav kan delvis utgöra en grund att bygga en mer aktiv utlandsförsäljning på. Därför görs också en genomgång av andra former av internationella engagemang i den statliga sektorn. Hit hör myndigheternas internationella samarbete inom fackområdet, enskilda statstjänstemäns utlandsuppdrag inom främst biståndsområdet samt den utbildnings- och stipendiatveksamhet som förekommer.

Kapitlet avslutas med att den statliga tjänsteexporten sätts in i ett vidare sammanhang, dels genom en kortfattad beskrivning av den icke-statliga tjänsteexporten, dels genom en presentation av olika samhällsinstrument för att främja bl.a. tjänsteexport.

#### 3.1 Statliga tjänsteexportörer

##### 3.1.1 Några drag hos den svenska statsförvaltningen

Utredningen har funnit att de statliga myndigheternas arbetsvillkor i Sverige har stor betydelse för deras utlandsengagemang. Som en bakgrund till de olika statliga tjänsteexportörernas verksamhet redovisas därför hur statsförvaltningen finansieras.

Det totala antalet statliga myndigheter i Sverige uppgår f.n. till ca 175. Verksamheten hos närmare 90 av dessa finansieras helt eller delvis genom uppdragsintäker, medan övriga myndigheter alltså är helt anslagsfinansierade. Dessa uppdragsintäker täcker ca 40 % av kostnaderna för den samlade statliga tjänsteproduktionen. Kostnadstäckningsgraden skiftar dock markant mellan å ena sidan affärsverk och å den andra övriga statliga myndigheter. Affärsverken har intäkter som i genomsnitt täcker kostnaderna till närmare 110 %, medan verksamheten hos andra myndigheter endast till 10 % finansieras av uppdragsintäkter (SOU 1979:23, s. 97).

Av statsförvaltningens intäkter för försäljning av varor och tjänster faller alltså huvuddelen på de sju affärsverken. Av de samlade intäkterna budgetåret 1978/79, som uppgick till 28,7 miljarder kr., svarade affärsverken för 25,2 miljarder kr. Affärsverkens omsättning m.m. framgår av följande tabell.

**Tabell 3.1 Sammanställning av ekonomiskt utfall för affärsverken budgetåret 1978/79 (milj. kr.)**

Affärsverk	Fakturerad försäljning	Kostnader exkl avskr	Avskrivningar	Årets resultat <sup>b</sup>
Domänverket <sup>a</sup>	1 265	1 043	87	70
Förenade fabriksverken <sup>c</sup>	1 270	1 134	41	59
Luftfartsverket	534	408	70	39
Postverket	5 264	5 044	98	118
Statens järnvägar	5 373	4 922	577	—
Statens vattenfallsverk	4 863	2 416	1 019	1 197
Televerket	6 623	4 715	665	145
Summa affärsverken	25 192	19 682	2 557	1 628

<sup>a</sup> Kalenderåret 1978. Avser verksdelen.

<sup>b</sup> Resultat efter finansiella och extraordinära intäkter och kostnader samt bokslutsdispositioner.

<sup>c</sup> Avser verksdelen.

Källa: Taxor och avgifter 1979, riksrevisionsverket, Stockholm 1980.

Resterande 3,5 miljarder kr. fördelade sig på ett åttiotal myndigheter. Endast ett fåtal av dessa hade inkomster från uppdrag som sin huvudsakliga finansieringskälla. Dessa helt eller delvis taxefinansierade myndigheter kan indelas i två grupper med hänsyn till efterfrågan och prestationernas karaktär. Man kan då skilja på uppdragsmyndigheter och reglerande myndigheter. En och samma myndighet kan ha verksamheter av båda slagen, men med tyngdpunkten förlagd till antingen den ena eller den andra typen av verksamhet.

Med uppdragsmyndigheter menas sådana myndigheter som säljer varor och tjänster till enskilda och offentliga konsumenter. Kunderna avgör själva om de önskar köpa varan eller tjänsten. Uppdragsmyndigheterna har i detta avseende stora likheter med affärsverken.

De reglerande myndigheterna, å andra sidan, driver en avgiftsbelagd verksamhet som i hög grad är styrd av lagar och förordningar. Utbudet består av tillståndsgivning, kontroll, tillsyn och liknande.

### 3.1.2 Olika grader av utlandsengagemang

Utredningen har genom en lång rad intervjuer med företrädare för statliga myndigheter och företag gjort en omfattande inventering av deras utlandsengagemang. Det har visat sig att dessa organs utlandsengagemang förenklat kan beskrivas längs en fallande skala med följande punkter:

1. Myndigheter (motsvarande) som har gjort målmedvetna satsningar på export av tjänster. Ofta aktualiseras frågan om att avskilja exportverksamheten från huvudorganisationen i en separat organisation. Dessa kallas i fortsättningen *planmässiga tjänsteexportörer*.
2. Myndigheter som tar på sig enstaka uppdrag utomlands när en spontan efterfrågan uppkommer. Exportverksamheten är inte planerad och någon aktiv marknadsföring sker inte. Dessa kallas i fortsättningen *spordiska tjänsteexportörer*.



3. Myndigheter vars sakkunskap efterfrågas internationellt men som inte i eget namn engagerar sig i uppdrag. Anställda får i stället tjänstledigt för mer eller mindre tillfälliga uppdrag. Dessa myndigheter kallas i fortsättningen *förfrågningsförmedlare*.

Utredningen har inte haft praktiska möjligheter att inhämta direktinformation om all utlandsverksamhet i den statliga sektorn. Ett urval har därför måst göras. Urvalet har bl.a. gjorts med utgångspunkt i svaren på den enkät som riksrevisionsverket i samråd med utredningen tillställde samtliga myndigheter med uppdragsintäkter under hösten 1978.

I det följande beskrivs utlandsengagemangen hos olika statliga myndigheter och företag. Beskrivningen grundas i huvudsak på uppgifter som lämnats av resp. organ och har följande huvudsakliga innehåll: översiktlig presentation av verksamheten (organisation, produkter, personal, m.m.), exporten av tjänster (vad som säljs, hur, vart och i vilka former) samt eventuella planer för framtiden.

### 3.1.3 Planmässiga tjänsteexportörer

I den grupp av statliga myndigheter och företag som satsat på en planmässig och systematisk export av tjänster finns ett ganska brett spektrum av tjänster företrädda. För en presentation av de olika verksamheterna kan det vara lämpligt att tala om tre olika kategorier. Indelningen grundas då på de olika verksamheternas ställning i förhållande till statsförvaltningen.

I en första grupp finns några myndigheter som säljer tjänster i myndighetsform (förenade fabriksverken, statens skeppsprovninganstalt och lantmåteriverket).

Den andra gruppen omfattar också i huvudsak försäljning av myndighetskunnande, men där har man valt en annan verksamhetsform, nämligen i förhållande till myndigheterna fristående bolag. Hit hör Swedtel som är ett helägt dotterbolag till televerket, Swedforest i vilket domänverket har ett majoritetsintresse och SwedPower som är vattenfallsverket närliggande.

Den tredje gruppen består av ett antal företag m.m. med en mer fristående ställning i förhållande till förvaltningen. Den friare ställningen tar sig uttryck i att det statliga ägarinflytandet inte ligger på någon myndighet eller i att företagen representerar ett kunnande som inte finns företrätt i förvaltningen. Till denna grupp kan föras organ som Telub AB, Statskonsult International AB, AB ID-kort, BS-Konsult AB med dess dotterföretag Skandinaviska projektlednings AB, Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS), Swedec International AB och Studsvik Energiteknik AB.

## Myndigheter

### *Förenade fabriksverken*

Industrikoncernen FFV bedriver under en koncernledning med staber sin verksamhet i två sektorer: Försvarsmateriel och Underhåll samt ett antal dotterbolag. FFV-koncernen hade budgetåret 1978/79 8 000 anställda och en omslutning på ca 1 600 milj. kr.



När det gäller affärsverksdelen har export av tjänster hittills i första hand skett från FFV Underhåll. Sektorns uppgifter består i underhåll av hårdvara, tekniska konsulttjänster samt installation och tillverkning. Fler-talet tjänster utförs vid FFV:s anläggningar i Sverige. Under budgetåret 1978/79 fakturerade sektorn för sammanlagt 607 milj. kr., varav 29 milj. kr. (ca 5 %) på export. Exporten har till mer än 95 % riktats till övriga nordiska länder och haft sin tyngdpunkt i underhåll av motorer och apparater till stridsflygplanet Draken som sålts till Danmark och Finland. I denna andel ingår emellertid också vissa underhållstjänster av civil karaktär, bl.a. service på vissa typer av helikoptrar. Den återstående exporten av tjänster från FFV Underhåll har avsett såväl europeiska som utomeuropeiska länder.

I verkets strategiska planering för den kommande tioårsperioden har man bedömt utvecklingsmöjligheterna för de olika verksamhetsgrenarna. Bl.a. har man kommit fram till att FFV Underhåll beräknas få vidkännas en minskning på ca 15 % på grund av färre uppdrag från försvaret, som är sektorns dominerande kund. En satsning på exportmarknaderna med bl.a. försäljning av konsulttjänster är i detta läge en väg att klara problemen. Ett av motiven för inriktningen på konsulttjänster är att försäljning av sådana kan bana vägen för export av varor. I sin bedömning av marknadsförutsättningarna för underhållstjänster har FFV funnit att det sannolikt finns en civil marknad i industriländerna. Till utvecklingsländerna finns exportmöjligheter både inom den civila och den militära sektorn.

FFV:s planering har utmynnat i en marknadsstrategi som anger att exporten av varor och tjänster inom en femårsperiod skall svara för 15 % av FFV Underhålls totala fakturering. Marknadsstrategin, som hittills resulterat i bl.a. den redovisade exportförsäljningen, består av följande steg:

1. Underhåll av flygplanet Draken som sålts till Danmark och Finland.
2. Satsning på existerande underhållstjänster på nya civila marknader.
3. Nya underhållstjänster på nya marknader
4. Satsning på egna produkter.

### *Statens lantmäteriverk*

Lantmäteriverket (LMV) är central myndighet för fastighetsbildningsfrågor, mättningsverksamhet och allmän kartläggning. Regionalt finns i varje län en överlantmätarmyndighet samt på det lokala planet fastighetsbildningsmyndigheter. Vid dessa myndigheter är sammanlagt ca 2 800 hel- och deltidsarbetande personer anställda, varav ca 850 vid LMV.

Verkets omsättning under budgetåret 1978/79 uppgick till ca 335 milj. kr., varav ca 85 milj. kr. utgjorde intäkter av uppdrag.

LMV har under lång tid indirekt varit engagerat i utlandsprojekt genom att anställda inom lantmäteriorganisationen fått tjänstledigt för kortare eller längre uppdrag. Uppdragsgivare har ofta varit SIDA eller något FN-organ, och arbetet har främst gällt undervisning inom fackområdet samt organisering av kartverk o.d. i några länder. Det har också förekommit att personal haft tjänstledigt för att ingå i svenska konsultfirmors arbetslag vid



utlandsprojekt eller för att direktanställas för längre tid hos utländska myndigheter.

Genom beslut av LMV:s styrelse ändrades emellertid verkets policy för några år sedan. I fortsättningen skulle LMV som organisation aktivt söka och åta sig utlandsuppdrag i stället för att låta enskilda, tjänstlediga tjänstemän svara för uppdragen. Viktiga orsaker till den mer planmässiga satsningen var att både utrustning och personal genom en kompletterande utlandsverksamhet bättre skulle kunna utnyttjas över hela året. Vidare förutsågs en viss överkapacitet i hemmaorganisationen till följd av en förväntad minskning av svenska offentliga beställningar.

Som myndighet har LMV genomfört vissa uppdrag. Som exempel kan nämnas att man gjort utstakning av stilleståndslinjen mellan Israel och vissa arabstater, att flygfotografering genomförts i Norge och Liberia och vidare att geodetiska mätningar företagits i Iran och Irak.

Under budgetåret 1977/78 inregistrerades beteckningen SwedSurvey som benämning på LMV:s internationella verksamhet. Man har diskuterat att bedriva utlandsverksamheten inom ramen för ett bolag men hittills inte funnit tillräckligt starka skäl för en bolagsbildning. Ansvaret för utlandsverksamheten ligger i stället t.v. hos några tjänstemän i myndigheten. Ett skäl mot bolagsbildning är att arbetet i samband med utlandsuppdrag till väsentlig del kan ske vid LMV:s laboratorier med hjälp av ordinarie personal och utrustning. Följaktligen behövs sannolikt inte någon större fältorganisation. Innan frågan om bolagsbildning på nytt tas upp till prövning vill man i några större internationella uppdrag se för- och nackdelarna med myndighetsformen.

Som ett led i den planmässiga satsningen på utlandsuppdrag har kontakter tagits med vissa internationella organ som Världsbanken och FN:s utvecklingsprogram, UNDP. Diskussioner har förts om ett närmare samarbete mellan LMV och Sweco, ett bolag som ägs gemensamt av några tekniska konsultföretag för marknadsföring på exportmarknaderna. Samarbetet skulle bygga på att LMV får utnyttja Swecos omfattande marknadsorganisation utomlands mot att Sweco får möjlighet att utnyttja verkets tjänster på kartsidan.

Samarbetet med Sweco har hittills resulterat i vissa offerter samt utförda flygfotograferingar i Libyen. Även med VIAK AB har visst samarbete etablerats. Sålunda har LMV och VIAK tillsammans med ett finskt konsultföretag och finska lantmäteristyrelsen lämnat offert på ett mycket omfattande karteringsarbete i Libyen.

Över huvud taget ingår i SwedSurveys affärsidé att samarbeta med privata konsulter och med statliga organisationer med närliggande arbetsuppgifter. Ett ytterligare exempel på sådan samverkan är en gemensam offert tillsammans med Sveriges geologiska undersökning och LKAB International på ett prospekteringsarbete i Moçambique.

Den typ av tjänster som är mest aktuella att sälja är:

- Rådgivning till systerinstitutioner i u-länder.
- Grundläggande kartläggningar på riks- eller regionnivå.
- Medverkan i projektnriktade uppdrag, t.ex. i samband med jordreformer.



De marknader man avser att i första hand inrikta sig på är länder i Afrika och Asien. Man räknar med att både stater och företag kan komma att fungera som uppdragsgivare. De närmast till hands liggande försäljningskanalerna är SIDA, FN och konsultföretag.

### *Statens skeppsprovninganstalt*

Statens skeppsprovninganstalt (SSPA) utför provningar och undersökningar inom området skeppsteknik, sjöfart samt övrig havsteknik. Vidare bedriver anstalten egen teknisk-vetenskaplig forskning. Verksamheten drivs på uppdragsbasis med undantag för en mindre anslagsfinansierad del för egen forskning och myndighetsuppgifter. Det ekonomiska målet för uppdragsverksamheten är full kostnadstäckning. Till kundkretsen hör in- och utländska varv och rederier, statliga myndigheter, m.fl. SSPA hade under budgetåret 1978/79 en omslutning om 25,2 milj. kr., varav 21,3 milj. kr. täcktes genom inkomster från uppdragsverksamheten. Av uppdragsverksamheten avsåg ca 30 %, dvs. ca 6 milj. kr., utländska uppdragsgivare. För budgetåret 1979/80 beräknas den utländska andelen öka till ca 50%. Uppdragsverksamheten för utländska beställare är helt integrerad i den reguljära organisationen. SSPA har ca 150 anställda.

SSPA:s verksamhet är förlagd till Göteborg. Den baserades ursprungligen på experimentell verksamhet med anknytning till anstaltens skeppsprovningssälar. De experimentella resurserna har sedan byggts ut efter hand. Bl.a. har tillkommit ett kavitationslaboratorium, en dator- och simulatoranläggning samt senast ett nytt manöver- och våglaboratorium som togs i bruk under år 1979.

SSPA:s traditionella verksamhet ligger främst inom området skeppsteknik och sjöfart. Som exempel på uppdrag som SSPA utför inom detta område kan nämnas beräkningar och modellförsök för optimering av fartygsformer, beräkningar och modellförsök av alla slags propellrar, undersökningar av manövrering av fartyg i olika farvatten samt av fartygs sjövärdighet. SSPA har inte några myndighetsuppgifter som utfärdare av typintyg e.d.; sådana förekommer inte inom fartygssektorn.

Tillkomsten av det nya manöver- och våglaboratoriet gör det möjligt för SSPA att vidga verksamhetsfältet till nya områden som havsteknik, sjösäkerhet, miljövård samt olika offshoreprojekt. Framför allt inom offshoreområdet har SSPA under de senaste åren noterat ett starkt ökat intresse för undersökningar av olika slag. Offshoreverksamheten är en relativt ny gren inom SSPA. Anstaltens ambitioner på detta område är en direkt följd av den internationella varvskrisen och varvens sökande efter alternativ produktion. Det nya manöver- och våglaboratoriet anses väl lämpat för uppdrag avseende olika offshoreanläggningar, t.ex. oljeplattformar, flytande fabriker och hotell.

Förutom dessa typer av uppdrag svarar SSPA även för utbildning av navigationspersonal för stora fartyg. Utbildningen som omfattar veckolånga kurser riktar sig till såväl svenska som utländska sjöbefäl och bedrivs till stor del med hjälp av SSPA:s simulatoranläggning.

SSPA anser sig ha en relativt stark ställning på den internationella shippingsmarknaden även om konkurrensen är hård, främst från systeror-



gan i Västtyskland, Nederländerna, Storbritannien, Danmark, Norge, Sovjetunionen och Japan. Ett konkurrensproblem är att SSPA i sin pris-sättning måste ta hänsyn till både utvecklingskostnader och kostnader för fasta anläggningar, vilket få konkurrenter gör. Hittills har man lyckats uppväga detta genom tillgång till unik kompetens inom vissa områden och med avancerade laboratorieresurser.

I fråga om offshoreverksamheten har SSPA betydligt mindre erfarenheter. Men man bedömer att investeringarna i modern utrustning bör ge goda möjligheter för SSPA att hävda sig även på denna mycket expansiva marknad. I syfte att informera om sina resurser och sin kompetens på området söker man genom tidigare upparbetade personkontakter aktivt bearbeta marknaden.

## Myndigheter närstående bolag

### *Swedtel*

Swedish Telecoms International AB (Swedtel) är ett av televerket ägt konsultföretag. Bolaget bildades 1968 efter beslut av riksdagen (prop 1967:168, SU 1967:197, rskr 1967:389). I regeringens proposition redovisas bakgrunden till företagets bildande, dess verksamhetsinriktning, organisation, m.m.

Den främsta anledningen till Swedtel's bildande var ett växande behov av tekniskt bistånd inom telekommunikationsområdet. Såväl utvecklingsländer som stora långgivare hade påtalat det bristande utbudet på kvalificerade konsulter som var oberoende av tillverkare.

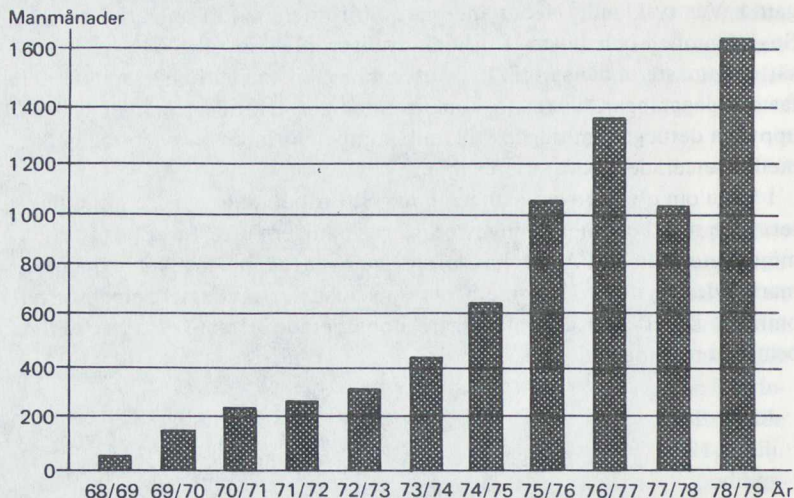
I fråga om formerna för verksamheten framhöll departementschefen "att denna bör drivas organisatoriskt fristående från teleförvaltningen. Det är här fråga om uppgifter av sådan karaktär att de bör handhas i mera flexibla och obundna former än som televerkets affärsverks- och myndighetsställning medger." (s. 11)

Konsultverksamheten skulle "i princip avse alla de aktiviteter och problem av organisatorisk, teknisk och ekonomisk art, som sammanhänger med teleteknisk administration och anläggningsverksamhet." (s. 10)

Riksdagsbeslutet innebar att konsultverksamheten i huvudsak skulle ha anknytning till biståndsarbetet och inriktas på utvecklingsländerna. Men företaget borde – exempelvis för att jämna ut fluktuationer i verksamheten – även ha möjlighet att ta emot uppdrag från ut- och inländska kunder.

Som ekonomiskt mål för bolaget fastlades att det skulle drivas affärs-mässigt, vilket innebar att kostnaderna för verksamheten – inkl. förräntning av det insatta kapitalet – skulle täckas av inflytande ersättningar. Dessa borde även medge täckning av de förluster som kunde uppstå i en del uppdrag.

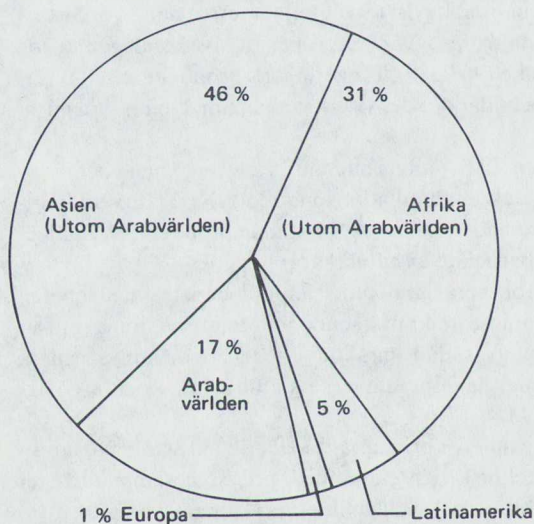
Swedtel har alltsedan sin tillkomst haft en expansiv utveckling. Detta framgår av omstående figur som visar antalet utförda manmånader från företaget tillkomst t.o.m. år 1978/79.



Figur 3.1 Av Swedtel utförda manmånader i utlandet.

Källa: Swedtel's årsredovisning för 1978/79.

Verksamhetens huvudinriktning på utvecklingsländer som förutsattes i riksdagens beslut avspeglas i nedanstående figur. Figuren visar hur Swedtel's verksamhet under de första nio åren har fördelats på regioner.



Figur 3.2 Av Swedtel utförda manmånader 1968/69–76/77 fördelade på regioner.

Källa: Swedtel's årsredovisning för 1976/77.

Swedtel's kunder är till övervägande del teleförvaltningarna i resp. land vilka som beställare svarar för närmare 60 % av omsättningen. Därefter i storleksordning kommer SIDA som svarar för ca 25 %. Resten består av uppdrag för Internationella teleunionen (ITU), Världsbanken, Arabfonden, m.fl.

Om man relativt grovt vill försöka klassificera den typ av arbetsuppgifter som Swedtel svarar för kan ca 5 % sägas gälla förstudier, ca 30 % teknisk projektering, tekniska specifikationer, anbudsvärdering, m.m., ca 50 % administrativa processer innefattande arbetsmetoder, organisation, underhåll, information m.m. samt slutligen ca 15 % utbildning (kurser, seminarier, instruktionsmaterial).



Swedtel började sin verksamhet med ett aktiekapital på 300 000 kr. Genom en nyemission 1979 höjdes aktiekapitalet till 2 milj. kr. Omsättningen 1978/79 uppgick till 40,7 milj. kr., vilket innebär en ökning med 57% jämfört med närmast föregående år. Vinsten efter skatt uppgick till 287 000 kr. Resultaten fr.o.m. 1973/74 har legat över det fastlagda kravet på förräntning av insatt kapital. Under 1978/79 tjänstgjorde sammanlagt 273 personer under längre eller kortare tid i utlandet. Av dessa tillhörde 14 gruppen TNC, Third Country Nationals, dvs. personal rekryterad utomlands från annat land än tjänstgöringslandet. Vid utgången av 1978/79 var 24 personer fast anställda vid huvudkontoret.

Swedtel är fristående från televerket men samtliga aktier förvaltas av televerket och ordförande i Swedtel styrelse är televerkets generaldirektör.<sup>1</sup> I styrelsen ingår ytterligare två personer från televerket. Denna nära koppling till televerket genomsyrar också verksamhetens uppläggning. Den i förhållande till omslutningen lilla fasta personalstyrkan är möjlig tack vare att Swedtel i enskilda projekt kan utnyttja personal från televerket. Lediga uppdrag inom Swedtel annonseras i televerkets personalmeddelanden och de som engageras får tjänstledigt från sina ordinarie tjänster. Det innebär att projektpersonalen efter fullgjort uppdrag kan återgå till sina tjänster i verket.

I tekniskt avseende bygger Swedtel verksamhet på att man kan utnyttja det kunnande som redan finns i televerket. Ett problem är emellertid att televerket har begränsade möjligheter att förse Swedtel med personal inom vissa områden där Swedtel möter stor internationell efterfrågan. Även om Swedtel uppdrag i allmänhet innebär att svenskt kunnande på telekommunikationsområdet överförs till beställarländerna, sker också i vissa projekt en överföring av kunnande tillbaka till televerket.

På det ekonomiska planet arbetar Swedtel i princip helt fristående från televerket. I syfte att täcka televerkets extrakostnader för att tillgodose Swedtel med behövlig personal har dock företaget under ett antal år lämnat ekonomiska bidrag till televerket i samband med bokslutet. Någon utdelning på aktierna har hittills inte förekommit.

Swedtel samverkan med televerket präglar också Swedtel marknadsföring. Det internationella kontaktnätet på telekommunikationsområdet, i vilket televerket ingår, är Swedtel viktigaste marknadsförings- och försäljningskanal. Marknadsföringen bygger sålunda till övervägande del på personkontakter med ledande personal i andra länders teleförvaltningar. Detta belyses av att endast 1/5 av uppdragen erhålls till följd av konkurrensbaserad upphandling.

Denna internationellt starka ställning för Swedtel har varit möjlig främst på grund av att Swedtel länge var ensamt företag i sitt slag på den internationella marknaden. Under senare år har liknande företag bildats i såväl västeuropeiska länder som Japan. Trots den hårdnande konkurrensen har Swedtel lyckats behålla en stark position till stor del tack vare sitt goda renommé och ett välutvecklat kontaktnät. Företagets möjligheter att hävda sig framöver bedöms därför som goda. För en sådan bedömning talar också att Swedtel fortfarande är relativt ensamt om att kunna erbjuda tjänster som är oberoende av hårdvaruintressen. Bedömningen understriks vidare av att konkurrentföretagen i flertalet fall kommer från länder

<sup>1</sup> I oktober 1979 föreslog televerket till regeringen bildandet av ett helägt dotterbolag, ett s.k. holdingbolag, med uppgift att förvalta televerkets innehav av aktier i bl.a. Swedtel.



med koloniala traditioner i främst Afrika. En rädsla från köparländerna att hamna i ett nykolonialt beroendeförhållande ger konkurrensfördelar för en konsult från ett land som Sverige.

### *Swedforest*

Swedforest Consulting AB (Swedforest) startade sin verksamhet 1973 efter beslut av regeringen.

I den skrivelse från domänverket som låg till grund för regeringens beslut angavs att verket i sin ekonomiska långtidsplanering hade konstaterat ett klart expansionsbehov, bl.a. mot bakgrund av ökande personalkostnader. En omfattande översyn i början av 70- talet hade visat att domänverkets organisation var för stor i förhållande till de dåvarande uppgifterna. Ett antal affärsidéer prövades och realiserades. Försäljning av konsulttjänster var en av dem.

Verket konstaterade i sin skrivelse att man uppmärksammat ett ökat behov inom och utom landet av administrativa tjänster på skogsbrukets område. Vidare påpekades att landets skogsmaskintillverkare hade visat intresse för exportstödjande konsulttjänster. Vad beträffar verksamhetsformen hänvisade verket till sina tidigare erfarenheter av att i egen regi bedriva viss konsultverksamhet med bl.a. det enskilda skogsbruket och SIDA som kunder. Erfarenheterna hade varit goda men också givit vid handen att en enklare administration och andra fördelar skulle kunna uppnås genom att driva konsultverksamheten i aktiebolagsform.

Ägarstrukturen i Swedforest ändrades 1976. Efter en nyemission gick AB Statens Skogsindustrier (ASSI) in som ägare till 30 % av företaget. Nyemissionen innebar att aktiekapitalet ökades till 570 000 kr. Bakgrunden till ASSI:s ägarinträde var dels en strävan hos Swedforest att tillförsäkra sig resurser och kunskaper inom skogsindustriområdet, dels ett intresse hos ASSI att marknadsföra konsulttjänster och att detta ur ASSI:s synpunkt med fördel kunde ske genom Swedforest.

Swedforest förvärvade under 1977 Teknicus Engineering AB, ett konsultföretag med ett tiotal anställda och med inriktning på skogsindustri. Vidare bildades Swedforest Canada Ltd, till 75 % ägt av Swedforest och till 25 % av en enskild person. Bolaget skulle ägna sig åt entreprenadarbeten inom skogsbruket. Verksamheten inom Swedforest Canada Ltd gick emellertid med stora förluster. Den avvecklades därför i början av 1979.

Domänverkets ägarinflytande över Swedforest med dotterföretag utövas genom holdingbolaget Domänföretagen AB. Ordförande i Swedforests styrelse har hittills varit domänverkets generaldirektör.

Swedforest har inte ålagts några restriktioner vad gäller lönsamhet på verksamheten eller inriktning på vissa marknader.

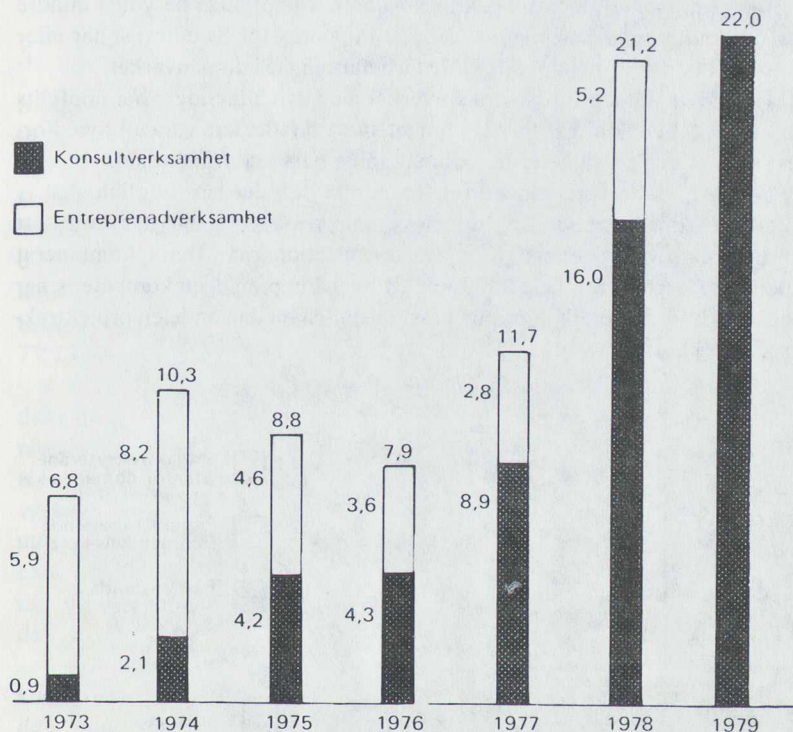
T.o.m. 1978 bedrev Swedforest entreprenadverksamhet parallellt med konsultverksamheten. Inkörsporren till entreprenadverksamheten var ett stort uppdrag i Västtyskland som bestod i att Swedforest fick organisera och genomföra delar av avverkningen av stormfälld skog efter en häftig höststorm 1972. Uppdraget gav företaget möjligheter till en finansiell konsolidering och till att etablera sig i Västtyskland.

I sin första femårsplan fastlade Swedforest följande tre mål för verksam-



heten: tillväxt och i andra hand lönsamhet; utveckling av domänverkets chefspersonal samt att ge domänverket tillgång till nya affärsidéer.

Det första målet tillgodosågs så till vida att konsultverksamheten hela tiden blev mer omfattande. Däremot minskade entreprenadverksamheten. Under 1978 var totalomslutningen för Swedforest med dotterbolag 21,2 milj. kr. Därav svarade konsultverksamheten för 16,0 milj. kr. och entreprenadverksamheten för 5,2 milj. kr. 1979, då koncernen enbart ägnade sig åt konsultverksamhet, blev omslutningen 22,0 milj. kr. Omsättningens utveckling sedan starten framgår av nedanstående figur. Av figuren framgår också hur omsättningen har fördelat sig på olika verksamhetsgrenar.



Figur 3.3 Swedforests omsättning 1973–1979 (milj. kr.).

Källa: Swedforests årsredovisningar.

Fördelat på kundkategorier faller ca 20% av konsultverksamhetens omslutning inom Sverige med domänverket som den stora kunden. I övrigt är SIDA:s programländer den största marknaden. SIDA-finansierade uppdrag svarade 1977 för ca 60% av konsultomsättningen. Därefter har de SIDA-finansierade uppdragen fått en ännu större plats i verksamheten och svarar nu för uppskattningsvis 70% av omsättningen.

Strävan i Swedforests tillväxtambitioner har varit att bredda kompetensen från att i huvudsak avse skogsbruk till att även omfatta skogsindust-

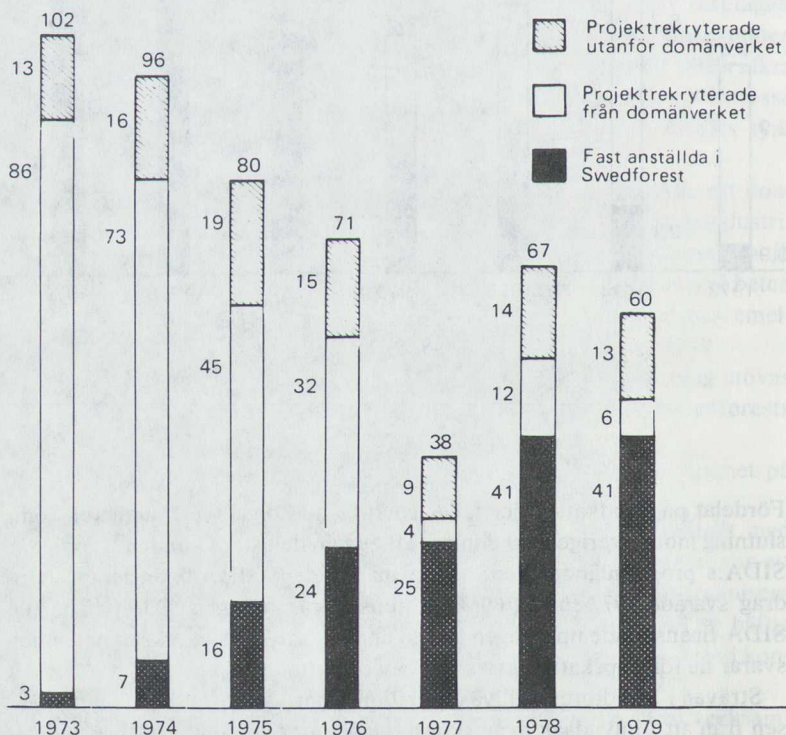
riområdet. ASSI:s ägarinträde liksom förvärvet av Teknicus är uttryck för detta.

Tillväxtnålens prioritet framför lönsamhetsmålet avspeglas i företagets resultaträkningar. Åren 1975–79 redovisade koncernen ett underskott med undantag för 1976. Då avses resultatet efter planenliga avskrivningar och finansnetto men före extraordinära poster, dispositioner och skatt. 1978 blev koncernens resultat ett underskott med drygt 1,1 milj. kr. Förlusterna uppstod i entreprenadverksamheten medan verksamheten i moderbolaget, Swedforest Consultning AB, uppvisade ett överskott på närmare 270 000 kr. 1979 blev koncernens underskott ca 1,4 milj. kr. med de största förlusterna i entreprenadverksamheten. Budgeten för 1980 är positiv.

Det andra målet, ledarutvecklingsmålet, har uppfyllts i betydligt mindre utsträckning. Få av de som har arbetat i uppdrag för Swedforest har efter avslutad tjänstgöring återgått till ledarbefattningar i domänverket.

Huruvida målet att förse domänverket med nya affärsidéer har uppfyllts är svårt att bedöma. En antydning om att så varit fallet kan vara att Swedforest utan större svårigheter har kunnat anlita personal från verket.

Denna situation har emellertid förändrats och det har av olika skäl – bl.a. en ökad belastning på domänverkets resurser – blivit svårare att projektrekrytera personal från ägarorganisationerna. Detta kombinerat med Swedforests uttalade ambition att bygga upp en egen kompetens har lett till att företaget ökat gruppen fast anställda medan andelen projektrekryterade har minskat.



Figur 3.4 Anställda i Swedforest 1973–1978 fördelade på personalkategorier.

Källa: Swedforest.



Som en följd av den negativa resultatutvecklingen har vissa förändringar gjorts i Swedforests verksamhet. Fr.o.m. 1979 har entreprenadverksamheten överförs till ett nybildat bolag inom domänkoncernen, Forest Contracting AB. Swedforest Consulting handhar övergångsvis på uppdragsbasis företagsledning och administration av det nya entreprenadföretaget. Ett annat skäl till att entreprenadverksamheten avstygades var en strävan att renodla konsultverksamheten och bedriva den oberoende av entreprenad- eller hårdvaruintressen.

Swedforests inriktning på uppdrag inom området skogsbruk och skogsindustri har vidgats till att omfatta även integrerad landsbygdsutveckling med tyngdpunkt i skogsbruket.

### *SwedPower*

Swedish Power Service AB (SwedPower) har enligt sin bolagsordning till uppgift "att tillhandahålla tjänster åt utländska kraftföretag ävensom att utöva annan därmed förenlig verksamhet." Företaget bildades 1976 och som ägare inträdde då konsultföretagen Bergman & Co AB (BECO) och VBB AB samt Sydsvenska kraftaktiebolaget (Sydkraft). Vattenfallsverket deltog aktivt i planeringen inför bolagsbildningen, i styrelsearbetet, m.m., men gick in som aktieägare först efter riksdagens beslut våren 1977, som innebar att Vattenfall fick tillstånd att teckna aktier i bolaget (prop. 1976/77:125, NU 1976/77:40, rskr 1976/77:345).

I Vattenfalls skrivelse till regeringen angående verkets inträde som delägare i SwedPower konstaterades att svenska kraftföretag fått förfrågningar från främst utvecklingsländernas kraftföretag om expertinsatser. Kraftföretagen som sådana hade dock ditintills inte engagerat sig i sådan verksamhet. Däremot hade vissa tjänstemän beviljats tjänstledighet för utlandstjänstgöring. För att i större utsträckning kunna möta efterfrågan på experthjälp från Sverige borde enligt skrivelsen några av de svenska företag som har egen erfarenhet av uppdragsverksamhet i utlandet ingå som delägare i SwedPower.

I skrivelsen konstaterades vidare att det givetvis är en nackdel för kraftföretagen att för viss tid avstå från kvalificerad kraftverksexpertis för den egna verksamheten. Å andra sidan, framhölls det, ger några års utlandsvistelse personalen goda erfarenheter.

Eftersom uppdragsverksamhet i utlandet skulle komma att ha liten anknytning till den normala kraftverksrörelsen borde den ej inrangeras i något av kraftföretagens organisationer utan i stället bedrivas i ett separat bolag.

Enligt det till skrivelsen bifogade konsortieavtalet mellan de fyra bolagsbildarna skulle bolaget ha följande uppgifter:

- Tillhandahålla experter till utländska kraftföretag för tjänstgöring under begränsad tid.
- Förmedla praktisk utbildning vid svenska företag av personal anställd i utländska företag.
- Med utnyttjande av i första hand parternas egna personella och materiella resurser tillhandahålla sådana övriga tjänster till utländska kraftföretag som parterna finner förenliga med sin verksamhet.



I propositionen, vari Vattenfalls förslag i allt väsentligt tillstyrktes, tillfogade föredraganden:

Jag anser det värdefullt att den svenska kraftindustrins resurser kan göras mer tillgängliga för biståndsverksamhet än vad som hittills har varit fallet. Av betydelse är emellertid också att uppdragsverksamhet av detta slag kan bidra till att svensk tillverkande industri får bättre förutsättningar att konkurrera med andra länders exportindustri. Bolagets verksamhet bör därför enligt min mening inte vara begränsad till utvecklingsländer utan inriktas även på uppdrag i andra länder. (prop. 1976/77:125, s. 62)

Genom en nyemission 1977 tredubblades det ursprungliga aktiekapitalet. Under 1978 gjordes ytterligare en nyemission. Efter denna uppgår aktiekapitalet till 1 milj. kr. med följande ägarfördelning: Vattenfall 55% samt Sydkraft, BECO och VBB med vardera 15%.

Vattenfalls dominerande ägarinflytande avspeglas också i styrelsen, vars ordförande är Vattenfalls driftdirektör. Ytterligare två styrelsemedlemmar representerar Vattenfall, medan övriga ägare representeras av vardera en person.

SwedPower startade sin uppdragsverksamhet i blygsam skala hösten 1976. Under 1977, som var det första hela verksamhetsåret, omsatte företaget 0,4 milj. kr. och 1978 var omsättningen 1,7 milj. kr. Efter en mindre förlust efter avskrivningar 1977 kunde man 1978 uppvisa ett mindre överskott.

SwedPower har ännu ingen egen administration och ingen fast anställd personal. Den kamerala förvaltningen handhas av BECO och BECO:s vd är tillika vd i SwedPower.

Av de uppdrag som utförts kan nämnas projektering av ett 400 kv-system i Iran samt två av utbildningsberedningen finansierade uppdrag i Egypten avseende dels en utredning om driftsäkerheten i ett 500 kv-system, dels utbildning i Sverige av egyptier. Under 1978 hade man vidare uppdrag i Liberia och Guinea Bissau.

SwedPower har ännu inte aktivt marknadsfört sina tjänster. Ett skäl till detta är problemen att engagera kvalificerad personal för uppdragen. Det har då inte varit fråga om formella hinder utan om att den personal i moderbolagen som skulle ha behövts för utlandsuppdrag har haft full beläggning på sina ordinarie tjänster.

SwedPowers möjligheter att expandera i framtiden bedöms emellertid som goda mot bakgrund av den internationella konkurrensen och efterfrågan. Bedömningen grundar sig i hög grad på att Vattenfall är väl känt bland utländska kraftföretag efter att aktivt ha deltagit i olika internationella samarbetsorgan och också har en kompetensmässigt framskjuten ställning. Inte minst intressant är att Vattenfalls kunnande spänner över ett mycket stort område, från förstudier, projektering och byggande av kraftverk till samkörning av olika anläggningar för att få ett optimalt utnyttjande av de svenska elkraftresurserna. Förutom ägarstrukturen har dessa förhållanden bidragit till Vattenfalls ledande ställning i SwedPower. Den illustreras bl.a. av att de flesta av SwedPowers uppdrag kanaliseras via Vattenfall och att SwedPower i huvudsak har utnyttjat personal från Vattenfall i sina uppdrag. Under det senaste året har dock ett ökande antal förfrågningar



kommit direkt till SwedPowers kansli.

Det finns emellertid flera problem i SwedPowers nuvarande konstruktion. Ett är att företaget inte har någon egen verkställande ledning, vilket försvårar möjligheterna att utveckla företaget. Ett annat är att ägarorganisationerna delvis representerar samma kunnande men att detta kunnande f.n. säljs både genom SwedPower och för BECO:s och VBB:s del också genom Sweco. Det är därför i princip fullt möjligt att SwedPower i vissa projekt skulle kunna bli konkurrent till Sweco och därmed också till två av sina ägare.

#### Övriga bolag m.m.

Staten är på olika sätt involverad i företagsamhet där export av tjänster är en mer eller mindre framträdande beståndsdel. Så t.ex. är en stor del av de av staten hel- eller delägda bolagen inriktade på varuproduktion. Men det kunnande som dessa företag byggt upp inom sina resp. områden har i vissa fall rönt så stor internationell efterfrågan att försäljning av experttjänster till utlandet aktualiserats. Det gäller t.ex. inom områden som gruvhantering och förlagsverksamhet. En organisation för att bevaka bl.a. denna typ av frågor finns inom Statsföretagsgruppen i Statsföretag International AB som på utvalda marknader och under lönsamhetsansvar skall verka för export av varor och tjänster från företag i gruppen.

Utredningen har varken sett det som meningsfullt eller som sin uppgift att behandla all export av tjänster från den statliga sektorn. Styrande för arbetet har i stället varit utredningsdirektivens betoning av verksamheten vid affärsverk och övriga myndigheter. Med den utgångspunkten begränsas intresset utanför statsförvaltningen till de bolag som redan har berörts samt till företag och institutioner som antingen säljer tjänster med betydande inslag av förvaltningskunnande eller levererar tjänster som brukar kombineras med sådant kunnande eller på annat sätt har nära anknytning till förvaltningen. Det bör påpekas att utredningen även inom denna ram har gjort ett urval. Som exempel på organ som inte behandlas kan nämnas AB Statens Anläggningsprovning, Svensk Avfallskonvertering AB, Svenska rymdaktiebolaget samt flertalet kollektiva branschforskningsinstitut.

#### *Statskonsult International AB*

Statskonsult International AB (SINTAB) bildades i början av 1978 som ett dotterbolag till det av staten helägda och under budgetdepartementet lydande Statskonsult AB. Verksamheten startade emellertid redan 1977 och bedrevs då som en resultatenhet inom Statskonsult.

Statskonsultgruppen omorganiserades i början av 1979, och SINTAB är numera ett av nio helägda dotterbolag under holdingbolaget Statskonsult AB.

SINTAB arbetar med ett aktiekapital på 100 000 kr. Företagets uppgift är i korthet att svara för marknadsföring och försäljning utanför Norden av moderbolagets och övriga dotterbolags tjänster samt för genomförandet av större projekt.

Flera skäl låg bakom bildandet av SINTAB. Ett var att Statskonsult,



som sedan starten 1970 haft en klar och medveten tyngdpunkt på uppdrag för offentlig förvaltning, rönt viss internationell uppmärksamhet. Vidare såg man hur den internationella marknaden för de slags tjänster som företaget levererar i Norden växte. Särskilt datoriseringen av system och funktioner i offentlig förvaltning har i många länder mångdubblat användningen av konsulter. Men även en allmänt ökad ambitionsnivå vad gäller offentlig service och myndighetsutövning har tagit sig uttryck i tillväxt av konsultmarknader, inte minst i vissa oljeexporterande länder. Denna växande internationella marknad i kombination med insikten att Statskonsults tillväxtpotentialer på hemmamarknaden började bli begränsade, var det kanske viktigaste skälet för att påbörja en internationalisering av verksamheten. Även bedömningen att Sverige har en framskjuten ställning och gott internationellt anseende inom området offentlig förvaltning bidrog till beslutet. Ett annat skäl för att satsa internationellt var personalpolitiskt. Bland Statskonsults konsulter fanns ett uttalat intresse för internationell verksamhet. Möjligheterna att inom Statskonsultgruppens ram kunna erbjuda sådana uppdrag kunde förväntas underlätta rekrytering, stimulera personalutveckling, m.m.

Till grund för den internationella verksamheten utarbetades en verksamhetsplan. En utgångspunkt i denna var att SINTAB skulle marknadsföra och leverera konsulttjänster inom verksamhetsområden där Statskonsult AB utfört framgångsrika uppdrag i Sverige samt vända sig till marknader som värdesätter svensk administrationsteknik i allmänhet och svensk offentlig förvaltning i synnerhet. En naturlig målgrupp för verksamheten blev då stater och större kommuner i tredje världen. För att inte etableringskostnaderna skulle bli för höga ansågs det vidare angeläget att koncentrera ansträngningarna till ett fåtal länder. Statskonsult utformade tre kriterier för det första valet:

- Köparlandet bör ha en sådan administrativ nivå att svensk teknologi blir meningsfull att använda.
- Det bör finnas uttalade behov och ambitioner beträffande de aktuella projekten (långtidsplaner, regeringsuttalanden, osv.).
- Köparlandet måste föfoga över tillräckliga resurser för att klara genomförandet av projektet och därefter nyttiggöra sig effekterna.

Att köparlandet skall vara accepterat från allmänna utrikes- och handelspolitiska utgångspunkter var en självklar utgångspunkt för valet. Dessa kriterier passar in på ett ganska stort antal länder. Det första engagemanget kom att bli i Venezuela.

Sedan uppdrag erhållits i Venezuela blev det naturligt att koncentrera fortsatt marknadsföring till samma region för att väl utnyttja administrativa resurser och slå ut fasta omkostnader i regionen på så stor uppdragsvolym som möjligt. Kontakter togs i Trinidad & Tobago och dessa har resulterat i förstudier inom ett antal områden. Förhandlingar om fortsatta engagemang inleddes i januari 1980.

Den andra av de ursprungliga primärmarknaderna – Mellanöstern – har inte utvecklats i samma takt. Man har genomfört smärre uppdrag i Kuwait, Iran och Saudiarabien.



Vid sidan av primärmarknaderna har uppdrag utförts i Nigeria, Malaysia och Sri Lanka.

Som ekonomiskt mål för SINTAB:s verksamhet har fastlagts att samma krav på avkastning skall gälla som för Statskonsultgruppen i övrigt. Rörelsen har hittills gått med betydande förlust, bl.a. på grund av initialkostnader och marknadsinvesteringar. Kapital för att täcka underskottet har tillförts från moderbolaget.

Den personal som anlitas i projekten har hittills i huvudsak hämtats från övriga bolag i Statskonsultgruppen samt i viss utsträckning från bl.a. statliga myndigheter. Ett stort problem är emellertid bristen på personal med erforderliga kunskaper och erfarenheter. En annan faktor som har begränsat expansionsmöjligheterna är de stora kostnaderna för att etablera sig på nya marknader och svårigheterna att få tillgång till tillräckligt med kapital för att finansiera dessa.

### *Telub AB*

Telub AB är sedan 1977 ett helstatligt bolag, vars aktier förvaltas av FFV. Verksamheten var från början inriktad på främst underhåll av försvarsmateriel men har sedan - bl.a. till följd av minskande beställningar från försvarssektorn - också utvecklats till andra områden.

Omsättningen uppgick 1979 till ca 280 milj. kr. och antalet anställda är närmare 1 500. Då är också Telubs dotterbolag inräknade. En av åtgärderna för att kompensera den vikande efterfrågan från försvaret har varit att söka sälja varor och tjänster till utlandet. I Telubs långsiktiga planering för de kommande fem åren läggs stor vikt vid utlandsverksamheten. Telubs produktsortiment på utlandsmarknaderna kan i dag sägas bestå av underhållstjänster, vissa produkter, konsulttjänster och utbildning.

Underhållstjänsterna görs i huvudsak på uppdrag av försvaret men i viss utsträckning också för utländska uppdragsgivare. Underhållet görs i Telubs anläggningar och innebär alltså att materielen får transporteras dit från de utländska kunderna. Det är en orsak till att det torde vara svårt att få till stånd någon mer omfattande underhållsverksamhet i Sverige av utländsk materiel.

På hårdvaruområdet har Telub genom förvärv av dotterbolag kommit att bli en betydande exportör av vågar, vägningssystem och doseringsutrustningar.

I fråga om konsulttjänster ligger Telubs kompetens inom data-, tele- och elektronikområdena, och i Sverige säljs sådana tjänster till statliga och kommunala myndigheter samt större industrier. Utlandsverksamheten har hittills varit blygsam men är under uppbyggnad. Som exempel på uppdrag kan nämnas framtagning av ett koncept för underhållsverksamhet åt österrikiska försvarsmyndigheter, utveckling tillsammans med Karlskronavarvet av ett kustbevakningssystem för utvecklingsländer samt installation av säkerhetsutrustning i ambassader i olika länder.

Bakgrunden till Telubs engagemang på utbildningsområdet är att företaget besitter stort tekniskt utbildningskunnande genom att Telub som kon-



sultföretag i elektronikbranschen tvingas att satsa stora resurser på sin egen internutbildning för att kunna följa med i den snabba tekniska utvecklingen. Telub genomför dels grundläggande utbildning, dels kvalificerad vidareutbildning av tekniker och systemerare. Företaget bedömer att marknaden för grundläggande utbildning är mest gynnsam och ämnar därför i framtiden i huvudsak koncentrera sin export av utbildningstjänster till detta område. Ett uttryck härför är bl.a. att Telub gått in som delägare i Swedec International.

Telub har för sin exportverksamhet upprättat ett särskilt kontor bestående av några anställda som reser runt till olika länder för att sälja Telubs produkter. När kontakt knutits med presumtiva kunder lämnas frågan över till resp. division i företaget.

För framtiden kan vissa institutionella förändringar komma att genomföras. Så t.ex. har diskussioner förts om en närmare samordning mellan FFV Underhåll och Telub, eftersom dessa båda organ arbetar inom närliggande områden (underhåll av flygmateriel resp. av armé- och marinmateriel). En samordning skulle kunna avse antingen vissa funktioner, t.ex. den internationella marknadsföringen, eller också verksamheterna i dess helhet.

En av Telubs viktigaste erfarenheter från företagets utlandssatsning är att betydande investeringar måste göras i marknadsföring m.m. innan några egentliga försäljningsresultat kan avläsas. Om flera företag kunde samordna sina ansträngningar, vore det därför en fördel. För Telubs del skulle det kunna innebära ett närmare samarbete med andra statliga företag och myndigheter. Telub har i sin nuvarande exportorganisation utrymme för att gå ut med ett bredare sortiment än f.n.

### *BS-Konsult AB*

BS-Konsult AB (BSK) bildades 1966 på initiativ av byggnadsstyrelsen. Företaget placerades under finansdepartementet men överfördes 1970 till Statsföretag AB och ägs nu till 100% av detta företag.

Byggnadsstyrelsen är fortfarande BSK:s största beställare och står för mer än hälften av uppdragsvolymen. Två av byggnadsstyrelsens chefs-tjänstemän är ledamöter i BSK:s styrelse.

BSK har två helägda dotterbolag, varav Skandinaviska Projektlednings AB är det största (se nedan). BSK med dotterföretag har ca 175 anställda, varav 135 i moderbolaget, och en omsättning som 1978 uppgick till 25,4 milj. kr. Efter avskrivningar redovisade rörelsen ett mindre överskott.

BSK har avdelningar för arkitektur, byggnadskonstruktion och VVS-teknik och arbetar i huvudsak med utredningar, programmering och projektering avseende förvaltningsbyggnader av olika slag. Företaget har även en ökande andel uppdrag för industrin, bl.a. läkemedelsindustrin.

BSK hade under åren 1976-78 en vikande omsättning och för 1977 även ett negativt rörelseresultat. Det viktigaste orsaken till detta var en nedgång i uppdragsvolymen från byggnadsstyrelsen. För att kompensera detta bortfall och för att långsiktigt öka marknad och tjänsteutbud görs ansträngningar att söka uppdrag utomlands. Arbetet med att utvidga utlandsverksamheten bedrivs väsentligen inom följande områden.



- Svenska industrietableringar utomlands. F.n. hanteras projekt för omkring 0,5 milj. kr. per år.
- Svensk utrikesförvaltning. F.n. hanteras ett ambassadprojekt samt säkerhetsanläggningar för samtliga svenska ambassader och konsulat.
- Medverkan i systemleveranser och turn-key-uppdrag, bl.a. tillsammans med Statsföretag International och med industrier inom Statsföretagsgruppen.
- Expertuppdrag, systemutredningar och projekteringsinsatser i samband med bilaterala samarbetsprojekt och SIDA-finansierade biståndsprojekt.

BSK:s speciella kompetens och kunnande är delvis svår att marknadsföra och sälja separat till utländska beställare. Från företagets sida är man därför intresserad av olika former av samarbete med både företag inom Statsföretagsgruppen och andra organ, inte minst med statliga myndigheter.

### *Skandinaviska Projektlednings AB*

Skandinaviska Projektlednings AB (Skandinavprojekt) bildades 1975 genom att BSK:s avdelning för projektledning bröts ur företaget och sammanfördes med ett samtidigt förvärvat planeringsföretag.

Skandinavprojekt har ett 35-tal anställda och åtar sig projektledningsuppgifter åt beställare i investeringsprojekt. Uppdragen kan avse såväl fullständiga projektledningsuppdrag som endast vissa delar av projektledningsuppgifterna. Företaget har resurser för kostnadsstyrning, planering samt för programmering och planläggning av arbetsintensiv industri.

Uppdragen har hittills i huvudsak bestått av projektledningsuppgifter i samband med byggnadsinvesteringar. Tonvikten har legat på industriella projekt där särskilda krav ställs på samordningen av byggnadsinvesteringarna med process- och maskininvesteringarna. Uppdrag som omfattar ledning och planering av totala industriprojekt har ökat på senare år. Uppdragsgivare har varit dels enskilda beställare, dels samordningsansvariga företag (huvudentreprenörer) i turn-key-projekt. Exempel på de senare är Statsföretag Contracting, som startades 1979 för försäljning på utlandet av större anläggningsprojekt (SA-projekt).

I båda dessa typer av uppdrag fungerar Skandinavprojekt som beställarens representant gentemot tekniska konsulter, leverantörer och entreprenörer, främst byggnadsentreprenörer. För att kunna upprätthålla en oberoende ställning i förhållande till byggnadsentreprenörerna åtar sig företaget normalt inga uppdrag i turn-key-projekt där byggnadsentreprenadföretag har samordningsansvaret.

Skandinavprojekt har i huvudsak haft uppdrag i Sverige, men 25–30 % av verksamheten har under de senaste åren gällt projekt i utlandet. Det hittills största avsåg byggandet av en kärnkraftanläggning i Finland där Skandinavprojekt svarade för byggprojektledning på uppdrag av Asea-Atom, som var huvudleverantör.

Skandinavprojekt bedöms ha sina konkurrensfördelar på kvalificerad ledning och på planeringssidan, tidsplanering och kostnadsstyrning, m.m.



För att behålla och vidareutveckla den kompetensen behöver man få uppdrag som gäller stora och planeringsintensiva projekt. Detta är främsta skälet till att företaget medvetet satsar på en ökad utlandsverksamhet. Inom företaget anser man sig särskilt lämpad att förstärka svenska industriföretag som genomför systemleveranser och turn-key-projekt. Företagets kunnande passar bäst för uppgifter i samband med industriinvesteringar men kan appliceras även på andra typer av projekt.

Förutsättningarna för utlandsverksamhet torde vara bäst i u-länderna. Störst förhoppningar knyter man till möjligheterna att få projektledningsuppdrag i SA-projekt. Eftersom Skandinavprojekt inte vill liera sig med byggnadsentreprenadföretag består gruppen möjliga uppdragsgivare huvudsakligen av etablerade contractingföretag och industriföretag som engagerar sig i leveranser av SA-projekt. Det bör också finnas utsikter att få uppdrag i samband med industrietableringar utomlands. Vidare förutser man att den svenska biståndsverksamheten kan komma att efterfråga projektledningsinsatser, liksom statliga myndigheter och statliga konsultföretag. Man är bl.a. därför intresserad av samarbete i olika former med statliga företag och myndigheter, främst för att få tillgång till det internationella kontaktnät dessa byggt upp men också för samordning av administrationen i vissa avseenden.

### *Studsvik Energiteknik AB*

Studsvik Energiteknik AB, f.d. AB Atomenergi, är ett helstatligt bolag under industridepartementet och sysselsätter ca 900 personer. Omslutningen för 1978/79 uppgick till 200 milj. kr.

Företagets verksamhet kan indelas i följande tre grupper: kärnkraft, ny energiteknik samt teknisk service som ADB och dokumentation. Den kärnkraftsanknutna verksamheten är den största och svarar för ca 3/4 av den totala omsättningen.

Studsviks utlandsfakturerings uppgår till 10% av omsättningen, dvs. ca 20 milj. kr. Kontraktforskningen är den verksamhet som svarar för den största andelen av utlandsfaktureringen. Forskningen sker vid reaktorn i Studsvik och har som kunder samtliga tillverkare av kärnbränsle i västvärlden. Därefter i omfattning kommer hårdvaruförsäljningen. Försäljning av konsulttjänster har haft mindre omfattning, främst på grund av svårigheterna att få tillräckligt god lönsamhet på sådan verksamhet. Inom företaget ses konsultverksamheten främst som ett sätt att få betalt för marknadsföringen av hårdvara. Studsviks utlandsaktiviteter har inriktats på i första hand följande marknader: USA, Iran och Japan. Utlandsorganisationen på dessa marknader är fortfarande blygsam, undantaget USA där Studsvik köpt ett dotterbolag för tillverkning och försäljning av instrument.

På alla dessa marknader svarar konsultverksamheten för en mindre del av verksamheten. För att få ökad lönsamhet på konsultdelen görs ansträngningar för att kombinera denna med andra aktiviteter. Så t.ex. har man i Iran identifierat och knutit kontakter kring vissa projekt som sedan mot avgift förmedlats till svenska företag för genomförande. Andra kombinationer som övervägs är att sälja konsulttjänster tillsammans med licenser och service.



Mot bakgrund av denna allmänna strävan är man inom Studsvik intresserad av samarbete med andra statliga tjänsteexportörer på områden som inre och yttre miljö samt kärnkraftskontroll, m.m.

### *Läkemedelsberedningen*

Läkemedelsberedningen (S 1978:03) tillkallades av regeringen 1978 med uppdrag att planera, samordna och successivt utvärdera en försöksverksamhet rörande samarbete inom läkemedelsområdet med vissa utvecklingsländer samt lämna förslag beträffande utformningen av en eventuell framtida reguljär verksamhet inom detta område.

Beredningen har som ledamöter och sakkunniga representanter för såväl berörda departement och myndigheter som läkemedelsföretag. Sekretariatet är nära knutet till kansliet för utbildningsberedningen.

Syftet med läkemedelsberedningens arbete är tvåfaldt, dels att bidra till överföringen av kunskap och teknologi till länderna i tredje världen, dels att främja svensk export och därigenom stödja svensk industri. Verksamheten bedrivs i linje med intentionerna i Världshälsoorganisationens (WHO) "Action Programme on Essential Drugs" och siktar till att bygga upp en god läkemedelsförsörjning som en integrerad del i köpar-/mottagarlandets hälso- och sjukvårdssystem. De svenska insatserna förutsätts komma att omfatta varor och tjänster från såväl företag som statliga myndigheter. Insatserna inriktas på konkreta åtgärder och berör i varierande omfattning områden som produktion, anskaffning och distribution av läkemedel, läkemedelspolitik inkl. urvalsfrågor, läkemedelskontroll och utbildningsfrågor. Bilateralt samarbete är f.n. aktuellt med Egypten, Kuwait, Angola, Nigeria, Kenya och Moçambique. Insatserna skall kunna finansieras på olika sätt, från projekt som finansieras helt med bistånd till projekt som finansieras av beställarna på kommersiell basis.

Beredningen arbetar också på multilateral grund. Ett exempel på detta är anordnandet av ett internationellt utbildningsseminarium i kvalitetsstyrning och GMP (Good Manufacturing Practice) under 1980.

Läkemedelsberedningen vänder sig uteslutande till u-länder men är inte, i motsats till exempelvis utbildningsberedningen, hänvisad till enbart vissa u-länder.

---

En gemensam nämnare hos de verksamheter som hittills har berörts, antingen det varit fråga om myndigheter, företag eller utredningar, är att de är helstatliga. I det följande berörs några verksamheter där det statliga engagemanget inte är lika omfattande.

### *Standardiseringskommissionen i Sverige*

SIS – Standardiseringskommissionen i Sverige är centralorgan för standardiseringsverksamheten i Sverige. SIS är en förening med stadgar fastställda av regeringen, som också utser SIS ordförande. Högsta beslutande instans är SIS fullmäktige som består av företrädare för medlemmarna



samt företrädare för statliga myndigheter. Det löpande arbetet leds av styrelsen och verkställande direktören.

SIS standardiseringsgrupp är direkt underställd SIS styrelse och ansvarar för sådana standardiseringsuppgifter som handhas direkt av SIS. Till SIS är anslutna fyra fackorgan som svarar för standardiseringsuppgifter inom sina resp. fackområden. Dessa är organisatoriskt och finansiellt fristående organ med egna kanslier. Fackorganen är: Byggstandardisering (BST), Metallnormcentralen (MNC), Svenska Elektriska Kommissionen (SEK) och Sveriges Mekanstandardisering (SMS).

Budgeten för SIS och fackorganen omspänner ca 40 milj. kr. Verksamheten finansieras till ca 50 % av riktade bidrag från näringslivet och till 30 % av statsbidrag, medan resterande 20 % består av intäkter från försäljning av publikationer och tjänster. Försäljningen av tjänster har aldrig varit särskilt omfattande och inte överstigit 5 %. SIS sekretariat har ett 75-tal personer anställda, och fackorganen syselsätter tillsammans ytterligare ett 100-tal personer.

SIS är medlem av flera internationella organ och har täta kontakter med dessa i syfte att få fram internationella normer som passar svensk industri. Man bedriver även vissa internationella aktiviteter som kan sägas ligga vid sidan av detta huvudintresse.

SIS har genom SIDA:s förmedling kontrakterats av Tanzania Bureau of Standards för att medverka i uppbyggandet av standardiseringsverksamheten i Tanzania. Insatsen finansieras med biståndsmedel.

För åtagandet, vilket beräknas bestå av insatser från 8-10 experter under en period av 3-5 år, har SIS bildat ett särskilt bolag, SIS Service AB. En av företagets centrala uppgifter i inledningsskedet är att rekrytera projektledare samt experter inom olika områden. Företaget kommer också att få svara för viss utbildning av tanzanianer i Sverige och bistå med val av inredning och utrustning för laboratorier som skall byggas.

Eftersom Tanzania-projektet spänner över fler områden än SIS behärskar har konsulter från andra organ anlåtats, t.ex. personal från statens provningsanstalt.

SIS engagemang i Tanzania är organisationens första av detta slag. Det finns tecken som tyder på att allt fler utvecklingsländer kan komma att efterfråga experthjälp under de närmaste åren för uppbyggandet av sina standardiseringsorganisationer. Inrättandet av SIS Service AB är dock inte ett uttryck för en aktiv satsning på denna typ av uppdrag. Bakgrunden är snarare att insatsen betraktades som till viss del artfrämmande och därför borde bedrivas separat. Ett av skälen till denna hållning är att antalet standardiseringskunniga personer i Sverige är relativt litet. Om den internationella verksamheten blir alltför omfattande kan det därför bli svårt att rekrytera dugliga personer för uppgifter i Sverige.

Det är dock fullt möjligt att SIS kan tänkas ha intresse av utlandsengagemang även i framtiden. Eftersom u-länderna ofta önskar samordna standardisering med metrologi, provning och certifiering ligger det nära till hands att SIS i eventuella framtida projekt närmare lierar sig med organisationer som representerar dessa områden.



### *Swedec International AB*

Swedec International AB tillkom efter principbeslut av riksdagen 1977 (prop. 1976/77:83, NU 1976/77:47, rskr 1976/77:332). Efter ytterligare information om bolagets organisation och planerade verksamhet beslöt riksdagen 1978 (prop. 1977/78:101, NU 1977/78:44, rskr 1977/78:212) att be- myndiga regeringen att inom ramen för 5 milj. kr. teckna aktier i ett bolag för export av tjänster till u-länder. Ägandet av bolaget skulle enligt beslutet delas mellan staten och näringslivet.

Enligt förarbetena till beslutet kan bolagets verksamhetsområde beskri- vas på följande sätt:

Bolaget skall mot betalning ställa svensk kompetens för kapacitet inom tjänstesek- torn till förfogande för u-länderna. Det skall kunna marknadsföra tjänster både från den offentliga och från den privata sektorn. Huvudvikten beräknas komma att ligga på tjänster från den offentliga sektorn.

Verksamheten skall enligt planerna börja i liten skala med några projekt som medför begränsad risk. Målet är att bolaget så snart som möjligt skall bli självbä- rande och ge avkastning på satsat kapital.

I ett längre perspektiv torde verksamheten utvecklas till att bolaget blir "main contractor", dvs. projektsammanhållande vid leverans av kompletta anläggningar med betydande tjänsteinnehåll, t.ex. inom skolektorn och sjukvårdssektorn. Bola- get skall inte bedriva biståndsarbete utan bli helt kommersiellt inriktat. Kundkretsen beräknas komma att bestå av myndigheter, institutioner och företag i köparlän- derna, svenska myndigheter – t.ex. styrelsen för internationell utveckling (SIDA) – och svenska företag som i sin export av industriprojekt inte bedömer sig kunna genomföra utbildningsdelen lika bra som ett specialiserat bolag.

Det statliga engagemanget i bolaget motiveras bl.a. av att u-ländernas myndighe- ter ofta vill förhandla med officiella representanter i leverantörländerna. Bolaget bedöms vidare kunna underlätta samverkan mellan utbildningsresurserna inom nä- ringslivet och inom den offentliga sektorn. Att det blir halvstatligt beräknas under- lätta rekrytering av specialister till utbildningsprojekten. Dess egen organisation kommer inte att inkludera all erforderlig expertis, utan bolaget får karaktären av ett konsultbolag med förmedlarfunktioner och projektstyrningsorganisation och skall vara samordnare mellan kund och leverantör eller leverantörer. Bolaget skall ta på sig uppdrag som totalentreprenör, underentreprenör eller konsult. Som totalentre- prenör skall det knyta samman projekt vari ingår både varor och tjänster. Varorna avses då komma från den svenska industrin. Bolaget skall också kunna förmedla uppdrag inom sin verksamhetsområde till andra svenska företag. (NU 1977/78:44, s. 2 f.)

Som framgår av referatet ägs Swedec International till hälften av staten. Resterande 50% av aktierna ägs av ett för ändamålet särskilt bildat hol- dingbolag, Näringslivets Utbildnings AB (NUAB). Som delägare i NUAB står ett femtontal företag. Swedec Internationals aktiekapital uppgår f.n. till 6,2 milj. kr. Styrelsen för Swedec International består av nio ledamöter och skall avspegla ägarbilden. Den har sålunda fyra representanter för näringslivet och fyra för staten. Ordföranden utses gemensamt av par- terna.

Bolaget påbörjade sin operativa verksamhet våren 1979, då en verkstäl- lande direktör rekryterades.



### *AB ID-Kort*

AB ID-Kort bildades 1968. Bakgrunden var att postverket 1965 tillsatte en arbetsgrupp med uppgift att ta fram ett nytt och säkrare system för legitimation för att möta det då ökande antalet förfalskningsbrott. Utvecklingsarbetet ledde fram till ett legitimationssystem, och AB ID-Kort bildades för att svara för marknadsföring och försäljning av detta.

AB ID-Kort är numera, efter vissa förändringar i ägarstrukturen, till hälften ägt av statliga intressenter (postverket, Studsvik Energiteknik AB och Ceaverkan AB) och till hälften av Sparbankernas Datacentral AB. Företaget har ett aktiekapital på 2,5 milj. kr. och utdelningen var för år 1978 150 000 kr. AB ID-Kort har efter hand förvärvat och bildat ett antal dotterföretag med närliggande verksamhetsområden. Omsättningen för ID-Kort med dotterföretag ligger kring 35 milj. kr. per år. Därav är 4,5 milj. kr. exportförsäljning. Antalet anställda i gruppen är 160, varav 90 är anställda i moderbolaget.

Verksamheten var från början helt inriktad på den svenska marknaden. Trots detta investerade man på ett tidigt stadium i produktionskapacitet som skulle ge utrymme för expansion utanför landets gränser. Man lyckades också ganska snart få ett kontrakt avseende leverans av id-kort till Danmark. Engagemanget medförde ett betydande tillskott av rörelsekapital till företaget och användes för satsningar utomlands och för utvecklingsarbete.

Några av de viktigare skälen för att man satsar på utlandsmarknader är:

- att den svenska marknaden börjar bli mer eller mindre mättad;
- att företaget behöver en stor marknad att kunna slå ut sina betydande utvecklingskostnader på;
- att företagets huvudprodukt, id-korten, fortfarande inte har några i säkerhetskänsliga jämbördiga konkurrenter i världen.

Bl.a. till följd av att id-kortssystemet är ganska dyrt har utlandsaktiviteterna hittills medvetet varit inriktade på industriländer. Delägda tillverkningsföretag har etablerats i Danmark och Storbritannien. Man har dock valt ut ytterligare några områden som kan tänkas vara av intresse. Sålunda har man agenter i Venezuela, Libanon och Nordafrika.

Företaget har valt skiftande metoder för att komma ut på den internationella marknaden. I vissa fall har man haft ett samarbete med Statskonsult International, bl.a. i Venezuela. I andra fall har AB ID-Kort helt på egen hand bearbetat presumtiva kunder.

### *Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning och IVL-Konsult AB*

Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL) är ett fristående forskningsinstitut som stöds gemensamt av staten och industrin. IVL är näst efter träforskningsinstitutet det största kollektiva forskningsorganet i Sverige. Staten representeras av jordbruksdepartementet medan industrin representeras av Stiftelsen Industrins Vatten- och Luftvårdsforskning (SIVL). Till SIVL är ett antal branschorganisationer och industrigrupper anslutna.



Basen för IVL:s verksamhet utgörs av treåriga avtal mellan staten och SIVL. Forskningen bedrivs i elva olika grupper, t.ex. för vattenrenings- och avfallsteknik, inre miljö, förbränning, avancerad reningsteknik samt aquakultur och sjörestaurering.

IVL har ca 180 anställda och en omslutning som 1978/79 uppgick till ca 35 milj. kr. Omkring hälften av omsättningen består av forskningsprojekt som i huvudsak finansieras direkt av staten och SIVL men också av naturvårdsverket, arbetarskyddsfonden, m.fl. Återstoden består av intäkter från uppdragsverksamhet, inkl. 1 milj. kr. i intäkter från uppdrag i utlandet. IVL hade tidigare i sin uppdragsverksamhet full kostnadstäckning som mål men budgeterar numera visst överskott (5%) för att möjliggöra uppbyggandet av ett rörelsekapital.

Med nära kopplingar till IVL har ett särskilt konsultbolag bildats, IVL-Konsult AB. Bolaget har sin upprinnelse i avtalet mellan staten och SIVL, där SIVL åtar sig att driva ett serviceorgan som "mot ersättning skall verkställa undersökningar och utredningar av industriers, kommuners och andra allmänna organs problem rörande miljövård..". IVL-Konsult AB ägs numera av Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen.

De verksamhetsmässiga och organisatoriska kopplingarna mellan IVL och IVL-Konsult AB är starka. Man har gemensamma lokaler, gemensam administration och gemensam vd. En ambition i verksamheten är att få till stånd ett nära samarbete mellan forskning och konsultverksamhet. IVL-Konsult AB har 90-talet anställda och en omsättning på 21 milj. kr., varav 3 milj. kr. utomlands.

Utlandsverksamheten i IVL resp. IVL-Konsult AB skiljer sig åt. IVL:s uppdragsverksamhet i utlandet har i huvudsak avsett uppdrag för olika FN-organ. Även om utlandsverksamheten hittills haft en blygsam omfattning kan en starkt ökande trend iakttas. I princip åtar sig IVL samma typ av uppdrag i utlandet som i Sverige. En viss profilering har dock skett på utlandsmarknaden. Sålunda har man byggt upp en viss katastrofberedskap för att t.ex. i samband med oljeutsläpp kartlägga fiskeförstörelsen.

För att bli mer konkurrenskraftig på den internationella marknaden har IVL tecknat samarbetsavtal med Vannkvalitetsinstitutet (VKI) i Danmark och Norsk Institut för Vannforskning (NIVA) i Norge. Ambitionen är att gentemot FN m.fl. organ kunna samla de nordiska resurserna. I vissa frågor har man också haft nära kontakter med statliga myndigheter i Sverige. I första hand har det gällt naturvårdsverket och SMHI.

IVL:s tjänstemän anlitas för olika typer av FN-uppdrag. Från IVL:s sida har man försökt att sälja dessa tjänster i eget namn, men det har inte visat sig möjligt, eftersom FN-organen ofta enbart är intresserade av att anlita enskilda personer. För att trots allt täcka sina kostnader vid tjänstledigheter tar IVL ut en form av förmedlingsprovision från FN-organen.

Den utlandsverksamhet som bedrivs av IVL-Konsult AB har i huvudsak andra målgrupper, i första hand företag inom cellulosaindustrin. Företagets speciella kompetens är att med hänsyn tagen till de processtekniska kraven utforma effektiva reningsanordningar. IVL-Konsult AB samarbetar såväl i Sverige som utomlands med olika konsultföretag inom skogsindustrisektorn.



### Swecare Foundation

Swecare Foundation bildades hösten 1978. Stiftelsen har enligt sina stadgar till ändamål att främja export av svenskt hälsovårdskunnande i form av integrerade hälsovårdssystem eller delar därav, anläggningar eller utrustning, drift och underhåll av anläggningar. I detta syfte kan stiftelsen, också enligt stadgarna, engagera sig i bl.a. följande slag av verksamheter:

- identifiera hälsovårdsprojekt i andra länder, där en svensk insats bedöms kunna bli gynnsam för mottagaren,
- organisera och administrera studier av hälsovårdsprojekt i andra länder,
- biträda socialdepartementet, handelsdepartementet och andra officiella institutioner vid förhandlingar om avtal avseende samverkan inom hälsovårdsområdet samt att ingå som avtalspart,
- organisera och administrera kunskapsöverföring i anslutning till hälsovårdsprojekt i andra länder,
- medverka till lösningen av finansieringsproblem i anslutning till hälsovårdsprojekt i andra länder,
- planera, organisera och – när så befinner sig ändamålsenligt – administrera samverkan mellan institutioner inom den offentliga sektorn samt Swecares huvudmän såväl på längre sikt som i samband med specifika projekt.

Swecares huvudmän är ett antal företag och institutioner med anknytning till hälso- och sjukvårdssektorn, t.ex. arkitekter, konsulter, entreprenörer samt Landstingsförbundet. Finansieringen av stiftelsens verksamhet sker i huvudsak genom bidrag från huvudmännen men kan också ske genom att stiftelsen debiterar för utförda tjänster. I ett uppbyggnadsskede tillskjuter staten medel via Exportrådet. Stiftelsen skall drivas utan vinstsyfte.

Swecare leds av en styrelse med nio ledamöter, varav fem inkl. ordföranden utses av huvudmännen, två av staten och en av Landstingsförbundet. Dessutom ingår ordföranden i Swecares vetenskapliga råd i styrelsen.

Det vetenskapliga rådet skall bestå av personer med "dokumenterad sakkunskap inom för verksamheten väsentliga områden." Rådet skall bl.a. föreslå grundläggande principer för de hälsovårdsprogram som skall marknadsföras, utvärdera alternativa lösningar avseende hälsovårdsprogram som svenska institutioner, organisationer och företag önskar marknadsföra i samverkan med Swecare, granska och avge yttrande över styrelsens förslag till kunskapsöverföring avseende hälsovård samt granska och avge yttrande över styrelsens förslag till arbetsprogram.

Basen i Swecares verksamhet är huvudmännen. Det är dessa företag och institutioner som skall svara för de huvudsakliga aktiviteterna som kan bestå av att utföra såväl konsulttjänster, integrerade hälsovårdssystem, fysiska hälsovårdsanläggningar som kunskapsöverföring inom skilda områden. Och det är hos huvudmännen som vinsterna från genomförda projekt skall redovisas. Swecares uppgift är främst av samordnande och understödande karaktär. För dessa uppgifter har Swecare ett sekretariat med ett fåtal anställda under ledning av en verkställande direktör.



### 3.1.4 Sporadiska tjänsteexportörer

Vissa organ tar i mån av resurser på sig enstaka uppdrag utomlands när en spontan efterfrågan uppkommer. Verksamheten är inte planerad och någon aktiv marknadsföring förekommer inte. Dessa organ – i huvudsak affärsverk eller uppdragsfinansierade myndigheter – kan sägas bedriva en sporadisk export av tjänster.

#### *Flygtekniska försöksanstalten*

Flygtekniska försöksanstalten (FFA) lyder under försvarsdepartementet och har till uppgift att främja utvecklingen av flygtekniken i landet. FFA bedriver flygteknisk forsknings- och försöksverksamhet på uppdrag och grundläggande forskning av allmän flygteknisk natur. Anstalten är vidare riksmätplats för mätstorheten tryck.

FFA har ca 250 anställda och 1978 en omslutning på ca 39 milj. kr. 95 % av kostnaderna är hänförliga till uppdragsverksamheten. Den största kunden är huvudavdelningen för flygmateriel inom försvarets materialverk, som svarar för 3/4 av uppdragsverksamheten.

Till följd av att försvaret har skurit ned kostnaderna för utveckling av militära flygplanstyper, har FFA dels tvingats banta sin organisation, dels i ökad utsträckning försökt sälja tjänster till civila kunder i Sverige och till kunder utomlands. FFA:s linje är att myndigheten i egen kapacitet skall åta sig uppdrag. Man beviljar således inte personal tjänstledigt för att utföra uppdrag åt beställarna, eftersom man då inte får något bidrag för att täcka de fasta kostnaderna.

FFA deltar på det internationella planet i utbytesprogram, internationella konferenser, m.m. Dessa kontakter ger utblickar men sällan försäljningskontakter. Kommersiell verksamhet med sikte på utlandet har hittills bedrivits i ganska blygsam skala och då oftast som en följd av kollegiala kontakter. Som exempel kan nämnas att man inom det aerodynamiska området har haft uppdrag för ett västtyskt företag, utfört tester av vindkrafterna på oljeplattformar åt norska beställare och fått uppdrag av det amerikanska flygvapnet för utveckling av vindtunnelteknik. Inom området mätteknik har man haft några kurser i Sverige för beställare av mätutrustning från Taiwan, Jugoslavien och Pakistan. Ytterligare några exempel finns.

Budgetåret 1978/79 uppgick utlandsuppdragen till 1,35 milj. kr., varav 0,85 milj. kr. var direkta uppdrag för utländska beställare medan resten avsåg underleveranser till svenska huvudleverantörer.

Inom FFA bedöms verket ha bäst förutsättningar att sälja sina tjänster på u-landsmarknaderna, i första hand som underleverantör åt andra företag. Marknadsförutsättningarna skiftar dock för FFA:s olika verksamhetsområden. FFA:s utrustning är på vissa områden inte tillräckligt modern för att verket skall kunna konkurrera internationellt. I fråga om hållfasthetsberäkningar och högkvalitativa uppdrag avseende mätteknik och aerodynamik torde verket dock ha bättre konkurrensförutsättningar.

FFA är intresserat av att i större utsträckning sälja tjänster till utlandet. Skälet är framför allt att man behöver en större verksamhetsvolym för att



kunna följa med i den internationella utvecklingen på utrustningssidan. FFA saknar emellertid resurser för aktiv marknadsföring. Den överblick av marknadsläget som fordras för en effektiv marknadsföring kräver enligt verkets uppfattning sannolikt att ett "skräddarsytt" samordningsorgan inrättas.

### *Statens hundskola*

Statens hundskola (HS) har som sin främsta uppgift att förse försvaret, andra statliga myndigheter, m.fl. med dresserade tjänstehundar. HS har ca 80 anställda och en budget på 12 milj. kr. Därav erhålls ca 3 milj. kr. som anslag, medan finansieringen i övrigt sker genom uppdragsinkomster. Budgetåret 1978/79 sålde skolan bl.a. narkotikahundar till utlandet för ett belopp av 0,1 milj. kr. Skolan avser att aktivera sin marknadsföring av olika typer av hundar.

### *Statens bakteriologiska laboratorium*

Statens bakteriologiska laboratorium (SBL) är vid sidan av socialstyrelsen landets centrala organ för epidemiologiskt befolkningsskydd. Den dominerande uppgiften är att förebygga infektionssjukdomar. SBL utför diagnostik, framställer och importerar bakteriologiska preparat samt utövar epidemiologisk övervakning. SBL har ca 750 anställda och en budget på 110 milj. kr. 4/5 av verksamheten finansieras med inkomster av uppdrag.

SBL har importmonopol på vacciner till Sverige, däremot ej monopol på tillverkning av vacciner. SBL är dock den ende tillverkaren av vacciner i Sverige.

SBL har utlandskontakter på olika plan. Så t.ex. fungerar SBL i visst avseende som internationellt referenslaboratorium. Vidare utför man olika internationella uppdrag i WHO:s regi. Visst vetenskapligt samarbete har inletts med Vietnam inom ramen för SIDA/SAREC:s arbete. Anställda vid SBL anlitas som enskilda experter för uppdrag åt SIDA och WHO. I några fall har också SBL som myndighet utfört uppdrag åt utländska beställare. F.n. diskuteras för övrigt ett institutionellt samarbetsavtal med SIDA.

SBL exporterar också vacciner m.m. i viss begränsad omfattning. Exporten av preparat uppgick 1977/78 till 1,2 milj. kr. och avsåg huvudsakligen de nordiska länderna.

Inom SBL anser man sig kunna erbjuda följande tjänster till utländska kunder:

- know-how om tillverkning av bakteriologiska preparat,
- know-how om allmän produktionsteknologi inom facket,
- know-how om användning och kontroll av preparat,
- byggnadsteknik – laboratorier.

Marknaden för dessa tjänster är sannolikt främst de internationella organisationerna eller projekt som finansieras av dessa organisationer. Inom flertalet områden finns en klar koppling till framtida försäljning av produkter.



Sverige och SBL har flera konkurrensfördelar. Den svenska neutraliteten är betydelsefull, liksom att personal inom SBL har internationella forskarmeriter. SBL är känt för sin höga vetenskapliga standard.

Flera skäl har bidragit till att SBL inte målmedvetet har satsat på utlandsförsäljning av tjänster och preparat. Ett är att omflyttningar och utredningar under de senaste åren har stört den reguljära verksamheten. Ett annat är att den internationella konkurrensen, främst i fråga om export av vacciner, är hård. Ytterligare ett skäl är att personalen inom SBL inte torde vara entydigt positiv till att sälja tjänster till utlandet på kommersiella villkor.

Med tanke på den internationella konkurrensen för preparat bedömer man det inom SBL som angeläget om utlandsverksamheten kunde ske i anslutning till det svenska biståndsarbetet.

### *Statens järnvägar*

Inom kommunikationsdepartementets område finns ett antal myndigheter som ägnar sig åt kommersiell utlandsverksamhet i sporadisk form. Hit hör statens järnvägar (SJ). Som affärsdrivande verk har SJ till uppgift att bedriva järnvägs-, färje- och biltrafik samt därmed sammanhängande rörelse. SJ är organiserat på åtta avdelningar: ban-, ekonomi-, maskin-, trafik- och utvecklingsavdelningarna samt administrativa, juridiska och kommersiella avdelningarna.

SJ kan sägas agera på utlandsmarknaden i två olika roller. Den ena innebär att SJ stöder svensk järnvägsindustri's exportaktiviteter. Utan referensobjekt i det svenska järnvägssystemet skulle den svenska järnvägsindustrin ha svårt att hävda sig internationellt. En stor del av de produkter och system som SJ har införskaffat har utvecklats i nära samarbete med svenska leverantörer, och SJ kan därför inför utländska intressenter framstå som garant för kvaliteten. SJ har i regel inget direkt ekonomiskt utbyte av denna medverkan i utvecklingsarbetet. Dock har man i vissa utvecklingsprojekt tillskrivit sig rätten till royalties, som ger SJ viss ersättning i det fall produkten säljs till en annan kund.

Den andra rollen består i att SJ säljer sitt eget kunnande till utlandet i form av tjänster av olika slag. Sådan verksamhet har SJ bedrivit alltsedan slutet av 50-talet. Uppdragen har t.ex. bestått av att svara för utbildning av utländsk järnvägspersonal, att som konsult åt en beställare medverka vid upphandling av järnvägsutrustning, att utföra specialundersökningar för utländska järnvägsbolag, att göra förberedande undersökningar inför elektrifiering av järnvägsnät.

Uppdragsgivare har i vissa fall varit den slutlige brukaren (t.ex. järnvägsförvaltningar i Turkiet, USA och Danmark). I andra fall har SJ fungerat som underkonsult. Även finansieringen har skiftat, så till vida att vissa uppdrag varit biståndsfinansierade medan andra finansierats på kommersiell basis.

SJ har hittills inte aktivt marknadsfört sina tjänster på utlandsmarknaden; de uppdrag som man åtagit sig har varit ett resultat av direkta förfrågningar. SJ har vidare på grund av personalknapphet sökt begränsa sina insatser genom att enbart ställa upp med det specifika järnvägskun-



nandet. I regel ha SJ:s insatser i ett och samma projekt begränsats till några manmånader. SJ åtar sig uppdragen i eget namn och debiterar till marknadsmässiga priser. Uppdragsverksamheten i utlandet omsatte budgetåret 1977/78 drygt 1,2 milj. kr.

Flera skäl talar enligt SJ:s bedömning för att verket i framtiden bör satsa mer planmässigt på export av tjänster. Hit hör att svenskt järnvägs-kun-nande har gott rykte utomlands, vilket bl.a. är en följd av att Sverige som första nation tog steget direkt från ånga till el. Det internationella intresset gäller fortfarande i hög grad elektrifieringssidan. Att det finns en marknad illustreras bl.a. av de spontana förfrågningar som SJ får. Ett annat skäl är att en mer omfattande utlandsverksamhet kan verka utvecklande för den egna personalen.

Å andra sidan bedöms den internationella konkurrensen på området vara hård. Ytterligare en faktor som åtminstone på kort sikt kan försvåra en planmässig utlandssatsning är personalsituationen inom SJ. De kvalificerade tjänsterna bekläds nämligen i stor utsträckning av äldre personal med relativt nära förestående pensionsavgång.

SJ har i samråd med konsultexportutredningen utrett formerna för SJ:s medverkan i konsultverksamhet i utlandet. Undersökningen presenteras i avsnitt 8.3.1.

### *Statens vägverk*

Statens vägverk ansvarar för planering, projektering, byggande, drift och underhåll av allmänna vägar. Dessutom har man överinseende över det kommunala och enskilda vägnätet samt fördelar statsbidrag till dessa verksamheter. Via de regionala vägförvaltningarna deltar verket vidare i samhällsplaneringen.

Vägverket har under centralförvaltningen två regionala organisationer, dels en vägförvaltning i varje län, dels sju byggnadsdistrikt. Dessutom finns två projekteringskontor med uppgift att betjäna vägförvaltningarna. På lokal nivå finns ca 280 arbetsområden och ca 180 byggarbetsplatser. Antalet anställda uppgår till 11 000 personer, med 700 anställda på centralförvaltningen.

Vägverket har ett omfattande internationellt kontaktnät genom organisationer av olika slag. Den information om det svenska vägväsendet som sprids på konferenser, i tidskrifter, m.m. har gett upphov till en spontan efterfrågan på verkets tjänster. Vägverket har dock hittills inte strävat efter att möta denna efterfrågan på egen hand. Det främsta skälet till denna hållning är att verket i så fall skulle riskera att konkurrera med privata svenska entreprenörer och konsulter.

Vägverket har i stället ansett det ligga i linje med verkets intressen att på olika sätt stödja företagen i deras utlandsansträngningar. Därigenom skapas förutsättningar för att en fungerande konsult- och entreprenörbransch kan fortleva i Sverige. Det innebär i sin tur att vägverket kan få arbeten med hög kvalitet utförda i Sverige. Stödet har bl.a. tagit sig uttryck i att verket försökt få till stånd projekt som av entreprenörerna kan användas som referensobjekt på den internationella marknaden. Man har vidare vid några tillfällen ställt personal och kunnande till förfogande för svenska



konsulter. En konsult kan då vid anbudsgivningen åberopa det svenska vägverket. Konsulten har dock ensam det formella ansvaret gentemot uppdragsgivaren samt ersätter vägverket för alla dess kostnader. Deltagande personer från vägverket anställs tillfälligt hos konsulten, speciellt i de fall uppdraget innebär tjänstgöring utomlands, och får tjänstledigt från sina ordinarie befattningar. För kortare perioder då arbetsuppgifterna kan utföras i Sverige har det även förekommit att konsulter direkt har ersatt vägverket för den tid verkets tjänstemän tagits i anspråk för ett konsultuppdrag. Vägverket har i dessa olika former ställt personal till förfogande för projekt som planerats eller genomförts i t.ex. Grekland, Portugal, Moçambique, Polen och Tjeckoslovakien.

Vägverket har efter samråd med konsultexportutredningen närmare undersökt förutsättningarna för att sälja verkets tjänster utomlands. Denna undersökning presenteras och diskuteras i avsnitt 8.4.4.

### *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut*

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är central myndighet för ärenden som rör hydrologi, klimatologi, oceanografi och väder-tjänst. SMHI har 475 anställda vid centralförvaltningen, 230 vid de regionala väderkontoren samt personal vid 150 mätstationer runt om i landet.

Verksamheten omsatte budgetåret 1978/79 ca 100 milj. kr. Därav finansierades ca 60% över statsbudgeten och ca 40% genom uppdragsintäkter. Den dominerande enskilda uppdragsgivaren är luftfartsverket, som svarar för mer än hälften av uppdragsintäkterna.

Uppdragsintäkterna faller inom områdena:

- väderprognoser anpassade för olika kundkategoriers speciella behov,
- numeriskt beräknade kort- och långtidsprognoser för vattenföringen i floder,
- recipientstudier i sjöar och kustvatten för bedömning av konsekvenserna för den omgivande miljön av utsläpp av kylvatten och avloppsvatten från oljeeldade kraftverk, kärnkraftverk och industrier,
- recipientstudier i luften för bestämning av rökgasers spridning, frekvensfördelning av halter, m.m. som underlag för lokalisering och utformning av utsläppskällan, behov av reningsåtgärder, bestämning av skorstenshöjder, spridningskataloger för katastrofutsläpp från kärnkraftverk,
- studier av produktionspotentialen i fråga om vindenergi, solenergi, vattenkraft och vågenergi,
- lokalklimatologiska studier av stadsbebyggelsens energibudget och bilavgasproblem.

SMHI har mångårig erfarenhet av mätningar i luft och vatten. Kompetensen täcker hela kedjan från lokalisering av mätstationer och val av mätteknik till insamling, kontroll och bearbetning av mätdata.

Med denna kompetensprofil kompletterar SMHI i flera avseenden den kompetens som finns i konsultbranschen inom främst byggnads- och anläggningsverksamhet. I de dokument som styr SMHI:s verksamhetsplanering återfinns därför verksledningens intentioner att försiktigt närma sig



utlandsmarknaden. I första hand har man tänkt sig att på egen hand eller tillsammans med andra myndigheter och organ erbjuda sina tjänster som underkonsulter. Kontakt har därför t.v. tagits med Sveriges geologiska undersökning, lantmäteriverket, IVL, Sweco, Scandiaconsult, Swed-Power och Studsvik Energiteknik AB. För att komma närmare utlandsmarknaden har ett informationsutbyte inletts med Dansk Hydraulisk Institut.

SMHI:s internationella kontakter har annars i första hand skett inom ramen för FN-organet WMO (World Meteorological Organization). Genom det intima samarbete, som i mer än hundra år ägt rum mellan ländernas meteorologiska organ samt det goda anseende SMHI och Sverige uppnått inom området, har SMHI goda förutsättningar för att få fram nödvändiga hydrologiska och meteorologiska basdata utomlands. I medeltal har 8–10 tjänstemän per år tjänstledigt för internationella uppdrag. Sedan SMHI börjat intressera sig för uppdragsverksamhet utanför Sverige, beviljar man dock ogärna sådana tjänstledigheter.

Inom biståndsverksamheten har förfrågningarna främst gällt det hydrologiska och oceanografiska området. Så t.ex. har ett samarbete inletts mellan SMHI och den tekniska högskolan i New Delhi när det gäller hydrologiska prognoser. I projektet används en svensk numerisk modell för att göra prognoser över vattentillrinningen och översvåmningsriskerna i ett par av Indiens större floder. Samarbetet har f.ö. tillkommit som en följd av svensk/indiska blandkommissionsmöten och finansieras av svenska biståndsmedel. Även andra institutioner i Indien är intresserade om ekonomiska förutsättningar kan skapas för en vidgad konsultinsats. Tidigare har SMHI beräknat spridningen av svaveldioxid i Basel med hjälp av SMHI:s matematiska spridningsmodell. På senare tid har svenska företag efterfrågat SMHI:s tjänster i samband med anbudsgivning på vindkraftverk i Latinamerika och hamn- och flygplatsbyggen i Saudiarabien.

Inom SMHI ser man flera skäl att mer aktivt söka uppdrag utomlands. Ett är att SMHI i dag har en viss överkapacitet inom främst det oceanografiska området på grund av att den tidigare planerade kärnkraftsutbyggnaden inte har fullföljts. Ett annat är att man inom SMHI anser att svenska konsultföretag skulle komma i ett gynnsammare konkurrensläge genom att anlita den kompetens och de internationella erfarenheter SMHI har då det gäller att få fram nödvändigt hydrologiskt och meteorologiskt underlag för planering och projektering. Även på andra områden skulle ett mer aktivt agerande från SMHI:s sida kunna få betydelse för svensk export. SMHI vill t.ex. utveckla ett system för tillförlitliga kortsiktiga väderprognoser. Systemet innebär en kraftfull satsning på ny teknologi och på systemtänkande. Utveckling av en prototyp i intim samverkan med svensk industri skulle kunna leda till en avancerad exportprodukt. SMHI skulle i detta fall också kunna hjälpa till med marknadsanalyser, demonstration i en riktig vädertjänstmiljö, m.m.

### *Luftfartsverket*

Luftfartsverket (Lfv), som är ett affärsverk, driver och förvaltar statens flygplatser för civil luftfart och därmed sammanhängande rörelse. Verket



svarar i fred för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Lfv har överinseendet över flygtrafiktjänsten för civil och militär luftfart samt över flygsäkerheten för den civila luftfarten. Vidare skall Lfv verka för en planmässig utveckling av den civila luftfarten. Verket har totalt ca 3 000 anställda och en omslutning på ca 525 milj. kr.

Lfvs engagemang i internationella luftfartsprojekt har hittills främst bestått av att enskilda personer har medverkat i ICAO:s (International Civil Aviation Organization) program för tekniskt bistånd. Regelmässigt brukar 6-7 personer vara tjänstlediga för ICAO-uppdrag.

Verket har vidare använt flygtrafikledarskolan i Sturup för kurser som vänt sig till personal från andra länder. Bl.a. har skolan utnyttjats för att utbilda flygledare från Sovjetunionen i anslutning till DataSaabs försäljning av det svenska trafikledningssystemet till Sovjet. I samarbete med utbildningsberedningen har vidare anordnats utbildning för flygledare från vissa u-länder. Även brand- och räddningsskolan på Arlanda har i viss utsträckning använts för utbildning av personal från utlandet.

Under senare år har efterfrågan på Lfvs medverkan i internationella utvecklings-, anläggnings- och utbildningsprojekt ökat. Som exempel kan nämnas att Lfv deltagit i förstudier rörande utbyggnadsbehoven inom den civila flygtransportsektorn i Algeriet. I övrigt har Lfv fått en rad informella och halvofficiella erbjudanden att medverka i projekt som svenska konsultföretag har eller har planerat att offerera på.

- Flertalet av de förfrågningar som Lfv fått har enligt verket utmärkts av att vederbörande land fäster stort avseende vid Sveriges ställning som alliansfri stat; engagemang från svensk sida anses därmed inte medföra risk för att projekten utnyttjas som språngbräda i t.ex. politiska sammanhang,
- att beställarländerna - som oftast representeras av regering eller fackdepartement - är angelägna om en statlig inblandning i projekten, bl.a. som en informell garanti för att de kommersiella intressena inte kommer att dominera vid utformningen av olika system m.m.,
- att man inom berörda länder har stort behov av att utnyttja kunnande vad gäller kravställande anpassning av de tekniska systemen till den operativa verkligheten på flygplatserna med utgångspunkt i de internationella krav på flygplatssystem m.m. som fastställts av ICAO,
- att satsningarna i Sverige på utbyggnaden av Arlanda, Landvetter och Sturup samt flygtrafikledningssystemet har bidragit till att svensk luftfart rönt internationellt intresse.

Inom Lfv bedömer man att efterfrågan på Lfvs tjänster och engagemang i internationella luftfartsprojekt kan komma att stiga även i fortsättningen. För den bedömningen talar bl.a. en fortgående ökning av världsluftfarten, ökade satsningar på luftfartssektorn i utvecklingsländerna och de svenska företagens ökande utlandsengagemang.

Den förväntade efterfrågeutvecklingen är alltså ett motiv för Lfv att i mer planmässiga former sälja sitt kunnande till utlandet. Men det finns också hinder för detta. Ett av de större är att personalresurserna f.n. är hårt ansträngda för uppgifter inom landet.

Lfv har i samråd med konsultexportutredningen undersökt verkets för-



utsättningar att i mer planmässig skala sälja tjänster utomlands. Undersökningen presenteras och diskuteras i avsnitt 8.3.2.

### *Statens väg- och trafikinstitut*

Statens väg- och trafikinstitut (VTI) inrättades 1971 och övertog då uppgifter som tidigare legat på andra organ. VTI är ett forsknings- och utvecklingsorgan. Institutets huvudmål är att ta fram och till olika instanser vidarebefordra de FoU-resultat avseende vägar, vägtrafik och vägtrafiksäkerhet, som behövs för att uppfylla standardkrav som bestäms av de trafikpolitiska målen. För att uppnå huvudmålet arbetar VTI med fem program: vägtransportplanering, väg, fordon, trafikant och trafikprocess.

Av en omslutning på ca 43 milj. kr. finansieras 50% av anslag, vilka används för vissa myndighetsuppgifter och för bedrivande av forskning och utveckling. Resterande 50% finansieras med intäkter från uppdragsverksamheten. Ca 40% av uppdragsintäkterna faller på vägprogrammet, följt av fordonsprogrammet och trafikantprogrammet. Fördelningen mellan de olika programmen har i huvudsak en historisk förklaring; vägforskningen har de längsta traditionerna och har därför utvecklats mest. Inom VTI strävar man emellertid efter att förskjuta tyngdpunkten och i ökad utsträckning behandla trafikanternas problem, liksom problem som är gemensamma för hela trafiksystemet.

Kunderna domineras av vägverket som svarar för nära hälften av uppdragsverksamheten. Därefter kommer f.n. styrelsen för tekniskt utveckling, trafiksäkerhetsverket och Transportfackens yrkes- och arbetsmiljönämnd.

VTI har ca 185 anställda och är i stora drag organiserat efter programstrukturen.

VTI deltar i det internationella vägtrafikforskningssamarbetet bl.a. genom att vara ansvarig institution i Sverige för den internationella dokumentationscentral som byggts upp inom ramen för OECD. VTI deltar vidare i en rad internationella sammanslutningar för vägtrafikforskning. VTI är f.ö. ett av två å tre institut i Europa med en verksamhet som spänner över hela vägtrafikområdet.

De kommersiella utlandsaktiviteterna har hittills varit tämligen blygsamma. Intäkterna för budgetåret 1978/79 uppgick till 0,3 milj. kr. Uppdragen har gällt både industriländer och utvecklingsländer och har utförts i Sverige. Uppdragen har debiterats enligt samma normer som i Sverige.

VTI har ett intresse av att arbeta internationellt framöver. Den typ av tjänster man skulle kunna erbjuda är dels mätresurser: utomhuskrockbana, inomhuskrockbana, simulatorer, däckprovsningsanläggning, bromsprovsningsanläggning, m.m., dels know-how när det gäller t.ex. matematiska fordonsmodeller, mörkertrafik, trafikantens beteende, mätning av vägtillstånd, vägmateriälundersökningar och hastighetsbegränsningars effekt på olyckor. Den internationella marknaden är emellertid svårbehandlad. Internationella systerorgan arbetar ofta med en större subventioneringsgrad, och vidare finns en nationell prestige i åtminstone industriländer som förhindrar att mer omfattande uppdrag läggs ut till utländska institut. Däremot borde man kunna räkna med en marknad i u-länderna. Den



utländska potentiella marknaden kan i sammanfattning sägas bestå av den privata sektorn i i-länderna och den statliga sektorn i u-länderna. Till bilden bör då fogas att konkurrensen är relativt hård även på dessa delmarknader. Så t.ex. har engelsmän, tyskar och fransmän visat stort intresse av att internationalisera sina tjänster.

Den samlade bedömningen är att man inom VTI har intresse av och också vissa möjligheter att bedriva utlandsverksamhet. Verksamheten bör dock t.v. bedrivas i mindre omfattning. Institutet är härvid intresserat av ett samarbete med t.ex. vägverket och trafiksäkerhetsverket.

### *Statens geotekniska institut*

Statens geotekniska institut (SGI) har till uppgift att bedriva geoteknisk forskning och utvecklingsverksamhet. SGI utför också geotekniska undersökningar och utredningar på uppdragsbasis. Till institutets uppgifter hör vidare att sprida geoteknisk information.

SGI:s verksamhetsområde omfattar främst tekniska egenskaper (bärlighets-, sättnings- och hållfasthetsegenskaper) hos berg och jord. Sådana förhållanden undersöks i samband med grundläggningar av broar, vägar och bebyggelse.

SGI har en omsättning på ca 12 milj. kr. Uppdragsverksamheten svarar för ca 55 % av intäkterna. Den helt dominerande kunden är vägverket, men även byggnadsstyrelsen, kommuner och vissa privata intressenter köper institutets tjänster. Uppdragsverksamheten bedrivs i praktiken ofta i konkurrens med privata konsulter. SGI beräknas ha 5 % av den geotekniska konsultmarknaden i Sverige. Institutet har ett 70-tal anställda.

SGI har begränsad erfarenhet av uppdrag i utlandet. Vissa tjänstemän har dock varit utlånade åt svenska konsultföretag för utlandsuppdrag och vidare har institutet anlåtats av SIDA för att studera förutsättningarna att i Vietnam bygga upp forskning på det geotekniska området.

Det finns säkerligen en potentiell marknad utomlands för SGI:s tjänster. Svensk geoteknik ligger långt framme i fråga om undersökningsmetodik och utvärderingsteknik. Pålningsteknik och undermarksbyggande i urban miljö är andra områden där svensk geoteknik gjort sig känd. De typer av utlandsuppdrag som kan vara aktuella är t.ex. byggnation av vägar, dammar, kanaler, vågbrytare och hamnanläggningar. SGI:s medverkan kan komma i fråga i de flesta stadier i ett investeringsförlopp.

Inom institutet anser man emellertid att SGI:s kompetensprofil är alltför smal för att SGI annat än i undantagsfall skulle kunna få egna utlandsuppdrag. Möjligheterna ligger närmast i samarbete med entreprenörer, konsulter och statliga myndigheter (t.ex. vägverket, Sveriges geologiska undersökning, lantmäteriverket och VTI) där SGI kan bidra med sin kunskap inom ramen för ett större åtagande. Uppdrag i anslutning till Sveriges biståndssamarbete bör också vara möjliga.

### *Statistiska centralbyrån*

Av myndigheterna under budget- och ekonomidepartementen är det främst statistiska centralbyrån (SCB) som har sålt tjänster på export i eget namn.



SCB är central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikproduktionen och skall bl.a. handha den statistikproduktion som inte ankommer på annan myndighet. Verket, som sysselsätter ca 2 000 anställda, är organiserat på sju avdelningar med följande verksamhetsområden: areell statistik, företagsstatistik, individstatistik, planering och samordning, central administration, system och information samt driftverksamhet. Verksamheten är till drygt 90 % finansierad med anslag. Resten utgörs av intäkter från uppdrag.

SCB har sedan flera år försökt att utsträcka sin verksamhet till att omfatta statistiskt arbete i u-länder. SCB ser främst tre skäl för att exportera statistiktjänster: ge ett bidrag till svensk export, ge teknisk assistans till u-länder samt sysselsätta svenska statistiker. Det sistnämnda skälet skall ses i ljuset av att man ser fram mot en stagnation eller rentav krympning av antalet anställda vid SCB som en följd av ökad mekanisering av statistikproduktionen och av begränsade samhälleliga resurser för den offentliga sektorn.

SCB:s internationella engagemang har hittills i allt väsentligt bestått av att enskilda statistiker tagit tjänstledigt för internationella expertuppdrag. Under 70-talet utförde svenska statistiker, anställda hos SCB eller andra arbetsgivare, i genomsnitt 275 personmånader per år (motsvarande drygt 20 helårsengagemang) för utländska uppdragsgivare. De viktigaste uppdragsgivarna var FN (New York) som svarade för 28 % av den totala volymen, SIDA som svarade för 23 %, UNESCO för 13 %, ILO för 11 % samt FAO för 9 %. SCB gjorde för några år sedan en enkät bland personalen för att utröna intresset för u-landsarbete. Sammanlagt ca 70 personer anmälde intresse för u-landsuppdrag. Senare erfarenheter har visat att intresset bland SCB:s personal nu är betydligt större.

De utlandsuppdrag som SCB har åtagit sig som myndighet har haft ganska liten omfattning. Budgetåret 1977/78 uppgick intäkterna från utländska uppdragsgivare till 0,2 milj.kr. Uppdragen bestod i huvudsak av att samla in och bearbeta statistik om svenska förhållanden.

SCB har emellertid mött en växande internationell efterfrågan på tjänster. De mest långtgående planerna hittills har gällt en medverkan från SCB:s sida vid uppbyggandet av en statistikfunktion i Somalia, finansierad med lån från Världsbanken. SCB har vidare fått förfrågningar om att bidra med statistisk experthjälp till Jamaica, Kina och Peru. FN planerar f.n. att genomföra ett brett upplagt program med sikte på att hjälpa ett stort antal u-länder att upprätta en effektiv statistisk infrastruktur som skall göra det möjligt att skaffa information om hushållen i resp. land som underlag för bl.a. ländernas utvecklingsplaner och utvecklingsprogram. Ett fullföljande av programmet kan innebära att mer omfattande svenska insatser blir aktuella.

De erfarenheter som SCB hittills vunnit av internationella engagemang på statistikområdet visar enligt SCB:s bedömningar att det bör kunna bli både effektivare och billigare om SCB som myndighet engagerar sina resurser i sådana uppdrag i stället för att enskilda experter rekryteras för uppdragen.



### *Sveriges lantbruksuniversitet*

Inom den statliga lantbrukssektorn i vid mening är Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) den myndighet som har de mest omfattande utlandskontakterna. Det beror framför allt på att SLU och dess föregångare sedan lång tid haft ett nära samarbete med SIDA och svensk biståndsverksamhet. Vid SLU finns en särskild u-landsavdelning som finansieras med biståndsmedel. Avdelningen, som har ett 25-tal tjänster, är SIDA:s främsta kontaktpunkt med lantbrukssektorn i Sverige. De aktiviteter som utförs för SIDA:s räkning kan sammanfattas under rubrikerna rekrytering, konsultverksamhet, dokumentation och fackinformation. Vidare har SIDA bidragit till att finansiera grundutbildning i tropiskt lantbruk och u-landskogsbruk vid SLU.

Även om u-landsavdelningen i allt väsentligt arbetar för SIDA har man mött ett stort intresse även från andra organ i Sverige med inriktning på utlandsverksamhet. Man har också fått förfrågningar om insatser från institutioner i utvecklingsländer. Men insatserna utanför SIDA-samarbetets ram har hittills varit fåtaliga.

U-landsavdelningen kan i sin verksamhet till viss del dra nytta av den kompetens som i övrigt finns vid SLU. De olika institutionerna vid SLU ägnar sig emellertid i många fall åt utlandsinriktad verksamhet på egen hand. En enkät visar att en majoritet av sammanlagt över 50 institutioner under budgetåret 1978/79 mötte en direkt eller indirekt efterfrågan på konsulttjänster från utlandet. Ca 40% uppgav att antalet förfrågningar visat en tendens att öka de senaste åren, medan majoriteten hade fått oförändrat antal förfrågningar. 68% av institutionerna bedömde att de hade en betydande potentiell utlandsmarknad för sina tjänster. Det bör påpekas att delar av den redovisade efterfrågan inte kan tillgodoses på kommersiella grunder.

Konsultexportutredningen har i samarbete med bl.a. SLU genomfört ett projekt för att undersöka förutsättningarna för en mer aktiv export av tjänster från den statliga lantbrukssektorn. Projektet redovisas i avsnitt 8.4.2.

### *Högskolesektorn*

Inom högskolesektorn i övrigt, dvs. utbildningsanstalter som lyder under utbildningsdepartementet, bedrivs viss tjänsteexport. Oftast sker den mycket decentraliserat i anslutning till enskilda institutioner vid de tekniska högskolorna eller till enskilda, tekniskt inriktade institutioner vid universiteten. Så t.ex. hade Lunds universitet under budgetåret 1977/78 uppdragsintäkter från utlandet på 0,1 milj. kr. medan motsvarande intäkter för Stockholms universitet uppgick till 0,3 milj. kr. De samlade uppdragsintäkterna för Tekniska högskolan i Stockholm var 0,4 milj. kr. Därav avsåg huvuddelen ersättning från SIDA för lantmäterisektionens administration och handläggning av rekrytering, utbildning och dokumentation för u-landsarbete inom ramen för sektionens samarbetsavtal med SIDA.



*Patent- och registreringsverket*

Patent- och registreringsverket (PRV) har tre huvudsakliga myndighetsuppgifter, nämligen att handlägga patentärenden, handlägga varumärkes- och mönsterärenden samt att registrera aktiebolag. Organisationen är uppbyggd kring dessa tre huvuduppgifter.

PRV:s mest omfattande verksamhet ligger inom patentområdet. Verket tar emot ca 11 000 patentansökningar per år, varav ca 6 000 kommer från utlandet. Enligt patentlagen måste ansökan om svenskt patent göras av svensk medborgare. Som förmedlare av bl.a. patentansökningar från utlandet fungerar ca 200 från PRV fristående patentombud runt om i landet. Genom Sveriges anslutning till det europeiska patentsystemet kan dock för Sverige gällande patent numera beviljas av det europeiska patentverket. Detta har sitt säte i München.

För sin behandling av inlämnade patentansökningar förfogar PRV över 30 miljoner olika patenntidskrifter. För handläggningen svarar närmare 200 patentingenjörer.

Vid sidan av myndighetsuppgifterna, som finansieras med avgifter, har PRV under senare år byggt upp en uppdragsverksamhet. Uppdragsverksamheten har flera olika grenar. Uppdragsverksamheten på patentsidan syftar i första hand till att ge information till svenska företag och forskare. Man åtar sig att besvara följande typ av frågor: Vilken är teknikens ståndpunkt inom ett visst område? Vilka kända lösningar finns på ett tekniskt problem? Hur nydanande är en viss uppfinning? PRV kan även utföra andra typer av uppdrag. T.ex. kan man för en årlig avgift åta sig att meddela en abonnent vilka patentansökningar som blivit offentliga i olika länder inom ett visst teknikområde, vilka patent som publicerats inom ett visst teknikområde, osv.

Uppdragsverksamheten tar i anspråk PRV:s ordinarie resurser, och debitering sker enligt fastställd timtaxa som skall ge full kostnadstäckning. Uppdragsverksamheten omsatte 1978/79 12 milj. kr., vilket skall ses i relation till PRV:s totala omslutning på 82 milj. kr.

PRV har haft möjlighet att fondera inkomsterna från uppdragsverksamheten. En informationscentral har inrättats för samordning, marknadsföring och information om verksamheten.

Uppdragsverksamheten har byggts upp främst för att tillgodose det inhemska behovet av patentinformation. Men inom PRV finns också planer på att medvetet vända sig till den utländska marknaden, eftersom man kan räkna med en internationell efterfrågan på denna typ av tjänster. Vid sidan härav har även utlandsverksamheter av annan karaktär genomförts eller planerats. Främst gäller det utbildning samt medverkan vid uppbyggandet av systerinstitutioner i andra länder.

Uppdragsverksamheten betjänar redan nu sannolikt ett betydande antal utländska kunder. Hur stor omfattningen är vet man dock inte exakt, eftersom utländska kunders förfrågningar oftast går via patentombud som är fristående från PRV.

På utbildningsområdet har PRV utvecklat ett nära samarbete med SIDA och FN-organet WIPO (World Property Intellectual Organization). SIDA har bl.a. finansierat kurser som PRV hållit i Sverige för utländska stipen-



diater. I samarbete med SIDA och WIPO har PRV vidare genomfört seminarier i Cuba och Thailand.

Medverkan vid uppbyggandet av systerinstitutioner har skett genom att tjänstemän vid PRV på uppdrag av WIPO har arbetat som experter i olika länder. Tjänstemännen har då som regel haft tjänstledigt från PRV.

PRV har i samråd med konsultexportutredningen studerat förutsättningarna för att aktivt sälja verkets tjänster till utlandet. Resultatet av undersökningen redovisas i avsnitt 8.4.5.

### *Sveriges geologiska undersökning*

Sveriges geologiska undersökning (SGU) är central förvaltningsmyndighet för ärenden om landets geologiska beskaffenhet. Målet för verksamheten är att klarlägga och sprida kännedom om landets geologiska beskaffenhet och därmed ge ledning för utnyttjandet av landskapet. Det gäller särskilt berggrund, jordlager och grundvatten.

SGU arbetar med fyra huvudprogram, nämligen kartering, information och dokumentation, prospektering samt speciella undersökningar. 60–65 % av omsättningen finansieras av uppdragsintäkter. SGU har omkring 700 anställda. Av dessa har ca 40 erfarenhet av utlandstjänstgöring.

Av flera skäl fattade SGU:s styrelse för några år sedan beslut om att SGU skulle åta sig uppdrag i utlandet. Konsultexportutredningen har i samarbete med SGU genomfört ett projekt med syftet att undersöka SGU:s möjligheter att inom sitt verksamhetsfält bedriva uppdragsverksamhet åt utländska uppdragsgivare och att skapa förutsättningar för SGU:s fortsatta agerande inom detta område. Resultatet av projektet redovisas i avsnitt 8.4.1.

### *Statens provningsanstalt*

Statens provningsanstalt (SP) har en verksamhet som f.n. till ca 60% finansieras av uppdragsintäkter. Strävan är att efter genomförd omlokalisering öka andelen uppdragsintäkter. SP säljer provnings- och kontrolltjänster. Den internationella marknaden för sådana tjänster har endast marginell betydelse för SP. Faktureringen på utländska uppdragsgivare uppgick budgetåret 1978/79 till 1,5 milj. kr. (3,5% av den totala faktureringen).

De nya provningsresurser som SP fått vid sin nya huvudanläggning i Borås kan komma att medföra en kraftig ökning av volymen, eftersom SP nu för vissa speciella uppdrag kan vara ett alternativ på den europeiska marknaden.

Inom SP är man intresserad av att fungera som underleverantör vid internationella uppdrag och att hjälpa svensk exportindustri att med provning verifiera tekniska krav som ställts av mottagaren eller av mottagarlandets myndigheter. Tekniska utredningar och utvecklingsarbeten kan ofta behöva kompletteras med provning och kontroll eller med utvecklandet av en metod för provning och kontroll. En annan typ av uppdrag som kan bli aktuell är medverkan vid organisation, teknisk uppbyggnad och drift av provnings- och kontrollverksamhet med tillhörande administrativa system.



Inom detta område anser man sig inom SP ha en särskild kompetens, inte minst genom att anstaltens omlokalisering inneburit att man praktiskt taget fått projektera och bygga upp en helt ny provningsanstalt, såväl personellt som materiellt.

### 3.1.5 *Förfrågningsförmedlare*

Det stora flertalet myndigheter säljer inte tjänster till utlandet i eget namn. I den mån myndigheternas tjänster efterfrågas, brukar myndigheterna antingen hänvisa till existerande företag inom det aktuella sakområdet eller ge någon eller några ur personalen tjänstledigt för att under en tidsbegränsad period utföra tjänsten. Det bör påpekas att många av myndigheterna i den här diskuterade kategorin trots detta har en relativt stor internationell kontaktyta, men av annat slag. De deltar mer eller mindre flitigt i internationellt samarbete inom fackområdet, och en del av deras anställda har erfarenheter av att arbeta internationellt.

Som framgår av följande axplock av myndigheter varierar myndigheternas motiv för att inte engagera sig i utlandsuppdrag, liksom deras attityder till att i en framtid agera mer aktivt som tjänsteförsäljare.

#### *Civilförsvarsstyrelsen*

Civilförsvarsstyrelsen (Cfs) har i dag ingen uppdragsverksamhet. Styrelsen har då och då fått förfrågningar från de tillverkningsföretag som man brukar anlita om Cfs kunde erbjuda sitt systemkunnande i samband med utlandsleveranser. För att kunna möta dessa förfrågningar har man inom Cfs diskuterat möjligheterna att bilda ett bolag tillsammans med industrin. Bolaget skulle sälja olika former av civilförsvarsssystem, där hårdvarukomponenterna hämtas från företagen och tillämpningskunskapen från Cfs. Cfs motiv för ett bolag av denna typ är att man därigenom får möjligheter att dels vinna internationella erfarenheter för egen del, dels stödja svensk industris exportansträngningar.

#### *Socialstyrelsen*

Socialstyrelsen finansieras med undantag för läkemedelsavdelningen av anslag. Inom socialstyrelsens kompetensområde har på senare år bildats flera organ med inriktning på bl.a. tjänsteexport. Hit hör läkemedelsberedningen, som till stor del faller tillbaka på den know-how som finns inom styrelsens läkemedelsavdelning, och Swecare Foundation som säljer sjukvårdssystem och sjukvårdsutrustning. Socialstyrelsen har emellertid även inom andra områden ett kunnande som borde kunna vara av intresse för vissa länder: sociala frågor (familjeplanering m.m.), vidareutbildning av medicinalpersonal, nutrition samt tandvård. Inom styrelsen finns f.n. inga planer på att försöka sälja tjänster till utlandet inom dessa områden. Dels känner man inte till om det finns en internationell marknad. Dels medger inte styrelsens nuvarande anslagssystem att man tar emot ersättning för försåld know-how.



### *Postverket*

Postverket arbetar som affärsverk på kommersiella villkor. Postens utlandskontakter är av två slag. Dels deltar man i erfarenhetsutbyte inom ramen för bl.a. Världspostunionen (UPU), dels medverkar man i mycket begränsad utsträckning i biståndssamarbete med u-länder. Postverket har som myndighet inte fått några förfrågningar om internationella uppdrag. Exempel på tjänster som möjligen skulle kunna säljas till utlandet är postgirosystem, postnummersystem, sorteringssystem samt bevaknings- och säkerhetssystem.

### *Sjöfartsverket*

Sjöfartsverkets verksamhet finansieras till drygt 70% av avgifter som belastar handelssjöfarten. Inom verket bedömer man att det finns marknadsmässiga förutsättningar för tjänsteexport av olika slag. Områden där verket skulle kunna erbjuda intressant sakkunskap är t.ex. anläggning av fyror, kajer, m.m. (projektering och arbetsledning), fyr-, el- och teleteknik inom navigationssäkerhetsområdet, sjökarte- och sjömätningsteknik samt administrations- och organisationsfrågor (sjöfartens yttre miljöskydd, fartyget som arbetsplats, administration av fartygssäkerheten, transport av farligt gods, m.m.).

Verket har i några fall låtit tjänstemän under viss tid ta ledigt från sina befattningar för att medverka i utländska hamnprojekt som projektledare och konsulter. F.n. har dock sjöfartsverket inga möjligheter att mer aktivt engagera sig i export av tjänster. Verkets resurser är alltför ansträngda för detta. Ett mer aktivt agerande från verkets sida förutsätter alltså att särskilda resurser anvisas för ändamålet.

### *Statens naturvårdsverk*

Statens naturvårdsverk (SNV) är en anslagsfinansierad myndighet. Verkets policy har varit att försöka tillmötesgå alla förfrågningar om insatser, även om det i vissa fall har vållat problem. Den konstruktion som hittills valts är att de anställda får tjänstledigt från SNV för sådan verksamhet.

Inom SNV bedömer man att det finns en kommersiell utlandsmarknad för verkets miljövårdstjänster. Det belyses av att verket flera gånger per vecka får besök av utländska delegationer som är intresserade av svensk miljövård. De problem som i dag försvårar eller hindrar ett mer betydande utlandsengagemang är:

- SNV:s personalresurser är hårt ansträngda. På kort sikt kan man därför inte åta sig särskilt omfattande uppdrag. Arbetsmarknaden för miljövårdsutbildade människor är emellertid kärv, vilket bl.a. visar sig i det stora intresset för de tjänster SNV utlyser. Under en period på några år skulle man därför kunna bygga upp ny kompetens.
- Inom SNV har man visserligen uppfattningen att det finns en internationell marknad för verkets tjänster, men man är osäker på hur stabil den är. Det finns följaktligen risker med en utlandssatsning.



- Bristande språkkunskaper. För uppdrag i fransktalande länder har man mycket små möjligheter att få fram lämpliga personer.

SNV har hittills bistått SIDA med rådgivning i samband med uppförande av ett garveri i Guinea-Bissau. Vidare har verket för SIDA:s räkning utvärderat miljövårdsåtgärderna vid skogsindustrin Bai Bang i Vietnam samt varit engagerat i utformningen och utvärderingen av miljövårdsåtgärderna vid det planerade skogsindustrikombinatet vid Mufindi i Tanzania. Verket skall dessutom med en expert bistå myndigheterna i Tanzania vid uppbyggnaden av en egen miljövårdsadministration. Avtal har därvid träffats om institutionellt samarbete mellan berörd tanzanisk myndighet och SNV. Den primära arbetsuppgiften blir att delta vid upprustningen av avloppsförhållandena inom urbana områden, att granska tillkommande industriprojekt från miljösynpunkt och att om möjligt förhindra etableringen av speciellt miljöfarliga processlösningar.

Ett mer omfattande utlandsengagemang med aktiv marknadsföring av SNV:s tjänster torde kräva ändring av verkets instruktion, redovisningsbestämmelser, m.m.

### *Överstyrelsen för ekonomiskt försvar*

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), som är en anslagsfinansierad myndighet, har internationellt sett lång erfarenhet av att planera och organisera beredskapslagring. Det innebär att ÖEF inom vissa områden har en i förhållande till utlandet unik kompetens. Kompetensen kan sägas omfatta följande tre områden: planering av beredskapsförsörjningssystem; planering, projektering och byggande av lagringsanläggningar samt drift och underhåll av dessa anläggningar.

Sedan oljekrisen i början av 70-talet har beredskapsförsörjningsfrågorna kommit i centrum i många länder, och en intensiv uppbyggnad av beredskapsförsörjningen planeras eller pågår. Inom ÖEF har man noterat ett ökat internationellt intresse för verkets planeringskunnande. Men flera faktorer gör det svårt att utnyttja verkets kunnande för exportsyften.

- Personalresurserna är för knappa. Även om man finge en resursförstärkning som motsvarade de eventuella åtaganden man gör utomlands, skulle en inkörning på 1–1,5 år behövas för den nya personalen.
- I många länder är den civila och militära beredskapsförsörjningen mer intimt hopkopplade än i Sverige. Det kan därför vara svårt för svenska experter att komma in i andra länders beredskapsförsörjningsplanering.

Svenska entreprenörer har genom uppdrag för ÖEF skaffat sig internationellt gångbara erfarenheter. Trots de nämnda problemen kan ÖEF stödja företagets marknadsföring utomlands genom att lämna referenser och upplysningar om styrelsens erfarenheter av skilda svenska entreprenadföretag samt om styrelsens erfarenheter av drift m.m. av olika anläggningstyper.



## Statens industriverk

Statens industriverk (SIND) arbetar inom tre huvudområden, nämligen industri, mineraler och energi. Inom verket anser man att det främst på industriområdet finns en kompetens som kan vara av intresse i utlandet. Det gäller t.ex. utredningsmetodik, system för att stödja småföretag och utbildning. Ansvarig för utbildningsverksamheten är SIFU-enheten som årligen arrangerar närmare 1 000 kurser, som vänder sig till företagare och anställda i företag.

Inom SIND förutser man att det främst är två typer av exportinsatser som kan bli aktuella för verkets del. 1) Att på uppdrag av regeringar eller myndigheter i u-länder medverka som expert vid uppbyggandet av regel-system, genomföra olika utredningar, m.m. 2) Att i samband med svenska systemleveranser svara för vissa utbildningsinsatser.

SIND:s verksamhet är emellertid inte så intressant eller kan förväntas få sådan omfattning att den kan marknadsföras separat i utlandet. Ansvar för marknadsföringen bör i stället ligga på ett särskilt förmedlingsorgan.

Konsultexportutredningen har i ett projekt tillsammans med bl.a. SIND närmare undersökt förutsättningarna för export av tjänster inom sektorn mindre och medelstor industri. Resultatet av projektet redovisas i avsnitt 8.4.3.

## 3.2 Den statliga tjänsteexportens kännetecken

I detta avsnitt görs ett försök att i några avseenden ge en sammanfattande bild av den statliga tjänsteexporten.

### 3.2.1 Omfattning

Exporten av tjänster från den statliga sektorn har hittills haft ganska liten omfattning. Det gäller både sett till volymen och till det antal organ som är inbegripna i exportaktiviteter.

Av de myndigheter som har möjlighet att sälja tjänster – dvs. ett drygt 80-tal myndigheter med uppdragsverksamhet samt affärsverk – uppgav var fjärde eller sammanlagt 20 att de hade haft intäkter av uppdrag i utlandet under budgetåret 1977/78. De samlade intäkterna uppgick till närmare 42 milj. kr. För mer än 80 % av dessa intäkter svarade de planmässiga tjänsteexportörerna, dvs. förenade fabriksverken, lantmäteriverket och statens skeppsprovvningsanstalt. För övriga 17 myndigheter med utlandsförsäljning uppgick intäkterna i genomsnitt till 0,3 milj. kr. per myndighet.

De konsultbolag som agerar i nära anslutning till myndigheter (Swedtel, Swedforest och SwedPower) hade för det verksamhetsår som började 1978 en samlad exportförsäljning på 64 milj. kr. Därav svarade Swedtel för närmare 2/3.

Tjänsteexporten från de övriga bolag m.m. som är hel- eller delstatliga och på något sätt har anknytning till statsförvaltningen är svår att exakt fastställa, eftersom de angivna exportvolymerna ibland också innefattar



export av utrustning m.m. Utredningen har uppskattat deras tjänsteexport till 27 milj. kr. under 1978.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att den årliga tjänsteexporten från statliga myndigheter och företag m.m. kring 1978 (ungefärlig tidsangivelse på grund av skiftande redovisningsår) uppgick till ca 133 milj. kr. Av denna försäljningsvolym svarade myndigheter och bolag med nära anknytning till myndigheter för ca 106 milj. kr.

### 3.2.2 *Tjänsteprofil*

Den statliga tjänsteexporten spänner över ett stort antal kompetenser. Den inbegriper såväl skeppsprovning, skatteadministration, skogsskötsel, trafiksimulering, teleteknik som patentverkets besvarande av frågor om teknikens standpunkt på ett visst område. Men i det heterogena utbudet kan vissa mönster urskiljas.

Tjänsterna hänför sig i första hand till tekniska områden, där vattenkraft och telekommunikationer kan stå som exempel. Tjänster av administrativ och förvaltningsmässig natur säljs i betydligt mindre omfattning.

Orsakerna till den i huvudsak tekniska inriktningen är sannolikt flera. En orsak kan vara att tekniska tjänster är lättare att definiera och avgränsa och därmed sälja. En annan kan vara att teknisk kunskap är mer internationell till sin natur och därför, jämfört med t.ex. tjänster på det administrativa området, lättare kan överföras till och inplanteras i ett annat land. Men det finns också mer påtagliga orsaker. Hit hör att de myndigheter som över huvud taget har möjligheter att sälja tjänster och därmed i princip också tjänster till utlandet (uppdragsmyndigheter och affärsverk) ofta har en verksamhet med teknisk prägel. Ytterligare en orsak till den tekniska inriktningen är att man på de tekniska områdena ofta kan räkna med ett mer direkt samband mellan tjänsteexport och efterföljande hårdvaruleveranser från svensk industri. Man kan med andra ord förutse s.k. vägröjar-effekter.

Ett annat mönster som kan urskiljas är att tjänsteexporten i myndighetsform hittills i allt väsentligt har bestått av uppdrag som helt har kunnat utföras i Sverige. Det har till stor del varit fråga om att – på samma sätt som för en svensk kund – utnyttja myndigheternas interna produktionsapparat i form av laboratorier, mätutrustning, m.m. Närmare 95 % (39 milj. kr.) av den samlade tjänsteexporten från myndigheterna under 1978 bestod av sådana tjänster. Spaltar man upp dessa uppdrag finner man följande typer av tjänster.

- Service och underhåll. Denna typ av tjänster svarade för den övervägande delen av den "hemmabaserade" tjänsteexporten. Förenade fabriksverkens (FFV) underhåll av motorer och apparater till flygplanet Draken för danska och finska försvaret, liksom FFV:s service av helikoptrar inom Skandinavien väger här mycket tungt.
- Provningsverksamhet. I denna kategori, som svarade för den näst största andelen, faller framför allt statens skeppsprovningensanstalt som utför provning och undersökningar inom området skeppsteknik och sjöfart. Andra myndigheter som också hade provningsuppdrag var statens



provningsanstalt, statens väg- och trafikinstitut och flygtekniska försöksanstalten.

- Övrigt. I gruppen övrigt ingår t.ex. patentverkets uppdragsverksamhet och vissa tjänster som utfördes vid tekniska högskolor och andra utbildningsanstalter.

I den återstående tjänsteexporten från myndigheterna, dvs. resterande 5 %, återfinns t.ex. vissa uppdrag som SJ utfört för SIDA:s räkning i biståndsmottagarländer och som underkonsult åt svenska konsultföretag samt viss tjänsteförsäljning från FFV.

Tjänsteexporten från statliga bolag och liknande har en annan karaktär än tjänsteexporten i myndighetsform. Den består i högre grad av komplexa tjänster som i varje enskilt fall måste utformas efter en utländsk beställares krav och förutsättningar. Följaktligen måste uppdragen i väsentlig utsträckning utföras utomlands hos brukarna. Den typ av tjänster det kan vara fråga om är t.ex.:

- Tekniska processer. I investeringsprojekt förekommer teknisk projektering, specifikationer, upprättande av anbudsunderlag, anbudsvärdering, kontrollantuppgifter, m.m. Hit kan även föras uppgiften att fungera som projektsamordnare under investeringsfasen.
- Administrativa processer, som kan innebära att förslag utarbetas om arbetsmetoder, organisation, underhållssystem och rutiner för information, m. m.
- Tillämpad utbildning, som kan bestå av kurser, seminarier och instruktionsmaterial.

Att myndigheterna har en, jämfört med bolagen, utpräglat "hemmabaserad" tjänsteexport av mindre komplexa tjänster beror bl.a. på den avgränsning av begreppet tjänsteexport som utredningen har gjort. Om man i stället för att enbart studera tjänsteförsäljningen också inbegrep andra former av kunskapsöverföring från myndigheterna skulle bilden bli en annan. Kunskapsöverföringen från myndigheterna till utlandet sker nämligen till stor del genom att enskilda tjänstemän får tjänstledigt från sina ordinarie tjänster för uppdrag för i första hand biståndsorgan men också för konsult- och tillverkningsföretag som agerar i utlandet. Detta framgår av avsnitt 3.3.2.

### 3.2.3 *Kunder och finansiärer*

Den statliga tjänsteexportens kunder och finansiärer kan grovt indelas i två huvudgrupper, vilka i huvudsak återspeglar de två huvudtyper av tjänster som utkristalliserades i föregående avsnitt.

Den ena huvudgruppen består i huvudsak av kunder i industriländer, som med egna medel köper underhålls- och servicetjänster, provnings-tjänster, m.m., dvs. den typ av tjänster som till stor del levereras av myndigheter. Den andra huvudgruppen utgörs av kunder i framför allt utvecklingsländer som beställer kvalificerade rådgivningstjänster av teknisk eller administrativ natur. Vem som finansierar dessa insatser skiftar.



Ibland svarar den slutlige brukaren själv för finansieringen, men ofta finns biståndsfinansiering i någon form med i bilden.

Kunderna i den första huvudgruppen kan vara både företag och statliga myndigheter. Skeppsprovningensanstaltens kunder är ofta rederier och varv i Norden eller Västeuropa. Även väg- och trafikinstitutet (VTI) och patentverket har huvudsakligen företag som uppdragsgivare, i VTI:s fall i bl.a. Västtyskland, Norge och Japan. Vissa tjänsteexportörer har å andra sidan statliga organ som sina huvudkunder. Det gäller t.ex. flygtekniska försöksanstalten som har redovisat uppdrag för kunder i USA, Österrike, Jugoslavien och Pakistan. En i detta avseende blandad kundstruktur uppvisar bl.a. FFV och SCB.

Kunderna i den andra huvudgruppen är ofta ministerier eller statliga förvaltningar i utvecklingsländer. Mottagarländerna är ofta antingen sådana som på egen hand kan finansiera uppdragen (nyligen industrialiserade u-länder och OPEC-länder) eller länder som erhåller ett omfattande utvecklingsbistånd (SIDA:s programländer och länder som får finansiellt stöd av FN-organ eller finansiering genom någon utvecklingsbank). Tyngdpunkterna för denna typ av statlig tjänsteexport ligger dels i Mellanöstern, dels i Afrika.

Den typ av kvalificerade rådgivningstjänster som det här är fråga om måste till stor del utföras i nyttjarnas hemland och kräver bl.a. ingående språkkunskaper. Tjänsteexportens koncentration till länder där engelska kan användas som arbetsspråk kan delvis förklaras av detta faktum. Å andra sidan är bristen på svenskar med tillräckliga kunskaper i franska, spanska och portugisiska en av orsakerna till att den statliga tjänsteexporten till de fransktalande delarna av Afrika och till Latinamerika hittills varit ganska liten. Ett av de få exemplen är Statskonsult Internationals uppdrag rörande skatteadministrationen i Venezuela.

Den svenska biståndsverksamheten har i vissa fall haft central och ibland avgörande roll för exporten av kvalificerade tjänster (som kund eller som förmedlare av kontakt med kunder och som finansjär). Så t.ex. väjde biståndsargument tungt vid besluten om att bilda Swedtel och SwedPower. Tjänsteexporten består fortfarande till väsentlig del av uppdrag som finansieras med svenska bilaterala biståndsmedel: Swedtel, Swedforest och SwedPower har närmare 40 % av sin omsättning i uppdrag som finansieras genom SIDA eller utbildningsberedningen.

### 3.2.4 *Planer*

Av karakteristiken i de närmast föregående avsnitten får man en uppfattning om den statliga tjänsteexporten som den bedrivits hittills men däremot inte om förutsättningarna för framtiden. Därför bör det framhållas att en stor grupp av de statliga myndigheter och organ, som utredningen varit i kontakt med, ser det ligga i linje med sina intressen och ställer sig positiva till att sälja tjänster utomlands i betydligt större omfattning än f.n.

Självfallet har den positiva inställningen varierande styrka, och den tar sig skiftande konkreta uttryck. I vissa fall är strävan att exportera tjänster målmedveten och dokumenterad, uttryckt i policybeslut och mer eller mindre långtgående planer och åtgärder. I andra fall är man positivt avvak-



tande till utifrån kommande initiativ. Att en positiv grundinställning inte alltid resulterat i faktisk verksamhet kan ha flera orsaker. Några av de faktorer som förhindrar eller försvårar utlandsaktiviteter diskuteras i efterföljande kapitel. Ett förhållande som inte skall underskattas är att inom myndighetssektorn är själva tanken på att sälja tjänster till utlandet inte sällan ny och oprövad. Man får alltså räkna med att en viss psykologisk tröghet måste övervinnas, och att det därför tar tid innan en positiv grundinställning ger resultat i faktiskt handlande.

De myndigheter som redan i dag har klart uttalade ambitioner att sälja tjänster till utlandet och också en verksamhet med sådan inriktning har karakteriserats som planmässiga tjänsteexportörer. Det gäller förenade fabriksverken, lantmäteriverket och statens skeppsprovvningsanstalt som säljer tjänster i eget namn samt självfallet också de myndigheter som tagit ytterligare ett steg genom att agera via hel- eller delägda bolag som tillskapat för ändamålet, nämligen televerket, domänverket och Vattenfall.

De organ som presenterats under rubriken övriga bolag m.m. har sinsemellan ganska olikartade förutsättningar för sin verksamhet. En stor del av dem (t.ex. Telub, BS-Konsult, Skandinavprojekt, Studsvik Energiteknik och ID-Kort) bildades ursprungligen främst för att möta en inhemsk efterfrågan. Eftersom de arbetar på företagsekonomiska villkor har det varit ett naturligt steg för dem att i ett visst läge söka internationalisera verksamheten. Ett vanligt motiv för dessa bolag är att de hamnat i eller förtuser en stagnerande efterfrågan i Sverige, eller att de bedömer en expansion önskvärd för att t.ex. bättre utnyttja gjorda investeringar. I andra fall däremot har bolagen e.d. bildats enkom för att främja eller bedriva utlandsförsäljning. Så är fallet för Statskonsult International, Swedec International, Swecare Foundation och läkemedelsberedningen.

De myndigheter som ännu inte har sålt tjänster till utlandet i större skala är i ljuset av utredningens syfte, att föreslå åtgärder för att öka expoten av tjänster från den statliga sektorn, de mest intressanta i det här sammanhanget. Dessa sporadiska exportörer och förfrågningsförmedlare har ofta en potential av kunskaper och resurser som är av intresse för marknaden men som är outnyttjad i exportsammanhang. Även om de inte själva har bearbetat marknaden finns i åtminstone vissa fall klara indikationer på en betydande internationell efterfrågan. Till skillnad från de planmässiga tjänsteexportörerna saknar de fortfarande tillräckligt starka drivkrafter för att målmedvetet föra ut sina tjänster. Ett stort antal av dessa myndigheter har som nämnts visat intresse av att engagera sig i en mer systematisk tjänsteexport. Förutsättningen är att den ordinarie verksamheten inte störs alltför mycket och att en del administrativa och andra problem undanröjs.

Ett uttryck för myndigheternas intresse är att några av dem i samarbete med konsultexportutredningen närmare undersökt förutsättningarna för försäljning av tjänster till utlandet. SJ, vägverket, luftfartsverket och patentverket har genomfört sådana studier. Större projekt har behandlat Sveriges geologiska undersökning, lantbrukssektorn (i samarbete med framför allt Sveriges lantbruksuniversitet men också andra myndigheter inom sektorn) samt sektorn mindre och medelstor industri, där representanter för bl.a. statens industriverk och Utvecklingsfonden i Stockholms län har medverkat. Listan över aktivt intresserade myndigheter kan göras



längre och kompletteras med t.ex. flygtekniska försöksanstalten, SMHI, statens väg- och trafikinstitutet, statens geotekniska institut, statistiska centralbyrån och civilförsvarsstyrelsen.

Vilka är då drivkrafterna eller motiven bakom intresset för och planerna på att bedriva tjänsteexport? Huvuddelen av de övergripande motiv som tidigare har presenterats i kapitel 2 återfinns också hos myndigheterna och bolagen. I grova drag kan man dela in de redovisade motiven i två kategorier:

- Utomorganisatoriska motiv (efterfrågan från marknaden, exportfrämjande motiv, biståndsmotiv, m.m.).
- Inomorganisatoriska motiv (t.ex. personalutveckling, upprätthålla teknologisk nivå i organisationen, befintlig eller befarad överkapacitet).

Av det material som utredningen förfogar över synes de utomorganisatoriska motiven vara de vanligaste. Det gäller både de som redan har och de som ännu inte har påbörjat en planmässig tjänsteexport. Allra vanligast är att man har mött en spontan efterfrågan eller att man på andra grunder bedömer att det finns en marknad som ligger öppen för export av tjänster. Om man därtill lägger dem, vars motiv är att tillgodose uttalade önskemål från biståndsverksamheten, får efterfrågemotivet en mycket framträdande plats. En annan vanlig drivkraft är en önskan att bidra till den svenska exporten, direkt genom de intäkter som tjänsteförsäljningen återför till Sverige. Man förutser också indirekta effekter antingen genom att tjänsteexporten röjer väg för efterföljande hårdvaruleveranser eller genom att tjänster från den statliga sektorn tillsammans med varor och utrustning från exportindustrin kan säljas i form av attraktiva systemlösningar.

Det vanligaste inomorganisatoriska motivet för tjänsteexport är att man räknar med eller har fått en minskad verksamhetsvolym och därigenom överkapacitet. Som exempel kan nämnas patentverkets bedömning att inrättandet av ett europeiskt patentverk kommer att medföra att antalet patentansökningar under de närmaste åren minskar. Ett vanligt skäl till att man önskar utnyttja överkapaciteten i stället för att skära ned resurserna är att verksamheten måste ha en viss volym för att det skall vara möjligt att följa med den tekniska utvecklingen och t.ex. vara ekonomiskt försvarbart att investera i ny, kapitalkrävande utrustning. Ett närliggande motiv är att man genom tjänsteexporten får möjligheter att kontinuerligt mäta sin kompetens gentemot omvärlden och också får ett återflöde av erfarenheter. Att tjänsteexport är stimulerande för personalen är ytterligare ett motiv som framförts från några håll.

### 3.3 Övrig statlig verksamhet med utlandsanknytning

Den statliga sektorn har som nämnts betydande internationella kontakter vid sidan av vad som kan betecknas som tjänsteexport. Det gäller t.ex. myndigheternas deltagande i internationellt samarbete inom fackområdet, medverkan i biståndsverksamhet och i stipendiatverksamhet. Även om dessa verksamheter alltså inte är direkt förknippade med tjänsteexport är



de ändå värda att uppmärksamma i detta sammanhang, och detta av främst följande två skäl.

För det första bidrar de till att göra Sverige och svensk samhällsförvaltning kända i utlandet, vilket i sin tur bör bidra till att utomlands öka intresset för svenska tjänster. Särskilt biståndsverksamheten har bidragit till att i biståndsmottagarländerna skapa allmän good-will för det svenska samhället och därigenom bl.a. förbättrat möjligheterna för svensk export till dessa länder.

För det andra ger den internationellt inriktade verksamheten ett värdefullt återflöde av kunskaper och erfarenheter till Sverige. En myndighet som har anställda med erfarenhet av arbete i u-land bör exempelvis ha betydligt bättre förutsättningar att anpassa sina exporttjänster till u-landets krav och förutsättningar än om den erfarenheten saknades.

### 3.3.1 *Internationellt samarbete inom fackområdet*

Inom ett stort antal fackområden finns internationella samarbetsorgan med varierande uppgifter. Några av dem är WIPO på patentområdet, IMCO för sjöfarten, ICAO för luftfarten, ITU för televäsendet, UPU för postväsendet, WMO på meteorologiområdet, ett flertal organ på elkraftsförsörjningsområdet, osv. Vissa av dessa organisationer är inlemmade i FN-systemet, andra är fristående. Vissa samarbetsorgan administrerar egna program för tekniskt bistånd, bestående av expertinsatser i olika u-länder.

Inte sällan har de svenska representanterna spelat en framträdande roll i dessa samarbetsorgan och därigenom fått omfattande, internationella kontakter och tillskapat sig ett gott renommé. Enligt ett flertal av de myndigheter som utredningen haft kontakt med kan de internationella samarbetsorganen fylla en viktig funktion inom ramen för en målmedveten tjänsteexport från den statliga sektorn. Dels kan information om svensk teknik och svenska system m.m. spridas vid eller i anslutning till konferenser o.d. Dels ger samarbetsorganen tillfälle att knyta värdefulla kontakter på köparsidan.

### 3.3.2 *Tjänstledighet för utlandsverksamhet*

Många enskilda statstjänstemän har under årens lopp skaffat sig internationella erfarenheter genom arbete i biståndsverksamhet i internationella organ och i utvecklingsländer eller genom tjänstgöring för utlandsverksamma konsult- och tillverkningsföretag.

Sedan Sverige började ge officiellt utvecklingsbistånd har sammanlagt flera tusen svenskar varit engagerade som biståndsarbetare. Åren 1975–78 anställde SIDA sammanlagt drygt 800 personer för kortare eller längre tjänstgöring i SIDA-administrerat biståndsarbete i u-land. Av dessa var 36 % (ca 300 personer) statligt anställda före utresan. Även bland dem som rekryteras till FN:s biståndsverksamhet finns ett betydande antal statsanställda. Vid utgången av 1977 hade 90 personer (30 %) av de närmare 300 personer som vid det tillfället var i FN-tjänst statlig anställning före utresan.



Man kan alltså konstatera att en anseelig grupp statsanställda rekryterats till biståndsarbete. Värt att notera är också att de statsanställda relativt sett är kraftigt överrepresenterade bland biståndsarbetarna; de statsanställdas andel av biståndsarbetarkåren är tre gånger så stor som deras andel av det totala antalet yrkesverksamma i Sverige.

Tyvärr ger den tillgängliga statistiken inga upplysningar om från vilka myndigheter som de statsanställda har rekryterats. Uppgifter som utredningen fått från annat håll tyder emellertid på att biståndspersonal hämtas från stora delar av den statliga sektorn. Så t.ex. uppgav 1/4 av de ca 80 uppdragsfinansierade myndigheter som utredningen tillfrågat att en eller flera av deras anställda under ett år, budgetåret 1977/78, hade varit tjänstlediga för uppdrag åt SIDA eller något FN-organ. Även om således ett stort antal organ på ett eller annat sätt är involverade i biståndsarbete, varierar omfattningen på insatserna avsevärt. Säkerligen rekryteras betydligt fler personer till biståndsuppdrag från myndigheter som arbetar med t.ex. lantbruksfrågor och hälso- och sjukvårdsfrågor än från vissa andra myndigheter.

Huruvida de statsanställda efter avslutad biståndstjänstgöring återvänder till statlig tjänst saknar utredningen statistiska uppgifter om. Den information som utredningen fått vid kontakt med myndigheterna tyder emellertid på att så i hög grad är fallet.

Att statsanställda tar tjänstledigt för uppdrag hos konsult- och tillverkningsföretag är inte lika vanligt förekommande som tjänstledighet för biståndsverksamhet. Men i den mån konsultföretagen utnyttjar kunnandet i den statliga sektorn har tjänstledighetsmodellen hittills varit betydligt vanligare än t.ex. konsortier tillsammans med myndigheter. Det visar svaren på utredningens enkät till de tekniska konsultföretagen om deras kontakter med statliga myndigheter och företag i samband med utlandsuppdrag. Elva konsultföretag redovisade för 1977/78 någon form av samarbete med statliga organ. Av dessa uppgav sju att samarbetet helt eller delvis hade bestått av att enskilda statstjänstemän hade tagit tjänstledigt för att engageras av konsultföretag.

### 3.3.3 *Utbildnings- och stipendiatverksamhet*

Frånsett utbildningstjänster som säljs internationellt på kommersiella villkor förekommer också att statliga organ är engagerade i annan utbildnings- och stipendiatverksamhet med internationell inriktning. Utredningen har inte gjort någon systematisk kartläggning av denna typ av verksamhet. Men som exempel kan nämnas de kurser i teleteknik, flygtrafikledning, m.m. som utbildningsberedningen anordnat för kvalificerad utländsk personal. Kurserna har finansierats delvis med biståndsmedel, delvis från andra källor. Ett annat exempel är att vägverket årligen tar emot 10–15 utländska praktikanter som under 2–3 månader arbetar på central eller regional nivå i verket. Verket betalar en mindre lön till praktikanterna men får ingen ersättning för verksamheten. Patentverket är en annan myndighet som, fastän i mindre skala, tar emot utländska praktikanter.

Staten finansierar årligen via Svenska institutet viss stipendiatverksamhet. För budgetåret 1979/80 uppgår anslagen till 6,7 milj. kr. Institutets



stipendiatverksamhet riktar sig i huvudsak till personer från andra länder som önskar komma till Sverige. Stipendiatverksamheten regleras dels av överenskommelser med andra länder (bilaterala stipendier), dels av särskilda beslut av riksdagen eller regeringen (gäststipendier, u-landsstipendier, Europarådsstipendier, etc.). Det bilaterala utbytet sker till största delen med europeiska länder, medan de s.k. gäststipendierna är till för personer från världens alla länder som önskar studera i Sverige. U-landsstipendierna uppgår till 2,5 milj. kr. budgetåret 1979/80 och finansieras av biståndsmedel för bredare samarbete. Stipendiatverksamheten drivs på försök under en treårsperiod med början 1978 och kan omfatta enskilda personer eller mindre grupper från i princip alla u-länder som under 2–8 veckor önskar studera en viss fråga i Sverige. Syftet är att skapa kontakter mellan institutioner och organisationer i Sverige och motsvarigheter i u-länder. Svenska institutet räknar med att årligen kunna ge ett hundratal sådana stipendier.

Även Exportrådet administrerar stipendiatverksamhet. Verksamheten som i allt väsentligt finansieras av staten består av att ett 60-tal personer varje år får stipendier för placering vid handelskontor samt i några fall vid ambassader och handelskamrar. För att erhålla stipendium bör man vara högskoleutbildad med något eller några års erfarenhet från svensk exportindustri. Avsikten är att stipendiaterna skall få praktisk träning i att arbeta med företagsproblem i utländsk miljö och härigenom vidareutveckla sina kunskaper i internationell marknadsföring. Verksamheten har ett både direkt och indirekt värde för svenska exportföretag: direkt genom att praktikanterna handlägger specifika företagsproblem under stipendieåret på handelskontoren och indirekt genom att de tillför företagen erfarenheter när de efter stipendieåret återgår till svenskt näringsliv.

Den typ av utbildnings- och stipendiatverksamhet som här diskuteras kan – förutom att den innebär ett kulturellt och socialt utbyte – vara av stort indirekt värde för den svenska exporten. Det har understrukits av bl.a. de exportföretag som utredningen har varit i kontakt med. Genom att man från svensk sida ger tillfälle för personer från andra länder att få närmare inblick i olika sektorer av det svenska samhället, ökar på sikt också intresset för de tjänster och varor som Sverige kan exportera.

### 3.4 Icke-statliga tjänsteexportörer

Den tjänsteexport från den statliga sektorn, som utredningen behandlar, är en del av vad som i den officiella statistiken betecknas som näringsgrenen uppdragsverksamhet. I den ingår flera skilda verksamhetsområden såsom teknisk uppdragsverksamhet (bl.a. byggkonsulter, arkitekter, ingenjörbyråer), rationaliserings- och organisationsbyråer, reklambyråer, juridisk uppdragsverksamhet, bevakning samt maskinuthyrning. Sammanlagt är drygt 80.000 personer sysselsatta med uppdragsverksamhet, fördelade på närmare 16.000 företag.

I den officiella statistiken är det närmast aktiviteter under rubrikerna teknisk uppdragsverksamhet resp. rationaliserings- och organisationsby-



rår som motsvarar den statliga tjänsteexporten. Nedanstående beskrivning koncentreras till dessa delbranscher.

### 3.4.1 *Teknisk uppdragsverksamhet*

Till kategorin teknisk uppdragsverksamhet kan hänföras insatser inom bl.a. följande områden: samhällsplanering, vatten och avlopp, kommunikationer, byggnadsprojektering, VVS-teknik, elektroteknik, industriell värmeteknik och vattenkraft. Delbranschen omsluter f.n. uppskattningsvis 3 miljarder kr. per år och har ca 20 000 anställda.

Ett flertal tekniska konsultföretag startades redan under slutet av 1800-talet, huvudsakligen för att tillgodose den växande industrins och det allmännas behov av opartiska och obundna tekniska rådgivare. Efter det andra världskriget började företagen att växa kraftigt i volym på grund av den betydande satsning som gjordes inom främst industrin och den kommunala sektorn på investeringar i olika byggnader och anläggningar. Intresset för export av konsulttjänster var svagt, främst beroende på den mycket stora efterfrågan på hemmamarknaden. I slutet av 60-talet dämpades den inhemska efterfrågan något. Under åren 1971–74 skedde en stark minskning av efterfrågan på konsulttjänster. Konsultbranschen minskade med i runt tal 25 %. Intresset för utlandsmarknaden som hade börjat ta sig konkreta uttryck redan i mitten av 60-talet genom bildandet av ett antal samverkansgrupper förstärktes därigenom. Tack vare den stora efterfrågan på samhällsinvesteringar i de oljerika arabländerna gav satsningarna på utlandsmarknaden ett påtagligt resultat under andra hälften av 70-talet.

Flertalet större, privata tekniska konsultföretag är organiserade i Svenska Konsultföreningen. Ett villkor för medlemskap i föreningen är att företaget i fråga är privatägt. Utanför föreningen står därför t.ex. kommun- och statsägda företag som K-konsult och BS-konsult.

Konsultföreningen gör regelbundet undersökningar om branschförhållandena, bl.a. om medlemsföretagens export av konsulttjänster. Den senaste exportundersökningen avsåg 1977 och visade att 22 % av medlemsföretagen hade haft export under detta år. Undersökningens resultat i övrigt framgår av nedanstående tabell

**Tabell 3.2 Export av tjänster under 1977 från företag anslutna till Svenska Konsultföreningen (milj.kr.)**

	Fakturering på utländska uppdragsgivare	Exportfakturering på svenska uppdragsgivare (underleveranser)	Total exportfakturering
Fakturering för eget arbete	225	70	295
Fakturering för resor och utlägg	190	10	200
Summa	415	80	495

Källa: Svenska Konsultföreningen.

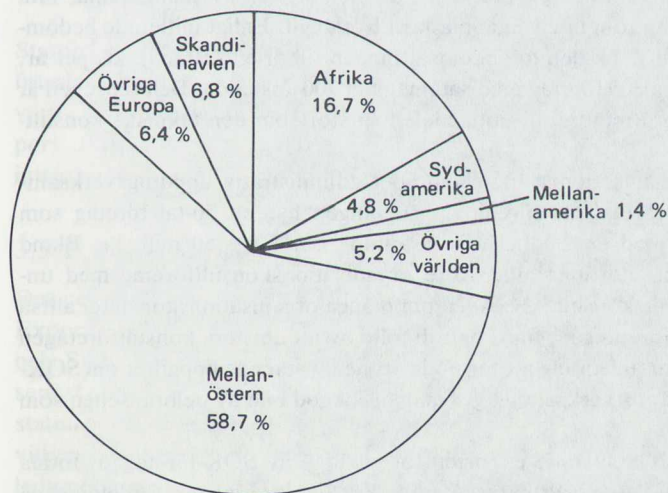


Trots att de till Konsultföreningen anslutna företagen representerar endast omkring hälften av den samlade omslutningen i delbranschen faller huvuddelen av exportförsäljningen på föreningens medlemsföretag. En kvalificerad gissning beträffande den samlade nettofaktureringen hamnar på totalt 350 milj.kr. under 1977 (varav de till Konsultföreningen anslutna företagen enligt ovanstående tabell svarade för en nettofakturering om 295 milj. kr.). Det innebär att drygt 10% av de tekniska konsultföretagens fakturering avser uppdrag i utlandet. Exporten motsvarar 1 600–1 700 årsarbeten.

Av de konsultföreningsanslutna företagen är det emellertid relativt få som svarar för merparten av exporten. Exportandelen uppgår i vissa av dessa företag till 50% eller mer av omsättningen. Den i särklass största exportören av tjänster är VBB AB. Stor exportandel har också VIAB AB, Bergman & Co AB, Jakobsson & Widmark AB, Agri Consult AB, Scandiaconsult International AB, Scandinavian Engineering Corporation (Allmänna Ingenjörbyrå AB), Theorells Ingenjörbyrå AB och Ångpanneföreningen.

Den tekniska konsultexporten ter sig ännu mer koncentrerad om man till detta lägger att flera av de större konsultföretagen agerar tillsammans på utlandsmarknaden. Sålunda marknadsför sig VBB, Bergman & Co, Agri Consult, Theorells, m.fl. under det gemensamma namnet Sweco – Swedish Consulting Group – på samtliga marknader utanför Skandinavien, delvis med undantag för Saudiarabien.

Enligt Konsultföreningens statistik fördelade sig konsultexporten 1977 på olika marknader enligt följande.



Figur 3.5 Export av tekniska konsulttjänster år 1977 fördelad på olika regioner.

Källa: Svensk Konsulttidning nr 2/78.

En betydande koncentration av exporten till ett tiotal länder i Mellanöstern (främst OPEC-länderna) samt till Afrika är påtaglig. Den dominerande andelen till Mellanöstern förklaras av den tidigare nämnda snabba tillväxten av byggnads- och infrastrukturella projekt som blivit en följd av de kraftigt ökade oljeintäkterna. I den relativt stora andelen till Afrika är Algeriet, Nigeria och Kenya dominerande. De två förstnämnda har haft en



snabb tillväxt på grund av oljetillgångar. Kenya är ett av de länder som helt eller delvis finansierar svenska konsultinsatser med biståndsmedel från Sverige. Sammanfattningsvis kan man peka på en gemensam bakomliggande orsak till den geografiska inriktningen på konsultexporten. Inriktningen har i påfallande grad styrts av betalningsförmågan hos beställarna. Att de svenska tekniska konsultföretagen överlag opererar med ett begränsat rörelsekaptial har bidragit härtill.

Den tekniska konsultexporten har i huvudsak koncentrerats till fyra områden: infrastrukturella projekt, sociala byggnader (sjukhus, skolor, o.d.), miljövårdsanläggningar (vattenförsörjningsanläggningar, reningsverk, m.m.) och industriprojekt. Verksamhetsinriktningen antyder att de utländska beställarna till övervägande del är offentliga organ. Från branschens sida räknar man med att expandera inom främst industrisektorn.

### 3.4.2 *Administrativ uppdragsverksamhet*

Administrativ uppdragsverksamhet används här som samlingsbeteckning på verksamheter som brukar presenteras under olika etiketter, t.ex. organisationskonsultation, rationaliseringskonsultation och managementkonsultation. Den typ av verksamheter som avses är konsultinsatser avseende företagsledning, långsiktig planering, ekonomisk planering och kontroll, administrativ rationalisering och kontroll, styr- och informationssystem, ADB, personaladministration, marknadsföring, forskning och teknisk utveckling, produktionsorganisation och logistik, produktionsteknik samt utbildnings- och träningsprogram. Tillförlitliga uppgifter om delbranschens struktur saknas, bl.a. på grund av att den består av många små, ofta enmansföretag som inte sällan har kort livslängd. Enligt initierade bedömningar uppgår dock den totala omsättningen till drygt 250 milj. kr. per år, fördelad på ca 300 företag med sammanlagt 700 anställda. Delbranschen är med andra ord mindre än tiondedelen så stor som den tekniska konsultbranschen.

Branschorganisationen inom området administrativ uppdragsverksamhet är SOK-företagens förening. Föreningen har ett 50-tal företag som medlemmar med en samlad årsomsättning om 140–150 milj. kr. Bland medlemmarna återfinns alla större organisationskonsultföretag med undantag för Statskonsult AB. Även om många organisationskonsulter alltså står utanför föreningen, finns det till följd av att de stora konsultföretagen är medlemmar anledning att förmoda att nedanstående uppgifter om SOK-företagens exportverksamhet ger en ganska god bild av delbranschen som helhet.

Under 1977/78 svarade exporten för ca 15 % av SOK-företagens totala årsfakturering, dvs. närmare 25 milj. kr. Fakturerings fördelning på geografiska marknader var i grova drag följande. Ca 40 % av exporten gick till övriga nordiska länder, ca 25 % till Västeuropa, ca 20 % till Afrika/Asien, ca 10 % till Nordamerika och resterande ca 5 % till andra länderområden.

En viktig anledning till att organisationskonsulterna internationaliserat sin verksamhet är att deras största uppdragsgivare, industriföretagen, i allt större utsträckning sökt sig till utländska marknader och där efterfrågat



tjänster från samma konsulter som de tidigare anlitat. Många konsultföretag har följaktligen följt med i industriföretagens internationalisering och etablerat sig i olika länder. Det är en förklaring till att flera utländska konsultföretag etablerat sig i Sverige. En stor del av vad som från svensk synpunkt kan karakteriseras som export till övriga nordiska länder och till västeuropeiska länder är därför egentligen uppdrag åt systerkontor inom samma internationella konsultkoncern.

Organisationskonsulterna arbetar i Sverige mestadels för privata uppdragsgivare. Industri samt handel och service är de största kundkategorierna. Verksamhetens inriktning mot privata beställare torde vara än mer markant när det gäller den utländska verksamheten, där enskilda företag är så gott som ensamma beställare, undantaget är de internationella organisationerna.

Studerar man vilken typ av uppdrag som organisationskonsulterna svarar för finner man att på den svenska marknaden dominerar uppdrag avseende företagsledning och långtidsplanering, följt av uppdrag i marknadsföring och administrativ rationalisering. Uppgifter om hur verksamhetsprofilen ser ut på utlandsmarknaderna har inte kunnat erhållas.

Av SOK-företagen är sammanlagt ett 20-tal engagerade i utlandsuppdrag. Följande sex företag svarar för merparten av uppdragen: Bohlin & Strömberg AB, Ekonomisk Företagsledning AB, Asbjörn Habberstad AB, Maynard MEC AB, Sevenco AB samt SIAR. Flera av dessa är utlandsägda.

### 3.5 Samhällsstöd till tjänsteexport

Staten är engagerad i en rad institutioner och program som syftar till att främja exporten av varor och tjänster. I flertalet fall avser insatserna både varu- och tjänsteexport, men tyngdpunkten ligger mestadels på varuexport. I det följande beskrivs de institutioner och aktiviteter som är av intresse för tjänsteexporten.

#### 3.5.1 *Exportfrämjandeorganisationen*

Det centrala operativa organet i Sverige för exportfrämjande är Sveriges Exportråd (SE). SE inrättades 1972 genom ett avtal mellan svenska staten och Sveriges allmänna exportförening (SAE). Avtalet – som reviderats senast 1979 – innebär att huvudmannskapet för SE delas mellan SAE och staten. Det delade huvudmannskapet avspeglas bl.a. i SE:s styrelse, vilken till hälften består av ledamöter som utses av SAE och till hälften av ledamöter som utses av regeringen. Också i fråga om verksamhetens finansiering sker en uppdelning. Statens andel består av anslag, medan näringslivets andel främst består av abonnemangsavgifter som enskilda företag betalar till SE. SE bedriver därutöver uppdragsverksamhet för sina abonnenter mot särskild avgift.

SE:s huvuduppgift är att som centralt organ planera, samordna, marknadsföra och genomföra åtgärder för att främja svensk export. Häri ingår att planera och leda handelssekreterarnas verksamhet och den exportfräm-



jande verksamheten inom utrikesrepresentationen.

SE:s hemmaorganisation har närmare 160 anställda. I fältorganisationen finns ca 220 anställda och ett sextiotal praktikanter fördelade på ett 30-tal handelssekreterarkontor runt om i världen. Till detta kommer utrikesrepresentationens exportfrämjandeverksamhet, dvs. den verksamhet som bedrivs vid svenska beskickningar i vissa statshandels- och u-länder. De samlade statliga anslagen till denna exportfrämjande verksamhet uppgick budgetåret 1979/80 till ca 72 milj. kr. Utöver den här beskrivna verksamheten kan nämnas att staten även bidrar till exportfrämjandet via statens industriverk (ca 30 milj. kr. har anvisats för budgetåret 1979/80).

Verksamheten inom SE och fältorganisationen riktar sig i huvudsak till de företag som tecknat abonnemang i SE. Man är dock skyldig att mot avgift utföra tjänster som begärs av svensk myndighet. Enligt samarbetsavtalet mellan staten och SAE skall verksamheten bestå av att insamla, bearbeta och förmedla marknadsinformation, lämna råd i internationell marknadsföring samt stimulera och stödja exportansträngningar. Inom ramen för dessa huvuduppgifter bedrivs en rad verksamheter. Hit hör exportservice som består av juridisk och ekonomisk rådgivning, m.m. Vidare görs säljfrämjande åtgärder som syftar till att föra ut vissa produkter till utvalda exportmarknader. En stor del av handelssekreterarnas uppgifter består av att på uppdrag av abonnenterna genomföra marknadsundersökningar, välja ut agenter, m.m. Man samordnar också svenska företags deltagande i internationella mässor, organiserar delegations- och säljresor, seminarier, osv.

Slutligen skall nämnas att SE administrerar vissa statliga bidrag, däribland de medel som används för att ge bidrag till konsulter anbudskostnader i vissa fall samt de medel som används för att stödja svensk projektexport. De aktiviteter som är av särskilt intresse för tjänsteexporten beskrivs närmare i de närmast följande avsnitten.

### 3.5.2 *Exportfrämjandeaktiviteter*

#### *Insamling och förmedling av marknadsinformation*

Inom SE finns en särskild enhet med uppgift att samla in och vidareförmedla information om internationella projekt som kan vara av intresse för svenska företag. I första hand insamlas uppgifter om den upphandling som genomförs eller finansieras av Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna (African Development Bank (ADB), Asian Development Bank (AsDB) och Interamerican Development Bank (IDB)), några arabfonder samt UNDP. Uppgifterna kommer från svenska ambassader och handelssekreterarkontor men också direkt från internationella bistånds- och finansieringsorgan. För bevakning av den upphandling som planeras av FN-organen, Världsbanken och IDB finns en särskild projektbevakningscentral vid svenska ambassaden i Washington. Förutom att samla in och vidareförmedla officiell information från dessa organ, söker centralen också att på eget initiativ få uppgifter om planerade projekt i ett mycket tidigt skede av projektplaneringen. Huvuddelen av de insamlade uppgifterna sänds till SE för vidare förmedling. Men centralen har också i växande



utsträckning etablerat direktkontakt med svenska företag.

De uppgifter som SE via olika kanaler samlar in sprids till svenska exportföretag genom Selektiv Exportinformation, som skickas ut till abonnenterna varje vecka. Abonnenterna har, som antyds av namnet, möjlighet att begära information rörande enbart vissa marknader eller produkter.

Inom SE övervägs f.n. formerna för projektinformationen. Det finns tecken som tyder på att företag som är intresserade av ett projekt behöver information betydligt tidigare än vad Selektiv Exportinformation kan erbjuda från i huvudsak multilaterala bistånds- och finansieringsorgan. Därför har SE på försök bett de svenska beskickningarna i några u-länder att bevaka vilka projekt som kan tänkas bli aktuella inom ett antal samhällssektorer. Svenska exportföretag har möjlighet att abonnera också på denna typ av information.

### *Exportkreditgarantier*

Ända sedan början av 30-talet har svenska staten åtagit sig att mot premiärsättning ta ansvaret för vissa risker för utebliven betalning vid företags exportaffärer. Åtagandet avser både risker som beror på importländernas oförmåga att överföra enskilda köparens betalningar till Sverige (s.k. politiska risker) och risker för att enskilda importörer inte kan eller vill betala (s.k. kommersiella risker). Denna garantiverksamhet ombesörjs av Exportkreditnämnden (EKN) och skall bedrivas på affärsmässiga grunder. Vid sidan av garantier på normala affärsmässiga villkor (n-garantier) kan EKN också ge garantier på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för ett u-lands ekonomiska och sociala utveckling eller vid export av särskilt svenskt samhällsintresse (s/u-garantier). EKN:s verksamhet omfattar alltså inte kreditgivning utan enbart garantigivning. Förutom att ge skydd vid förluster kan dock en EKN-garanti vara till hjälp för en exportör, när denne önskar finansiera en exportkredit på annat sätt än genom självfinansiering.

EKN kan ge garantier upp till ett belopp som fastställts av riksdagen, den ram inom vilken staten kan åta sig att stå som slutlig garant för EKN:s betalningsansvar. För budgetåret 1979/80 är ramen för normala garantier 39 miljarder kr. och ramen för s/u-garantier 13 miljarder kr.

EKN-garantier kan avse:

- politisk och kommersiell risk för utebliven betalning i samband med kontantaffär eller kreditaffär,
- risk för otillbörligt utnyttjande av säkerheter,
- risk för förlust på grund av växelkursförändring (f.n. endast US dollar),
- risk för förlust i samband med investering,
- ställande av motgaranti och lagergaranti.

En exportör som önskar någon form av EKN-garanti kan redan under förhandlingsstadiet om ett exportkontrakt få löfte om en garanti, en garantiutfästelse. När exportaffären har säkrats utfärdas en garantiförbindelse, och EKN träder då in och tar risken.

För konsultarbeten i utlandet kan EKN ställa s.k. konsultgarantier.



Under budgetåret 1978/79 utfärdade EKN konsultgarantier för kontrakt på sammanlagt 145 milj. kr., ett belopp som motsvarar drygt 1% av det totala försäljningsvärde som EKN utfärdade garantier för. Konsultgarantier har hittills så gott som enbart lämnats för tekniska konsulter, däribland några statliga företag och myndigheter.

### *Exportkreditfinansiering*

För att medverka vid kreditgivning i samband med export av varor och tjänster bildades 1962 AB Svensk Exportkredit (SEK). SEK ägs till hälften av staten och till hälften av affärsbankerna. Riksdagen beslöt våren 1978 att ett system för förmånlig refinansiering av exportkrediter skulle prövas under en försöksperiod t.o.m. budgetåret 1980/81. Syftet med detta s.k. SEK-system är att öka de svenska exportörernas möjlighet att lämna konkurrenskraftiga krediter i samband med medel- och långfristig exportfinansiering. SEK får genom beslutet möjlighet att lämna förhandslöfte om refinansiering till fast ränta inom en ram av 10 miljarder kr. Riksdagen har nyligen beslutat om en ökning av ramen under försöksperioden till 18 miljarder kr. (prop. 1979/80:125, bil. 11, NU 1979/80:58, rskr 1979/80:346). SEK-systemet är tillämpligt på leverantörs- och köparkrediter vid export till statshandelsländer och u-länder samt i vissa fall industriländer. De förmånligaste refinansieringsvillkoren erbjuds vid export till u-länder.

I stället för att utnyttja SEK-systemet kan svenska exportföretag få göra särskilt ränteavdrag före skatt för att utjämna skillnaden mellan kreditränta och faktisk refinansieringskostnad (räntekostnad). Företag som saknar avdragsmöjlighet kan få motsvarande belopp i form av bidrag.

### *Anbudskostnadsstöd till konsulter*

Sedan 1977 kan statligt stöd ges till konsultföretags export till u-länder (prop. 1976/77: 83, NU 1976/77: 47, rskr 1976/77: 382). Stödet utgår till konsultföretag i form av bidrag till anbudskostnader, inkl. förstudier som behövs för att anbud skall kunna avges. Stödet uppgår budgetåret 1979/80 till ca 2,4 milj.kr. och administreras av SE. Endast företag som är abonnenter i SE kan erhålla anbudskostnadsstöd. Inom SE har tillsatts en beslutsgrupp för konsultstödet, i vilken Svenska Konsultföreningen är representerad. Följande riktlinjer gäller för stödet. Förstudien eller anbudet skall avse ett specifikt projekt i ett u-land. Projektet bör ha en viss exportfrämjande effekt om det förverkligas. Det är följaktligen en styrka om konsultföretaget kan påvisa att svenska varuexporterande företag eller entreprenadföretag kan väntas vara intresserade av att delta i anbudstävlingen om entreprenader eller leveranser till projektet. Konsultföretaget måste anses ha en rimlig möjlighet att få uppdraget. Förstudie eller anbud som utarbetas på direkt uppdrag från annan och mot erhållande av arvode är inte berättigade till bidrag. Bidrag kan inte heller utgå för förstudie om direkt marknadsföring. I princip kan bidrag avse projekt i samtliga u-länder, men regeringen kan besluta om begränsningar. Högst 50% av självkostnaderna för utarbetande av anbud, inkl. kostnader för resor, förhandlingar med den presumtive uppdragsgivaren och eventuell erfor-



derlig förstudie, får stödjas med statsmedel. Om anbudet antas är företaget skyldigt att återbetala bidraget.

Under budgetåret 1978/79 inkom sammanlagt 117 ansökningar om anbudskostnadsstöd. Av dessa ledde 47 till bidrag med ett genomsnittligt belopp på 48 000 kr., motsvarande 40% av de beräknade anbudskostnaderna. Närmare 1/3 av ansökningarna avslogs på grund av att man saknade medel för att bevilja bidrag. Andra vanliga skäl för avslag var att anbud avsåg turnkey- eller varuleverans eller att det avsåg marknadsstudie.

Av de inkomna ansökningarna gällde 40% uppdrag inom industrisektorn med tyngdpunkt på gruvindustri och malmhantering samt skogshantering och cellulosaindustri. Återstoden fördelade sig ungefär lika på grupperna infrastruktur (vattenförsörjning och avlopp, kommunikationsanläggningar, m.m.) och övrigt samhällsbyggande (sjukhus och hälsovård, kartering och stadsplanering, m.m.). Ansökningarnas fördelning på regioner och länder uppvisade en stark koncentration till Mellanöstern och Nordafrika, följt av övriga Afrika och Asien.

SE understryker i sina kommentarer till utvärderingen att det är svårt att analysera i vilken utsträckning anbudskostnadsstödet har bidragit till att öka konsultexporten. Det är emellertid sannolikt att företagen tack vare konsultstödet vägat satsa dels mer på varje anbud, dels på flera anbud och att detta i sin tur bör ha haft en positiv effekt beträffande antalet anbud. SE konstaterar vidare att det tar relativt lång tid från den tidpunkt då ett anbud inlämnas tills anbudstävlan är avgjord.

Av de sammanlagt 99 ansökningar som bifölls under budgetåren 1977/78 och 1978/79 ledde tio till affär, medan 51 anbud inte antogs. Av återstående bifallna ansökningar återtogs två sedan bidrag beviljats och 36 anbud är, såvitt SE känner till, ej avgjorda.

### *Stöd till svensk projektexport*

Våren 1979 beslutade riksdagen (prop. 1978/79: 123, NU 1978/79: 59, rskr 1978/79: 415) att med statliga bidrag stödja leveranser av kompletta system till industri- och anläggningsprojekt (SA-projekt). SA-leveranser består av leveranser av investeringskaraktär som omfattar mer än rena varutransaktioner. Syftet med stödet är att minska företagets risktagande vid anbudslämnande och förprojekteringsstudier samt vid utbildnings- och seminarieverksamhet i anslutning till projektexport. Därigenom räknar man med att större affärsmöjligheter skall öppnas för svensk exportindustri.

För budgetåret 1979/80 har anslagits 47 milj. kr., varav 30 milj. kr. är avsedda för anbudskostnadsstöd och 17 milj. kr. för bidrag till förprojekteringsstudier samt utbildnings- och seminarieverksamhet. Stöd kan utgå till svenska leverantörer som ingår som huvudleverantörer eller som leverantörer med delat huvudansvar i SA-projekt. Förutsättningen är att minst två företag samverkar i projektet.

Stöd kan ges till projekt som är av långsiktigt intresse för svensk industris utveckling och då i första hand till:

- nya grupper av samverkande leverantörer,
- leveranser till ett land dit projektexport tidigare inte skett i nämnvärd omfattning,



- nya typer av SA-projekt,
- projekt som representerar en ny teknik eller som är en tillämpning av nya system.

Stödet, som kan ges även till företag som inte är abonnenter i SE, skall uteslutande gälla projekt av affärsmässig karaktär. Projektet bör i normalfallet ha ett kontraktsvärde som inte understiger 15 milj. kr., men undantag kan göras för projekt av speciellt nyskapande karaktär. Stöd till enskilt projekt får täcka högst hälften av redovisade kostnader. Anbudskostnadsstödet måste till fullo återbetalas om anbudet leder till kontrakt. Däremot behöver inte stöd till förprojekteringsstudier, seminarie- och utbildningsverksamhet återbetalas.

Stödet administreras av en nämnd inom SE, Nämnden för Svensk Projektexport (SPE), som också är beslutande instans. Nämnden har stark näringslivsförankring. Till nämnden finns knutet ett kansli som sköter den praktiska handläggningen av stödet.

Verksamheten bedrivs på försök under fem år, varefter en mer omfattande utvärdering skall göras.

Med tanke på att SA-projekten förutsätter leveranser av såväl mjukvara som hårdvara är det inte troligt att enskilda konsulter, annat än undantagsvis, blir direkta mottagare av de olika typerna av bidrag. Däremot kan man räkna med att konsulter kommer att få svara för underleveranser till entreprenörer och tillverkningsföretag som är engagerade i SA-projekt eller delta i leveransgrupper i samband med SA-projekt och i den egenskapen bli berörda av SPE:s verksamhet.

### *Samarbetsavtal med vissa länder*

En speciell företeelse när det gäller Sveriges samverkan med u-länderna och östländerna är de avtal som slutits om samarbete på de ekonomiska, industriella och tekniska områdena. Sådana överenskommelser med u-länder blev speciellt aktuella efter oljekrisen 1973-74. Motiven från svensk sida var då att dels trygga oljeförsörjningen i ett svårbedömbart läge, dels ge den svenska exportindustrin så likvärdiga konkurrensförhållanden som möjligt med andra industriländers företag på marknader som redan var mycket expansiva eller bedömdes ha betydande ekonomisk potential. Utrikespolitiska skäl vägdes också in vid bedömningen av värdet av sådana avtal.

Sverige har i dag, vad u-länderna beträffar, överenskommelser om samarbete med Irak, Libyen, Indien, Iran, Algeriet, Egypten, Mexico, Trinidad & Tobago och Nigeria. Överenskommelserna har mestadels formen av ramavtal av allmän och långsiktig karaktär. Det har varit en strävan från svensk sida att avgränsa dem från sådana områden som bistånd, krediter, o.d. För vissa av länderna finns emellertid i dag kompletterande överenskommelser om s.k. bredare samarbete (se avsnitt 4.6.1). Avtalen talar som regel allmänt om samarbete inom de tekniska, ekonomiska och industriella områdena, men vid tillämpningen av avtalen försöker man definiera sektorer som skall ägnas särskild uppmärksamhet.

Den operativa delen av samarbetsöverenskommelserna utgörs av möten med s.k. blandkommissioner där representanter för de båda länderna



utvärderar samarbetet och identifierar nya samarbetsområden. Ansvaret på svensk sida för att förbereda, leda och följa upp blandkommissionsmötena ligger på utrikes- och handelsdepartementens gemensamma handelspolitiska organisation, UHD.

Mellan kommissionsmötena är det företagens och de inblandade institutionernas aktiviteter som skall fylla överenskommelsen med innehåll. Tyngdpunkten i blandkommissionernas arbete ligger på utbyte av information om den ekonomiska och industriella planeringen i resp. land samt på förmedling av kontakter. Flertalet av de länder med vilka överenskommelser slutits är länder med god betalningsförmåga som efterfrågar varor, större anläggningar, konsulttjänster och know-how av den typ som kan tillhandahållas av såväl svenskt näringsliv som den statliga sektorn.

Ett exempel på att statliga tjänsteleverantörer engageras i samband med sådana regeringsöverenskommelser är ett uppdrag som Swedtel haft i Nigeria.

Förhandlingar om ett samarbetsavtal mellan Sverige och Nigeria fördes under våren 1978. Under senare delen av 1978 inkom till svenska ambassaden i Lagos en förfrågan från den nigerianska regeringen om svensk medverkan vid en översyn av landets telekommunikationssystem. Det var den nigerianska regeringens uttryckliga begäran att arbetet skulle utföras inom ramen för en officiell överenskommelse mellan de båda regeringarna. En officiell svensk medverkan skulle för Nigeria innebära en garanti för att arbetet genomfördes på ett seriöst sätt. Från svensk sida föreslogs att det helstatliga konsultbolaget Swedtel skulle engageras för uppdraget. Så blev också fallet och den svenska ambassaden i Lagos deltog i de inledande förhandlingarna parterna emellan. Konsultstudien slutfördes av Swedtel under 1979. Det torde finnas goda förutsättningar för att Swedtel och andra svenska intressenter skall kunna delta i den uppbyggnad av den nigerianska teleförvaltningen som är ett av förslagen i studien.

På senare år har diskuterats om inte avtalsformen borde utnyttjas i ökad utsträckning i samarbetet med u-länderna. Förslag om enklare former för avtal och avtalsliknande arrangemang har föreslagits. Inom handelsdepartementet har därför inletts en översyn av samarbetsavtalen med u-länderna. Syftet är bl.a. att utvärdera erfarenheterna av existerande avtal, pröva frågan om utvidgad användning av avtal samt att ge förslag till hur man från svensk sida bör agera i denna typ av frågor i framtiden. En rapport från översynen beräknas föreligga mot slutet av år 1980.





## 4 Marknads- och konkurrensförutsättningar

### 4.1 Inledning

Efterfrågan på konsulttjänster på den internationella marknaden ökar. Efterfrågeökningen gäller framför allt de s. k. NIC-länderna (Newly Industrialising Countries) och de oljeexporterande länderna i Mellanöstern. Ökningen är i huvudsak av två slag. Dels efterfrågar u-länderna själva rådgivningstjänster från utlandet som en följd av ökade utvecklingsansträngningar. Dels efterfrågas tjänster från hårdvaruproducenter som är engagerade i den växande internationella handeln med systemleveranser.

Det är knappast möjligt att göra en total analys av den internationella efterfrågan på statliga tjänster. Den statliga sektorns utbud är heterogent, och de behov som finns i olika länder på skilda områden har ännu inte alltid tagit sig uttryck i efterfrågan mot betalning. Detta kapitel syftar därför till att ge en allmän bild av marknadsförutsättningarna för den statliga tjänsteexporten.

Försäljning av statliga tjänster kan ske till en rad olika kundkategorier och via olika kanaler. De slutliga brukarna svarar på egen hand endast för en del av upphandlingen. Ofta svarar svenska eller internationella organ för upphandlingen och också för finansieringen, antingen som en kredit eller som gåvobistånd. Från den statliga tjänsteexportens synpunkt kan följande huvudsakliga kundkategorier urskiljas.

1. Offentliga och privata organ i industriländer.
2. Offentliga organ i u-länder.
3. SIDA-administrerat bistånd.
4. Övriga svenska biståndsfinansierade organ, utbildningsberedningen m.fl.
5. Svenska konsultföretag.
6. Svenska entreprenad- och tillverkningsföretag.
7. FN-organ.
8. Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna samt andra utvecklingsfonder, exempelvis med ursprung i arabstaterna.

I avsnitten 4.3–4.10 behandlas dessa kundkategorier i tur och ordning. Först redovisas dock i avsnitt 4.2 vilken typ av tjänster från den statliga sektorn som bör vara av intresse för internationella kunder. Kapitlet avslutas (avsnitt 4.11) med några kommentarer om marknadsförutsättningarna för den statliga tjänsteexporten.

## 4.2 Typ av tjänster som efterfrågas

De tilltänkta kunder som presenteras i det följande efterfrågar tjänster av vitt skilda slag. Statliga tjänsteexportörer kan endast tillgodose en del av önskemålen. I första hand kan statliga verk och myndigheter exportera tjänster av den typ som de utför i Sverige, med de har dessutom också möjligheter – om än i mindre utsträckning än enskilda företag som helt arbetar på en marknad – att utan begränsning anpassa tjänsterna till kundernas specifika behov. Nedan görs ett försök att i punktform beskriva den typ av tjänster som efterfrågas internationellt och som statliga myndigheter och bolag kan utföra.

- Planering och reglering av hela samhällssektorer, t.ex. kommunikationer, utbildningsväsende, socialförsäkringar.
- Projektidentifiering och förstudier rörande konkreta utvecklingsprojekt inom den offentliga sektorn, t.ex. vägar och sjukhus.
- Planering och införande av system inom olika fackområden av typ meteorologi- och hydrologitjänster, viss mineralprospektering, folkbokföring, bil- och körkortsregister, civilförsvaret, m.m.
- Planering och genomförande av grundutbildning, tillämpad utbildning och forskning.
- Drift och underhåll av anläggningar inom den offentliga sektorn, t.ex. underhåll av kommunikationssystem, sjukvårdssystem, osv.
- Uppbyggnad av offentliga institutioner för planering, förvaltning och kontroll, s.k. institutionsuppbyggnad.

## 4.3 Offentliga och privata organ i i-länder

Industriländerna, inkl. statshandelsländerna, är Sveriges i särklass viktigaste handelspartners. De svarade 1979 för 82 % av den samlade svenska exporten. Denna del av världen har dock inte en lika framträdande plats som avsättningsmarknad för svenska konsulttjänster. När det gäller tekniska konsulttjänster, som utgör den övervägande delen av konsultexporten, föll under 1977 bara ca 15 % på industriländerna, medan motsvarande siffra för exporten av administrativa tjänster låg kring 75 %.

Av den statliga tjänsteexporten faller uppskattningsvis en tredjedel på i-landskretsen. I-landsexporten består i allt väsentligt av provnings- och underhållsuppdrag som utförs i Sverige av vissa myndigheter.

Även för den framtida tjänsteexporten bör i-landsmarknaderna vara av intresse. För vissa provningstjänster, underhållstjänster och liknande torde dessa marknader vara de mest centrala på samma sätt som hittills. Uppdrag av denna typ har vanligtvis erhållits utan någon aktiv marknadsbearbetning. En mer målmedveten utlandssatsning och marknadsbearbetning, som också inbegriper ett medvetet utnyttjande av det internationella kontaktnät som myndigheterna redan har, bör kunna leda till avsevärt ökade exportvolymerna.

När det gäller mer komplexa tjänster i form av utredningsuppdrag o.d., som de statliga bolagen snarare än myndigheterna hittills svarat för, utgör i-länderna en svårbearbetad marknad för direktexport. Så är också fallet



för de icke statliga konsulterna. Av de uppgifter utredningen har inhämtat finns ingenting som tyder på att situationen generellt sett skulle komma att förbättras för svenskt statligt vidkommande. Vissa delsektorer kan dock undantas från den bedömningen. Det torde t.ex. gälla telekommunikationsområdet där det enligt uppgift finns förutsättningar för en betydligt ökad direktexport till i-länder.

#### 4.4 Offentliga organ i u-länderna

U-länderna utgör som grupp en mycket heterogen marknad. En speciell kategori är SIDA:s programländer. Dessa länder torde inte annat än undantagsvis kunna finansiera utländska konsultinsatser på egen hand. Det SIDA-administrerade biståndet behandlas i ett efterföljande avsnitt. Vid sidan härav finns ytterligare ett stort antal länder som tillhör gruppen de allra fattigaste u-länderna. Dessa saknar oftast egna resurser för att anlita utländsk expertis. Den möjlighet som står dem till buds är att utnyttja tjänster som finansieras av utvecklingsbanker och biståndsorgan. Även dessa internationella organ behandlas senare i detta kapitel.

Den återstående gruppen u-länder, de som har möjlighet att på egen hand finansiera utländska expertinsatser, utgörs av OPEC-staterna, NIC-länderna samt andra u-länder i den s.k. medelsinkomst kategorin. Potentiella beställare av tjänster i dessa länder är oftast offentliga organ.

*OPEC-länderna* i Mellanöstern är den hittills helt dominerande marknaden för svensk konsultexport. Närmare 60% av de privata tekniska konsultföretagens export går till dessa länder (se närmare avsnitt 3.4.1). I första hand har uppdragen gällt infrastruktur, t.ex. vattenförsörjning och vägar. Även konsultexporten till Afrika, den näst största exportmarknaden för svenska konsulter, har till stor del gällt oljerika stater som Algeriet och Nigeria.

OPEC-staterna har hittills inte haft en lika framträdande plats som marknad för statliga tjänsteexportörer. Swedtel samt i viss mån Swedpower är dock exempel på ett par företag som exporterat tjänster direkt till dessa länder.

Under senare år har emellertid kunnat noteras en ökad efterfrågan från oljeländerna på insatser från statliga och andra offentliga organ i Sverige. Förfrågningarna har ofta aktualiserats i samband med statsrådsbesök eller, i de fall vi har samarbetsavtal med landet i fråga, vid s.k. blandkommissionsmöten. De har gällt områden som sjukvård, utbildning, geologi och meteorologi. I den översikt av vissa marknader som en konsult gjort för utredningens räkning framhålls t.ex. för Saudiarabiens del att det synes föreligga ett uttalat intresse för systemlösningar av typen trafikstyrning, bilregistrering, körkort, m.m. Beträffande Nigeria konstateras att de väldiga åtaganden som gjorts på det infrastrukturella området ställer stora krav på administrationen. Efterfrågan på konsulttjänster uppges vara mycket stor.

Även om det totala marknaden i OPEC-staterna för konsulttjänster inte förväntas växa lika snabbt som hittills utan snarare stagnera med ökad konkurrens som följd, bör det finnas goda möjligheter för svenska statliga tjänsteexportörer att öka sin export.



NIC-länderna är en andra kategori av potentiella kunder för svenska tjänsteexportörer<sup>1</sup>. NIC-länderna är i många avseenden en mycket heterogen grupp länder. De har dock vissa gemensamma kännetecken. De har sedan början av 1960-talet och särskilt under 1970-talet satsat på en exportinriktad tillväxt och svarar för en snabbt växande andel av världens industriproduktion och export av varor. I NIC-länderna ökar andelen industrianställda, att jämföra med en minskning i de avancerade industriländerna. Vidare ökar BNP snabbare i NIC-länderna än i de avancerade industriländerna.

Möjligheterna för de avancerade industriländerna, däribland Sverige, att hävda sig i konkurrensen med NIC-länderna ligger enligt OECD:s bedömning inte minst i nya produkter, nya processer och nya teknologier. En viktig del är också tjänster och know-how. I takt med att NIC-ländernas industriella utveckling fortsätter och deras levnadsstandard höjs, reses krav på investeringar i fysisk och social infrastruktur och på inkomstutjämnande åtgärder. NIC-länderna är och blir en allt viktigare exportmarknad för dessa nya och komplexa varor och tjänster. Eftersom det är fråga om nya, ännu föga utvecklade, varor och tjänster är det enligt OECD av naturliga skäl svårt att exakt ange på vilka områden som efterfrågan kommer att ligga.

Mot bakgrund av den ovan skisserade utvecklingsprocess som NIC-länderna genomgår bör det finnas en allt större marknadspotential för export av tjänster från den svenska offentliga sektorn till dessa länder.

Den tredje kategorin u-länder som är tänkbara som direkta kunder för svensk statlig tjänsteexport är de s.k. *medelinkomstländerna*. Denna grupp består enligt Världsbankens statistik av 54 länder som 1977 hade en BNP per capita mellan 300 och ca 3000 US dollar. Gruppen består av länder med de mest skiftande förhållanden – bl.a. inbegrips NIC-länderna – varför det är svårt att i generella termer ange deras betydelse som marknad för den statliga tjänsteexporten. I denna grupp återfinns dock vissa länder som är eller kan komma att bli intressanta kunder, t.ex. Trinidad & Tobago, Venezuela och Malaysia.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de ländergrupper som här diskuterats utgör en betydelsefull och allt viktigare marknad för tjänster från statliga myndigheter och bolag. Ett gemensamt drag för flertalet länder är att det ofta är värdefullt om svenska insatser kan initieras på hög nivå i resp. lands administration. Samarbetsavtal, statsrådsbesök och liknande är därför viktiga medel i försäljningen.

<sup>1</sup> Till gruppen NIC-länder hör enligt OECD fyra länder i Sydeuropa (Grekland, Portugal, Jugoslavien och Spanien), två i Latinamerika (Brasilien och Mexico) samt fyra i Sydostasien (Hongkong, Sydkorea, Singapore och Taiwan).

## 4.5 SIDA-administrerat bistånd

### 4.5.1 Bakgrund

Styrelsen för internationell utveckling (SIDA) administrerar huvuddelen av medlen för bilateralt bistånd till de länder med vilka Sverige har avtal om utvecklingssamarbete. SIDA är den största svenska samlade finansören och förmedlaren av tjänster till u-länderna. För många såväl statliga som privata tjänsteexportörer är SIDA den viktigaste kunden.



Det svenska biståndet till u-länderna, som för budgetåret 1979/80 uppgår till 4 415 milj. kr., kanaliseras såväl multilateralt som bilateralt. Den multilaterala biståndsdelen, allmänna bidrag till internationella biståndsprogram, uppgår till 1 300 milj.kr. eller ca 30% av det totala biståndsanslaget. Nära hälften av biståndsanslaget, eller ca 2 100 milj. kr., har av riksdagen avsatts för utvecklingssamarbete direkt med länder<sup>1</sup>

Av det totala svenska anslaget till bilateralt och multilateralt bistånd återförs enligt SIDA:s beräkningar ca 40% till Sverige som betalning för svenska varor och tjänster.

#### 4.5.2 Konsulter i biståndsarbetet

Det svenska biståndet kan indelas i varubistånd, finansiellt bistånd och personalbistånd. Konsulttjänster utnyttjas huvudsakligen inom ramen för personalbiståndet. Under perioden 1966/67–1975/76 fördelade sig de totala bilaterala och multilaterala svenska biståndsutbetalningarna på följande sätt mellan resursslagen.

**Tabell 4.1 De totala svenska biståndsutbetalningarnas fördelning på resursslag 1966/67–1975/76**

Kostnad för	Procent
Personalbistånd	
– konsulttjänster	2,0
– övrigt personalbistånd	8,3
Varor	23,2
Finansiellt bistånd	66,5
Totalt	100,0

Källa: SOU 1977:13, s. 273

Enligt SIDA:s egen definition är konsulttjänster sådana tjänster som tillhandahålls av juridiska personer (företag, organisationer eller andra institutioner). Inför varje nytt projekt har SIDA att välja mellan att anlita en konsult eller att anställa en individuell expert (kontraktsanställd, korttidsanställd eller fredskårsdeltagare). SIDA:s utnyttjande av konsulter har ökat de senaste åren vilket framgår av figur 4.1 på nästföljande sida.

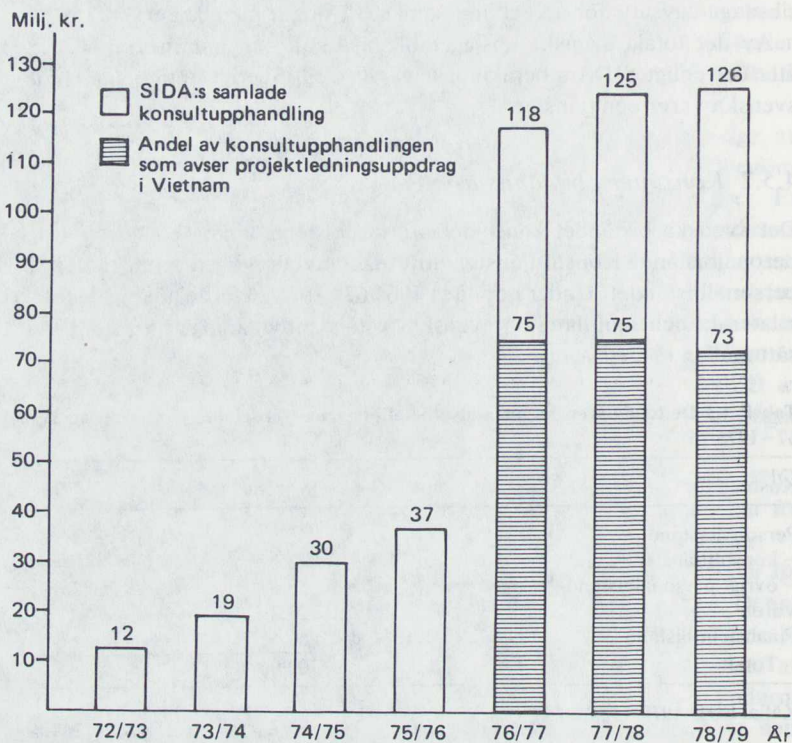
Projektledningsuppdragen i Vietnam, som är särskilt markerade i figuren avser dels massa- och pappersindustriprojektet i Bai Bang, dels sjukhusprojekt i Hanoi (vilka utförts av företagen WP-System resp. HIFAB).

I tabellens siffror ingår inte den upphandling av svenska konsulttjänster som görs av mottagarländerna själva med medel som ställts till förfogande av SIDA. Denna typ av upphandling har under de senaste åren uppgått till mellan 10 och 15 milj. kr. per år. Någon statistik över hur stor del av den totala konsultupphandlingen som hänförs sig till tjänster från statliga svenska företag och institutioner finns ej. Den är sannolikt liten i förhållande till upphandlingen från den privata sektorn.

Siffrorna över SIDA:s konsultupphandling kan jämföras med de tekniska konsultföretagens samlade exportfakturerings netto, som för 1977

<sup>1</sup> Under budgetåret 1979/80 ges utvecklingsbistånd till följande länder: Angola, Bangladesh, Botswana, Cuba, Etiopien, Guinea-Bissau, Indien, Kap Verde, Kenya, Laos, Lesotho, Moçambique, Pakistan, Portugal, Somalia, Sri Lanka, Swaziland, Tanzania, Tunisien, Vietnam och Zambia. Enligt riksdagens beslut skall det långsiktiga utvecklingssamarbetet med Cuba, Tunisien och Portugal upphöra för att ersättas av samarbete i andra former. Utvecklingssamarbetet med Somalia är begränsat till ett treårigt avtal.

uppgick till uppskattningsvis 350 milj. kr. (se avsnitt 3.4.1). En uppskattning ger således vid handen att SIDA-uppdrag svarade för ca 13 % av de tekniska konsultföretagens exportfakturer, om de två stora projektledninguppdragen i Vietnam undantas i beräkningen.



Figur 4.1 SIDA:s upphandling av svenska konsulttjänster budgetåren 1972/73–1978/79 (milj. kr.).

Källa: Ekonomibyrån, SIDA.

Den konsultupphandling som sker med SIDA-medel kan indelas i tre typer:

- Upphandling som görs av SIDA på uppdrag av mottagarländerna inom ramen för de av riksdagen fastställda landramarna för resp. land samt till en mindre del inom delposten "särskilda program".
- Insatser i samband med insatsförberedelser och resultatvärdering som görs av SIDA själv vid sidan av landramarna.
- Konsult- och personalfonder som administreras av mottagarländerna.

#### Upphandling på uppdrag av mottagarländerna.

Den första typen, upphandling som görs av SIDA på uppdrag av mottagarländerna, dominerar. Upphandlingen görs av SIDA i enlighet med upphandlingskungörelsens bestämmelser. Detta innebär bl.a. att man vid större uppdrag ofta gör internationella upphandlingar. Vilken typ av konsulter upphandlas då i samband med de projekt som SIDA stöder? Senast tillgängliga uppgifter härstammar från budgetåret 1976/77 och omfattar inte projektledningskonsulterna. Under detta år fördelade sig SIDA:s konsultkostnader på följande sätt.



**Tabell 4.2 SIDA:s upphandling av konsulttjänster på uppdrag av mottagarländerna budgetåret 1976/77. Fördelning på olika typer av konsulter**

Typ av konsulter	Procent
Tekniska konsulter	53,0
Projektledningskonsulter	21,0
Byggkonsulter	15,3
Arkitekter	1,5
Organisationskonsulter	0,2
Övriga konsulter	9,0
	<u>100,0</u>

Källa: PM 1977-11-16: "SIDA:s kapacitetsutveckling".

I endast enstaka fall kom de upphandlade konsulterna från annat land än Sverige.

En liknande specificering av konsultkostnaderna uppdelade på sektorer ger följande bild för 1976/77.

**Tabell 4.3 SIDA:s upphandling konsulttjänster på uppdrag av mottagarländerna budgetåret 1976/77. Fördelning på samhällssektorer**

Samhällssektor	Procent
Industri, vatten, infrastruktur, o.d.	65,3
Hälsovård	15,8
Lantbruk, skogsbruk, fiske, etc.	9,3
Undervisning	2,9
Övrigt (inkl. upphandling, transport, etc.)	6,7
	<u>100,0</u>

Källa: PM 1977-11-16 "SIDA:s kapacitetsutveckling".

Även av denna uppdelning framgår att de anläggningstekniska och infrastrukturbetonade tjänstetyperna dominerar. Uppdrag rörande förvaltnings- och organisationsutveckling, undervisning, etc. svarar för en avsevärt mindre del av konsultupphandlingen.

Två tredjedelar av den här redovisade konsultupphandlingen gällde insatser i Vietnam och Tanzania, medan den resterande tredjedelen fördelade sig på övriga mottagarländer.

### *Upphandling för insatsförberedelser m. m.*

De medel som SIDA disponerar för "insatsförberedelser och resultatvärdering" används i första hand för att förstärka SIDA:s kapacitet med externa konsulter vid beredning, kontroll och utvärdering av svenska biståndsinsatser. För budgetåret 1979/80 disponerar SIDA 18 milj. kr. för denna typ av insatser. Den konsultupphandling som görs med dessa medel är avsevärt mindre än den som görs direkt inom landramarna. För offentliga tjänstesäljare har den emellertid ett särskilt intresse, då den typ av tjänster som här efterfrågas lämpar sig väl för statliga verk och myndigheter.

SIDA utnyttjar ofta offentliga institutioner inom olika fackområden i

samband med bedömning av olika projekt i mottagarländerna. Sådana insatser kan ofta vara inledningen till ett mera omfattande engagemang där konsulten får möjlighet att utföra uppdrag direkt åt mottagarländerna inom landramarna eller på annat sätt. Inte minst för offentliga tjänsteförsäljare utan egna marknadskanaler torde det vara mycket värdefullt att på detta sätt få kontakt med marknaden och därvid tillfälle att informera möjliga kunder i mottagarländerna om vilken typ av tjänster som kan tillhandahållas.

### *Upphandling över konsult- och personalfonder*

Under de senaste åren har konsult- och personalfonder ställts till vissa mottagarländers förfogande för deras egen upphandling av tjänster. Fonderna uppgår f.n. till sammanlagt ca 50 milj. kr. För budgetåret 1977/78 upphandlades svenska konsulttjänster med medel ur dessa fonder till ett belopp av 11 milj. kr., medan resten utnyttjades för att anlita personal av olika kategorier från andra länder. I vissa fall sköter SIDA upphandlingen av konsulter med medel ur dessa fonder för mottagarländernas räkning. I så fall inbegrips upphandlingen i de siffror som redovisades under rubriken Upphandling på uppdrag av mottagarländerna. I andra fall svarar mottagarländerna själva för upphandlingen. De enda villkor som SIDA i regel ställer vid utnyttjande av konsultfonderna är att upphandlingen skall ske enligt affärsmässiga principer.

Mottagarländerna använder dessa fonder på olika sätt. I länder som Moçambique och Guinea-Bissau utnyttjas fonden huvudsakligen för rekrytering av kontraktsanställda från "tredje land" (exempelvis latinamerikanska flyktingar till en kostnad som avsevärt understiger den för motsvarande svenska experter). I andra mottagarländer utnyttjas fonden även för internationell upphandling av konsulter. Konsult- och personalfondernas betydelse i det svenska biståndet förefaller öka både genom att de existerande fonderna tillförs större belopp och genom att allt fler mottagarländer önskar få en del av sitt bistånd i form av sådana fonder.

### *4.5.3 Särskilda former för den statliga sektorns medverkan i biståndsarbetet*

Det som hittills behandlats i fråga om upphandling av tjänster i SIDA-administrerade projekt har gällt konsultbranschen i allmänhet. De statliga myndigheternas medverkan i biståndsprojekt sker emellertid med delvis speciella förutsättningar. Eftersom utvecklingssamarbetet sker mellan två stater förutsätter detta ofta ett aktivt deltagande från den offentliga sektorn i Sverige i både planerings- och genomförandestadierna. Vidare har biståndet i viss mån inriktats på samhällssektorer där den offentliga sektorn i Sverige står stark, t.ex. jordbruk, undervisning och sjukvård. Åtgärder har därför vidtagits för att mobilisera den resursbas som finns i den offentliga sektorn. Det gäller bl.a. åtgärder för att underlätta stats- och kommunalanställdas deltagande som kontraktsanställda i biståndsprojekt samt det system med s.k. institutionella konsulter som inrättats av SIDA för att få kontakt med och utveckla resursbasen på i första hand den offentliga sidan.



### *Personalbistånd baserat på tjänstledighet*

Även om SIDA:s utnyttjande av konsulter i biståndsarbetet har ökat under senare år utgör fortfarande de s.k. kontraktanställda kärnan i det svenska personalbiståndet. SIDA kontraktanställer individer för tjänstgöring i mot-tagarländerna under perioder från några få månader upp till fyra år. En stor andel av de kontraktsanställda kommer från statlig tjänst, vilket framgår av redovisningen i avsnitt 3.3.2.

En av orsakerna till den stora andelen statstjänstemän bland de kontraktsanställda är förordningen (1975:439) om rekrytering av biståndspersonal, m.m. Förordningen avser biståndsverksamhet som sker genom eller med bidrag från staten. I 3 § sägs t.ex. följande:

Statsmyndighet bör aktivt medverka till att biståndsverksamheten tillföres kvalificerad personal. Om styrelsen för internationell uveckling begär det, bör statsmyndighet även medverka vid rekrytering av sådan personal. Har statsmyndighet särskild sakkunskap inom område, som är av betydelse för biståndsverksamheten, kan myndighet efter överenskommelse med styrelsen ta över uppgiften att rekrytera personal för biståndsverksamheten.

I förordningens 4 § klargörs att tjänsteman bör medges tjänstledighet för anställning inom biståndsverksamheten.

Genom denna förordning har SIDA omfattande möjligheter att rekrytera myndighetsanställda i biståndsverksamheten. För vissa myndigheter som bland sin personal har en stor andel specialister som efterfrågas i biståndssammanhang (t.ex. lantbrukssektorn) kan detta emellertid innebära att arbetsplaneringen försvåras genom att personer i nyckelställning rekryteras till biståndet utan att myndigheterna kan påverka det. En annan nackdel med att enskilda befattningshavare tar tjänstledighet är att myndigheten då inte har någon möjlighet att påverka valet av expert. Att personen i fråga själv söker sig till biståndsarbete innebär inte att han eller hon nödvändigtvis skulle vara den bästa för det aktuella uppdraget. För den enskilde myndighetsanställda kan ett biståndsuppdrag innebära ett avbrott i karriären. Meritvärdet av utlandstjänstgöring tycks skifta från myndighet till myndighet.

De nackdelar med tjänstledighetssystemet som här redovisats är en bidragande orsak till att vissa myndigheter nu önskar medverka på ett aktivare sätt i biståndsverksamheten genom att åta sig utlandsuppdrag på uppdragsbas i myndighetens namn.

### *Institutionella konsulter.*

En institutionell konsult är oftast en svensk offentlig eller kooperativ organisation, med vilken SIDA har slutit ett långsiktigt samarbetsavtal. Detta innebär att konsulten skall ställa sitt kunnande och sina resurser till biståndets förfogande. Samarbetet omfattar främst områdena konsultverksamhet, dokumentation, rekrytering och utbildning. Avtalet föreskriver att konsulten skall upprätta en u-landsavdelning eller annan särskild enhet för verksamheten. Tjänster inrättas delvis på SIDA:s initiativ, och konsulten samråder i allmänhet med SIDA vid tillsättandet av tjänster inom u-



landsavdelningen. Verksamhetens omfattning bestäms av SIDA i årliga budgetar, inom vars ram konsulten själv planerar sitt arbete. Genom denna avtalstyp har ett ömsesidigt beroendeförhållande byggts upp mellan SIDA och institutionen i fråga, vilket inte är helt jämförbart med de relationer som råder mellan SIDA och en rent kommersiell konsult.

De statliga organ med vilka SIDA träffat avtal om institutionellt samarbete är följande:

- fiskeristyrelsen
- Sveriges lantbruksuniversitet
- Kungliga tekniska högskolan, sektionen för lantmåteri
- Stockholms universitet, institutionen för internationell pedagogik
- Stockholms universitet, socialantropologiska institutionen
- Uppsala universitet, barnmedicinska kliniken
- Göteborgs universitet, centrum för tvärvetenskapliga studier

Bland icke-statliga institutioner kan nämnas Swedish Cooperative Center, Lantbrukarnas Riksförbund samt Sveriges Fiskares Riksförbund.

För budgetåret 1978/79 hade SIDA utbetalningar till de institutionella konsulterna på 6,5 milj. kr. Under de senaste två åren har SIDA:s kostnader för samarbetet med de institutionella konsulterna mer än fördubblats, och ökningen kan komma att fortsätta då allt fler mottagarländer ställer större krav på svensk medverkan vid planering och beredning av projekt. I en intern utredning inom SIDA (Dnr. SIDA:s direction 40-79) antyds emellertid att kostnadsökningarna kan vara en följd av att samarbetsformen ger SIDA begränsade möjligheter till styrning, av det ömsesidiga beroendeförhållandet som skapas och av bristen på konkurrens. I utredningsrapporten föreslås därför att hela systemet med institutionella konsulter utvärderas.

Genom sin medverkan i biståndsverksamheten får de institutionella konsulterna tillfälle att skaffa sig erfarenheter av u-landsuppdrag. Den typ av avtal som de har med SIDA ger dem också möjligheter att bygga upp nära och långsiktiga relationer till de slutliga brukarna i mottagarländerna. En tänkbar inriktning av de institutionella konsulternas framtida arbete kan med dessa förutsättningar vara att de vid sidan av sitt samarbete med SIDA också erbjuder sina tjänster mot betalning till andra.

En möjlig utveckling i denna riktning anges i det projekt för försäljning av svenskt lantbrukskunnande som genomförts inom ramen för konsultexportutredningens arbete. I projektet har undersökts förutsättningarna för skapandet av ett kommersiellt statligt organ för export av lantbrukskunnande. Flertalet av de under jordbruksdepartementet sorterande myndigheterna har omfattats av undersökningen. Projektet har utmynnat i förslag som syftar till att i ett vidare sammanhang utnyttja de erfarenheter av u-landsuppdrag som u-landsavdelningarna vid fiskeristyrelsen och lantbruksuniversitetet byggt upp genom att under ett antal år har fungerat som institutionella konsulter åt SIDA. Förslagen innebär att tjänster från de institutionella konsulterna skall säljas också till andra organ än SIDA.



#### 4.5.4 SIDA:s utnyttjande av statliga tjänster i framtiden

Det SIDA-administrerade biståndet är en viktig marknad för många statliga tjänsteexportörer. SIDA-uppdrag är väsentliga också därför att de kan fungera som referensobjekt vid försäljning till andra internationella beställare. Det ter sig därför som väsentligt att söka överblicka den marknad som SIDA-finansierat bistånd kan tänkas representera i framtiden. Eftersom biståndet i hög grad bygger på prioriteringar som görs av mottagarländerna själva, blir emellertid en sådan marknadsbedömning osäker. En betydande politisk enighet tycks råda om att denna mottagarcentrerade biståndspolitik skall bibehållas även i fortsättningen. SIDA kan därför enbart till vissa delar planera omfattningen av och formerna för utnyttjandet av svenska tjänster i biståndssamarbetet. Med hjälp av olika källor kan en allmän bild ges av den framtida SIDA-finansierade marknaden för konsulttjänster.

Biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13) gör på grundval av FN:s, OECD:s utvecklingskommittés (DAC) och SIDA:s bedömningar följande sammanfattning av u-ländernas behov av biståndspersonal:

- Det totala antalet biståndsfinansierad personal kommer knappast att öka fram till 1980, och beräknas därefter minska.
- Efterfrågan på biståndspersonal för allmän administration och allmän undervisning har minskat de senaste åren. Denna trend beräknas fortsätta.
- Efterfrågan på specialister beräknas komma att öka.
- Efterfrågan på personal som utför en konkret uppgift och därefter återvänder till sitt hemland beräknas komma att öka. Sådana uppgifter innebär ofta kortare tids vistelse i mottagarlandet än vid kontraktsanställning. Uppdragen har hittills ofta utförts av konsultföretag eller individer på konsultbasis.
- Efterfrågan på personal på mellannivå, dvs. sådan personal som hittills ofta anställts på fredskårsvillkor, beräknas komma att minska. (s. 283)

I biståndspolitiska utredningens betänkande om biståndets organisation (SOU 1978:61) förs ett ingående resonemang om SIDA:s förhållande till resursbasen. Utredningen konstaterar att SIDA:s anlitage av utomstående företag och institutioner hela tiden ökar. Utredningen konstaterar vidare att gränsen i förhållande till traditionellt personalbistånd genom kontraktsanställda är flytande. Den utkontraktering av biståndsuppdrag som SIDA gör, delvis för att förstärka sin egen administrativa kapacitet, innehåller också betydande inslag av kunskapsöverföring. Utredningen förordar utökade kontakter med resursbasen och menar att både kvalitetsskäl och kapacitetsskäl talar för att SIDA också i framtiden bör använda utkontraktering i stor omfattning.

I sin anslagsframställning för budgetåret 1978/79 beskriver SIDA:s styrelse konsekvenserna av den alltmer omfattande utkontrakteringen sålunda:

Ett sådant arbetssätt förskjuter SIDA:s roll från eget arbete till kontaktförmedling, konsultupphandling och – inte minst – utbildning, handledning, kontroll och övervakning av de företag, myndigheter och andra organ som utför arbetet. På kort sikt och i det enskilda fallet kan dessa uppgifter för SIDA vara stora i förhållande till det kapacitetstillskott som uppnås. Det har t.o.m. ifrågasatts om det blir något kapacitetstillskott. På längre sikt måste emellertid en ökad användning av utomstående institutioner och personer i Sverige leda till att det utbildas en betydande svensk



resursbas med kvalifikationer att direkt göra insatser i u-land. SIDA:s förmedlande och utbildande uppgifter blir alltså mest betungande under ett inledande skede. (s. 160)

I samma anslagsframställning uttalar styrelsen följande avsiktsdeklaration:

Styrelsen eftersträvar att utkontraktering av såväl hela insatser som deluppgifter av olika slag skall komma till systematisk användning i betydligt större omfattning än hittills med det direkta syftet att öka biståndsförvaltningens kapacitet utan att öka antalet SIDA-anställda. (s. 160)

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att flera faktorer talar för att konsulter kommer att anlitas i ökad utsträckning i biståndsarbetet i framtiden. För detta talar inte minst SIDA:s uttalade ambition att systematiskt och i betydligt större utsträckning än hittills utkontraktera biståndsin-satser.

## 4.6 Andra svenska biståndsfinansierade organ

Förutom SIDA finns andra biståndsfinansierade organ som efterfrågar statliga tjänster, bl.a. utbildningsberedningen, fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund) samt forskningsorganet SAREC. Här redogörs för utbildningsberedningens och Swedfunds verksamhet och deras konsultupphandling.

### 4.6.1 *Utbildningsberedningen*

Utbildningsberedningen (prop 1978/79:113, UU 1978/79:30, rskr 1978/79:395) är sedan 1 juli 1979 en myndighet under utrikesdepartementet. Beredningens engelska namn är Swedish Commission for Technical Co-operation. Beredningens huvudsakliga uppgift är att förvalta de medel som ställts till regeringens förfogande för s.k. bredare samarbete med vissa länder som inte är mottagare av reguljärt svenskt programbistånd. En del av länderna är valda av handelspolitiska, biståndspolitiska och allmänpolitiska skäl. Det gäller Cuba, Tunisien och Portugal som enligt riksdagens beslut i framtiden ej kommer att vara mottagare av landprogrammerat bistånd. Vidare hör till gruppen några av de länder med vilka Sverige framför allt av kommersiella skäl tecknat avtal om ekonomiskt, industriellt och tekniskt samarbete (se avsnitt 3.5.2). Dessa är f.n. Algeriet, Egypten, Irak och Nigeria. Slutligen har bredare samarbete etablerats med vissa länder som valts av delvis handelspolitiska och delvis biståndspolitiska skäl, nämligen Dominikanska Republiken, Jamaica och Sudan.

Det bredare samarbetet syftar till att utvidga och förstärka Sveriges förbindelser med vissa enskilda u-länder. Insatserna skall ha ett ekonomiskt, politiskt eller kulturellt intresse, inte bara för mottagarlandet utan även för Sverige. Till skillnad från det landprogrammerade biståndet, för vilka treåriga planeringsramar uppställs, gäller för det bredare samarbetet



inga i förväg fastställda landramar. Riksdagens anslag för det bredare samarbetet har vuxit snabbt sedan starten 1975/76. För budgetåret 1979/80 har 50 milj. kr. anslagits för ändamålet. För budgetåret 1980/81 har anslagits 55 milj. kr.

Enligt sin instruktion (1979:831) skall utbildningsberedningen fatta beslut om utnyttjande av medel för s.k. bredare samarbete och härvid bereda och genomföra insatser som bekostas helt eller delvis med dessa medel, främst avseende

- utbildningsinsatser som företas i samarbete med svenska institutioner och företag,
- främjande av samarbete mellan svenska institutioner och institutioner i utvecklingsländer,
- förinvesteringsstudier, i den mån sådana studier inte bekostas av andra medel, och
- kulturellt samarbete och personutbyte.

Vid sidan av insatser i länder med vilka Sverige har avtal om bredare samarbete har beredningen även gjort vissa insatser för Iran, Libyen och Kuwait. Beredningen har i dessa fall fått ersättning för sina kostnader. Vad beträffar Libyen och Kuwait har beredningen förmedlat kontakter till svenska företag, rekryterat experter och anordnat vissa kurser. Detta samarbete med länder med god betalningsförmåga kan närmast jämföras med det tekniska bistånd mot betalning som tillhandahålls av vissa andra i-länder. Beredningens egen export av sådana tjänster har sedan 1975 uppgått till drygt 2 milj. kr. (se tabell nedan).

I proposition 1978/79: 113 framhåller emellertid föredragande departementschefen att det bör bli möjligt att till Swedec International successivt överlämna det administrativa ansvaret för kommersiell försäljning av utbildningstjänster (s. 34). I den nu gällande instruktionen för utbildningsberedningen sägs också att i fråga om utbildningsinsatser och förinvesteringsstudier bör beredningen genomföra dessa endast om uppgifterna inte lämpligen kan förmedlas till eller utföras av andra institutioner och företag.

Under tiden 1975/76–1978/79 finansierade utbildningsberedningen samarbete enligt följande.

**Tabell 4.4 Av utbildningsberedningen administrerat samarbete 1975/76 – 1978/79 (1 000 kr.)**

	Insatser finansierade av medel för bredare samarbete	Tjänste- export
Studier, utredningar	8 000	360
Utbildning i Sverige (inkl. studiebesök och språkutbildning)	4 300	1 700
Kulturellt samarbete	200	
Institutionssamarbete	1 600	
<b>Totalt</b>	<b>14 100</b>	<b>2 060</b>

Källa: utbildningsberedningen.



Det bredare samarbetet med Cuba och Portugal har hittills handlagts av SIDA och redovisas därför inte i tabellen. I fortsättningen kommer dock utbildningsberedningen även att handlägga samarbetet med dessa länder.

Beredningens egen bedömning av effekterna av den hittillsvarande verksamheten är att den först och främst har skapat good-will för Sverige. Sveriges möjligheter att positivt svara på olika önskemål om tekniskt samarbete från de aktuella länderna har ökat. Vad gäller exporteffekten menar beredningen att det i vissa fall kan påvisas ett samband mellan de insatser som gjorts inom ramen för det bredare samarbetet och leveranser från Sverige. En direkt påvisbar effekt är den ytterligare upphandling av konsultinsatser från Sverige till ett värde av 8,3 milj. kr. som gjorts i anslutning till av beredningen finansierade projekt. I andra fall är det omöjligt att beräkna de direkta effekterna. Dessa kommer att visa sig först på längre sikt. Så är exempelvis fallet med de utbildningsinsatser som genomförts i Sverige för personal från samarbetsländerna.

De typer av insatser som beredningen skall administrera är till stor del sådana som kan utföras av offentliga institutioner. Detta gäller såväl utbildningsinsatser som institutionssamarbete, dvs. samarbete mellan institutioner i Sverige och u-länder, samt i viss utsträckning även förinvesteringsstudier. En genomgång av några av de projekt som hittills genomförts visar också att åtskilliga offentliga institutioner har varit anlitade i dessa sammanhang.

- I Tunisien har tekniska högskolan i Stockholm (KTH) efter överenskommelse med det tunisiska utrustningsministeriet genomfört en riskzonskartering och markanvändningsplanering för översvämningshotade områden i Tunisien. Under olika perioder har ett tiotal personer från KTH arbetat i Tunisien. Huvuddelen av kostnaderna för detta, 1,1 milj. kr., har täckts av beredningen.
- I Libyen har beredningen i kontakt med socialstyrelsen ställt experter till landets förfogande för utarbetande av en generalplan för utbyggnaden av barndaghem samt för utarbetande av en handbok för daghemspersonal. Generalplanen har bl.a. lett till att ett pilotdaghem i Bengashir/Tripoli nu startat till vilket ett svenskt företag levererat all utrustning. Libyen stod i detta fall för alla kostnader för den svenska personalen och beredningen var ansvarig för den svenska insatsen. Libyen planerar nu att bygga vissa institutioner. Beredningens medverkan torde ha ökat möjligheterna för svenska byggföretag och utrustningsföretag att få medverka i detta utbyggnadsprogram.
- I Nigeria aktualiserades behovet av utbildning av flygtrafikledare i samband med att ett svenskt företag förde diskussioner med nigerianska myndigheter om utrustningsleveranser. Luftfartsverket administrerade en åtta veckors utbildning vid flygtrafikledarskolan i Sturup. Beredningen betalade kostnaden för förberedelsebesök, medan det nigerianska luftfartsministeriet stod för samtliga övriga kostnader för utbildningen.

Med en budget på f.n. 50 milj. kr. utgör utbildningsberedningen en viktig kund för svenska tjänsteexportörer. Beredningen kan också spela en viktig roll som förmedlare av tjänster från den statliga sektorn i Sverige genom



att utbildningsberedningen ofta finns företrädd vid de blandkommissionsmöten som hålls mellan representanter för den svenska regeringen och samarbetslandets regering. Vid dessa tillfällen efterfrågas ofta tjänster från Sverige av en typ som inte är speciellt lättillgänglig på den internationella konsultmarknaden. Ibland efterfrågas specifikt svenska tjänster. Därvid blir det inte sällan aktuellt att koppla in svenska offentliga institutioner. Utbildningsberedningen kan i sådana fall fungera som förmedlingslänk mellan statliga tjänsteexportörer och beställare i samarbetsländerna.

#### 4.6.2 Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund)

Riksdagen beslöt i oktober 1978 att inrätta en fond för industriellt samarbete med u-länderna (prop. 1977/78:135, UU 1978/89:1, rskr 1978/79:9). Enligt beslutet skall fonden verka i form av en självständig statlig stiftelse. Fondens grundkapital finansieras över biståndsbudgeten. Grundkapitalet skall enligt riksdagens beslut uppgå till 100 milj. kr. och tillskjutas successivt. T.o.m. budgetåret 1979/80 har anvisats 70 milj. kr. Med stöd av en statlig garanti kan fonden låna tre gånger det belopp som inbetalats av grundkapitalet. Fonden skall främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länder, genom

- kontaktförmedling mellan intressenter i u-länder och svenska företag;
- medverkan till förinvesteringsstudier;
- finansiellt lånestöd, aktieparticipationer och garantier för s.k. joint ventures med svenska företag.

Swedfund upphandlar konsulttjänster i samband med projektanknutna förstudier. Under budgetåret 1979/80 beräknas denna upphandling uppgå till ca 2 milj. kr. Dessutom utnyttjas konsulter för fondens egen metodutveckling samt för bedömning av svenska företags och u-landsföretags lämplighet för projekt där fonden medverkar. Inventering av svenska företags intresse för u-landsprojekt tillhör också den typ av uppdrag för vilka fonden utnyttjar konsulter.

Swedfund bör vara en intressant kund för vissa hel- och delstatliga organ på industriområdet. Inte minst kan begränsade konsultuppdrag för fonden ge referensobjekt och kontakter som i sin tur ger upphov till ytterligare försäljning till andra uppdragsgivare.

## 4.7 Svenska konsultföretag

Svenska konsultföretag har, som tidigare redovisats, en tämligen omfattande export. De tekniska konsultföretagen svarar för den största exportvolymen, medan exporten från företag som ägnar sig åt administrativ uppdragsverksamhet är betydligt mindre. Konsultföretagen kan spela en viktig roll för de statliga tjänsteexportörerna, t.ex. genom att anlita statliga organ som underkonsulter eller som samarbetspartners på utlandsmarknaden.

Utredningen har, i samarbete med Svenska Konsultföreningen, ställt ett antal frågor till samtliga tekniska konsultföretag med utlandsverksamhet



av någon större omfattning. Frågorna gällde konsulternas kontakter med statliga myndigheter och företag i samband med uppdrag i utlandet. Av svaren framgår att under perioden 1977-01-01 – 1978-06-30 samarbetade inte mindre än ett 20-tal statliga organ med konsultföretag. Samarbetet gällde samtliga världsdelar utom Nordamerika och Australien. Kännetecknande var att få systematiserade arbetsformer fanns upparbetade och att mycket av samarbetet stannade vid att man tillsammans offererade tjänster på utlandsmarknaden. De flesta konsultföretagen uppgav att en mycket liten andel av utlandsuppdragen levererades av den statliga samarbetspartnern. Två av de större svenska privata konsultföretagen angav dock att 5–10 % av utlandsomsättningen hade utförts av statliga organ. De statliga insatserna gjordes emellertid överlag inom viktiga nyckelområden där det statliga organet i fråga hade en unik kompetens.

Exempel på detta är ett svenskt konsultföretag som sökt kontakt med luftfartsverket och rikspolisstyrelsen för att få experthjälp inom områdena lufrumsplanering, flygtrafikledning, flygplatsprojektering samt för uppdrag rörande polisledning och kommunikationssystem för övervakning. Ett annat konsultbolag offererade tillsammans med lantmäteriverket på ett större karteringsuppdrag i ett nordafrikanskt land. Lantmäteriverkets medverkan var här en förutsättning för att konsultföretaget över huvud taget skulle avge en offert.

Enkätsvaren visade att samarbetsformerna skiftade. Den vanligaste formen var att enskilda statstjänstemän hade tagit tjänstledigt för medverkan i utlandsuppdrag, i andra fall hade projektanknutna konsortier bildats och i åter andra fall hade det statliga organet fungerat som underkonsult åt konsultföretaget.

På frågan om statliga myndigheter och företag konkurrerar med de tekniska konsulterna om utlandsuppdrag uppgav nio av de fjorton konsultföretag som svarade att så inte var fallet eller att konkurrensen var av obetydlig omfattning. Övriga svarande upplevde viss konkurrens eller befarade konkurrens i framtiden från statliga myndigheter och företag.

De tekniska konsultföretagen är positiva till att samarbeta med statliga tjänsteexportörer. De kan tänka sig olika samarbetsformer, varav de vanligaste är att

- statliga institutioner fungerar som underkonsulter åt privata konsultföretag och vice versa,
- konsortier bildas för att gemensamt offerera större projekt,
- gemensamma bolag bildas för uppdrag utomlands,
- statliga organ lånar ut specialister till konsultföretag i samband med exportprojekt,
- konsultföretagen köper laboratorie- och provningstjänster av statliga institutioner.

Deltagande av statliga tjänster i exporten bedöms av de tekniska konsulterna ha ett värde för konsultbranschen på flera sätt.

För det första är de privata konsultföretagen beroende av statliga tjänsteleverantörer inom fackområden där merparten av det svenska kunnandet är koncentrerat i statliga organ. En specialkompetens är de laboratorie- och provningsanläggningar som staten driver.



För det andra bedöms statligt deltagande i utlandsuppdrag viktigt genom att företagen därigenom kan åberopa de statliga anläggningarna och systemen i Sverige som referensobjekt. I internationell anbuds konkurrens är ofta företagens möjligheter att uppvisa referensobjekt en förutsättning för att komma i fråga t.ex. i samband med projekt finansierade av Världsbanken eller av något FN-organ.

För det tredje stärker ett statligt deltagande i konsultföretagens export dessas ställning i konkurrens med andra länders företag. Genom det statliga deltagandet uppnås den officiella prägel på leveranserna som av vissa kunder bedöms som särskilt värdefull. Det statliga deltagandet kan bl.a. innebära att man i kundkontaktarna får tillträde till beslutsfattare på en betydligt högre nivå än som skulle ha varit fallet om konsultföretaget uppträtt ensamt.

För det fjärde, slutligen, uppfattas svenskt statligt deltagande som en garanti för kvalitet och långsiktighet i det samarbete som etableras mellan kunden och den svenske leverantören.

#### 4.8 Svenska entreprenad- och tillverkningsföretag

Svenska entreprenörer och tillverkningsföretag är engagerade i omfattande exportaktiviteter. För de statliga tjänsteexportörerna är det särskilt intressant att en växande andel av dessa företags export avser systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt, s.k. SA-projekt. SA-projekt innefattar både hårdvara som företagen traditionellt levererar och mjukvara. Statliga tjänsteexportörer har ofta goda förutsättningar att svara för mjukvaruleveranser till dessa projekt i form av utbildning, underhållskunnande, m.m. De statliga tjänsteexportörerna fungerar då oftast som underleverantörer till svenska exportföretag. Den svenska exporten av SA-projekt var 1978 i storleksordningen 7 miljarder kr. eller ca 8% av den totala svenska exporten. Statshandelsländerna är i dag den för Sverige viktigaste marknaden för denna typ av export. OPEC-staterna har också en framträdande plats.

Ett exempel på samarbete mellan exportföretag och en myndighet i ett exportprojekt är luftfartsverkets medverkan i den s.k. SACON-gruppen (Swedish Airport Construction). Gruppen som består av ASEA, LM Ericsson, SAAB Scania, Skånska Cementgjuteriet och Teleplan AB har genomfört en förstudie rörande utbyggnadsbehoven inom den civila flygtransportsektorn i Algeriet och i det uppdraget anlitat luftfartsverket. Verket tillhandahöll ett kunnande som inte stod att få på annat håll i Sverige. Luftfartsverket har i ett annat sammanhang genomfört utbildning för utländska tekniker i samband med svenska systemleveranser.

Ett annat exempel är Alfa Lavals samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet och framför allt dess u-landsavdelning. Alfa Laval har vid ett flertal tillfällen anlitat enskilda forskare i samband med sina exportprojekt. Man har också i några fall köpt tjänster direkt från u-landsavdelningen. Genom att en växande del av företagets export utgörs av kompletta anläggningar, ofta omfattande hela kedjan från produktion av råvara till konsumtionsledet, måste företaget i allt större utsträckning komplettera sitt eget kunnande med specialisttjänster utifrån. Bl.a. kan man behöva externa



resurser för förstudier rörande ekonomiska och sociala förhållanden, för marknadsundersökningar, i samband med drift och underhåll, osv. Den typ av kunnande som erfordras för sådana insatser rör inte sällan frågor om landsbygdsutveckling i vid mening och är till stor del samlad inom statliga institutioner av typ lantbruksstyrelsen och lantbruksuniversitetet. Efter- som Alfa Lavals behov av externa tjänster varierar från projekt till projekt och då man helst ser att konsulten tar ett långsiktigt ansvar för sin del i ett projekt är man intresserad av en organisations samlade kunnande snarare än av enskilda individer.

Statliga tjänster efterfrågas av enskilda företag men också av grupper av företag, exempelvis de samverkansgrupper som organiseras av Sveriges Exportråd. I dag håller Exportrådet i ett tiotal samverkansgrupper för olika branscher av typ vattenkraft, hamnanläggningar, fiskeriprojekt, etc. Grupperna är i första hand inriktade på att spåra upp, lämna offerter på och genomföra större projekt, ofta i form av nyckelfärdiga anläggningar. De är relativt löst sammansatta, och själva affärsöverenskommelserna med kunder sluts som regel av en eller flera av de i gruppen ingående företagen. Flera av dessa grupper har i samband med sina marknadsföringsaktiviteter sökt medverkan från statliga organ i syfte att få tillgång till det kunnande som finns i den statliga sektorn och därigenom stärka sin position gentemot konkurrenterna.

Genom att komplettera sitt eget kunnande med tjänster från det statliga sektorn kan svenska exportföretag således erbjuda ett bredare sortiment av tjänster och varor än som eljest skulle ha varit fallet.

Kontakterna mellan tillverknings- och entreprenadföretagen och, å den andra sidan, de statliga tjänstexportörerna är ännu relativt utvecklade, och samarbetet har endast undantagsvis skett i mer organiserade former. I många fall har företagen hittills varit hänvisade till att anlita enskilda specialister som fått tjänstledigt för att delta i företagets exportprojekt. En allmän önskan från företagen för framtiden är att de statliga myndigheterna bjuder ut sitt kunnande på egen hand. I takt med att exporten i allt högre grad utgörs av större, sammansatta leveranser där varor och tjänster blandas, blir medverkan av det statliga kunnandet alltmer angeläget. Nämnden för Svensk Projektexport (SPE) bör kunna spela en stödande och stimulerande roll i en sådan utveckling.

#### 4.9 FN-organ

FN:s utvecklingsprogram, UNDP, är FN-systemets samordnande organ för finansiering av tekniskt bistånd. En viktig del i FN:s bistånd är att hjälpa u-länderna med förinvesteringsstudier samt med utbildning, fortbildning osv., före, under eller efter genomförandet av de utvecklingsinvesteringar som görs av länderna själva, ofta med finansiering från olika utvecklingsbanker.

De ordinarie bidragen till UNDP för år 1980 beräknas uppgå till 722 milj. dollar (dvs. ungefär motsvarande SIDA:s anslag). Verksamheten finansieras med frivilliga bidrag från FN:s medlemsstater och fördelas på grundval av bestämda kriterier, huvudsakligen BNP per invånare och folk-



mängd. Ryggraden i UNDP:s organisation är ett hundratal fältkontor i de länder som mottar biståndet. UNDP fastställer landdramor för varje mottagarland, dvs. hur mycket landet skall få i bistånd under en femårsperiod (just nu 1977–1981).

Regeringen i resp. land avgör vilka projekt UNDP skall finansiera. Detta sker efter samråd med UNDP:s fältkontor och ofta i anslutning till att UNDP sänder ut särskilda delegationer med deltagare från olika FN-organ. UNDP-biståndet omfattar experter, stipendier och utrustning men inte några direkta penningbidrag. Det innebär att u-länderna själva bekostar inhemsk personal, byggnader samt andra tjänster på platsen. U-länderna svarar själva för i genomsnitt 60% av kostnaderna för varje projekt och UNDP för 40%. Sedan projekten godkänts tar olika verkställande organ hand om dem och ansvarar för att de genomförs. Drygt 25 internationella organisationer, främst FN:s fackorgan men också FN:s regionala ekonomiska kommissioner samt Världsbanken, fungerar i varierande omfattning som verkställande organ. UNDP har också ett eget kontor - Office for Project Execution (OPE) - som verkställer vissa projekt. UNDP strävar i princip efter att låta mottagarländernas egna myndigheter i större utsträckning själva verkställa projekten.

Nära hälften av FN-systemet totala biståndsverksamhet går i dag emellertid vid sidan av UNDP. FN:s fackorgan har genom bidrag från olika länder byggt upp egna biståndsprogram, och UNDP:s roll som samordnare av allt FN-bistånd har därmed delvis undergrävt. Bland de viktigaste fackorganen med egen biståndsverksamhet kan nämnas FAO på jordbruks- och livsmedelsområdet, WHO på hälsovårdsområdet, ILO på arbetslivets område och UNESCO på undervisningsområdet. Förutom fackorganen, som har egna beslutande församlingar och egen budget, bör nämnas industriutvecklingsorganet UNIDO samt de fonder som bildats för speciella ändamål, såsom den till UNIDO knutna industriutvecklingsfonden UNIDF, barnfonden UNICEF, befolkningsfonden UNFPA, kapitalutvecklingsfonden UNCDF samt jordbruksutvecklingsfonden IFAD, knuten till FAO.

Sverige anslår medel till flera av specialorganen inom FN-familjen. Det största bidraget går dock till UNDP, 320 milj. kr. för budgetåret 1979/80. Sverige är efter Förenta Staterna och Nederländerna sedan länge UNDP:s största bidragsgivare och står för 10,3 procent av organisationens budget.

### *FN-organens konsultupphandling*

Den organisation som ansvarar för att ett projekt verkställs, vanligen något av FN:s fackorgan, är också ansvarig för all upphandling av varor och tjänster till projektet. Eftersom FN:s biståndsprojekt lägger tyngdpunkten på kunskapsöverföring är det viktigt att i varje projekt samråda med mottagarlandet om hur den i projektet ingående personalen skall rekryteras. FN:s gemensamma inspektionsenhet (JIU) har föreslagit att FN-systemet i ökad utsträckning bör anlita experter från u-länderna. Därigenom kan man undvika de mycket höga kostnaderna för de traditionella experterna. Avsikten är också att stimulera tekniskt samarbete mellan u-län-



derna som i sin tur kan leda till ett ökat utbyte av varor och tjänster mellan dessa länder.

Ett viktigt val står mellan individuell expertrekrytering och upphandling av tjänster i form av konsulter (contracting). FN-organen arbetar här på skilda sätt. FAO och UNIDO kan tas som exempel på två organ som valt olika vägar.

FAO utnyttjar så gott som helt individuella experter som är tillsvidareanställda vid FAO och som flyttar från projekt till projekt i de olika mottagarländerna. En annan kategori experter arbetar på kortare individuella kontrakt och de är inte fast anställda i organisationen. Båda dessa typer av experter arbetar med skattefrihet som FN-anställda. FAO har härigenom en relativt hög beredskap att med egen expertis bemanna projekten i mottagarländerna. FAO:s utnyttjande av konsulter genom gängse konsultavtal är mycket litet och uppgår troligen endast till några procent av FAO:s totala budget. Inga svenska konsultföretag har hittills anlåtits av FAO.

Huvudorsaken till det ringa utnyttjandet av konsulttjänster uppges vara de höga kostnaderna för dessa. En annan orsak är troligen att FAO:s permanenta organisation är uppbyggd för att ge stöd till experter i projekten, att administrera dessa och ombesörja själva projektstyrningen. FAO:s egen kapacitet på dessa områden kan således ersätta den som erbjuds av konsultföretagen. Om inte efterfrågan från mottagarländerna förändras drastiskt i framtiden finns liten grund för att räkna FAO bland de intressantaste kunderna för svensk statlig tjänsteexport. Däremot torde det finnas efterfrågan på individuella experter från statliga verk och myndigheter.

UNIDO, å den andra sidan, har på senare år ökat sin upphandling av konsulter drastiskt. På tre år, 1977 - 1979, tredubblades konsultupphandlingen till ca 12 milj. dollar, vilket utgör ca 15% av det tekniska biståndet från UNIDO. Denna trend beräknas fortsätta under de närmaste åren.

Fortfarande utförs emellertid merparten av UNIDO:s tekniska bistånd till mottagarländerna av individuella experter. Utgifterna för experter uppgick 1979 till 38 milj. dollar. Anställningsformerna liknar i flertalet fall de som tillämpas inom FAO. Men UNIDO har också introducerat en ny, snabbt växande mellanform mellan expertanställning och konsultengagemang. Anställningsformen (reimbursable loans) innebär att UNIDO betalar lön och sociala kostnader samt ett påslag för administrationsomkostnader (ca 12%) till expertens ordinarie arbetsgivare. Experten lånas på så sätt ut till UNIDO men kvarstår formellt i sin ordinarie tjänst. Denna anställningsform används i dag för ca 15% av alla experter, framför allt för dem som har något kortare uppdrag.

Även om UNIDO valt en annan väg än FAO anser man också inom UNIDO att konsulter är dyra jämfört med individuella experter. Orsakerna till att konsultupphandlingen trots detta ökar är att mottagarländernas efterfrågan på expertinsatser har förändrats, och att det blivit svårare att rekrytera enskilda experter i traditionella former. Uppdragen i fält tenderar att bli allt kortare och insatserna måste ofta göras med kort varsel. Det är med dessa förutsättningar lättare att anlita konsulter än enskilda experter.

Exemplen FAO och UNIDO visar att formerna för FN-organens anli-



tande av externa resurser skiftar. Ett särskilt organ inom FN, Inter Agency Procurement Services Unit (IAPSU), har nyligen bildats med huvudsaklig uppgift att standardisera upphandlingsformerna, ge stöd i upphandlingsfrågor åt de olika FN-organen samt att själv vara kontraktspart vid större upphandlingar som inte klart faller inom något fackorgans område. Därigenom hoppas man att FN skall kunna visa upp ett enhetligare ansikte utåt vid upphandling av varor och tjänster. Vid sidan av IAPSU finns den tidigare nämnda centrala enheten inom UNDP, OPE, som speciellt svarar för upphandling av konsulttjänster i samband med förstudier. Denna enhet upphandlar i dag tjänster från konsultföretag och institutioner till ett 20-tal projekt per år i mottagarländerna. OPE har lyckats nedbringa tiden från begäran om ett projekt från mottagarlandet tills projektet kan starta till i genomsnitt fyra månader. Detta är 6–12 månader snabbare än vid konventionella FN-projekt. Eventuellt kan inrättandet av OPE ses som första steget mot ett större utnyttjande av konsulttjänster inom FN-systemet som helhet.

Att Sverige är en av de större bidragsgivarna till såväl UNDP som andra FN-fonder avspeglas inte i FN-organens upphandling av varor och tjänster i Sverige. En av UNDP gjord sammanställning visar att för varje dollar Sverige ger till UNDP köper programmet varor och tjänster för 20 cent i Sverige. Av de 14 länder som undersökningen omfattar har endast Danmark fått sämre "utdelning" i förhållande till sina bidrag.

Den kanske viktigaste orsaken till den ringa upphandlingen i Sverige är att FN-systemet av tradition är inriktat på de stora företagen i i-länderna. Dessa företag är väl kända både av FN-organen och i u-länderna. Det relativt höga kostnadsläget för konsulttjänster har också återopats som en av förklaringarna. Det finns emellertid tecken som tyder på att andra länders priser har stigit snabbare än de svenska under senare år. Priser på konsulttjänster som upphandlas av FN ligger i dag i intervallet 5 000–10 000 dollar per personmånad. Som exempel kan nämnas att genomsnittspriset för fältuppdrag inom UNIDO ligger på 7 550 dollar per personmånad. Uppdrag som utförs i konsultens hemland betalas ca 1 000 dollar lägre. Det torde vara möjligt att i de flesta fall med bibehållen lönsamhet erbjuda svenska tjänster på denna prisnivå.

Några formella bindningar av de svenska bidragen till FN finns inte, och Sverige har i FN-sammanhang verkat för en allmän avbindning av biståndet. Man är emellertid från FN-organens sida och från Sverige angelägen om att öka Sveriges andel av den totala upphandlingen via FN-systemet. Utgångsläget för svenska företag och institutioner som önskar sälja varor och tjänster till FN-organen bör följaktligen vara gynnsamt.

Även om den del av FN-organens upphandling som kan falla på Sverige även framöver kommer att bli tämligen liten i absoluta tal, bör understrykas att insatser i FN-finansierade projekt kan ha betydelsefulla sekundäreffekter. Förstudier, utbildningsinsatser, o.d. som finansieras av FN är ofta första steget i förverkligandet av större utvecklingsprojekt som finansieras exempelvis av Världsbanken eller någon regional utvecklingsbank. Uppdrag i FN-projekt kan därför röja väg för försäljning av svenska tjänster och varor i projektens förverkligandeskede.



## 4.10 Utvecklingsbanker

En väsentlig del av resursflödet till u-länderna går via utvecklingsbanker av olika slag. Förutom att dessa institutioner är viktiga finansierare, fungerar de i viss utsträckning också som köpare av tjänster. De viktigaste bankerna för svenska tjänstesäljare torde vara Världsbanken (IBRD), Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB), Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB) samt Afrikanska utvecklingsbanken (ADB). Dessutom finns ett antal fonder i de oljeproducerande arabländerna, vilka i ökande utsträckning finansierar utvecklingsprojekt i främst u-länderna. I detta avsnitt ges en orientering om IBRD, IDB, AsDB och ADB, inkl. de speciella utvecklingsfonder som finns i anslutning till bankerna. De utvecklingsbanker som behandlas tillämpar upphandlingsregler som i allt väsentligt liknar varandra.

### 4.10.1 Världsbanken (IBRD)

Till världsbanksgruppen hör förutom banken även Internationella utvecklingsfonden (IDA) och Internationella finansieringsbolaget (IFC).

Världsbanken, som har drygt 130 stater som medlemmar, finansierar utvecklingsprojekt i första hand i u-länderna. Utlåning sker också till länder i Europa, exempelvis Jugoslavien. Utlåningen finansieras främst genom upplåning på kapitalmarknaderna, och långivning sker på kommersiella villkor. Under budgetåret 1978/79 beviljade IBRD lån till ett sammanlagt värde av ca 7 miljarder dollar.

IDA har tillskapats för att tillfredsställa de fattigare ländernas behov av krediter. IDA lånar ut medel på särskilt gynnsamma, s.k. mjuka, villkor. Verksamheten baseras på frivilliga bidrag från de rika länderna. Sveriges andel av de totala bidragen uppgår till 3,8%. IDA:s beviljade utlåning uppgick budgetåret 1978/79 till 3 miljarder dollar. Till världsbanksgruppen hör även IFC, med främsta syfte att främja ekonomisk utveckling genom lån till privata företag i medlemsländerna, särskilt i u-länderna.

Bankgruppens utlåning avser huvudsakligen projekt. En mindre del utgår i form av krediter till vissa länders allmänna program för jordbruks- och industriutveckling. IBRD:s utlåning var från början koncentrerad till två sektorer, elkraft och transporter. Sedermera har också tillkommit jordbruk, kommunikationer, vattenförsörjning, familjeplanering, industri, utbildning, m.m. IDA:s utlåning har i högre grad varit koncentrerad till projekt inom sektorn jordbruks- och landsbygdsutveckling.

### *Konsultupphandling*

Upphandlingen av varor och tjänster till IBRD/IDA-finansierade projekt sker enligt väl definierade bestämmelser avsedda att säkerställa ekonomisk effektivitet och opartiskhet.

Regler har fastställts för upphandlingens formella handläggning samt kriterier för valet av leverantör. Huvudregeln är att upphandling skall ske genom internationell anbudstävlan. Behörighet att konkurrera om bankfinansierade projekt har företag i medlemsländerna (vilket utesluter stats-



handelsländerna med undantag för Jugoslavien och Rumänien) samt Schweiz. Låntagaren är i princip ansvarig för all upphandling. Vid större upphandlingar granskar emellertid banken i förväg anbudserbudanden, utrustningsspecifikationer, uppgifter om annonseringsförfarande samt eventuella förkvalificeringsbestämmelser. När anbudsförfarandet har avslutats skall analys av anbudet och slutlig rekommendation från låntagande landets myndigheter underställas banken för granskning och godkännande. Samma upphandlingsregler gäller för IDA-finansierade projekt.

Dessa regler gäller i princip även vid upphandling av konsulttjänster. På IBRD finns ett databaserat register över konsultföretag i medlemsländerna. Ofta vänder sig det låntagande landet till banken för att få ett urval av möjliga konsultföretag för ett visst uppdrag. Mottagarlandet väljer sedan ut ett mindre antal företag, som inbjuds att inkomma med offert. Vid anbudsprövningen skall de tekniskt och kvalitativt bästa anbudet ges företräde. Först när de tekniska kraven är uppfyllda beaktas priset, som oftast fastställs genom förhandlingar mellan parterna. Eftersom det är banken som ställer upp de kriterier som skall gälla vid anbudsgranskningen, har den också i realiteten stort inflytande på den krets av konsultföretag som kan ifrågakomma och på villkoren i kontraktet. Banken har också formell rätt att granska det antagna anbudet för att se i vad mån de uppställda kriterierna är uppfyllda. Enligt en intern studie av IBRD:s konsultupphandling från 1977 har dock banken inte i något fall underkänt valet av konsult. Däremot har det förekommit att banken begärt att kontraktsvillkoren skulle ändras eller att viss personal i konsultteamet skulle bytas ut. En viktig regel i samband med IBRD/IDA-finansierade projekt är att en leverantör som gjort förstudier e.d. inte har rätt att delta som hårdvaruleverantör i samma projekt.

Den konsultverksamhet som världsbanksgruppen finansierar är av två slag. Den första och mindre gruppen gäller s.k. tekniskt bistånd i samband med projektidentifiering. Sådana tjänster upphandlar banken själv till en årlig volym om ca 30 milj. dollar. Banken ställer konsulterna gratis till utländernas förfogande. Ofta utnyttjas individuella konsulter, eftersom uppdragen i allmänhet har begränsad omfattning.

Den andra gruppen av tjänster utgörs av uppdrag i samband med själva projektgenomförandet och upphandlas av låntagarna. Volymen på denna upphandling är avsevärt större än den som görs av banken själv inom det tekniska biståndets ram. Konsultkostnaderna i projekt som finansierades av IBRD och IDA under budgetåren 1973/74–1978/79 framgår av följande tabell.

**Tabell 4.5 Upphandling av konsulttjänster i av IBRD/IDA finansierade projekt under åren 1973/74–1977/78 (milj. dollar)**

	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78
Total upphandling	107,3	147,1	174,0	211,0	229,0
Därav upphandling					
från Sverige					
– belopp	4,5	4,0	3,4	5,5	4,1
– %	4,1	2,7	2,0	2,6	1,8

Källa: Världsbanken ref.nr 79/60 (Nordic Memorandum).



Tabellen visar att IBRD/IDA:s upphandling av konsulttjänster mer än fördubblades under perioden, vilket med bred marginal överstiger de automatiska ökningarna på grund av penningvärdesförändringarna. Konsultandelen av projektens kostnader har legat relativt konstant vid ca 6% under perioden. Den del av den totala upphandlingen som gått till svenska konsulter har legat på ungefär samma årliga belopp under perioden men minskat sett i relation till den totala upphandlingen. Av de statliga svenska tjänsteexportörerna har endast Swedtel haft uppdrag i samband med bankfinansierade projekt.

Av de konsulttjänster som finansierades med IBRD/IDA-lån under femårsperioden 1972–1976 (senast tillgängliga uppgifter) upphandlades 25% i USA, 14% i Storbritannien och 12% i Frankrike, dvs. drygt hälften av upphandlingen var koncentrerad till företag från tre länder. Merparten av de uppdrag som företagen i dessa länder anlätades för gällde regioner där amerikanska, brittiska och franska företag sedan länge haft en dominerande roll. Sålunda avsåg 40% av de amerikanska företagens uppdrag länder i Latinamerika och Karibien. 40% av de brittiska företagens uppdrag gällde länder i Östafrika. En tredjedel av de franska uppdragen avsåg västafrikanska länder. De uppdrag i övrigt som franska företag utförde gällde till övervägande delen fransktalande länder i andra delar av världen.

Andra länder som svarade för mer omfattande leveranser av konsulttjänster till IBRD/IDA-finansierade projekt var Västtyskland (6%), Canada (5%) och Japan (3%).

Världsbanken har också studerat hur konsulttjänsterna har fördelats på olika mottagarländer. Sammanställningen visar följande fördelning.

**Tabell 4.6 Fördelning av konsulttjänster på regioner i IBRD/IDA-projekt under perioden 1972–76**

Region	Procent av alla utförda konsulttjänster
Latinamerika och Karibien	26,8
Mellersta Östern och medelhavsområdet	15,8
Sydasien	9,2
Sydostasien	21,1
Västafrika	12,6
Östafrika	14,5
	100,0

Källa: IBRD-rapport 1824, dec 1977.

I vissa regioner gick en avsevärd del av uppdragen till konsulter i den egna regionen. I t.ex. medelhavsregionen svarade lokala konsulter för 40% av uppdragen. Däremot gick en mycket liten del av uppdragen i Afrika till afrikanska konsulter. Mer än hälften av alla bankfinansierade konsultuppdrag inom jordbruks- och landsbyggsutvecklingssektorn utfördes i Afrika. Denna kontinent representerar således en stor marknad för utländska konsulter från i-länderna.

Avslutningsvis bör framhållas att tyngdpunkten i världsbanksgruppens verksamhet ligger i finansiering av kapitaltunga projekt. Det kan därför



sågas vara relativt viktigare för hårdvarulevererande företag än för rena konsultföretag att bevaka dessa projekt. Det förefaller emellertid bli allt vanligare att långivarna ställer krav på att investeringarna skall omfatta inte bara själva anläggningsinvesteringen utan även funktionen. Planering, utbildning, drift och underhåll utgör tyngdpunkter i de tjänster som kan tillhandahållas från den svenska statliga sektorn. De världsbanksfinansierade projekt som gäller samhällssektorer där statliga tjänsteexportörer har ingående erfarenheter borde därför i framtiden kunna utgöra en intressant marknad för statliga myndigheter och bolag. En framgångsrik satsning måste emellertid bygga på en ingående analys av denna marknads utveckling, en bättre marknadsbevakning än hittills och på tillgång till referensobjekt.

#### 4.10.2 Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)

IDB bildades 1959 och f.n. är 24 latinamerikanska u-länder, USA och Canada samt 15 icke-regionala länder, bland dem Sverige, medlemmar i banken.

Under perioden 1960 - 78 beviljade banken lån om sammanlagt nära 14 miljarder dollar i projekt på totalt 57 miljarder dollar. IDB finansierar i princip endast 25 % av investeringskostnaderna i de utvecklingsprojekt som banken deltar i.

Liksom övriga utvecklingsbanker ger IDB lån dels på kommersiella villkor, dels på mjuka, villkor. Lån på mjuka villkor ges från fonden för särskild verksamhet som har till syfte att främja de minst utvecklade länderna i regionen. Det är ofta fråga om lån till s.k. sociala projekt som inte väntas ge någon omedelbar ekonomisk avkastning. Totalt hade vid utgången av 1978 5,9 miljarder dollar lånats ut från den särskilda fonden.

Vid sidan om låneverksamheten utgår medel på gåvobasis i form av tekniskt bistånd. Detta bistånd uppgick 1978 till 56,6 milj. dollar och är främst inriktat på finansiering av förinvesteringsstudier, stöd till institutioner samt på fortbildning och träning av personal i medlemsländerna.

Brasilien, Mexico och Argentina har varit bankens största låntagare. 1971 beslöt banken att öka sitt stöd till de tio minst utvecklade länderna i regionen. Dessa länder utgör den näst största låntagargruppen, bl.a. genom att under 1978 stå som låntagare till 69 % av lånesumman från fonden för särskild verksamhet.

En sammanställning av IDB:s utlåning fördelad på sektorer under perioden 1975-78 visar att energisektorn var störst med 28 %, följd av krediter till jordbruk och fiske (21 %) samt industri, gruvdrift och turism (20 %).

För fyraårsperioden 1979-82 planerar banken att satsa merparten av resurserna på fyra sektorer. För landsbygdsutveckling (livsmedelsproduktion, hälsovård, vatten, utbildning, m.m.) uppgår planen till 30-35 % av utlåningen och för stadsutveckling (utbildning, hälsovård, arbetstillfällen, m.m.) till 10-15 %. Till energiprojekt planeras 25-30 % och till projekt för att stärka den externa sektorn (öka exporten eller minska importen) planeras 20-25 % av utlåningen. Bankens avsikt är att nära hälften av långivningen skall gå till projekt som inriktas på de underutvecklade regionerna eller den fattigare befolkningen i de länder som är mer utvecklade.



Svenska konsulter har hittills inte varit framgångsrika när det gäller att sälja tjänster till IDB och IDB-finansierade projekt. För framtiden bör svenska konsulter ha förutsättningar att öka sin export till IDB-projekten. De medel som IDB lämnar i tekniskt bistånd bör kunna generera en efterfrågan som bör vara lämpad för de statliga tjänsteexportörerna.

#### 4.10.3 *Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)*

Asiatiska utvecklingsbanken med säte i Manila (Filippinerna) hade 1979 43 medlemmar – 29 från regionen och 14 icke-regionala, däribland Sverige.

Bankens utlåningsvolym har expanderat mycket snabbt och vid utgången av 1979 uppgick AsDB:s totalt beviljade utlåning till ca 4,7 miljarder dollar. De största låntagarna är Sydkorea, Filippinerna och Indonesien. Sveriges andel i AsDB:s kapital uppgår till 0,18 %.

För att möjliggöra utlåning på mjuka villkor till fattigare länder i regionen finns en specialfond, Asiatiska utvecklingsfonden (AsDF). AsDF:s utlåning som finansieras genom gåvobidrag från de industrialiserade medlemsländerna uppgick vid utgången av 1979 till totalt ca 1,9 miljarder dollar. De största låntagarna i fonden är Bangladesh, Pakistan och Burma. Sveriges andel av de totalt utfästa bidragen till AsDF uppgår till 1,3 %.

Enligt nya riktlinjer för AsDF skall dess utlåning styras av BNP per capita i resp. land. Detta innebär att 85 % av fondens utlåning kommer att gå till de fattigare länderna i regionen. Bankens/fondens stöd till jordbrukssektorn har stigit under senare år och svarar också för den största andelen av den totalt beviljade utlåningen, nämligen ca 27 %.

En förteckning över AsDB:s och AsDF:s upphandling t.o.m. september 1979 visar att Sveriges andel av AsDB:s upphandling uppgår till 0,5 % och till 0,2 % av AsDF:s upphandling. Detta innebär att vår andel av AsDB:s upphandling väl motsvarar vår andel av bankens kapital, medan vår andel av AsDF:s upphandling ligger betydligt under vår andel i fonden.

Liksom IBRD och IDB har AsDB en särskild fond för s.k. tekniskt bistånd till medlemsländerna. Banken ställer här konsulter gratis till ländernas förfogande för projektidentifiering, förstudier, o.d. Sverige har liksom andra i-länder bidragit med medel till denna fond. Ofta anlitas enskilda individer för sådana uppdrag. Sveriges andel av den totala upphandlingen av konsulttjänster inom ramen för fonden för tekniskt bistånd uppgick vid halvårsskiftet 1979 till 0,7 %.

Huvuddelen av konsulttjänsterna upphandlas emellertid av låntagarna i samband med själva projektgenomförandet. I av banken finansierade projekt upphandlas årligen konsulttjänster för ca 500 milj. kr. De vanligaste uppdragstyperna består dels i utarbetande av anbudsunderlag och granskning av anbudshandlingar, dels i övervakning av genomförandet samt ibland även stöd i samband med driftstarten. Rena s.k. turn-key-uppdrag förekommer, men är ej så vanliga.

Inom sektorerna vatten-, väg- och kraftplanering är konkurrensen om konsultuppdrag hårdast. Områdena utbildning och sjuk- och hälsovård är relativt nya i banksammanhang och konkurrensen förefaller vara mindre. Landsbygdsutveckling och skogsplanering är områden där svenska företag bedöms ha goda möjligheter att hävda sig.



#### 4.10.4 Afrikanska utvecklingsbanken (ADB)

ADB med säte i Abidjan (Elfenbenskusten) bildades 1964 och hade 1979 48 afrikanska stater som medlemmar. Banken har ett aktiekapital på drygt 1 miljard dollar. En utvidgning av banken till att omfatta även icke afrikanska länder har beslutats. Sverige avser att bli medlem i ADB. ADB:s kapital ökar i samband med öppnandet för icke-regionalt medlemskap till ca 6,3 miljarder dollar under en femårsperiod från 1981. Sverige har redan tidigare lämnat långfristiga, räntefria lån till ADB på drygt 50 milj. kr.

För att kunna ge medlemsländer lån på mjuka villkor har Afrikanska utvecklingsfonden (ADF) bildats. ADF har, förutom de afrikanska medlemsländerna, även 21 icke-afrikanska stater som medlemmar, bland dem Sverige. Fonden har hittills tillförts bidrag på drygt 500 milj. dollar. Under perioden 1979–81 kommer fonden att tillföras ytterligare 770 milj. dollar, varav Sveriges bidrag uppgår till ca 6%.

Sverige har dessutom, liksom flertalet andra icke-afrikanska medlemsländer, bidragit med medel för finansiering av förinvesteringsstudier, som banken erbjuder sina medlemsländer inför planerade projekt. De svenska bidragen, som i motsats till andra länders bidrag ej är bundna till upphandling i givarlandet, uppgår till totalt 6 milj. kr.

Den största delen av bankgruppens långivning har hittills gått till "public utilities", dvs. vatten och avlopp, telekommunikationer och kraftförsörjning. I framtiden kommer emellertid bankgruppen att bevilja lån till de afrikanska medlemsländerna enligt följande prioritetsordning:

- jordbruk och landsbygdsutveckling: enligt styrelsens beslut skall minst 1/3 av bankens krediter gå till sådana projekt;
- transportsektorn inkluderande vägar, hamnar, flygplatser, m.m.;
- "public utilities", vatten och avlopp, telekommunikationer, kraftförsörjning, m.m.;
- industri;
- hälso- och undervisningsprojekt.

Sveriges andel av ADB/ADF:s totala upphandling t.o.m. första halvåret 1979 uppgick till 0,7%. Andelen av ADB:s upphandling uppgick till 0,8% och av ADF:s till 0,2%. När det gäller ADF ligger denna andel avsevärt under den bidragsandel Sverige har i fonden. Svenska företag har dock under det senaste året aktiverat sin bevakning av bankgruppens projekt. Ett allmänt intryck är att konkurrensen vad beträffar konsulttjänster är någon mindre i Afrika än i Asien och Latinamerika. Huvudorsaken till torde vara att det finns färre konsultföretag i Afrika än i andra världsdelar.

#### 4.11 Marknadsförutsättningar – en sammanfattning

Genomgången i föregående kapitel av det existerande och möjliga utbudet av statliga tjänster och den tidigare redovisningen i detta kapitel av marknaden tas i detta avsnitt som utgångspunkt för några sammanfattande kommentarer om marknadsförutsättningarna för den statliga tjänsteexporten.



#### 4.11.1 *Möjligheter att möta efterfrågan*

De tilltänkta kunder som presenterats tidigare i detta kapitel efterfrågar tjänster av vitt skilda slag. Frågan är vilka möjligheter den statliga sektorn har att möta denna efterfrågan.

De tjänster statliga tjänsteexportörer kan erbjuda gäller i mångt och mycket samhällsbyggnad i vid mening, och de slutliga brukarna är därför ofta offentliga myndigheter i andra länder. I dag är det främst u-länderna som investerar i en mer omfattande samhällsbyggnad och som har behov av utländsk expertis. Den huvudsakliga marknaden för de tjänster som statliga tjänsteexportörer kan erbjuda torde därför ligga hos offentliga förvaltningar i u-länderna, även om upphandling och finansiering i många fall handhas av andra instanser. Denna generella slutsats utesluter inte att industrivärlden även fortsättningsvis kommer att vara den primära marknaden för viss del av tjänsteexporten.

Kännetecknande för uppdrag som utförs åt offentliga förvaltningar är att de ofta levereras i en politisk miljö. Detta ställer stora krav på ingående kunskaper om mottagarmiljön vid sidan av den rent fackmässiga kompetensen. Statliga tjänsteexportörer bör emellertid ha goda förutsättningar att arbeta under sådana omständigheter, eftersom deras arbetsmiljö även i Sverige har en politisk prägel. Erfarenheten av att arbeta i en politisk miljö bör vara till nytta i exportarbetet både när den statliga tjänsteexportören uppträder ensam på marknaden och tillsammans med exporterande konsult-, tillverknings- eller entreprenadföretag.

På senare år har utvecklingsländerna börjat lägga allt större vikt vid att utvecklingsprojekten inte bara skall bestå av fysiska investeringar. Dyrköpta erfarenheter visar att enbart en satsning på fysiska anläggningar inte i sig leder till utveckling. På ett modernt utrustat sjukhus botas inga sjuka om inte anläggningen har utbildad personal och en fungerande administration. En fysisk investering bör alltså åtföljas av kunskapsöverföring på olika områden: utbildning av personal, uppbyggande av kunskap om och rutiner för drift och underhåll, m.m. I Sverige kan den offentliga sektorn, snarare än enskilda företag, förmedla denna typ av erfarenheter och kunskap.

Flera faktorer, t.ex. mottagarmiljöns politiska karaktär och den ökade betoningen på kunskapsöverföring, är alltså av den karaktären att statliga organ i princip bör ha goda förutsättningar att möta den efterfrågan som följer av utvecklingsländernas samhällsbyggnadsansträngningar.

#### 4.11.2 *Konkurrenssituation*

Konkurrensen på den internationella tjänstemarknaden är hård och ibland omöjlig att möta från svensk sida. Stora delar av marknaden är bundna till leveranser från vissa länder.

I vissa länder subventionerar biståndsorgan eller industriföretag hela eller delar av tjänsteexporten. Subventioneringen motiveras av den vägröjande effekt som konsultuppdrag anses ha för senare leveranser av anläggningar och utrustning. Konsultverksamheten ses i detta sammanhang närmast som en marknadsinvestering och som en inkörsport till större export-



projekt. I andra fall kan subventionering av tjänster ha politiska eller militärstrategiska orsaker.

En annan del av marknaden som i stor utsträckning är bunden är de insatser som finansieras med s.k. multibi-bistånd. De flesta i-länder ger multibi-bistånd till internationella utvecklingsorgan som FN-organen och de regionala utvecklingsbankerna. Medlen, som ofta förvaltas av särskilda fonder, används för finansiering av tekniskt bistånd till mottagarländerna i samband med projektidentifiering, förstudier, o.d. Bidragen till dessa fonder är oftast bundna till upphandling i givarlandet. Sveriges bidrag till internationella utvecklingsorgan för finansiering av tekniskt bistånd är dock som regel inte förbundna med leverans från Sverige.

Storleken på den del av den internationella tjänstemarknaden som är öppen för svenska tjänsteexportörer är svår att fastställa. Den är dock säkerligen tillräckligt stor för att rymma en mycket kraftigt ökad tjänsteexport från Sverige. Konkurrensförhållandena på marknaden skiftar.

Den del av marknaden som är lättast tillgänglig är givetvis den svenska bilaterala biståndsverksamheten samt den efterfrågan som kommer från svenska konsulter och exportföretag. Den huvudsakliga konsultupphandling som görs med SIDA-medel sker visserligen i full internationell konkurrens på affärsmässiga villkor. Men i praktiken har naturligtvis svenska konsulter en konkurrensfördel, bl.a. genom att de enklare kan bedriva en aktiv marknadsbevakning än utländska konsulter. Mottagarländerna uttrycker också ofta önskemål om att svenska konsulter skall anlitas för projekt som finansieras av svenska biståndsmedel. De konsulttjänster för förstudier, utbildning och liknande som finansieras av svenska biståndsmedel via utbildningsberedningen skall däremot levereras från Sverige. Svenska konsulter och exportföretag som behöver komplettera sin egen kompetens i ett utlandsuppdrag är inte bundna av särskilda upphandlingsföreskrifter. I många fall torde det vara naturligt för dem att vända sig till svenska tjänsteexportörer för olika insatser.

För den del av marknaden i övrigt som är öppen för svenska tjänsteexportörer är den internationella konkurrensen vanligtvis mycket hård. Referenser, konsortiebildningar, ekonomisk och kulturell närhet, pris, finansiering och tekniskt kvalitet är några av de faktorer som påverkar konkurrensläget. De skall här beröras närmare.

*Referenser* från tidigare uppdrag är ett viktigt konkurrensmedel. Endast de exportörer som kan visa på sådana blir i regel inbjudna att lämna anbud på större projekt. Stora handelsländer, inte minst de som tidigare varit kolonialmakter, liksom länder där något av världsspråken talas, har här konkurrensfördelar.

För att på ett effektivt sätt kunna bevaka och bearbeta marknaden och för att kunna visa på största möjliga antal referensobjekt har konsultföretagen i vissa länder bildat gemensamma organ som marknadsför samtliga företags tjänster på utlandsmarknaden. Så är t.ex. fallet i Storbritannien, Nederländerna och Japan. I Japan organiseras *konsortier* av de stora japanska handelshusen, vilka marknadsför de samlade tjänsterna i länder som Saudiarabien och på andra attraktiva marknader. En motsvarighet i Sverige är Sweco, ett marknadsföringsbolag som består av sex svenska konsultföretag med VBB i spetsen. Genom Sweco, som sysselsätter 2 200



personer varav hälften i utlandet, har även svenska företag åstadkommit en till storleken internationellt slagkraftig konsultenhet.

En ökande konkurrens kommer från konsultföretag som nu växer upp i vissa u-länder som Indien och Pakistan samt i NIC-länderna. Dessa konsultföretag ligger i *kulturellt och ekonomiskt* avseende nära viktiga beställarländer och har även goda förutsättningar att konkurrera prismässigt, samtidigt som de på sin hemmamarknad har referensobjekt, som efterfrågas av köpare i u-länder. Konsultföretag från u-länderna har dessutom i viss mån en särställning genom att UNDP och Världsbanken beslutat om rekommendationer, som innebär att u-landskonsulter skall preferensbehandlas vid upphandling till projekt som finansieras av de nämnda organen. Ett vanligt sätt att möta denna konkurrens är att konsultföretag från i-länderna går samman med inhemska konsulter i köparlandet i samband med offerering av vissa uppdrag. Bildandet av dotterbolag i länder som utgör attraktiva marknader är en annan metod för att förbättra det egna konkurrensläget.

*Priset* är ett konkurrensmedel som kunderna tycks lägga varierande vikt vid. Det finns en uppenbar svårighet att jämföra priset på olika konsultinsatser, eftersom kvaliteten på de uppdrag som olika konsulter offererar kan vara starkt skiftande.

Det är omvittnat såväl från de svenska konsultföretagens sida som från kundsidan att de svenska konsultpriserna ligger i den övre tredjedelen på en internationell skala. Enligt bedömare inom FN-systemet ligger sålunda de skandinaviska priserna i genomsnitt ca 20% över dem som debiteras av nordamerikanska och kanadensiska företag. Under senare tid tycks emellertid en viss utjämning ha skett genom att priserna för konsulter från exempelvis Frankrike, Västtyskland, Storbritannien och Brasilien har stigit snabbare än för svenska konsulter.

En iakttagelse som fler svenska tjänsteexportörer har gjort är att priset spelar mindre roll när man väl etablerat sig på en viss marknad.

*Finansiering och betalningsvillkor* synes bli allt mera betydelsefulla frågor i samband med kontraktssuppgörelser. Av de u-länder som utredningen närmare studerat ställer flera i dag större krav på längre krediter än tidigare. Som redan nämnts subventionerar många säljarländer sin egen tjänsteexport med krediter som i större eller mindre utsträckning är subventionerade med offentliga medel. Även bilaterala överenskommelser angående beskattning utnyttjas som konkurrensmedel.

De ekonomiska villkoren är emellertid endast ett bland flera kriterier utifrån vilka man bedömer en konsults offert. Föreslagna *tekniska lösningar och kvaliteten på referensobjekten* kan vara väl så viktiga. Konsultkostnaderna i samband med anläggningsprojekt uppgår i genomsnitt till ca 5% av den totala investeringen, men resultatet av konsultstudierna påverkar de övriga 95% på ett avgörande sätt. Stora konsultupphandlare, exempelvis inom FN och världsbanksgruppen, bedömer därför i första hand kvaliteten på de föreslagna tekniska lösningarna i samband med anbudsvärderingen. Först i andra hand ser man på priset. I de fall upphandlingen görs direkt av ett u-land tycks man däremot ofta fästa större avseende vid priset.

Den konkurrenssituation som här har diskuterats gäller för svensk kon-



sultexport i sin helhet. På flera av de punkter som berörts har svenska konsulter konkurrens-handikapp. Det konkurrensmedel som trots dessa nackdelar gett exportframgångar har varit kvalitet, helst manifesterad i referensanläggningar. En hög kvalitet på de uppdrag som genomförs torde även i fortsättningen bli det konkurrensmedel som svenska konsulter i första hand måste förlita sig på. Bedömningen gäller även statliga tjänsteexportörer.

#### 4.11.3 *Starka och svaga sidor i svensk statlig tjänsteexport*

Som komplement till genomgången av det allmänna konkurrensläget för svensk konsultexport finns skäl att också behandla de starka och svaga sidor som är specifika för svensk statlig tjänsteexport. Bedömningarna i det följande grundas i huvudsak på den studie om marknadsföring av statliga tjänster i sex u-länder som för utredningens räkning utförts av en konsult.

Svensk statlig tjänsteexport kan sägas ha följande starka sidor

- + Sveriges good-will i utlandet, speciellt i många u-länder, är betydande. Denna positiva inställning kan säkerligen stärka svenska tjänsteexportörers möjligheter på dessa marknader. Att uppträda som representant för en statlig institution torde dessutom underlätta kontakterna med kunden som inte sällan också är en offentlig institution.
- + Svenska konsulter är kända för att arbeta effektivt och seriöst och hålla avtalade leveranstider.
- + Inom svensk statsförvaltning finns hög teknisk och administrativ kompetens. Inom vissa fackområden synes kompetensen vara unik (t.ex. Telubs underhåll, Vattenfalls kraftöverföringsteknik, liksom folkbokföring och olika registreringssystem i den offentliga förvaltningen).
- + Statliga tjänsteexportörer kan hänvisa till referensobjekt, dvs. den egna organisationen och dess system i Sverige.
- + De samarbetsavtal som Sverige har ingått med ett antal länder kan öppna portar och förankra uppdrag på en nivå som eljest inte vore möjlig eller lätt att nå. Det är naturligt att inom ramen för sådana avtal erbjuda statliga tjänster.
- + För många u-länder är bristande kontinuitet i samband med utländsk experthjälp ett problem. Genom att inleda ett kommersiellt samarbete med ett konsultorgan med statlig förankring kan kunden räkna med större kontinuitet och långsiktighet i insatsen än som många gånger är fallet när tjänster utförs av individuella experter och mindre konsultföretag.

Beträffande svaga sidor eller nackdelar har följande framkommit.

- Priset på svenska konsulttjänster ligger högt i en internationell jämförelse.
- Bristen på kommersiell erfarenhet är markant i många statliga organ.
- Den offentliga prägeln kan medföra att kunden, om denne är en u-landsmyndighet, förväntar sig att man från svensk sida helt eller delvis finansierar tjänsterna med biståndsmedel. Vidare kan köparen förvänta



sig garantier från den svenska regeringen av ett slag som det inte är möjligt eller önskvärt att lämna.

- Det finns risk för att den svenska tekniska och administrativa nivån ligger på en nivå som är helt annorlunda än den som behövs. Detta ställer stora krav på anpassning av tjänsterna till mottagarmiljön.
- En del statliga organ har otillräckliga personella resurser, vilket hämmar en nödvändig leveransberedskap i samband med utlandsupdrag.

De starka och svaga sidor som här har redovisats är listade utan inbördes rangordning och av generell karaktär. För att kunna ge mer specifika synpunkter om vissa typer av tjänster är det nödvändigt att göra marknadsstudier för var och en av dessa.

#### 4.11.4 *Krav på marknadsföringen*

De olika kategorier av kunder som presenterats i det föregående uppvisar sinsemellan vissa betydande skillnader. Vissa av dem är på samma gång vanligtvis såväl beställare och finansiärer som slutliga brukare av tjänsterna (kunder i i-länderna och i de rikare u-länderna). Andra fungerar som beställare och finansiärer men är inte slutliga brukare (SIDA och FN-organen). Åter andra är mestadels enbart finansiärer (t.ex. Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna). Kraven på de statliga tjänsteexportörernas marknadsföring och projektbevakning, m.m. blir olikartade beroende på vilken eller vilka funktioner som kunden fullgör.

Hos kunder i i-länderna och i de rikare u-länderna som efterfrågar direkta expertinsatser utan medföljande hårdvara är dessa funktioner ofta samlade hos en och samma instans. Det är alltså frågan om insatser som efterfrågas direkt av brukarna. Tjänsteexportören behöver i sitt ackvisitions- och genomförandearbete i princip ha kontakt med endast en företrädare för kunden och har i så måtto en enklare uppgift än om t.ex. finansieringen låg hos en instans och beställarfunktionen hos en annan. Särskilt i u-länderna krävs dock ofta avsevärda ansträngningar och god kunskap om mottagarmiljöerna för att erhålla denna typ av uppdrag.

Kännetecknande för det bistånd som kanaliseras via SIDA och andra svenska biståndsorgan samt FN är att biståndsorganen finansierar de tjänster som upphandlas med att ett biståndsmottagande u-land står som slutlig brukare, oftast företrätt av något offentligt organ som - för att komplicera bilden - inte alltid har identiska intressen med de människor som blir närmast berörda av ett projekt och som därför i realiteten är de slutliga brukarna. Det formella ansvaret för upphandlingen, dvs. beställarfunktionen, ligger i vissa fall hos biståndsorganet. Det gäller t.ex. FN-organens bistånd, utbildningsberedningens verksamhet samt viss del av SIDA-biståndet.

Som ett uttryck för principen om mottagarcentrering är det emellertid i exempelvis SIDA:s biståndsverksamhet vanligt att biståndsmottagarlandet står som formell beställare och alltså svarar för upphandlingen enligt vissa riktlinjer. SIDA:s roll kan i en sådan situation vara att fungera som rådgivare till mottagarlandet i dess upphandling.

För tjänsteexportörer som söker uppdrag hos biståndsorganen är det



viktigt att klargöra att biståndsorganens roll ofta är att stå som förmedlare av förfrågningar som har sitt ursprung i ett biståndsmottagarland. Biståndsmottagarlandet har alltså, vid sidan av biståndsorganet, ett större eller mindre inflytande över om ett projekt kommer till stånd och över vilka leverantörer som anlitas. En statlig tjänsteexportör som önskar uppdrag i SIDA:s biståndsverksamhet kan därför behöva etablera kontakt med både mottagarlandet och SIDA. Det har flera gånger under utredningens arbete visat sig att myndigheterna inte har haft detta tillräckligt klart för sig. När det gäller FN-biståndet är situationen i princip densamma. Det har bl.a. resulterat i att man i projektbevakningen genom Exportrådet och ambassaderna nu tänker öka resurserna för bevakning av projekt redan när de initieras i ett u-land.

Även för att få uppdrag som finansieras av exempelvis Världsbanken eller någon av de regionala utvecklingsbankerna måste en tjänsteexportör ofta på ett tidigt stadium ha kontakt med både det låntagande landet, som svarar för all upphandling, och långgivaren. Helst bör man följa projektet ända från initialskedet under hela den ofta långdragna beredningsprocessen fram till upphandling. För att kunna konkurrera om uppdrag i de projekt som finansieras av utvecklingsbankerna krävs alltså ofta så betydande insatser för marknadsbevakning och marknadsföring att endast ett fåtal statliga tjänsteexportörer har förutsättningar att ensamma klara av det för närvarande. Däremot torde förutsättningarna vara bättre att få uppdrag inom ramen för utvecklingsbankernas program för tekniskt bistånd.

En kundkategori som är betydligt mer tillgänglig för statliga tjänsteexportörer är svenska konsult-, tillverknings- och entreprenadföretag som är engagerade i utlandsuppdrag. Dessa företag svarar ofta på egen hand för de huvudsakliga kontakterna med utländska finansiärer, brukare och beställare. Den statliga tjänsteexportörens uppgift i en sådan situation är vanligen att på uppdrag av det svenska företaget svara för ett avgränsat uppdrag.





## 5 Statlig tjänsteexport i andra länder

Kunnandet i den statliga förvaltningen används i exportsammanhang i flera länder. Utredningen har närmare studerat förhållandena i Västtyskland, Frankrike, Nederländerna, Irland och Danmark samt inhämtat uppgifter om utredningar i Norge och Finland. Men också andra industriländer som Storbritannien, Canada och Japan bearbetar den internationella marknaden. Av u-länderna uppträder Brasilien, Sydkorea, Taiwan, Indien, m.fl. som framgångsrika försäljare av tjänster.

I det följande görs ländervisa redovisningar som följs av en jämförande sammanfattning. Syftet med framställningen är dels att kartlägga den konkurrens som Sverige möter från dessa länder, dels att ge ett underlag för organisatoriska och andra förslag för framtida försäljning av tjänster från den statliga sektorn i Sverige.

### 5.1 Västtyskland

Den västtyska staten stöder tjänsteexporten. Detta sker dels inom ramen för utvecklingsbiståndet, dels genom att kunnande från den statliga sektorn säljs till utlandet i mer eller mindre aktiva former. Tjänsteexporten stöds också genom allmänna exportfrämjande insatser. På biståndsområdet har GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) en framträdande roll. GTZ har formen av ett helstatligt aktiebolag och drivs utan vinstsyfte. GTZ svarar på uppdrag av BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit) för merparten av det tekniska biståndet till u-länder. Det västtyska biståndet är inte koncentrerat till huvudmottagarländer utan fördelas på ca 120 länder. Av dessa länder erhåller ett 80-tal tekniskt bistånd. Ca 15 % av biståndet är formellt bundet till inköp i Västtyskland. Däri ingår bl.a. finansiering av viss tysk personal som fungerar som rådgivare till mottagarländerna när det gäller upphandling av tyska varor och tjänster.

I det tekniska biståndet används både GTZ:s egen personal och konsulter. Av de 140 milj. tyska mark (DM) som GTZ använde 1978 för att anlita extern personal avsåg ca 20 milj. DM enskilda personer från den offentliga sektorn och resterande del tjänster från såväl privata som statliga företag.

Parallellt med insatser som finansieras av västtyska biståndsmedel svarar GTZ också för visst s.k. tekniskt bistånd mot betalning. Det skiljer sig

från övrigt bistånd genom att det utgår till länder och projekt som inte uppfyller gängse biståndskriterier men där det likväl anses motiverat att staten ställer sina resurser till förfogande. Mottagaren finansierar själv hela eller övervägande delen av insatsen. Denna typ av bistånd, innefattande både varor och tjänster, uppgår till ca 10 % (60 milj. DM 1978) av GTZ:s totala omslutning.

GTZ:s verksamhet har skapat oro bland västtyska konsulter; det finns en misstänksamhet att organisationen på ett otillbörligt sätt skulle konkurrera med de privata konsulterna i fråga om utlandsuppdrag. Åtgärder har vidtagits för att motverka en sådan utveckling. Sålunda är de två största konsultorganisationerna representerade i GTZ:s styrelse. I den mån GTZ utnyttjar den offentliga sektorns resurser sker det i allmänhet därför att det eftersökta kunnandet endast finns att tillgå där.

Kunnandet i den offentliga sektorn säljs till utlandet i begränsad skala och någon organiserad samordning av dessa aktiviteter förekommer inte. Flertalet delstatliga eller federala organs aktiviteter på området består i att bevilja personal tjänstledigt för insatser inom ramen för GTZ:s arbete samt i viss utsträckning för uppdrag åt privata företag. Ett skäl är att flertalet myndigheter inte har rätt att disponera intäkter.

Det finns emellertid några exempel på mer aktiv utlandsförsäljning av tjänster från den statliga sektorn. Det äldsta är konsultföretaget DECONSULT (Deutsche Eisenbahn Consulting GmbH) som bildades 1966 och är hälftenägt av vardera statsjärnvägarna och centralbanken. En liknande företagskonstruktion har på senare år bildats för försäljning av post- och telekommunikationstjänster. Företaget heter DETECON (Deutsche Telepost Consulting GmbH) och ägs till 50% av PTT och till 50% av bankintressen.

På exportfrämjandeområdet fyller staten flera funktioner. På federal nivå finns system för exportkreditgarantier samt en institution som samlar in och förmedlar marknadsinformation från utlandet.

Det tycks i Västtyskland vara en utbredd uppfattning att den västtyska offentliga sektorns kunnande i huvudsak skall föras ut till marknaden via privata företag. Någon allmän strävan att aktivera de offentliga organen att i planmässiga former sälja sitt kunnande utomlands finns därför inte. Undantagen från detta mönster, dvs. konsultföretagen inom post- och tele- samt järnvägsområdet, gäller verksamheter som inte har några motsvarigheter i den privata sektorn.

Denna grundinställning har också präglat GTZ:s arbete. Den visar sig i att GTZ intagit en passiv roll när det gäller tekniskt bistånd mot betalning; man har enbart reagerat på direkta förfrågningar från andra länder. Enligt källor inom GTZ kan man dock komma att bli mer aktiv på denna punkt. GTZ:s ställning som statlig institution och därav följande good-will utomlands har uppmärksamats av företagen och kan utnyttjas i exportsammanhang. Det kan därför finnas intresse av att GTZ i vissa fall går in och tecknar huvudkontrakt och sedan t.ex. anlitar privata konsultföretag som underkonsulter. GTZ har redan i något fall bildat joint-ventures med privata företag kring utlandsprojekt.



## 5.2 Frankrike

Den franska exporten av konsulttjänster uppgår till ca 2 miljarder franska francs (Ffr) per år. Av denna summa kommer uppskattningsvis hälften från hel- eller delstatliga bolag.

Dessa hel- och delstatliga bolag har i allmänhet sin upprinnelse i det franska kolonialväldet. Åren kring 1960 frigjorde sig många av de franska kolonierna, och en kader av franska kolonialtjänstemän frikopplades då från sina arbetsuppgifter. I viss utsträckning organiserades konsultföretag för att kommersiellt ta till vara dessa tjänstemäns kunnande. Men först kring åren 1966–67 – i anslutning till ett aktionsprogram gentemot de forna kolonierna – bildades sådana konsultbolag i större omfattning. Det skedde inte i första hand för att möta en växande efterfrågan utan för att skapa arbetstillfällen för övertalig kolonialpersonal. Dessa bolag kallas Sofrebolag (Société Francaise d'Etudes) och svarar i dag för 1/4 av den franska konsultexporten, ca 500 milj. Ffr.

Staten bidrog till bildandet på flera sätt. Dels sköt man till aktiekapital i varierande omfattning, dels lånade man på förmånliga villkor ut personal från myndigheterna till Sofrebolagen och gör så fortfarande.

I dag finns följande Sofrebolag:

- Sofretev – bedriver konsultverksamhet inom radio/tv-sektorn
- Sofrecom – delägt av PTT och arbetar med telekommunikationer
- Sofrelec – konsultfirma på elområdet
- Sofrepost – delägt av PTT för konsultverksamhet inom postområdet
- Sofreavia – konsultbolag inom luftfartsområdet
- Sofreavia-service – dotterbolag till Sofreavia för utredningar och projektledning
- Sofretu – konsultföretag inom metro- och tunnelbaneområdet
- Sofrerail – järnvägskonsulter
- Sofremines – konsulter inom mineralutvinning
- Sofregaz – konsulter inom gas

Förutom dessa finns ett stort antal andra bolag med hel- eller delstatligt ägande.

Ett mycket vanligt mönster för ägandet av de statliga konsultföretagen i Frankrike är att franska staten äger en minoritetspost som förvaltas av den ansvariga myndigheten inom området. Övriga ägare brukar vara banker, såväl privata, kooperativa som statliga. Ofta betonas att konsultföretagen är fristående från hårdvaruleverantörer, men genom ägarbankerna blir konsultinsatserna ett instrument för fransk exportindustri. Ett uttryck för att franska staten tillmäter konsultexporten betydelse är den några år gamla konsultenheten inom industriministeriet. Enheten har två huvuduppgifter. Dels skall den följa utvecklingen i branschen, dels skall den redovisa eventuella problem för regeringen och föreslå förändringar. En av enhetens aktuella uppgifter är att undersöka förutsättningarna för att i olika avseenden samordna verksamheten i de olika konsultbolagen.

Frankrikes biståndspolitik är enligt landets nuvarande president ett av instrumenten för att uppnå landets långsiktiga ekonomiska och politiska



mål. Därigenom kan den sägas ingå som ett led i det franska exportfrämjandet. Tekniskt bistånd via experter och konsulter är en del av biståndet. Med biståndsmedel finansieras franska tekniska rådgivare, placerade i biståndsmottagarländernas administration eller i internationella biståndsorganisationer. Biståndsmedel kan också användas för att finansiera förstudier, bundna till leveranser från franska konsultbolag. F.n. gäller detta för Frankrikes forna kolonier i Afrika, men man överväger enligt biståndsministeriet att utvidga systemet till att gälla allmänt. Biståndsfinansieringen motiveras av att dessa förstudier tjänar som beslutsunderlag för inriktningen av det finansiella biståndet. Konsultbolagen skall enligt sina mål vara ekonomiskt självbärande, och man poängterar från fransk sida att biståndsmedel inte specialdestineras till några konsultbolag.

Uppdrag i franska biståndsfinansierade projekt tycks utgöra en växande marknad för de franska konsultbolagen. Myndighetspersonal ställs till konsultbolagens förfogande på villkor som innebär att myndigheten endast kompenseras för direkta kostnader för den utlånade tjänstemannen.

Numera kan konsultföretagen utnyttja exportstödsystemet, som före 1977 var förbehållet hårdvaruleverantörer. Under 1979 pågick arbete med att anpassa reglerna i exportstödsystemet för att bättre tillgodose specifika problem vid konsultexport.

### 5.3 Nederländerna

Både nederländska företag och den statliga förvaltningen har en omfattande erfarenhet av verksamhet utanför moderlandet, framför allt i de forna holländska kolonierna.

Man har på holländsk sida funnit att tillkomsten av omfattande och komplicerade projekt i utlandet har ställt ökade krav på ett samlat utbud av skilda konsulttjänster. För att tillgodose denna typ av efterfrågan och för att åstadkomma en ökad samordning och konkurrensmässig kraftsamling, skapades redan 1951 en privatägd och privatstyrd stiftelse, NEDECO (Netherlands Engineering Consultants), med syfte att organisera konsultverksamhet utomlands.

Staten stödde bildandet av NEDECO men bidrog ej med finansiellt stöd. Inom NEDECO:s ram verkar i dag ett 25-tal oberoende konsultföretag, i vilka sammanlagt ca 4 000 personer är verksamma. De i NEDECO-gruppen ingående konsultföretagen arbetar i ett 70-tal länder. Omsättningen för projekt utanför Europa och Nordamerika uppgick 1978 till drygt 200 milj. svenska kr. Detta motsvarar uppskattningsvis 75–80 % av den totala exporten av konsulttjänster från Nederländerna. Från NEDECO:s ursprungliga inriktning på vattenbyggnad har verksamheten utvidgats via transportsystem till alla industrigrenar samt till ekonomi och administration. Medlemsföretagen har möjlighet att på utlandsmarknaden agera antingen genom NEDECO eller i eget namn. Vilket alternativ som väljs avgörs från fall till fall beroende på vad som anses lämpligt ur marknadssynpunkt. NEDECO arbetar i huvudsak genom sina medlemsföretag men har också en fast stab.

Den statliga sektorn har hittills inte i någon större utsträckning engagerat



sig som tjänsteexportör. Det enda statliga konsultbolag som säljer tjänster utomlands är de nederländska järnvägarnas bolag, Railplan. Railplan har hittills haft en begränsad verksamhet. Inte heller de privata konsultbolagen har annat än i liten omfattning utnyttjat tjänster från den statliga sektorn för arbete i utlandet. NEDECO har dock ett visst samarbete med några offentliga forskningsinstitutioner. Regeringen har också gett NEDECO möjlighet att anlita experter i den statliga förvaltningen, när expertis inte finns att tillgå på annat håll. Expertis tas särskilt från Rijkswaterstaat (huvudansvarig myndighet för allt statligt byggande och konstruktionsarbete på vattenbyggnadsområdet). Mellan NEDECO och Rijkswaterstaat finns en överenskommelse, sanktionerad av regeringen, som ger NEDECO ensamrätt att hyra in myndighetspersonal för utlandsuppdrag. Inlåningen av personal från Rijkswaterstaat är totalt sett liten och motsvarar endast 0,2 % av NEDECO:s samlade omslutning.

Det holländska biståndet svarar för 10–15 % av konsultföretagens totala utlandsfakturer. Förutom det bilaterala biståndet spelar de multilaterala biståndsorganen en central roll, inte minst European Development Fund som betraktas som en skyddad marknad. Mottagarländernas egna förvaltningar står också i vissa fall som köpare av tjänster.

Regeringen tycks nu ägna allt större uppmärksamhet åt konsultföretagens roll i det totala exportarbetet. Inom ekonomiministeriet har man börjat tillämpa ett system för stöd till holländska företag som möter osund konkurrens från andra länder.

Sammanfattningsvis kan konstateras att statliga tjänster utnyttjas i relativt liten utsträckning i samband med holländsk export, men insatserna sker på nyckelområden där den statliga sektorn har ett unikt kunnande. Med något undantag säljs ej det statliga kunnandet via statliga bolag utan ställs till förfogande för de privata konsultbolagen. En utredning liknande den svenska konsultexportutredningen studerar sedan våren 1979 hur kunnandet i den statliga sektorn skall utnyttjas i exportarbetet. Det är möjligt att den kommer att leda till en aktivering av den statliga sektorn i framtiden, inte minst i samband med en ökad systemexport.

## 5.4 Irland

Den totala tjänsteexporten från Irland uppgick 1978 till ca 200 milj. svenska kr. vilket utgör 0,9 % av den samlade exporten. Tjänsteexporten kom i gång först i mitten av 70-talet. Alltsedan starten har den statliga sektorn haft en framträdande plats i detta sammanhang. En väsentlig orsak är att den statliga sektorn är förhållandevis stor i Irland (den sysselsätter f.n. 70 000 personer) och verksam på många samhällsområden. En annan är att ansvaret för att genomföra irländska bilaterala biståndsinsatser till stor del lagts på statliga institutioner. De statliga organen har därigenom fått möjlighet att exportera sitt kunnande och har samtidigt fått marknadskunskap och referensobjekt som är av värde för fortsatta försäljningsansträngningar.

På initiativ av några statliga myndigheter bildades 1975 samarbetsorganisationen State Agencies Development Cooperation Organisation



(DEVCO), med syfte att fungera som samverkansorgan för statliga tjänsteexportörer. DEVCO har i dag drygt trettio medlemmar, som alla är statliga myndigheter eller statsunderstödda institutioner. Dessa organs internationella verksamhet har i vissa fall en betoning på bistånd och i andra en mer kommersiell inriktning. Allmänt sett har den kommersiella inriktningen fått ökad tyngd under senare år.

DEVCO:s högsta beslutande instans är ett råd med representanter för samtliga medlemmar. Kansliet, som formellt har karaktären av ett handelsbolag, finansieras i allt väsentligt av medlemsavgifter. Den direkta tjänsteförsäljningen sker emellertid till övervägande del hos medlemsorganisationerna. Elva av dessa har fast anställda personer som på heltid är engagerade i internationell uppdragsverksamhet. Oftast bedrivs denna verksamhet inom ramen för särskilda enheter vid myndigheterna. Dessa enheter sätts från en person och uppåt, med ett genomsnitt på tre–fyra anställda. För uppdrag i andra länder utnyttjas också personal från resp. basorganisation. De organisationer som har särskilda enheter för tjänsteexport svarar oftast själva för marknadsföring, kontraktstecknande, genomförande, m.m. Till denna kategori hör Electricity Supply Board, Aer Lingus, Agricultural Institute, Irish Export Board, Industrial Development Authority, m.fl.

DEVCO-kansliet, å sin sida, arbetar i huvudsak för de medlemmar som ännu inte har egna resurser för marknadsföring och försäljning. Kansliet har följande fyra huvuduppgifter:

- marknadsföra DEVCO-organens tjänster.
- stimulera medlemsorganisationerna att mer aktivt sälja tjänster.
- i vissa fall stå som kontraktstecknare gentemot kunder.
- forum för erfarenhetsutbyte mellan medlemmarna.

DEVCO-organens samlade omslutning uppgick 1978 till uppskattningsvis 125 milj. svenska kr., vilket innebär mer än en fördubbling på två år. Av den samlade omslutningen svarade Aer Lingus och Electrical Supply Board för närmare 95 %. I samtliga fall bedrevs verksamheten på åtminstone kostnadstäckningsbasis.

Det irländska biståndet har hittills varit centralt för den irländska tjänsteexporten. Alla tecken tyder på att så kommer att bli fallet även framöver. Biståndsanslagen har ökat kraftigt på senare år, mellan 1978 och 1979 med 38 %. Den största ökningen – 66 % – låg på det bilaterala biståndsprogrammet som i allt väsentligt används för personalinsatser från Irland.

Utlandsförsäljningen av tjänster från den statliga sektorn i Irland har expanderat kraftigt på kort tid. Möjligheterna att ytterligare utveckla tjänsteexporten volymmässigt bedöms i de ansvariga ministerierna som mycket gynnsam. Det väsentligaste hindret för expansion ligger i tillgången på kompetenta personer för utlandsuppdrag. DEVCO som organisation har haft sin viktigaste uppgift i att stimulera ännu inte aktiva tjänsteförsäljare att gå ut på den internationella marknaden. Denna inriktning av arbetet torde komma att accentueras i takt med att fler medlemsorganisationer får resurser att på egen hand marknadsföra och försälja sina tjänster.



## 5.5 Danmark

Den danska konsultexporten har byggts upp under det senaste decenniet, och exporten utgör i dag 33 % av de danska privata konsultfirmornas totala omsättning. Ett viktigt motiv för exportsatsningen har varit den vikande inhemska marknaden under 70-talet, speciellt för byggnads- och anläggningsuppdrag. Ett annat motiv är att man anser sig ligga långt framme internationellt, speciellt beträffande rationella projekterings- och byggmetoder, och därför kan hävda sig väl i konkurrensen.

I Danmark har det aldrig varit aktuellt att den statliga sektorn på egen hand systematiskt skulle sälja sitt kunnande utomlands. Det beror bl.a. på att systemet med statlig uppdragsverksamhet inte finns i dansk förvaltningstradition. Under de senaste åren, då exporten av system bestående av hård- och mjukvara i samma leverans har ökat, har emellertid frågan om hur det statliga kunnandet skall kunna utnyttjas i exportverksamheten kommit i blickfånget.

Den vanligaste modellen för statliga tjänstemäns deltagande i exporten är att dessa får tjänstledigt för att medverka i de privata danska konsultföretagens utlandsuppdrag. Inom det danska vägverket, som är ett av de statliga organ vars specialister oftast anlitas för utlandsuppdrag, ges sådan tjänstledighet för perioder upp till ett år. Som kompensation anskaffar konsultföretaget som regel en vikarie för den tjänstledige specialisten.

I samband med en ökad dansk satsning på systemexport har emellertid statliga organ i enskilda fall gått in som samarbetspart i systemleveranser. Några exempel kan nämnas:

- Ingenjörgruppen CONDANE har i samarbete med den danska civilförsvarsstyrelsen projekterat ett civilförsvarssystem till Saudiarabien.
- Indaco International Cooperation m.fl. har i samarbete med Teknologisk Institut i Köpenhamn fått kontrakt på den första i en serie av tekniska skolor i Algeriet.
- Det statliga Sjövärnets har samarbetat med Skeppsvarvsföreningen om ett totalt system för fiskeriinspektion, omfattande uppbyggnad av organisation, träning av personal och leverans av inspektionsfartyg.
- Ingenjörfirman Crone och Koch har fått experthjälp från Post- och Telegrafverket för export av postutdelningssystem till bl.a. Libanon och Grekland.
- Flera danska ingenjörfirmor har i samband med organisering av underhållssystem för vägar i bl.a. Nigeria fått hjälp från det danska vägverket.

Det danska biståndsorganet DANIDA är en viktig kund för de danska privata konsultföretagen. För budgetåret 1978/79 uppgick det danska biståndet till ca 2,3 miljarder danska kr., varav 50 % var bilateralt. Av detta var den ena hälften obundet projektbistånd, medan den andra hälften utgick i form av statslån med ett gåvoelement på 90 %. Denna del var bunden till inköp av varor och tjänster i Danmark. I Danmark finns inga statliga förordningar som reglerar de statsanställdas möjligheter till tjänstledighet för biståndsuppdrag.

Under 1979 arbetade en utredning med representanter för utrikes- och



finansministeriet med att studera de principiella problemen kring statlig medverkan i systemexporten och lämna förslag till organisatoriska lösningar. Ett resultat av detta arbete blir troligen att en särskild enhet bildas inom danska UD:s handelsavdelning med uppgift att samordna systemexport med statlig medverkan samt att medverka i marknadsföringen av sådana projekt. Det blir som regel de statliga myndigheterna själva som får avgöra i vad mån de kan avvara personal till de privata företagen som har det direkta exportansvaret. Någon egen marknadsföring av de statliga tjänsterna och systemen är inte aktuell.

I samband med en intensifierad systemexport blir det också aktuellt med en utvidgning av det system för anbuds-kostnadsstöd som finns i Danmark sedan 1975. Det totala stödanslaget uppgår f.n. till 10 milj. danska kronor per år. Varu- och tjänsteexporterande företag kan få villkorliga lån motsvarande 45 % av anbuds-kostnaderna.

## 5.6 Norge

En av handelsdepartementet tillsatt arbetsgrupp för att undersöka förutsättningarna för export av tjänster och system från den offentliga sektorn i Norge avlämnade sin rapport i början av 1980.

Arbetsgruppen konstaterar att det inom den offentliga förvaltningen finns en kommersiellt intressant kompetens. Denna bör kunna exporteras eller ställas till norskt näringslivs förfogande i dess exportarbete. Förutsättningen är att sådan export inte skall innebära någon ekonomisk avtappning för den offentliga sektorn utöver vad som kan uppstå som en följd av allmän kommersiell och politisk risk vid export. Gruppen konstaterar vidare att det är rimligt att anta att en ökad export av offentliga tjänster och system positivt kommer att påverka annan norsk export.

När det gäller möjliga organisationsformer för den offentliga tjänsteexporten konstateras att utgångspunkten måste vara att förvaltningen först och främst skall lösa förvaltningsuppgifter i Norge. Dessa uppgifter får inte åsidosättas för ett engagemang i exportverksamhet. Den offentliga sektorn skall bara engagera sig i exportprojekt när detta kan antas bidra till att öka det norska näringslivets exportmöjligheter. Målet är således inte att direkt öka statens intäkter.

Arbetsgruppen framför ett antal förslag. Bl.a. föreslås en närmare kartläggning av vilken kompetens och vilka system av kommersiellt intresse som finns i den offentliga förvaltningen. Man föreslår att en broschyr utarbetas som presenterar intressanta tjänster och system. Regler och bestämmelser bör läggas till rätta för att den offentliga sektorn skall kunna ställa sina tjänster till näringslivets disposition mot betalning. Varje enskild myndighet bör besluta om den skall ställa sina resurser till näringslivets förfogande i ett konkret projekt, föreslås det vidare.

När det gäller prissättningen föreslår arbetsgruppen att staten skall ta betalt enbart för sina extrakostnader när tjänster ställs till det norska näringslivets förfogande. Om export av offentliga tjänster kan förväntas ge betydande exportmöjligheter för norsk industri bör dock tjänsterna kunna tillhandahållas näringslivet kostnadsfritt.



## 5.7 Finland

En kommission för export av offentligt kunnande lade våren 1980 fram sitt betänkande.

Kommissionen konstaterar att det inom flera områden av den offentliga förvaltningen i Finland finns ett mångsidigt och högklassigt kunnande, som t.v. endast i synnerligen begränsad utsträckning utnyttjas i exportsyfte. Kommissionen anser det därför vara viktigt att man aktivt utvecklar exporten av offentligt kunnande. Målet för detta utvecklingsarbete bör vara att stödja och komplettera konsultexport och övrig export samt att utveckla en samverkan mellan dessa i syfte att öka landets exportintäkter och förstärka konkurrenskraften på exportmarknaderna. Kommissionen anser vidare att man vid export av offentligt kunnande bör beakta Finlands utlandspolitik så att denna export anpassas till utvecklingssamarbetet.

Enligt kommissionens uppfattning bör man i varje fall till en början koncentrera den offentliga tjänsteexporten till sådana länder och fackområden, som är föremål för finska exportörers särskilda exportansträngningar. Hit hör länder med vilka Finland har avtal om industriellt, tekniskt, vetenskapligt och ekonomiskt samarbete och länder med vilka Finland har ett utvecklingssamarbete.

Exporten av offentligt kunnande kan enligt kommissionens bedömning förväntas ha sin tyngdpunkt inom följande sakområden:

- energiteknologi
- administrativa ADB-system
- kartläggning
- transport och trafik
- jord- och skogsbruk
- undervisningsväsende
- hälsovård
- kommunikation
- forsknings- och utvecklingsverksamhet
- vattenförsörjning
- samhälls- och ekonomiplanering.

Kommissionen har även studerat problem och hinder för export av offentligt kunnande och anvisar vissa förslag till lösningar. Hur statsanställd personal skall lösgöras för exportuppdrag är ett av problemen. Därför föreslås att direktiv utarbetas om beviljande av tjänstledighet för statsanställd personal, som för en bestämd tid lösgörs från ordinarie uppgifter för att handha exportuppgifter. Ett annat betydande problem är finansierings- och garantifrågorna. Ett statlig anslag föreslås för att stärka ämbetsverkens och institutionernas finansiella ställning inför en exportverksamhet och skapa förutsättningar för en exportverksamhet i myndighetsform. För att möjliggöra ett statliga deltagande i eventuella bolag för export av offentligt kunnande föreslår kommissionen att medel reserveras för aktietecknande i sådana bolag och att bolagens finansieringsbehov och behov av säkerheter tryggas. Kommissionen föreslår vidare ett särskilt anslag för att anordna behövlig utbildning för den statsanställda personal som medverkar i exportprojekt. Kommissionen har nämligen konstaterat att den

statsanställda personalen delvis saknar tillräcklig beredskap för att handha exportuppdrag.

Kommissionen har övervägt två huvudalternativ för hur exporten av offentligt kunnande skall organiseras: en centraliserad modell som innebär att exporten i princip skulle handhas av en enda exportenhet och en decentraliserad modell, enligt vilken exporten organiseras särskilt inom olika fackområden med beaktande av varje fackområdes särskilda kännetecken och behov. Kommissionen rekommenderar den decentraliserade modellen, bl.a. därför att denna ger möjlighet till smidig anpassning till förändringar på den internationella marknaden.

Exportverksamheten bör kunna ske i olika verksamhetsformer. Dessa bör kunna tillämpas parallellt inom ramen för den decentraliserade organisationsmodellen och i det enskilda fallet väljas med utgångspunkt i olika myndigheters och organisationers möjligheter och förutsättningar att delta i export på kommersiell basis. Följande verksamhetsformer föreslås kunna tillämpas:

- En i statlig tjänst varande person lösgörs för en bestämd tid för exportuppdrag.
- Exportverksamheten sköts inom myndighetsorganisationens ram.
- Särskilda bolag grundas för exportverksamheten.
- Exportverksamheten läggs på ett enskilt konsult- eller industriföretag.

Kommissionen föreslår att allmänna föreskrifter utfärdas om de principer, förfaringssätt och verksamhetsformer som bör följas vid exportverksamhet av detta slag samt att varje ämbetsverk och institution utser en kontaktperson som svarar för exportfrågorna.

Enligt kommissionens uppfattning förutsätter ämbetsverkens och institutionernas exportverksamhet en koordinering på central förvaltningsnivå. Dessa koordineringsuppgifter bör enligt kommissionens förslag handhas av handels- och industriministeriet. Dessutom föreslås inrättandet av en arbetsgrupp under detta ministerium. Denna arbetsgrupp för export av offentligt kunnande skall ha en rådgivande funktion och bestå av representanter för administration och näringsliv.

För att effektivisera marknadsbevakning och marknadsföring föreslår kommissionen ett antal åtgärder. Sålunda föreslås att informationsverksamheten till Finlands beskickningar, handelssekreterarkontor och industrisekreterare effektiviseras och att dessas projektövervakningsdirektiv ändras. Vidare föreslås att ett samarbete byggs ut med finska konsult- och industriföretag. Kommissionen anser också att ämbetsverken och institutionerna bör ges närmare direktiv och nödvändiga resurser för att kunna följa med den internationella utvecklingen inom resp. fackområde. Ämbetsverken och institutionerna bör även överväga närmare samarbete med Finlands Utrikeshandelsförbunds exportsamarbetsgrupper och medverkan i förbundets projektövervakning.



## 5.8 Jämförande sammanfattning

Som framgår av redogörelsen i det föregående har på senare år gjorts ansträngningar i ett flertal länder för att mer aktivt utnyttja resurserna och kompetensen i den offentliga sektorn i exportsammanhang. Det sätt på vilket det sker, liksom omfattningen, skiftar dock från land till land.

### 5.8.1 *Den statliga tjänsteexportens roll*

I de studerade länderna har man valt att utnyttja den offentliga sektorns resurser i exportarbetet på i princip två skilda sätt.

Den första modellen, som valts i Frankrike och Irland och föreslås i Finland, innebär att de statliga organen eller deras hel- eller delägda dotterbolag fungerar som exportaktörer i den meningen att de på egen hand eller i samarbete med exportindustrin aktivt för ut den statliga sektorns kunnande till marknaden.

Den andra modellen – mer eller mindre utpräglad i Västtyskland, Nederländerna, Norge och Danmark – består i att de statliga myndigheterna ställer resurser i en eller annan form till exportföretagens förfogande. Däremot agerar de inte själva, annat än undantagsvis, som självständiga exportförsäljare.

### 5.8.2 *Biståndets roll*

I samtliga studerade länder är den bilaterala biståndsverksamheten en viktig avnämare för den statliga tjänsteexporten. Frankrike och Västtyskland tycks i realiteten ha bundit det tekniska biståndet till leveranser från inhemska konsulter. Individuellt rekryterade experter från den statliga sektorn är viktiga inslag i det tekniska biståndet i samtliga länder. I Frankrike finns möjligheter att i exportfrämjande syfte med biståndsmedel finansiera förstudier av projekt i biståndsmottagarländerna i Afrika. Frankrike och Västtyskland utnyttjar biståndsbudgeten för finansiering av centralt placerade experter i mottagarländernas administrationer, liksom i internationella utvecklingsorgan.

### 5.8.3 *Tjänsteexporten som exportfrämjande medel*

I samtliga de studerade länderna framhålls såväl de statliga som de privata konsulternas roll som vägröjare för annan export. I vissa länder (t.ex. Västtyskland och Frankrike) sker en mer direkt bindning mellan tjänsteleveranser och efterföljande export av varor och utrustning. I länder som Nederländerna och Danmark förefaller konsulterna arbeta på en mer oberoende basis i förhållande till hårdvaruleverantörerna, varför vägröjareffekterna är mer indirekta till sin karaktär. Den irländska exportindustrin är ännu tämligen outvecklad. De irländska konsulternas insatser utomlands får därför sällan effekter för övrig irländsk export.

#### 5.8.4 Lönsamhetsaspekter

I de fall då statliga myndigheter eller hel- eller delstatliga bolag själva fungerar som exportaktörer och arbetar på en utländsk marknad drivs verksamheten i de olika länderna oftast med krav på lönsamhet. I de fall statliga myndigheter fyller en mer passiv roll genom att ställa sina resurser till exportföretagens förfogande sker detta däremot utan krav på lönsamhet för myndigheternas del. Myndigheterna torde dock i flertalet fall få täckning för sina direkta kostnader, exempelvis genom att exportföretaget ställer vikarier till förfogande. I Norge har emellertid ett mer långtgående förslag framförts. Enligt detta skall de statliga myndigheterna gratis kunna ställa sina tjänster till näringslivets förfogande, om det aktuella projektet väntas ge avsevärda exportmöjligheter för norsk industri.



### III Utredningens överväganden och förslag

---

## 6 Verksamhetens inriktning

Utgångspunkten för utredningens diskussion om den framtida statliga tjänsteexporten anges i detta kapitel. Kapitlet behandlar vilken allmän inriktning verksamheten bör ha och tar dessutom upp vissa principiella frågor. Det ligger till grund för efterföljande kapitel som innehåller förslag till åtgärder för att underlätta tjänsteexport i myndighetsform (kapitel 7) resp. ställningstaganden till verksamhetens organisation och arbetsformer (kapitel 8).

En bakgrund till dessa överväganden och förslag ges i det inledande avsnittet nedan. Utredningen redovisar där sin allmänna bedömning av den statliga tjänsteexportens förutsättningar och därmed av vilken omfattning den kan förväntas få.

### 6.1 Den statliga tjänsteexportens förutsättningar

#### 6.1.1 *Internationell erfarenhet och kommersiell kompetens*

De statliga myndigheterna har i allt väsentligt sina uppgifter inom landets gränser och arbetar i många fall på icke marknadsmässiga villkor. Av detta följer att man – trots den kunskap som finns om resp. sakområde – får räkna med betydande brister i förutsättningarna för en framgångsrik tjänsteexport.

Självfallet skiftar förhållandena inom olika delar av den statliga sektorn, men enligt utredningens uppfattning kan man på ett generellt plan peka på följande väsentliga svagheter:

- bristande internationell erfarenhet,
- otillräcklig kommersiell inriktning,
- outvecklad "entreprenöranda".
- otillräckliga språkkunskaper.

Vad beträffar utlandserfarenheten har utredningen i kapitel 3 redovisat den hittillsvarande tjänsteexporten och de kontakter av intresse i övrigt som den statliga sektorn har med utlandet. Av redogörelsen framgår att kontakter förekommer i många former och på många plan. Inom vissa myndigheter har man successivt byggt upp en betydande tjänsteexport, inom andra är den obetydlig trots en stor kader av internationellt erfarna tjänstemän. Man bör också nämna att kraven på internationell erfarenhet rimligt-



vis inte behöver vara lika stora om exporten är "hemmabaserad", dvs. om den avser provningsuppdrag m.m. som utförs i Sverige för utländska kunders räkning. Trots detta blir den allmänna bedömningen att den internationella erfarenheten i den statliga sektorn är otillräcklig och i dagsläget begränsar förutsättningarna för en brett upplagd tjänsteexport. Ett svår-gripbart och svårlöst, men avgörande problem är bristen på kunskap om de potentiella kundernas behov och efterfrågan och om deras kulturella och andra förhållanden. Sådan kunskap är angelägen om tjänsteexporten skall bli framgångsrik på sikt. Den påverkar såväl marknadsföring och försäljning som möjligheterna att anpassa tjänsterna till kundernas speciella förutsättningar.

Bristen på kommersiell inriktning är påtaglig. Omkring hälften av de statliga myndigheterna får sin verksamhet helt finansierad med anslag. Av de återstående myndigheterna finansieras vissa helt med taxor och avgifter, medan den övervägande delen får sin verksamhet finansierad med både anslag och uppdragsintäkter. Även om de helt eller delvis anslagsfinansierade myndigheterna ofta är marknadsorienterade, i den meningen att avnämarnas behov och önskemål är styrande för verksamheten, har de ingen eller ringa erfarenhet av att arbeta på kommersiella villkor på en marknad. Därav följer att de ofta saknar tillräckliga kunskaper i frågor som är centrala för affärsverksamhet, t.ex. marknadsföring och kalkylering. Men förutom bristande kunskaper om olika tekniker finns också ett mer djupgående problem. Eftersom myndigheternas uppgifter ofta är att förvalta, utreda, osv. men inte att bedriva affärsverksamhet, är affärsverksamhet med dess speciella villkor i form av risktagande m.m. i många fall artfrämmande. Myndigheterna har ingen affästradition och saknar tillräckliga incitament för att bedriva affärsverksamhet.

Att verksamheten inte är tillräckligt kommersiellt inriktad och att incitamenten för affärsverksamhet är svaga är en av orsakerna till att vad som kan kallas entreprenörandan är outvecklad i statliga myndigheter. Myndigheternas uppgift är inte att utveckla affärsverksamhet och följaktligen rekryteras inte heller personal med sådant intresse.

Bland svagheter bör också nämnas språkkunskaperna. De är säkerligen relativt goda i myndighetssektorn jämfört med stora delar av näringslivet men ändå otillräckliga och i varje fall inte anpassade till de krav som en kommersiell verksamhet ställer. Få personer behärskar andra arbetsspråk än engelska, vilket givetvis starkt begränsar den krets av länder som kan komma i fråga för tjänsteexport.

I viss utsträckning är det möjligt att råda bot på denna typ av svagheter. En möjlig framkomstväg är organiserade utbildnings- och förberedelseinsatser av olika slag.

Både kunder och erfarna tjänsteexportörer betonar nödvändigheten av att den personal som skall utföra utlandsuppdrag får utbildning. Det gäller inte minst språkutbildning. Tjänsteexportörer med något av de stora världsspråken som modersmål har en klar konkurrensfördel gentemot svenska leverantörer. Det är säkerligen en av förklaringarna till engelsmäns, nordamerikaners och fransmäns framgångar på konsultmarknaden. En konkret illustration är att Världsbanken inom sitt program för stöd till mindre och medelstor industri fäster så stor vikt vid språket och utform-



ningen i avrapporteringen att man i 3/4 av uppdragen anlitar engelskspråkiga konsulter. För att sälja tjänster och system och sedan genomföra leveransen räcker det inte bara med att nödortfött kunna klara språket. Det gäller att kunna argumentera diskutera, förhandla, träffa avtal och utbilda på språket. Brister i språkkunskaper kan både försvåra och fördyra svensk tjänsteexport. För att denna inte skall bli ensidigt inriktad mot den engelskspråkiga världen behövs åtgärder för att höja språkberedskapen i de romanska språken. Vidare bör beaktas att u-länderna lägger ökad vikt vid inhemska språk. I t.ex. arabvärlden tränger nu arabiskan alltmer undan de gamla kolonialspråken engelska och franska. Goda kunskaper i inhemska språk är också ofta nyckeln till en bättre förståelse för det land och den kultur man vistas i.

En ingående kännedom om mottagarlandets politiska, ekonomiska och sociala struktur och om människornas villkor och administrationens funktionssätt är förutsättningar för att utsänd svensk personal skall kunna sätta sig in i förhållandena på plats. Denna typ av kunskap kan åtminstone delvis förmedlas genom utbildningsinsatser, liksom kunskaper om landets geografi, historia och kultur.

Många gånger behöver tjänsteexportörerna dessutom vidareutbildas inom sitt fack inför ett speciellt uppdrag. Det är ofta svårt för en konsult att föreslå genomförbara goda lösningar om han inte äger ingående kännedom om de tekniska normer som gäller i uppdragslandet. Dessa normer har ofta sitt ursprung i de internationella normer som en tidigare kolonialmakt infört. Det finns åtskilliga exempel på konsultuppdrag som misslyckats just på grund av att personalens förberedande utbildning varit bristfällig eller ingen alls. En anledning till dessa brister kan vara oklarhet om vem som skall bekosta utbildningen, en annan att kunderna ofta önskar så snabb leverans att någon omfattande utbildning inte hinns med.

I dag saknas ett utbildningsutbud som kan tillgodose dessa krav och som är tillräckligt flexibelt och lätt tillgängligt. På vissa områden finns utbildning, och den ligger på ett flertal händer. SIDA bedriver sedan många år organiserad förberedelseutbildning för svensk biståndspersonal. I viss omfattning har också personal från enskilda organisationer, företag och statliga institutioner kunnat delta. Utbildning i olika kommersiella frågor som kan vara av intresse för statliga tjänsteexportörer arrangeras av ett flertal utbildningsinstitut. Även universitet och högskolor har ett utbud som är av intresse i detta sammanhang.

En särskild utredning, u-landsutbildningsutredningen (Dir. 1979:53), har till uppgift att föreslå åtgärder för en förbättrad förberedelseutbildning inför u-landstjänst. Den skall bl.a. ta hänsyn till det framtida behovet av utbildningsinsatser i företag och organisationer som arbetar i biståndsländer. Den bör också närmare överväga vem som skall finansiera utbildningen, framgår det av direktiven. Utredningen förutses utmynna i förslag till utbildningsinsatser som bl.a. vänder sig till konsulter och andra tjänsteexportörer.

Organiserade utbildningsinsatser är värdefulla för att höja kompetensen på vissa avgränsade områden men trots allt inte tillräckliga för att få till stånd grundläggande förändringar. För att tillägna sig nödvändiga internationella erfarenheter och kommersiella kunskaper är man i stor utsträck-



ning hänvisad till eget praktiskt arbete, till att steg för steg lära av egna framgångar och misslyckanden. Det kan innebära att oerfarna tjänsteexportörer inledningsvis ägnar sig åt underleveranser till svenska företag som agerar på utlandsmarknaden, för att efter hand börja agera mer självständigt på marknaden. En snabbare och säkrare väg till den erforderliga kompetensen kan vara att utifrån knyta personer med kommersiell internationell erfarenhet till en tjänsteexporterande myndighet eller till ett tjänsteexporterande bolag. En annan möjlighet är att i en eller annan form samarbeta med redan etablerade exportörer inom t.ex. konsultbranschen. Lantmäteriverkets diskussioner med Sweco om ett samarbetsavtal kan få illustrera det strategivalet.

### 6.1.2 *Kapacitet och leveransberedskap*

Huruvida myndigheterna har kapacitet för tjänsteexport är beroende av ett antal faktorer, i första hand av vilka resurser som faktiskt finns tillgängliga i förhållande till de uppgifter som är ålagda utifrån men också av hur myndigheterna definierar sig egen roll.

Tidigare har redogjorts för några myndigheter som anser att de i dagsläget har en alltför ansträngd arbetssituation för att kunna ägna sig åt utlandsverksamhet, även om de bedömer att det finns en internationell marknad för deras tjänster. Förutsättningen för utlandsverksamhet är att de får ett tillskott av resurser. En annan faktor som kan hålla tillbaka intresset för mer omfattande utlandsuppdrag kan vara att man visserligen har kapacitet för att engagera sig i vissa uppdrag, men att resursbasen är alltför liten för att verksamheten skall få någon större omfattning.

De myndigheter som anser sig ha kapacitet att sälja tjänster utomlands kan ha det av flera skäl. I vissa fall har de stora säsongsvariationer i sin verksamhet och därför möjlighet och ett intresse av att under lågsäsong exportera tjänster. Vissa myndigheter förutser eller har hamnat i ett läge där verksamheten minskar och är intresserade av tjänsteexport för att t.ex. kunna bibehålla sin tekniska kompetens och utnyttja gjorda investeringar. I åter andra fall bedrivs myndigheternas verksamhet som helhet på marknadsmässiga villkor, något som gäller exempelvis förenade fabriksverken och statens skeppsprovninganstalt, och då är det inte fråga om en avvägning mellan myndighetsuppgifter och kommersiell utlandsverksamhet utan snarare om ett val på rent företagsekonomiska grunder.

Myndigheterna är sällan så uppbundna av utifrån kommande direktiv att de inte skulle ha möjlighet att prioritera mellan olika verksamheter. I det perspektivet kommer myndigheternas syn på sin egen roll och på tjänsteexporten i centrum. Vissa myndigheter med till synes begränsad kapacitet kan bedöma utlandsverksamhet som en så intressant verksamhet, t.ex. för att få till stånd ledarutveckling eller ökade uppdragsintäkter, att de gör en avvägning som ger tjänsteexporten möjligheter att utvecklas. Andra myndigheter kan i en liknande avvägningssituation komma till en annan slutsats. Myndigheternas ledning påverkar givetvis vilket resultat sådana avvägningar får. Det belyses av en konkret erfarenhet under utredningsarbetet. Vid en första kontakt med en myndighet var intresset från ledningens sida svalt till export av tjänster. Efter skifte på generaldirektörsposten



kom utredningen på nytt i kontakt med myndigheten. Myndighetens inställning var då avsevärt mycket positivare, liksom dess bedömning av förutsättningarna för att sälja tjänster till utlandet.

Mot bakgrund av vad som här redovisats är det ofta svårt att i objektiva termer klarlägga huruvida myndigheterna har tillgänglig kapacitet för tjänsteexport. Undantaget kan vara små myndigheter som bortfaller på grund av sina mycket begränsade resurser. I många fall är emellertid myndigheternas grundinställning till tjänsteexport av avgörande betydelse. Den slutsatsen gäller om det är fråga om att bedriva tjänsteexport i mindre skala. Om efterfrågan ökar och verksamheten växer, måste den självfallet tillföras ytterligare resurser. För att möjliggöra en sådan tillväxt är det angeläget att myndigheterna får frihet att i smidiga former knyta personal och andra resurser till sig utifrån i den takt som verksamhetens ekonomi tillåter.

### 6.1.3 Verksamhetens gränser

All verksamhet med internationell inriktning i den statliga sektorn kan och bör givetvis inte betraktas som tjänsteexport i den mening som diskuteras i detta betänkande. Eftersom vissa speciella krav enligt utredningsuppdraget, exempelvis krav på lönsamhet, bör läggas på denna verksamhet är det angeläget att gränserna så långt möjligt klarläggs. Därför behandlas i fortsättningen av detta avsnitt några gränsdragningsfrågor.

#### *Internationella myndighetskontakter*

Vissa myndigheter har aktiviteter utomlands som en del av sina instruktionsenliga uppgifter. Det kan vara fråga om att följa den internationella utvecklingen inom myndighetsområdet, att medverka i internationella fackorgan, att delta i symposier, m.m. Även om dessa verksamheter bedrivs på internationell botten, har de inget direkt med kommersiell uppdragsverksamhet att göra. Indirekt kan de ha det så till vida att internationella kontakter på kollegial nivå kan vara en effektiv inkörsport för kommersiell tjänsteexport.

Myndigheterna har emellertid också andra verksamheter med internationell inriktning. Det rör sig om utbyte av stipendiater, forsknings- och utvecklingssamarbete, erfarenhetsutbyte, m.m. Frågan är om denna typ av verksamheter bör bli föremål för en klarare kommersiell inriktning.

Något generellt och entydigt svar kan inte ges. En prövning måste göras i varje enskilt fall och då bör det internationella klimatet för att kommersialisera tjänsteutbytet inom området i fråga tillmätas stor vikt. Utredningens uppfattning är att viss försiktighet bör iaktas när det gäller att kommersialisera denna typ av tjänster. Inte sällan har tjänsterna good-willskapande och kanske också exportfrämjande effekter som är betydligt större än de inkomster de skulle inbringa om de prissattes.



### *Medverkan i biståndsverksamhet*

Genom att enskilda statstjänstemän har arbetat i internationella biståndsorgan och i biståndsländer har en betydande internationell erfarenhet efter hand samlats i den statliga sektorn. Oftast har engagemangen skett på individuell basis, så till vida att enskilda statstjänstemän tagit tjänstledigt för biståndsarbete.

Statsmakterna har ställt sig positiva till denna typ av insatser. Det återspeglas i den tidigare omnämnda förordningen (1975: 439) om rekrytering av biståndspersonal, m.m. Förordningen föreskriver bl.a. att statsmyndighet aktivt bör medverka till att biståndsverksamheten tillförs kvalificerad personal och att tjänsteman bör medges tjänstledighet för anställning inom biståndsverksamheten. Det är alltså inte fråga om tjänsteförsäljning.

Biståndsverksamheten kommer även fortsättningsvis att ha behov av enskilda personer som arbetar som experter i biståndsländerna. De regler som ovan redovisats är ägnade att underlätta rekryteringen av sådana personer. Med ett mycket snävt synsätt kan man befara att denna typ av biståndsinsatser kan komma i konflikt med exportförsäljning av tjänster från den statliga sektorn. Utredningens bedömning är emellertid att verksamheterna snarare kompletterar varandra genom att den samlade erfarenhetsbasen vidgas och fördjupas.

### *Myndigheternas ordinarie uppgifter*

Resurserna och kompetensen hos myndigheterna är den bas som stora delar av den statliga tjänsteexporten i dag bygger på, vare sig den bedrivs i myndighetsform eller bolagsform. En utgångspunkt för utredningen är att så bör vara fallet även i fortsättningen.

Med den utgångspunkten bör det påpekas att de statliga myndigheternas huvuduppgift är och kommer att förbli att inom sina resp. områden bedriva verksamhet enligt statsmakternas intentioner som de kommer till uttryck i beslut av riksdag och regering. Kommersiell verksamhet i utlandet är för det stora flertalet myndigheter – med undantag för vissa affärsverk och uppdragsfinansierade myndigheter utan egentliga myndighetsuppgifter – något som skiljer sig från den reguljära verksamheten. Myndigheterna har alltså i första hand sina uppgifter inom landets gränser och i den mån de i dag har aktiviteter i utlandet är dessa oftast av annan karaktär.

Som närmare utvecklas i kapitel 7 bör en myndighet i allmänhet ha någon form av godkännande från statsmakterna om den skall åta sig mer omfattande utlandsuppdrag.

Om en myndighet sålunda har fått godkännande att bedriva utlandsverksamhet blir tjänsteexporten likväl för myndighetens del en kompletterande uppgift. I flertalet fall kan den förväntas berika den övriga verksamheten på sätt som tidigare diskuterats (se avsnitt 2.3). Men det kan också uppstå situationer då tjänsteexporten kommer i konflikt med myndighetens primära uppgifter. Risken torde vara störst när tjänsteexporten är i ett uppbyggnadsskede. Problemen kan t.ex. bestå i att vissa personer samtidigt efterfrågas för flera centrala uppgifter. Sådana konflikter kan uppstå vare sig utlandsverksamhet bedrivs i myndighetsform eller i exempelvis ett när-



stående bolag, till vilket personal utlånas. I den senare verksamhetsformen bör dock möjligheterna att finna lösningar på sådana konflikter vara större. Vid en avvägning mellan olika intressen måste varje verksledning prioritera de uppgifter som regering och riksdag specifikt ålagt myndigheten.

#### 6.1.4 Allmän bedömning

Med en kraftig reservation för att förhållandena är mycket olikartade inom olika delsektorer kan utredningens allmänna bedömning av förutsättningarna för den statliga tjänsteexporten i korthet uttryckas på följande sätt.

Det finns en internationell marknadspotential för tjänster från statliga verk och myndigheter i Sverige. På många marknader är visserligen konkurrensen snedvriden genom att tjänster av olika skäl, främst politiska, säljs till subventionerade priser. Andra marknader är stängda om inte biståndsfinansiering är möjlig. Trots dessa inskränkningar finns en stor internationell marknad som fungerar på kommersiella villkor och som är intressant för oss.

Konkurrensen kan dock väntas öka under de närmaste åren. F.d. kolonialmakter som Frankrike och Storbritannien har redan en vittomfattande verksamhet. Såväl i våra nordiska grannländer som i andra västeuropeiska länder överväger man hur kunnandet i den statliga sektorn bättre skall kunna utnyttjas i exportsammanhang. Samtidigt erbjuder allt fler u-länder kvalificerade tjänster till konkurrenskraftiga priser.

Sverige har, jämfört med andra länder, både fördelar och nackdelar i konkurrensen på denna marknad. I många u-länder är vår internationella politiska profil en fördel. Bredden i den statliga tjänsteproduktionen och den svenska förvaltningens rykte om effektivitet och ansvar är andra positiva element i konkurrensbilden. Bland handikappen måste först och främst nämnas vårt kostnadsläge och vår internationella litenhet, såväl språkligt som politiskt. Utredningens samlade bedömning, varvid också erfarenheterna av hittillsvarande export vägts in, är att exporten av statliga tjänster kan utvecklas, på vissa områden i snabb takt.

Vad gäller utbudssidan kan konstateras att det hos myndigheterna finns en i huvudsak positiv inställning till att exportera tjänster i större skala och i mer planmässiga former. Detta är en nödvändig förutsättning för att en satsning på utlandsmarknaden skall bli framgångsrik.

Produktutbudet hos statliga verk och myndigheter karaktäriseras av bredd och mångfald. De tjänster som efterfrågas internationellt torde i flertalet fall också produceras i Sverige. En betydande svaghet utgör dock den småskalighet, som trots den statliga sektorns relativa storlek i vårt land, utmärker de statliga verken och myndigheterna. I små organisationer saknas resurser för större uppdrag och marknadsinsatser. Därtill kommer mindre möjlighet att flexibelt anpassa sig till skiftande efterfrågan.

Utbudssidan dras också med de kompetens- och kapacitetsproblem som behandlats i de föregående avsnitten. De kan i många fall övervinnas endast genom en successiv och tålmodig uppbyggnad av verksamheten.

Sammanfattningsvis kan sägas att för många statliga myndigheter är det ointressant att på egen hand bearbeta den internationella marknaden. Framför allt kommer de att finna det olönsamt. I den mån de över huvud



taget engagerar sig i tjänsteexport torde det bli fråga om att utföra tjänster åt SIDA och andra svenska biståndsorgan eller att fungera som underleverantörer till svenska konsulter och hårdvaruexportörer. För vissa myndigheter bjuder direktförsäljning till den internationella marknaden stora möjligheter. Swedtel är redan i dag Sveriges näst största konsult på den internationella marknaden. Det är osäkert hur många andra statliga tjänsteexportörer som kan bli lika framgångsrika som Swedtel. Antagligen är det fråga om några få. I gruppen närmast under, dvs. de myndigheter som har goda men inte lika goda marknadsförutsättningar som Swedtel, kan kanske en handfull myndigheter nå en volymmässigt intressant försäljning.

Av vad som sagts framgår att exporten av tjänster från statliga verk och myndigheter aldrig i sig kan bli en betydande del av svensk export. Där emot kan försäljning av statliga tjänster i kombination med hårdvara, särskilt i form av systemleveranser, ge resultat som är intressanta ur bytesbalanssynpunkt.

För att uppnå dessa positiva effekter på bytesbalansen krävs en avsevärd ansträngning, särskilt med tanke på den hårdnande internationella konkurrensen. Utredningens överväganden och förslag i det följande skall ses i det perspektivet.

## 6.2 Strategi för ökad tjänsteexport

En ökning av exporten av tjänster från den statliga sektorn kan uppnås på flera sätt. Renodlas resonemanget kan man tala om två huvudstrategier.

### 6.2.1 Aktiv eller passiv roll

Enligt den ena huvudstrategin marknadsför inte staten och de statliga myndigheterna aktivt sina tjänster. I den mån exportföretagen behöver utnyttja den statliga sektorns kompetens för att möta marknadens önskemål, har de möjlighet att låna in personal från myndigheterna för avgränsade uppgifter eller engagera myndigheternas resurser på annat sätt. Initiativet för exporten läggs helt på företagen och myndigheterna har en *passiv roll*. För att förverkliga denna huvudlinje behövs främst åtgärder som höjer kunskapen hos företagen om statsförvaltningens resurser och kompetens samt åtgärder i syfte att ändra regler m.m. i den statliga sektorn som i dag förhindrar eller försvårar företagens möjligheter att utnyttja denna. Det system som f.n. håller på att växa fram i Danmark är till stora delar exempel på denna strategi. I länder som Västtyskland och Nederländerna arbetar man efter en liknande handlingslinje, även om det där finns tendenser som tyder på att statsförvaltningen kan komma att få en mer aktiv roll.

Den andra och alternativa huvudstrategin innebär att statsförvaltningen får en *aktiv roll* som exportförsäljare av tjänster. Det statliga kunnandet förs målmedvetet ut till marknaden. Kunderna kan vara organ i andra länder men också svenska exportföretag och konsulter, SIDA, m.fl. Verksamheten bedrivs inom ramen för myndigheterna eller i särskilda för ändamålet bildade bolag. Praktiskt kan man tänka sig olika former av



samverkan med hårdvaruleverantörer samt olika ägararrangemang. I vissa fall kan det statliga kunnandet marknadsföras som en del av ett större utbud som också inrymmer varor och tjänster. Swedec International kan i detta avseende tas som exempel. I andra fall kan det statliga kunnandet marknadsföras separat eller i konsortier kring enskilda projekt. Man kan också tänka sig att statligt kunnande marknadsförs tillsammans med kunnande från t.ex. den privata, kommunala eller kooperativa sektorn inom ramen för en och samma organisation. Det system som sedan länge finns i Frankrike med de s.k. Sofre-bolagen är ett illustrativt exempel på denna strategi.

I Sverige kan man – i den mån man över huvud taget kan tala om aktiva val – se att olika delar av den statliga sektorn valt skilda strategier. Den inriktning som dominerar kännetecknas av aktiva ansträngningar för att föra ut det statliga kunnandet. Så är fallet när det gäller de s.k. Swedebolagen men också i fråga om vissa myndigheter som lantmäteriverket m.fl. Den andra huvudlinjen, dvs. en uttalad strävan att ställa resurser och kunnande till svensk industris förfogande i den mån denna efterfrågar det men inte agera i egen kapacitet, tycks inte vara så vanlig. Ett exempel är dock vägverket.

Styrande för utredningens överväganden och förslag är att få till stånd förändringar som leder till en totalt sett förbättrad svensk bytesbalans. Vilka åtgärder som bör vidtas på den statliga sidan bör med andra ord ses i ljuset av vad som bäst gynnar den samlade svenska exporten. Med den utgångspunkten har utredningen funnit övervägande skäl för att statsförvaltningen som huvudlinje bör söka fylla en aktiv roll som exportförsäljare av tjänster. De skäl som talar för en sådan inriktning är följande.

Utredningens undersökning av utbud och efterfrågan för de statliga tjänsterna ger som tidigare konstaterats vid handen att det finns kommersiella förutsättningar för en aktiv insats från den statliga sektorns sida. En målmedveten tjänsteförsäljning, anpassad till de speciella förutsättningarna i det enskilda fallet, bör alltså kunna drivas med rimliga krav på lönsamhet. Ett annat skäl är att de följeffekter som statlig tjänsteexport kan medföra – t.ex. att statlig medverkan ger good-will-effekter till förmån för annan export och att export av statliga tjänster kan ge positiva resultat för myndigheternas arbete i Sverige – uppnås bäst om den statliga sektorn spelar en aktiv roll som tjänsteförsäljare. Till detta bör läggas de synpunkter utredningen fått från företrädare för svensk exportindustri. Dessa bedömer att förutsättningarna för att myndigheterna skall kunna möta industrins krav, exempelvis vad beträffar leveransberedskap, förbättras om myndigheterna å sin sida är aktivt inriktade på kommersiell utlandsverksamhet. Industrin och förvaltningen arbetar då på mer likartade villkor än som annars vore fallet. Syftet med en strategi som tilldelar den statliga sektorn en roll som aktiv tjänsteförsäljare är alltså inte att konkurrera med den privata sektorn utan att på ett bättre sätt än hittills komplettera och samverka med denna sektor.

Det bör understrykas att utredningens ståndpunkt, innebärande att statsförvaltningen som tjänsteexportör bör välja en aktiv strategi, skall ses som en allmän riktningsskildring. Ambitionen och verksamhetsformerna måste självfallet anpassas till myndigheternas resurser och marknadsförutsättningarna.



### 6.2.2 *Huvudrag i en strategi för aktiv tjänsteexport*

Med utgångspunkt i de förutsättningar som den statliga tjänsteexporten i dag arbetar under kan ett antal krav eller principer för den framtida verksamheten formuleras.

#### *Marknadsorientering*

Ett bärande inslag i affärsidén för den statliga tjänsteexporten är att den så långt möjligt skall bygga på de resurser och den sakkunskap som redan finns i den statliga sektorn. Detta innebär dock inte att den skall bygga på ett direkt överförande av svenska system till utländska kunder. Framgångsrik affärsverksamhet, och detta torde inte minst gälla tjänsteförsäljning, kräver nämligen en medveten marknadsorientering.

Marknadsorienteringen innebär för det första att marknads och kundernas krav blir utgångspunkten för exporten, och att de tjänster som skall säljas anpassas till kraven. I vissa fall passar inte den egna kompetensen för de krav som marknaden ställer, men i andra fall finns förutsättningar att utveckla erforderlig kompetens, osv. Det bör påpekas att den statliga sektorn härvidlag till viss del skiljer sig från privata företag. Medan ett företag i princip har möjlighet att helt omorientera sin verksamhet till förändrade krav från marknaden, begränsas myndighetens handlingsutrymme av de uppgifter den har att fullgöra i Sverige. Detsamma gäller, fastän i mindre utsträckning, om man väljer att föra ut myndighetens kunnande via ett bolag. Den statliga sektorns handlingsutrymme är med andra ord mindre – men likväl betydande.

En marknadsorientering innebär för det andra att resurser målmedvetet avsätts för att bevaka och bearbeta marknaden. I dagsläget görs detta enbart inom vissa delar av den statliga sektorn, medan verksamheten på andra områden är av ad-hoc-karaktär: riktas förfrågningar till myndigheterna bedömer man från fall till fall om man har möjlighet att tillmötesgå dem. En ökad marknadsorientering i den statliga sektorns agerande, syftande till en planmässig export, skulle enligt utredningens bedömning förbättra förutsättningarna för tjänsteexporten i olika avseenden. Bl.a. skulle myndigheterna med större säkerhet kunna planera för en viss verksamhetsvolym i utlandsverksamheten och därigenom undvika eventuella konflikter med den ordinarie verksamheten. Vidare skulle den internationellt inriktade kompetensen kunna byggas upp mer målmedvetet, till gagn också för arbetet i Sverige.

#### *Nära anknytning till resursbasen*

En ökad marknadsorientering med möjligheter till ett slagkraftigt agerande på marknaden skulle i princip kunna uppnås inom ramen för en gemensam organisation. Men alltför långt driven kan en sådan strävan stå i strid med den tidigare nämnda ambitionen att bygga verksamheten på den tillgängliga resursbasen. Olika krav måste balanseras mot varandra. Utredningens uppfattning är att utlandsverksamheten bör ha nära anknytning till resursbasen. Det kan innebära en verksamhet bedriven i myndighetsform eller,



om den sker i bolagsform, i nära anslutning till myndigheterna.

Den nära anknytningen kan uppnås på olika sätt beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. Om en myndighet säljer tjänster till utlandet i eget namn genom att anlita den egna personalen för uppdragen finns ett nära samspel mellan tjänsteexporten och resursbasen på ett självklart sätt inbyggt i verksamheten. Inom vissa områden kan det vara lämpligt att flera myndigheter agerar tillsammans, lämpligen med någon av myndigheterna som ledande part. Även i detta fall finns den nära anknytningen inbyggd i verksamheten. Eventuellt kan den formaliseras i någon form av avtal mellan de samverkande myndigheterna. Bedrivs tjänsteexporten i bolag som spänner över en eller flera myndigheters kompetensområden är en kombination av åtgärder möjliga att vidta: ägandet kan utövas av någon myndighet, myndigheterna kan ha inflytande över bolaget genom styrelse-representation, bolaget kan teckna samarbetsavtal med myndigheterna i resursbasen, rekryteringen av personal till bolaget kan ske på ett sätt som tillgodoser intressena hos resursbasen, osv.

Följande tre centrala skäl talar för en nära anknytning av utlandsverksamheten till resursbasen.

För det första ökar därigenom förutsättningarna för ett fruktbarande växelspel mellan utlandsaktiviteterna och de ordinarie myndighetsuppgifterna. På det tekniska planet innebär växelspelet att innehållet i tjänsteexporten till stor del förutsätts hämtas från myndigheterna i Sverige. Skälet är att det är myndigheterna, snarare än fristående tjänsteexportörer, som har möjlighet att följa den tekniska utvecklingen inom resp. sakområde. Samtidigt kan man räkna med att tjänsteexporten ger ett återflöde av information och erfarenheter som är till gagn för verksamheten i Sverige. På det praktiska planet innebär växelspelet att tjänstemän i myndigheterna för avgränsade perioder frigörs för utlandsuppdrag. Detta kan innebära vissa administrativa och andra problem men kan å andra sidan leda till att kompetensen hos både individer och myndigheter höjs.

För det andra är marknadsföring och försäljning av tjänster på flera sätt nära förknippade med själva tjänsten. Eftersom en tjänst är immateriell och inte förverkligas förrän den utförs, får försäljaren en central roll genom att representera och synliggöra tjänsten; han måste inge trovärdighet, på ett initierat sätt informera om tjänstens innehåll, m.m. Förutsättningarna är härvidlag radikalt annorlunda än vid försäljning av t.ex. konsumentvaror där produkten är påtaglig. Eftersom en tjänst är svårgripbar händer det vidare ibland att kunden inte exakt kan ange vilket behov han egentligen vill ha tillgodosett. Då krävs att försäljaren kan hjälpa till med problemdefinitionen, vilket förutsätter att försäljaren har ingående kunskap om sakområdet. Marknadsföring, försäljning och utförande av tjänsten bör med andra ord vara nära kopplade till varandra. Den kopplingen uppnås om utlandsverksamheten har nära anknytning till resursbasen.

För det tredje, slutligen, behövs incitament för myndigheterna och deras anställda om tjänsteexporten skall bli framgångsrik. De bör med andra ord anse sig ha något att vinna på en sådan verksamhet. Sannolikheten för att så blir fallet ökar om de kan påverka utlandsverksamheten.



### *Flexibilitet*

Den existerande och potentiella marknaden för de tjänster som den statliga sektorn kan erbjuda är mångfacetterad. Kunderna kan vara såväl nationella som internationella biståndsorgan och andra organisationer, enskilda stater eller företag av olika slag. Tjänsternas sakinnehåll kan vara lika skiftande som den statliga sektorns olika verksamhetsgrenar. Tjänsterna kan efterfrågas både som integrerade delar av större system och i form av rena tjänster. På vissa områden representerar den statliga sektorn ett så djupt och brett kunnande att det efterfrågas i sig, på andra måste det ofta kompletteras med kunnande från andra samhällssektorer. En framgångsrik tjänsteförsäljning under dessa betingelser förutsätter stor flexibilitet på utbudssidan. Vad som krävs är beredskap och resurser att från olika såväl statliga som icke statliga organ snabbt kunna kombinera ihop ett tjänsteutbud som i varje enskilt fall möter beställarens önskemål.

#### Exempel:

I november 1975 fick rektorn vid Tekniska högskolan i Stockholm (KTH) telegram från vatten- och jordbruksministern i Saudiarabien med förfrågan om KTH:s intresse att diskutera och senare svara för ett utvecklingsprojekt – Water and Agriculture Development Studies – inom ett ca 380 000 km<sup>2</sup> stort område av landet. KTH uppfattade sig i detta läge vara ensam om att ha blivit tillfrågad. Skälet till intresset för just KTH var sannolikt dels Sveriges speciella kunnande när det gäller grundvattnen i hårda bergarter; berggrunden i Saudiarabien har ungefär samma beskaffenhet som den svenska, dels saudiarabiernas önskan att lägga uppdraget hos någon med statlig anknytning. En delegation från KTH besökte på saudiarabisk bekostnad det aktuella området. Då framkom att projektet borde komma igång snabbt, att det skulle drivas mycket intensivt under kort tid – tre år – och att det kunde uppskattas till omkring 40–60 milj. kr. totalt.

Efter besöket stod det klart att projektet skulle kräva ett närmare samarbete mellan ett antal svenska institutioner. Ett förslag till samarbetsorganisation utarbetades, bestående av KTH, Sveriges geologiska undersökning, lantmäteriverket, Sveriges lantbruksuniversitet och VBB som redan hade goda lokala kontakter i landet. Eftersom inte någon av de statliga institutionerna hade erfarenhet av denna typ av uppdrag fanns ingen handlingsberedskap vilket bidrog till att planeringsarbetet drog ut på tiden. I april 1976 kunde emellertid en svensk delegation med företrädare för de tilltänkta samarbetsorganen besöka Saudiarabien. Besöket ledde till att vissa förtydliganden om projektet kunde göras. I början av maj fick KTH en ny inbjudan att genomföra ett bantat och reviderat projekt. I detta läge hade troligen även andra, icke svenska institutioner inbjudits. Från svensk sida fann man det svårt att infria uppdragsförutsättningarna, bl.a. på grund av att uppdraget var oklart formulerat på ett antal punkter. Efter samråd med bl.a. handels- och utrikesdepartementen avböjde man därför att inge en offert, samtidigt som man uttryckte sitt intresse för ett framtida samarbete i kommande projekt.

Efterfrågan på komplexa system innehållande både olika typer av tjänster och hårdvara ökar. Därför bör också finnas en beredskap på den statliga sidan att ingå som underleverantör i sådana paketleveranser, och på sikt kanske också resurser som möjliggör åtaganden av samordningskaraktär i denna typ av projekt.



## Stöd för verksamheten

Kännetecknande för myndigheternas tjänsteexport är att den – med några undantag – hittills har skett i liten skala och ofta sporadiskt. En utveckling av tjänsteexporten är dock på väg.

Redan den pågående verksamheten har aktualiserat en rad frågor från myndigheternas sida om vilka regler och bestämmelser som gäller för utlandsverksamhet. Vid en intensifierad utlandsförsäljning accentueras kravet på klara besked om vilka ramar som skall gälla för myndigheternas agerande.

En del frågor som aktualiseras är av stats- och förvaltningsrättslig art, dvs. den legala grunden för utlandsverksamheten, andra är av mera praktisk natur. Som exempel på de senare kan nämnas personalfrågor, skattebestämmelser och finansiering av verksamheten. Många frågor är dock sådana att de inte enbart kan lösas genom anvisningar och regler för verksamheten. Liksom oerfarna varuproducenter behöver stöd och råd för att etablera utlandsförsäljning kan exportoerfarna myndigheter behöva det. För ganska många kommer tjänsteexporten att bli ad hoc-betonad även framöver med enstaka uppdrag då och då. Dessa tjänsteexportörer har inte förutsättningar att bygga upp en fast kompetens utan behöver stöd av någon som kontinuerligt följer frågorna. Exempel på områden där stöd behövs kan vara rådgivning i ekonomiska och juridiska frågor.

Flertalet myndigheter kommer även fortsättningsvis att vara sporadiska tjänsteexportörer eller driva verksamheten i så liten skala att lönsamheten kan bli pressad. Alla möjligheter till samverkan i syfte att skära ned kostnader och ta till vara erfarenheter från andra behöver därför utnyttjas.

### 6.2.3 Slutsatser

Den aktiva rollen som tjänsteexportör, den marknadsorienterade verksamheten, den nära anknytningen till resursbasen, kravet på flexibilitet och behovet av stöd och samverkan bör enligt utredningens mening föranleda åtgärder av följande slag:

- Administrativa, juridiska och andra hinder och problem för export av tjänster från statliga myndigheter bör undanröjas, samtidigt som ramarna för utlandsverksamheten preciseras (behandlas i kapitel 7).
- Särskilda insatser bör göras inom vissa utvalda områden för att där stödja eller förstärka en planmässig export av tjänster (behandlas i kapitel 8).
- Tjänsteexportörerna, särskilt de mindre erfarna, bör få tillgång till stöd och rådgivning. Frivillig samverkan mellan tjänsteexportörerna i och utanför den statliga sektorn bör stimuleras (behandlas i kapitel 8).

## 6.3 Närmare inriktning

Utlandsförsäljningen av tjänster bör i varje enskilt fall utformas med hänsyn till de specifika förutsättningarna vad gäller t.ex. efterfrågestruktur,

resursbasens utseende och tidigare erfarenheter av tjänsteexport. I vissa avseenden bör emellertid den statliga sektorn agera på likartat sätt.

### 6.3.1 *Val av marknader*

Vilka marknader och kunder som skall bearbetas är ett strategiskt val som varje enskild tjänsteexportör måste träffa på egen hand med hänsyn till sina speciella förutsättningar och ambitioner. De flesta tjänsteförsäljande företag och organ, såväl statliga som privata, som har kontaktats av utredningen har framhållit att tillfälligheter avgör var de första utlandsuppdragen hamnar. Med ett eller ett par uppdrag som bas blir det möjligt att mer systematiskt undersöka marknadsförutsättningarna i uppdragslandet. Det tycks vara ungefär lika vanligt att man fortsätter verksamheten under en längre tid i den första regionen som att det första uppdraget blir en engångsföreteelse och att fortsättningen baseras på andra marknader. Även om således tillvägagångssättet vid val av marknader skiftar, tycks det vara en allmänt accepterad uppfattning att tjänsteexporten bör koncentreras till ett fåtal geografiska marknader.

Det är alltså varken möjligt eller lämpligt att centralt ange vilka marknader som tjänsteexportörerna bör välja eller hur de bör välja dem. Det innebär att tjänsteförsäljningen i princip kan avse både u-länder och i-länder. Vad som däremot finns anledning att närmare diskutera är vilka restriktioner som kan vara påkallade av svenska utrikespolitiska skäl.

Det finns inga allmänna föreskrifter för svenska företags eller myndigheters kontakter med utländska företag och organisationer. Även om direkta föreskrifter saknas torde dock följande gälla.

Om en myndighet ägnar sig åt tjänsteexport kan man kräva att verksamheten bedrivs på ett sätt som inte strider mot svenska statens intressen. Det följer av att myndigheterna formellt är en del av staten och företräder staten. Enligt regeringsformen skall utrikesministern hållas underrättad när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos statlig myndighet. Detta innebär att en statlig myndighet inte kan handla utan att ta hänsyn till svensk utrikespolitik. En myndighet som verkar utomlands bör alltså kontakta utrikesdepartementet så snart utlandengagemanget kan ha betydelse för den svenska utrikespolitiken.

Om tjänsteexport däremot bedrivs av en självständig juridisk person, exempelvis ett hel- eller delstatligt företag där det statliga ägandet utövas av t.ex. ett departement eller en myndighet, är ovanstående resonemang inte helt tillämpligt. Ett företag agerar i egen kapacitet och företräder inte formellt den svenska staten. I princip gäller samma villkor för ett statligt företags agerande som för varje annat företag, och det har att göra samma politiskt-kommersiella bedömningar som ett sådant. Så är den formella situationen. I praktiken har dock ett statligt företag som säljer know-how från statsförvaltningen en ställning som gör att det kan förknippas med svenska staten, dels genom ägarkonstruktionen, dels genom sakinnehållet i företagets tjänster. Därför är det rimligt att kräva att ett sådant företag i sin verksamhet är lyhört för svenska utrikespolitiska intressen och inte agerar på ett sätt som strider mot dessa intressen.



### 6.3.2 Tjänsteförsäljning och tjänstledigheter

Den statliga sektorn agerar som tjänsteexportör i olika skepnader. För diskussionen i det här avsnittet är det motiverat att urskilja tre huvudgrupper, nämligen

- myndigheter som för ut sitt kunnande till marknaden via särskilda för ändamålet inrättade bolag.
- myndigheter som i eget namn säljer tjänster.
- myndigheter som inte i egen kapacitet engagerar sig i uppdrag. I vissa fall kan de ställa resurser till förfogande genom att enskilda personer får tjänstledigt för avgränsade perioder.

I allmänhet agerar myndigheterna enligt någon av de tre modellerna. Men det förekommer också myndigheter som samtidigt för ut sitt kunnande på mer än ett sätt.

I praktisk tillämpning innebär den första modellen att myndigheterna ger sin personal tjänstledigt för kortare eller längre tid för tjänstgöring i ett bolag. Bolagen har också fast anställd personal. Relationen mellan antalet fast anställda och antalet inlånade personer varierar mellan bolagen. Det förekommer också att myndigheterna säljer tjänster i form av underleveranser till bolagen. Kännetecknande är emellertid att det är bolagen och inte myndigheterna som ingår kontrakt med beställarna.

I de fall myndigheterna själva säljer tjänster till kunder på marknaden, den andra modellen, är de alltså kontraktstecknare och ansvariga för att leverera en viss tjänst. Uppdragen utförs i tjänsten av myndighetens personal.

I den tredje modellen är en myndighet knappast att anse som aktör i annan mening än att den beviljar sin personal tjänstledigt för uppdrag åt ett företag eller motsvarande. Myndigheten har dock inget ansvar för hur personerna fullgör sina uppdrag.

De olika modellerna har både för- och nackdelar. Det förfaringssätt som innebär att myndigheterna ställer resurser till förfogande genom tjänstledigheter, dvs. den tredje modellen, har dock avgörande svagheter ur flera aspekter.

För *de slutliga brukarna*: De slutliga brukarna, särskilt i u-länderna, är ofta angelägna om att statliga organ på leverantörssidan i en eller annan form är involverade i en affär. Det innebär en åtminstone informell garantistämpel. En sådan statlig medverkan är i vissa lägen ett betydelsefullt konkurrensmedel och kan uppnås både genom agerande i bolagsform och i myndighetsform. Däremot kan naturligtvis inte en enskild, tjänstledig statstjänstemans medverkan i ett projekt tillskrivas samma betydelse.

För att ett projekt skall nå de uppsatta målen krävs ofta långvariga insatser av dem som är engagerade i det. Detta är en erfarenhet som är giltig inte minst i utvecklingsländer. Den nödvändiga kontinuiteten erhålls ofta först om en hel institution engagerar sig i projektet och inte enbart enskilda individer. När en hel institution är engagerad skapas också förutsättningar för ett fungerande stöd från hemmaorganisationen till dem som arbetar i fält. Detta talar för att den statliga sektorns kunnande bör föras ut av myndigheter eller närstående bolag.



För *svenska tillverknings- och konsultföretag*: Svenska företag utan någon anknytning till statsförvaltningen har visat intresse av samarbete i olika former med den statliga sektorn på utländska marknader. Tjänstledighetsmodellens nackdelar för de slutliga brukarna enligt ovan är indirekt också giltiga för svenska företag som samarbetar med den statliga sektorn. Därtill kommer nackdelar av annan karaktär. Myndigheter som ger personal tjänstledighet deltar inte i marknadsföringsarbete och delar inte heller de kostnader, chanser och risker som är förbundna med marknadsföring och försäljning. Ett samarbete på mer likvärdiga villkor skulle däremot kunna uppnås om myndigheterna agerar i egen kapacitet eller via bolag.

För *den statliga sektorn*: Utlandsengagemang genom att passivt bevilja personal tjänstledigt är en form som ger myndigheterna mycket små möjligheter att ta till vara de erfarenheter av olika slag som en utlandsverksamhet kan innebära. Den kompetenshöjande fördelen för statsförvaltningen av att bedriva utlandsverksamhet riskerar med andra ord att gå förlorad om tjänstledighetssystemet tillämpas. Till detta kommer att denna typ av engagemang – åtminstone som det hittills utformats – är ekonomiskt ofördelaktig för staten. Den statliga sektorn får ingen ersättning för de tjänster den ställer till förfogande. Detta rimmar illa med utredningsdirektivens klarläggande av att tjänsteexporten skall drivas med krav på lönsamhet.

Denna genomgång visar, enligt utredningen, att statliga myndigheter som huvudregel antingen bör sälja sitt kunnande till olika kunder i eget namn eller via bolag i anslutning till myndigheterna. Myndigheterna bör, i enlighet med gällande bestämmelser på området, vara återhållsamma med att bevilja tjänstledighet för anställning i enskild eller kommunal tjänst.

### 6.3.3 *Valet av verksamhetsform*

Valet av verksamhetsform för den statliga tjänsteexporten kan enligt utredningens mening begränsas till två huvudalternativ, aktiebolagsformen och myndighetsformen. Vad kännetecknar de båda verksamhetsformerna? Några olika aspekter, varav flera behandlas mer ingående i kapitel 7, berörs nedan.

- Oavsett om en myndighet avser att bedriva utlandsverksamhet i myndighetsform eller i bolagsform krävs ett godkännande av riksdag eller regering.
- En myndighet har mer begränsade möjligheter än ett bolag att träffa avtal med företrädare för ett annat lands regering eller statlig myndighet i annat land.
- En myndighet är inte som ett bolag ett helt självständigt rättssubjekt. Om det ikläder sig ekonomiska förpliktelser genom att exempelvis ingå köpe- eller leveransavtal, bevilja pensioner eller inrätta tjänster kan det i sista hand bli staten som får ta det juridiska och ekonomiska ansvaret. Ett aktiebolag är å andra sidan en självständig juridisk person med egna tillgångar och skulder. Bolagets allmänna förhållanden bestäms av aktiebolagslagen och de regler i övrigt som gäller för aktiebolag.
- En myndighet har i motsats till ett bolag att tillämpa offentlighetsprincipen. Gällande sekretessbestämmelser ger dock myndigheter vissa möjligheter att sekretessbelägga handlingar som rör uppdragsverksamhet.



- Villkoren för kapitalförsörjningen skiftar mellan aktiebolag och myndigheter samt också mellan olika typer av myndigheter. Under störst begränsning arbetar anslagsfinansierade myndigheter som i princip skall inleverera eventuella inkomster direkt till statsverket. Uppdragsfinansierade myndigheter intar en mellanställning mellan dessa och affärsverken. Affärsverken är de myndigheter som har störst frihet att handha sin egen kapitalförsörjning. Om verksamheten bedrivs i bolagsform kan bolaget exklusivt förvalta rörelseinkomsterna och på egen hand agera på kreditmarknaden.
- I ekonomiadministrativt avseende innebär en bolagsbildning att utlandsverksamheten kan avgränsas från övrig verksamhet i större utsträckning än om den bedrivs inom myndighetsramen. Kostnader och intäkter i verksamheten kan med andra ord lättare urskiljas.
- Beskattningen av uppdragsverksamhet i utlandet skiftar beroende på vilken form som används. Om utlandsverksamhet bedrivs i myndighetsform, blir myndigheten skyldig att betala kommunal skatt för inkomst av rörelse. Däremot behöver inte någon statlig skatt erläggas. Ett bolag är skyldigt att erlägga både statlig och kommunal skatt.
- Även skattereglerna för de personer som arbetar utomlands skiftar. En statsanställd är skyldig att betala både statlig och kommunal inkomstskatt för avlönning som utgått av anställning eller uppdrag hos svenska staten under tid han ej varit bosatt i riket. En privatanställd behöver däremot inte erlägga vare sig statlig eller kommunal skatt om "anställningen och vistelsen i utlandet varat minst ett år eller enligt anställningsavtal eller på annan grund kan antagas komma att vara minst ett år".
- På det personaladministrativa området finns skillnader mellan myndigheter och aktiebolag. Först vad gäller inrättandet av tjänster finns för flertalet myndigheter regler som begränsar handlingsfriheten. Begränsningarna är dock mindre för uppdragsfinansierande myndigheter än för anslagsfinansierade myndigheter. Tillsättandet av tjänster är också reglerat i olika avseenden. En ledig tjänst skall i allmänhet utannonseras, ett anställningsbeslut kan överklagas, osv. Flertalet tjänstetillsättningar beslutas av myndigheten själv. Högre chefstjänster däremot tillsätts av regeringen. För aktiebolag saknas motsvarande bestämmelser.
- Möjligheterna att utforma anställningsvillkoren för personal som tjänstgör utomlands skiftar också mellan aktiebolag och myndigheter. För aktiebolag finns inga fastlagda regler. För en myndighet kan två olika typer av villkor gälla. För kortare tjänstgöring tillämpas utlandsresereglementet, vilket innebär att utöver ordinarie lön utgår utlandstraktamente enligt fastställda normer. För längre tjänstgöring kan det bli fråga om stationering utomlands med de särskilda villkor som då följer.

#### Exempel:

Efter beslut av Världsbanken skall Somalia få tekniskt bistånd för att utveckla landets statistiska system. Biståndet skulle enligt planerna bestå av ett team på fyra statistiska experter under 1-2 år. Eftersom experterna skulle få tillgång till känslig statistik önskade man från somalisk sida att experterna om möjligt skulle rekryteras från de skandinaviska länderna. Statistiska centralbyrån (SCB) fick via det nordiska kontoret vid Världsbanken och svenska UD information om planerna våren 1979.



SCB ställde sig positiv till att medverka i insatsen, och närmare diskussioner med Världsbanken inleddes.

Vid närmare överväganden inom SCB fann man emellertid att SCB endast kunde ta ett delansvar för projektet. Man meddelade Världsbanken att man dels kunde påta sig det professionella ansvaret för projektet, dels svara för vissa korttidsinsatser i Somalia samt för visst arbete i Sverige. Däremot kunde man inte åta sig att anställa experter för perioder överstigande ett år, utan föreslog att dessa skulle anställas av Världsbanken. Ställningstagandet föranleddes bl.a. av administrativa problem och skatteproblem. Efter förnyade sonderingar från SCBs sida fann man emellertid en lösning, och i oktober 1979 lämnade SCB en offert på hela projektet till Världsbanken. Lösningen bestod i att långtidsexperterna skulle anställas av Swedforest mot viss förmedlingsprovision, medan SCB:s åtagande skulle bli detsamma som tidigare föreslagits.

Sammanfattningsvis illustrerar denna genomgång att myndighetsformen inte är tillskapad för kommersiell utlandsverksamhet och inte heller lämpad för sådan verksamhet. Detta gäller särskilt anslagsfinansierade myndigheter men i vissa avseenden också uppdragsmyndigheter och affärsverk. Handläggningsregler, personaladministrativa bestämmelser, m.m. inskränker handlingsfriheten. Därutöver talar tre väsentliga faktorer för bolagsformen. För det första ger skattebestämmelserna betydande skatteleindring för icke-offentliganställd personal som arbetar utomlands minst ett år. Utlandsprojekt löper ofta över längre perioder. I bolagsform kan således verksamheten till följd av skattebestämmelserna bedrivas på en lägre och betydligt konkurrenskraftigare kostnadsnivå än om den bedrivs i myndighetsform. För den andra skapar en bolagsbildning bättre förutsättningar för en avgränsbar verksamhet utan de dolda subventioner som lätt blir följden om den bedrivs i myndighetsform. För det tredje, slutligen, ligger det ett psykologiskt värde i att bedriva utlandsverksamheten i en fristående enhet; verksamheten kan frigöras från "myndighetskulturen".

En allmän jämförelse mellan myndighetsformen och aktiebolagsformen leder alltså till slutsatsen att bolagsformen är att föredra för export av tjänster. Bolagsformen bör därför enligt utredningens mening väljas när förutsättningarna härför föreligger. Det kan de sägas göra om det finns en marknadspotential för de aktuella tjänsterna så att utlandsverksamheten kan få viss omfattning. Vidare bör verksamheten bedrivas kontinuerligt och planmässigt och inte enbart bestå av ad hoc-insatser som svar på inkommande förfrågningar. Ett exempel på en situation där myndighetsformen trots allt kan vara att föredra är om en myndighet står i begrepp att aktivera sig på en internationell marknad men ännu inte skaffat sig tillräckliga erfarenheter av efterfrågans utseende och struktur, konkurrensförhållanden, m.m. Ett annat exempel kan vara om den ordinarie verksamheten redan bedrivs i relativt fria former och om utlandsverksamheten är så intimt ihopvävd med denna – uppdragen är i princip desamma, samma personal utför uppgifterna i samma lokaler och med hjälp av samma utrustning och hjälpmedel, osv. – att en särskild bolagsbildning för utlandsaktiviteterna inte ger några påtagliga fördelar.

De förhållanden som kännetecknar myndighetsformen resp. bolagsformen är delvis fastlagda i lagar och förordningar och delvis förhandlingsbara för parterna på arbetsmarknaden. Arbetsgivarorganisationen för de



statliga myndigheterna är statens arbetsgivarverk. För statliga bolag och annan verksamhet som direkt eller indirekt har anknytning till staten fungerar Statsföretagens Förhandlingsorganisation (SFO) som företrädare för arbetsgivarna.

#### 6.3.4 Lönsamhetskrav

Den statliga tjänsteexporten bedrivs i dag med skiftande lönsamhetskrav.

De hel- och delstatliga konsultbolagen arbetar i princip på företagsekonomiska villkor med bl.a. lönsamhetsmål. Bolagen arbetar i större eller mindre utsträckning med personal som de för tidsbegränsade perioder hyr in från sina modermyndigheter. Personerna är under sin tjänstgöring i bolagen tjänstlediga med C-avdrag från modermyndigheterna, dvs. fullt avdrag för lönen. För denna utlåning erhåller en myndighet oftast ingen särskild ersättning. Bolaget avlastar dock myndigheten dess kostnader för lön och sociala avgifter under tjänstledigheten. Konsultbolagen arbetar alltså med krav på lönsamhet gentemot marknaden, men däremot finns inga lönsamhetskrav i myndigheternas relationer till sina bolag. Förräntningskravet på affärsverken avser dock i princip också tillskjutet aktiekapital i dotterbolagen.

Vissa affärsverk och uppdragsmyndigheter, som inte arbetar via dotterbolag, har som policy att som myndighet sälja tjänster i stället för att bevilja personal tjänstledigt för kommersiella uppdrag. Prissättningsprinciperna i dessa verksamheter skiftar något. I vissa fall säljs tjänster på marknadsmässiga villkor, vilket torde innebära visst överskott på insatta resurser. I andra fall sker debiteringen enligt principen om kostnadstäckning. Den senare formen är särskilt vanlig hos uppdragsmyndigheter som för sin uppdragsverksamhet i Sverige oftast har krav på full kostnadstäckning men inte på något vinstpåslag.

En tredje grupp är de myndigheter som ställer sitt kunnande till förfogande genom att bevilja enskilda personer tjänstledigt. I denna grupp finns både affärsverk och uppdragsmyndigheter, även sådana som i vissa lägen säljer tjänster. I huvudsak består dock gruppen av myndigheter som får sin verksamhet finansierad via anslag.

Enligt utredningens direktiv skall den statliga tjänsteexporten ske med krav på lönsamhet. Men direktivens krav på lönsamhet kan ges olika tolkningar. En nära till hands liggande tolkning är att exporten av tjänster i sig, dvs. i princip varje utfört uppdrag, skall ge ekonomiskt överskott. En annan tolkning är att lönsamhetsbegreppet skall ses i ett större sammanhang och då även inkludera eventuella vägröjareffekter. Tjänsteexporten blir enligt denna tolkning närmast att betrakta som en marknadsinvestering. Genom att erbjuda utländska kunder tjänster till subventionerade priser, exempelvis i samband med förprojekteringsstudier, skapas senare svenska exportchanser. Stödformer med detta syfte prövas f.n. på försök i Sverige. Som redan nämnts finns eller övervägs system för subventioner av tjänster i exempelvis Canada, USA och Frankrike. Subventionering av tjänster förekommer även i andra med Sverige konkurrerande länder som Japan, Västtyskland och Storbritannien.

Emot en sådan vidare tolkning av lönsamhetsbegreppet talar bl.a. svå-



righeterna att mäta orsakssambanden och riskerna för felaktig optimering. Vidare är det rimligt att statliga organ, inte minst de som i Sverige bedriver uppdragsverksamhet, kalkylerar sina priser vid utlandsuppdrag så att de får kompensation för motsvarande intäktsbortfall i Sverige. Försäljning av det statliga kunnandet till subventionerade villkor skulle dessutom i vissa fall innebära att statlig tjänsteförsäljare inte konkurrerar på lika villkor som t.ex. enskilda konsultföretag.

Detta resonemang leder till den allmänna slutsatsen att statliga tjänsteexportörer bör prissätta sina tjänster med krav på lönsamhet för tjänsteexporten totalt sätt. För myndigheter som ägnar sig åt tjänsteexport bör lönsamhetskravet innebära att intäkterna från utlandsverksamheten dels täcker marknadsföringskostnader, lönekostnader, offertkostnader, förlustuppdrag, räntekostnader på upplånat kapital, m.m., dels ger ett bidrag till täckandet av de fasta kostnaderna i myndighetens verksamhet. I de fall då verksamheten bedrivs i bolagsform bör sedvanliga företagsekonomiska lönsamhetskriterier tillämpas. Hänsyn måste dock självfallet tas till att det ofta krävs ett visst uppbyggnadsarbete innan en verksamhet redovisar vinst. Särskilda överväganden får sedan visa om någon typ av riktade subventioner är motiverade från total svensk bytesbalanssynpunkt. Medel för sådana subventioner bör i så fall i första hand tas i anspråk från exportfrämjandemedel. Exempel på denna typ av subventioner är det tidigare redovisade anbudskostnadsstödet till konsultexport, liksom medlen till programmet svensk projektexport.

Kravet på lönsamhet för tjänsteexporten kan på det praktiska planet ges olika tillämpning. Bör man t.ex. för den verksamhet som bedrivs i myndigheterna närstående bolag kräva lönsamhet i såväl myndighets- som bolagsledet, dvs. dels krav på lönsamhet i myndigheternas utlåning av personal och andra resurser till bolagen, dels i bolagens arbete på marknaden? Utredningen anser att det visserligen i princip finns flera skäl som talar för en sådan ståndpunkt. Från strikt statsfinansiell synpunkt bör man givetvis eftersträva att myndigheternas intäkter blir så stora som möjligt. Ett annat skäl är att myndigheternas möjligheter att fördela sina resurser på ett ekonomiskt optimalt sätt blir större om sambandet mellan myndighet och bolag bygger på företagsekonomiska principer.

Ser man emellertid på frågan i ett marknads- och konkurrensperspektiv kan man konstatera att svensk tjänsteexport redan i dag i vissa fall har problem till följd av ett högt kostnadsläge. För den statliga tjänsteexporten skulle detta givetvis accentueras om den tvingades arbeta med lönsamhetskrav i två led. Möjligheterna att uppnå vägröjareffekter skulle följaktligen också försämrats. Utredningens uppgifter från andra länder visar att man där, utan undantag, endast arbetar med krav på lönsamhet för bolagens agerande på marknaden, men inte med något sådant krav för myndigheternas utlåning av personal till bolagen. I Norge föreslås t.o.m. att de statliga myndigheterna skall kunna tillhandahålla näringslivet tjänster gratis, om norsk industri därigenom får betydande exportmöjligheter. Dessa förhållanden bör enligt utredningen tillmätas stor vikt i den samlade bedömningen. Utredningen anser därför att kravet på lönsamhet för den tjänsteexport som bedrivs genom myndigheterna närstående bolag bör begränsas till bolagens agerande på marknaden. För sin utlåning av perso-



nal och andra resurser till bolagen bör myndigheterna få tackning för de särkostnader som är förknippade med utlåningen (se även avsnitt 6.3.5).

För myndigheter som i eget namn säljer tjänster till utlandet, dvs. f. n. vissa affärsverk och uppdragsmyndigheter, gäller lönsamhetskravet endast i ett led, varför ovanstående resonemang inte är giltigt. Affärsverken arbetar redan i dag med lönsamhetskrav, definierat som att det disponibla statskapitalet skall ge viss avkastning. Det torde för dessa myndigheter inte vara förenat med vare sig principiella eller praktiska problem att bedriva tjänsteexport med det lönsamhetskrav som ovan föreslagits.

För uppdragsmyndigheterna kan det däremot vara svårare. Statsmakternas krav på uppdragsverksamheten är aldrig högre än att full kostnadstäckning skall uppnås för en myndighets uppdragsverksamhet som helhet. Prissättningsprinciperna för den inhemska uppdragsverksamheten och tjänsteexporten blir med andra ord olikartade. I vissa fall kan det vara svårt att avgöra om det är fråga om ett ordinärt uppdrag inom landet eller ett uppdrag för vilket lönsamhetskravet bör gälla. Så kan t.ex. vara fallet om myndigheten utför ett uppdrag åt ett svenskt företag som i sin tur är underleverantör i ett utlandsprojekt. Inom högskolesektorn finns ett gränsdragningsproblem mellan uppdragsforskning, som i vissa fall inte behöver bedrivas med krav på full kostnadstäckning, och kommersiell uppdragsverksamhet för utländska kunder. Även om det således finns vissa gränfall bör det vara fullt möjligt för uppdragsmyndigheterna att tillämpa olika prissättningsprinciper för dessa olika delmarknader. En redovisningsmässig bodelning mellan utlandsverksamheten och den inhemska verksamheten är motiverad. En sådan bodelning bör även övervägas av affärsverken om det blir aktuellt att inom affärsverksramen, dvs. inte i bolagsform, driva utlandsverksamhet i någon större omfattning.

Den tredje modellen att ställa statligt kunnande till marknadens förfo-gande, dvs. genom att myndigheter beviljar enskilda personer tjänstledigt för kortare eller längre uppdrag, är som tidigare redovisats behäftad med avsevärda svagheter och bör därför som regel inte användas när den statliga sektorns kunnande skall föras ut på kommersiella villkor. För klarhetens skull bör påpekas att denna slutsats inte gäller de verksamheter som behandlas i avsnitt 6.1.3, t.ex. biståndsverksamhet.

### 6.3.5 *Stimulans till utlandsverksamhet*

De statliga myndigheternas erfarenheter av kommersiell verksamhet med sikte på utlandet är begränsade. I syfte att få en mer omfattande utlandsverksamhet framöver är ett första naturligt steg att se över förhållanden som i dag förhindrar eller försvårar sådan verksamhet. I kapitel 7 diskuteras denna typ av frågor.

Förutom att undanröja hinder finns emellertid anledning att också överväga åtgärder som kan bidra till att stimulera myndigheternas utlandsengagemang. Myndigheterna och deras personal kan ha olika incitament. Några av de faktorer som rimligen bör stimulera till utlandsverksamhet redovisas i avsnitt 2.3. Utöver vad som där behandlas är ekonomiska incitament av intresse.

Det ekonomiska incitamentet för myndigheter som säljer tjänster till



utlandet i egen kapacitet ligger i att tjänsterna säljs med vinstpåslag, vilket bör ge utrymme dels för att täcka myndigheternas faktiska kostnader, dels för avsättning till framtida verksamhet. Förutsättningen är självfallet att myndigheterna har ett inflytande över hur intäkterna disponeras. Enligt utredningens mening bör myndigheter som har intäkter av tjänsteförsäljning till utlandet i huvudsak få disponera intäkterna. Närmare föreskrifter får meddelas av regeringen.

För myndigheter som agerar via bolag har i föregående avsnitt föreslagits att de för sin utlåning av personal och andra resurser till bolagen skall få ersättning som täcker de särkostnader som är förknippade med uppdragen. Ersättning enligt en sådan princip bör även täcka kostnader för eventuella produktionsstörningar eller för rekrytering och inskolning av vikarier m.m. Det är knappast möjligt att exakt ange storleken på denna typ av kostnader för en myndighet. Utredningen ser därför skäl för införandet av en schablonavgift som alla bolag, dvs. även icke myndighetsanknutna, bör betala till myndigheterna när personal inlänas, främst för kortare uppdrag. Avgiften bör täcka både myndigheternas extrakostnader och ge visst ekonomiskt incitament till dem. Den kan förslagsvis uppgå till 1 000–2 000 kr. per personmånad.

För personer som engageras av ett bolag för uppdrag i utlandet råder i princip fri lönesättning. Om verksamheten däremot bedrivs i myndighetsformen gäller de statliga bestämmelserna. Utredningen har varit i kontakt med så gott som samtliga myndigheter som har utlandsengagemang. Dessa har redovisat en gemensam erfarenhet, nämligen att det är svårt att i en kontinuerlig verksamhet rekrytera personer till utlandsuppdrag med de ekonomiska villkor som kan erbjudas. Det beror bl.a. på att utlandsuppdragen är mer krävande – uppgifterna skall utföras i en annan miljö och ofta med ett större ansvar för den enskilde. Om det skall vara möjligt att till en kontinuerlig utlandsverksamhet i myndighetsform rekrytera kvalificerade personer måste anställningsvillkoren vara ekonomiskt jämbördiga med dem som gäller i den privata sektorn för liknande uppdrag. Detta gäller särskilt som det allt som oftast förekommer att statsanställda och privatanställda arbetar sida vid sida i samma utlandsuppdrag. Utredningen har inte närmare jämfört villkoren för de olika personalkategorierna. Det ankommer på arbetsmarknadens parter att genom förhandlingar reglera villkoren för utlandsuppdrag.

### 6.3.6 *Det statliga kunnandets tillgänglighet*

Kunskaperna och resurserna i statsförvaltningen kan i viss mening sägas vara allmän egendom. Offentlighetsprincipen kan i det här perspektivet ses som ett uttryck för detta. Detta förhållande bör tas i beaktande vid utformningen av den statliga tjänsteexporten.

Vissa privata konsulter och tillverkningsföretag med intresse av att samarbeta med den statliga sektorn när det gäller tjänsteexport har uttryckt farhågor för att det statliga kunnandet kan komma att förbehållas vissa privata intressenter men undanhållas andra. Som konkret exempel har man pekat på SwedPower, som förutom Vattenfall och Sydkraft har två privata konsultföretag som delägare. SwedPower är Vattenfalls kanal



för utlandsförsäljning av verkets kunnande. Det har framhållits att denna ägarkonstruktion i något fall har inneburit och i framtiden riskerar att leda till att dessa två konsultföretag så att säga får monopol på Vattenfalls kunnande utanför landets gränser.

Utredningens grundinställning är att det statliga kunnandet i princip bör vara tillgängligt för alla svenska företag. (Ett undantag kan t.ex. vara att staten licensierar ett patent till ett visst företag.) Enligt huvudregeln bör de statliga myndigheterna därför inte samarbeta med någon eller några privata intressenter på ett sådant sätt att andra företag och organ därigenom systematiskt utesluts från kunnandet i den statliga sektorn. Att så inte blir fallet bör tillförsäkras i eventuella långsiktiga samarbetsavtal med privata intressenter eller i bolagsordningar e.d. för organ med delat ägande mellan staten och andra intressenter. Däremot är det inte rimligt att kräva att statliga myndigheter och bolag i alla lägen skall åta sig att leverera tjänster till företag. En prioritering av de statliga engagemangen måste då ske utifrån affärsmässiga principer.

### 6.3.7 Affärsprinciper

#### *Etablerade konsultprinciper*

Beroende på skilda förhållanden i olika länder har olika normsystem och professionella regler för konsulter vuxit fram. I dag finns två huvudsakliga riktningar, sprungna ur var sin tradition.

Den äldsta riktningen har brittiskt ursprung. I denna läggs stark tonvikt på att konsulterna skall stå oberoende av entreprenörer och tillverkare. På kontinenten har konsultbranschen däremot fått en delvis annan inriktning. Konsultföretagen där är ofta också verksamma inom industrin, både i den privata och den offentliga sektorn. På det internationella planet representeras den brittiska traditionen i dag av organisationen FIDIC (Fédération Internationale des Ingénieurs Conseils) och den kontinentala traditionen av CEBI (Comité Européen des Bureaux d'Ingénierie).

De tekniska konsulternas samarbetsorganisationer i Sverige – de varandra närstående Svenska Konsultföreningen (för företag) och Svenska Konsulterande Ingenjörers Förening (SKIF, för enskilda konsulter) – tillämpar FIDIC:s etiska regler.

Båda de redovisade traditionerna har det professionella oberoendet som en ledstjärna. Medlen för att upprätthålla oberoendet skiftar dock. I FIDIC:s fall finns stränga regler för att i olika avseenden förhindra anknytning till andra intressen. CEBI:s regler däremot är inte lika långtgående. Ambitionen är snarare inriktad på att informera klienten om konsultens eventuella kopplingar till andra intressen.

#### *Marknadens önskemål*

Har marknaden några preferenser i valet mellan oberoende och andra typer av tjänsteförsäljare?

För att svara på frågan bör man urskilja och var för sig diskutera två delmarknader, nämligen å ena sidan marknaden för rena tjänster och å



andra sidan marknaden för systemlösningar, där tjänsten är en mindre, integrerad del av det system som kunden köper.

Vad gäller den första delmarknaden har utredningen inte funnit några uppgifter om att kunder i allmänhet skulle föredra företag som är oberoende framför andra företag. För de faser som eventuellt kan följa efter en konsultinsats har dock vissa upphandlare särskilda bestämmelser, syftande till att erhålla så oberoende rådgivning som möjligt. Det gäller t.ex. Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna samt vissa stater, bl.a. Saudiarabien. Bestämmelserna är olika långtgående hos olika organ men av samma innebörd, nämligen att den som gör konsultinsatser i ett skede av ett projekt skall stå oberoende av dem som i senare skeden av projektet fungerar som exempelvis huvudansvarig kontraktstecknare eller varuleverantör. Av detta skäl kan ett företag som fungerat som konsult bli diskvalificerat från att offerera på efterföljande hårdvaruleveranser. I vissa fall kan också ett bolag som har ägarintressen i konsultbolaget bli diskvalificerat. Det förekommer t.o.m. att ett företag kan bli diskvalificerat om det har lånat ut en enskild medarbetare som deltagit i ett konsultteam i en föreberedande fas.

Inte heller när det gäller marknaden för stora system har utredningen några uppgifter om att kunderna skulle ha bestämda preferenser till förmån för en viss typ av företag. Från kundens synpunkt torde det dock vara angeläget att kontraktsparten, dvs. den som gentemot kunden är ansvarig för systemleveransen, har nära relationer till sina underleverantörer, som kan vara bl.a. konsulter. Mot den bakgrunden skulle det kunna vara ett kundintresse att eventuella konsulter vore ägarmässigt eller på annat sätt nära lierade med huvudleverantören. Avgörande blir i vilken form och utsträckning leverantören ställer sig som garant för totallösningen.

Som en allmän regel vid dessa typer av sammansatta leveranser gäller emellertid att kunden måste vara helt införstådd med de ägar- och samarbetsformer som leverantörsparten representerar och således ha gett sitt godkännande till att arbetet utförs av konsortier e.d. i vilka hård- och mjukvaruleverantörer arbetar tillsammans.

### *Förhållandena i Sverige*

Flerparten svenska tekniska konsultföretag är helägda av sina anställda och anslutna till Svenska Konsultföreningen. Ett undantag i fråga om ägarkonstruktionen är AB Jakobsson & Widmark som introducerades på fondhandlarlistan för några år sedan, men där fortfarande ett dominerande ägarintresse ligger hos de anställda. Ett annat undantag är AB Teleplan som ägs av sex industriföretag, som dock har förbundit sig att inte utöva otillbörlig påverkan på företaget. Även andra typer av konsultföretag i Sverige, t.ex. organisationskonsulter, ADB-konsulter, m.fl., arbetar i flertalet fall på en oberoende basis.

Kvalificerade tjänster säljs emellertid också från andra företag än de renodlade konsultbolagen. Så t.ex. finns projekteringsresurser hos de stora entreprenadföretagen. Inte minst de senaste årens strukturkriser har föranlett vissa större industriföretag att etablera separat försäljning av know-how, oftast av den know-how som byggs upp i den ordinarie verk-



samheten. I andra fall – t.ex. Alfa Laval och Volvo – säljs tjänster med en mer eller mindre direkt anknytning till de system och produkter företagen säljer på marknaden.

Gemensamt för de företag som ligger inom den statliga intressesfären är att de inte lever upp till FIDIC:s krav på oberoende i den meningen att de ägs enbart av oberoende konsulter. I övrigt skiftar förhållandena.

*Swedtel* arbetar enbart med konsultverksamhet och följer mycket strikta krav på oberoende. Man har t.ex. på grund av konsultetikens ansett sig nödsakad att neka entreprenörer att låna yrkesarbetare, kabelskarvare, o.d. för avgränsade insatser.

*Swedforest* var t.o.m. 1978 engagerat i både skogsavverkning på entreprenad och konsultverksamhet. Man försökte dock skilja verksamhetsgrenarna åt genom att syssla med skogsavverkning på marknader som var av mindre intresse för konsultverksamheten, nämligen Västtyskland och Canada. Numera har entreprenadverksamheten lyfts ur konsultbolaget och bedrivs i ett nyinrättat systerbolag. *Swedforest* profilerar sig som ett oberoende konsultföretag.

*SwedPower* arbetar enbart med konsultverksamhet och profilerar sig som ett oberoende konsultföretag. Detsamma gäller *Statskonsult International*, *BS-Konsult* och dess dotterföretag *Skandinavprojekt*.

Ett företag av delvis annan karaktär är *Swedec International*. Företaget skall enligt statsmakternas beslut ha karaktären av ett konsultbolag med förmedlarfunktioner och projektstyrningsorganisation och skall vara samordnare mellan kund och leverantör eller leverantörer. Bolaget skall åta sig uppdrag som totalentreprenör, underentreprenör eller konsult. *Swedec* ägs till 50% av staten och till 50% av NUAB (Näringslivets Utbildnings AB), som i sin tur ägs av ett femtontal företag som arbetar som konsulter och hårdvaruproducenter på utbildningsområdet.

*Swecare Foundation* har som huvudmän ett antal företag och institutioner med anknytning till hälso- och sjukvårdssektorn. Staten har genom Exportrådet bidragit till stiftelsens bildande och tillskjuter visst kapital i ett inledningsskede. Stiftelsen drivs utan vinstsyfte och finansieras i huvudsak av bidrag från huvudmännen. *Swecare* skall i princip kunna leverera såväl konsulttjänster, integrerade hälsovårdssystem, fysiska hälsovårdsanläggningar som kunskapsöverföring inom skilda områden.

Exempel på företag där konsultverksamheten utgör en liten del jämfört med tillverkning och andra rörelsegrenar är *Telub* och *Studsvik Energiteknik*.

Två av de tre myndigheter som hittills ägnat sig åt en planmässig tjänsteexport, nämligen *lantmäteriverket* och *statens skeppsprovninganstalt*, sysslar enbart med tjänsteförsäljning. *Förenade fabriksverken* säljer där emot, vid sidan av underhållstjänster, även vapen m.m. Underhållstjänsterna utförs dock inom ramen för en självständig resultatenhet.

### *Utredningens överväganden och förslag*

Redovisningen av tjänsteförsäljningen från de hel- och delstatliga organen visar att man valt att bedriva verksamheten enligt olika modeller. Den ena änden av en tänkt skala representeras av företag som arbetar med en strikt



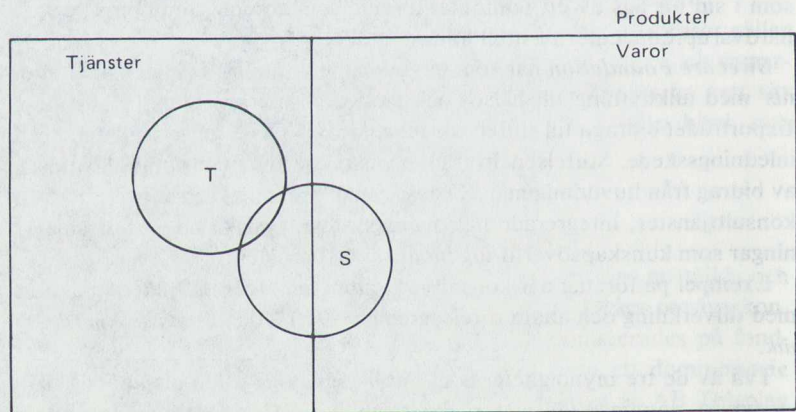
tillämpning av FIDIC:s regler. I ett mellanläge finns företag som förenar tjänsteförsäljning med annan verksamhet men som försöker upprätthålla en boskillnad dem emellan (CEBI-modell). Och i den andra änden finns organ som säljer tjänster som integrerade delar av system som också består av hårdvara, eller säljer dem i det mer eller mindre uttalade syftet att bana väg för hårdvaru- eller systemförsäljning.

Renodlar man beskrivningen ytterligare kan man hävda att det är fråga om två huvudalternativ, sett från leverantörssynpunkt.

I det ena alternativet är viljeinriktningen (oavsett faktiska ägarförhållanden o.d.) att sälja tjänster som står oberoende av hårdvaruintressen. Exempel på organ som valt en sådan inriktning är Swedtel och Statskonsult International. Väljs detta alternativ är det naturligt att undvika långsiktiga organisatoriska kopplingar till hårdvaruintressen.

I det andra alternativet inriktas verksamheten på att sälja system. Med system avses då leveranser som innehåller både varor och tjänster, dvs. en definition som liknar den som använts för att bestämma begreppet SA-projekt. Även om således systemen har en gemensam nämnare kan de vara sinsemellan ganska olikartade. För att ta ett exempel är ett sjukhus som levereras nyckelfärdigt till beställaren en form av system, eftersom åtagandet omfattar såväl program- och projekteringsarbete som byggnation och utrustning. Men det kan också – som exempel på en mer komplex systemförsäljning – förekomma att leverantören dessutom får i uppdrag att svara för rekrytering och utbildning av strategisk personal samt får driftsansvaret under en inkörsperiod. Swecare Foundation är exempel på ett organ som inriktat sin verksamhet på försäljning av system.

Nedanstående figur är ett försök att illustrera de båda alternativen.



Figur 6.1 Skillnaden mellan tjänster och system. T = tjänster, S = system.

Källa: Gummesson, Evert: Marknadsföring och inköp av konsulttjänster, Stockholm 1979.

Försäljning av integrerade system förutsätter att hårdvaru- och mjukvaruproducenter samordnar sig i någon form. Samordningen sker i vissa fall på ad hoc-basis genom ett temporärt samarbete kring enskilda projekt, antingen i form av konsortier mellan ett antal företag eller genom att ett företag – ofta ett större tillverkningsföretag – fungerar som huvudleverantör och i sin tur anlitar ett antal underleverantörer, däribland tjänsteproducenter. En mer långtgående och långsiktig samordning uppnås om



systemförsäljningen sker inom ramen för ett gemensamt bolag, där både varu- och tjänsteleverantörer ingår.

Sett i ljuset av de etablerade affärsprinciper som tillämpas vid försäljning av kvalificerade tjänster finns en spänning mellan ett s.k. *tjänstealternativ*, innebärande försäljning av tjänster som är obundna av hårdvaruintressen, och ett s.k. *systemalternativ*, som innebär att tjänster och varor säljs som system inom ramen för ett fast och långsiktigt samarbete mellan varu- och tjänsteproducenter. Däremot är de givetvis fullt möjligt för en försäljare av oberoende tjänster att i projektform medverka i konsortiebildningar med bl.a. hårdvaruleverantörer eller att fungera som underleverantör till ett industriföretag eller en byggnadsentreprenör som har kontrakt på en systemleverans.

En myndighet eller motsvarande som önskar sälja tjänster står alltså inför ett strategiskt val av verksamhetsinriktning. Med vilken inriktning bör den statliga sektorns kunnande säljas? Vad talar för och emot det ena resp. det andra alternativet?

### ''Tjänstealternativet''

- + Statsförvaltningen har i Sverige en opartisk roll i förhållande till hårdvaruintressen, en roll som har likheter med tjänstealternativet.
- + Statsförvaltningen producerar i huvudsak tjänster som inte har någon direkt koppling till viss utrustning e.d.
- + På grund av de båda föregående punkterna är statstjänstemännen vana att utföra i någon mening oberoende tjänster men inte vana att arbeta med mandat som klart begränsas av hårdvaruintressen.
- + De flesta hittillsvarande bolag som bygger på systematiskt utnyttjande av den statliga sektorns know-how är enbart tjänsteförsäljare.
- + Det finns ett jämförelsevis litet utbud av oberoende tjänsteproducerande konsulter på världsmarknaden, trots att efterfrågan är betydande.
- + Sverige uppfattas i många u-länder som ett neutralt, välvilligt och kanske oskuldsfullt land – en image som är ett effektivt konkurrensmedel på vissa marknader. Tjänstealternativet ligger i linje med denna image.
- + Som tjänsteleverantör kan man arbeta både på den rena tjänstemarknaden (inkl. förstudier som föregår anskaffningen av större system) och på systemmarknaden.
- + Den statliga utlandserfarenheten har många gånger erhållits genom biståndsarbete. Biståndet blir sannolikt även i fortsättningen en stor beställare. Biståndsorganen efterfrågar (och prefererar troligtvis) oberoende tjänster.
- Det kommersiella kunnandet är med vissa undantag utvecklat i statsförvaltningen och något stöd fås inte från kommersiella partners.
- Om enbart tjänster säljs finns risk att den samlade försäljningsvolymen blir alltför liten för att en målmedveten satsning skall kunna motiveras.

### ''Systemalternativet''

- + Den internationella marknaden för system är ekonomiskt mycket mer betydelsefull än den rena tjänstemarknaden.
- + En fast organisation som i sig inrymmer både hårdvaru- och mjukvarukompetens förbättrar konkurrensmöjligheterna på systemmarknaden.
- + Ett nära samarbete på exportmarknaden mellan statliga organ och privata företag underlättar samarbetet i Sverige och kan leda till fruktbara utvecklingsarbeten.



- + De system som kan bli aktuella att sälja har i många fall utvecklats i samarbete mellan offentliga beställare och privata leverantörer. Varje intressent representerar en integrerad del av systemet.
- + Den statliga sektorns fackkunnande kan kompletteras med kommersiell erfarenhet från den privata sektorn.
- Myndigheterna kommer på utlandsmarknaden att intimt samarbeta med företag som fungerar som leverantörer i Sverige - något som möjligen kan vara tveksamt från jävssynpunkt.
- Kunnandet i statsförvaltningen förbehålls i praktiken vissa externa intressenter men undanhålls andra.
- Företag som utfört konsultuppdrag i t.ex. ett Världsbanksfinansierat projekt är enligt bankens regler diskvalificerat från att medverka i efterföljande faser av samma projekt.
- I och med att ett statligt organ medverkar i ett systemsamarbete får systemet en officiell stämpel, oavsett om det statliga organet haft möjlighet att påverka den totala utformningen eller inte.

Självfallet är det inte möjligt att helt okomplicerat addera de båda alternativen för- och nackdelar, eftersom de olika argumenten för och emot måste tillmätas olika vikt. Det är inte heller möjligt att på grundval av denna genomgång föreslå en verksamhetsinriktning som skall bli styrande i varje enskilt fall. Ett beslut om verksamhetsinriktning måste baseras på ingående bedömningar av den aktuella marknaden och på överväganden om Sveriges komparativa fördelar inom sakområdet. I vissa fall kan resultatet bli en inriktning på försäljning av tjänster, medan ett utpräglat systemalternativ kan anses fördelaktigare i andra fall.

Med beaktande av dessa påpekanden är dock utredningens samlade bedömning av de båda alternativen att den statliga sektorns know-how f.n. i allmänhet bäst utnyttjas i det s.k. tjänstealternativet. Enligt detta bör man söka undvika långsiktiga bindningar mellan statlig tjänsteförsäljning inom ett område och försäljning av t.ex. varor inom samma område. Att en inriktning på tjänsteförsäljning ger möjligheter att agera både på den rena tjänstemarknaden (inkl. förstudier som föregår anskaffningar av större system) och inom ramen för enskilda systemprojekt är ett faktum som väger tungt vid bedömningen.

### 6.3.8 Ägarförhållanden

I tjänstealternativet är den statliga sektorns know-how ett centralt inslag i verksamheten. Att staten då skall ha ett betydande inflytande på verksamheten är en rimlig utgångspunkt.

I de fall försäljningen bedrivs inom myndighetsramen är det helstatliga huvudmannskapet en självklarhet. I de fall försäljningen bedrivs i bolagsform har man i några konkreta fall gjort bedömningar som motiverat ett delat ägande. Motiven har varit att:

- den *resursbas* som skall utnyttjas omfattar mer än enbart statliga myndigheter (motiv för Sydkrafts delägarskap i SwedPower och för ASSI:s delägarskap i Swedforest).
- behovet av *utlandserfarenhet* (innefattande kommersiell erfarenhet, marknadskunskap, m.m.) bedömts så stort att det ägarmässigt bör



knytas till bolaget (motiv för VBB:s och BECO:s delägarship i Swed-Power).

Vad beträffar det första motivet kan konstateras att den statliga sektorn inom vissa områden bara representerar en del av ett integrerat kunskapsområde. Exempel är stora delar av det sociala fältet och sjukvården, där staten har policy- och planeringsansvar, medan landstings- och primärkommuner har det operativa ansvaret. I sådana fall, när resursbasen är uppsplittrad på flera huvudmän, finns goda skäl för att även andra huvudmän än staten står som ägare för ett tjänsteförsäljande bolag. Att någon av intressenterna har ett dominerande ägarinflytande torde vara en förutsättning för en effektiv verksamhet. Flera skäl – värdet av officiell prägel på u-landsmarknaderna m.m. – kan tala för att ägardominansen bör ligga hos staten.

Om det statliga kunnandet på ett framgångsrikt sätt skall säljas på export torde krävas att ledningen för verksamheten har internationell kommersiell erfarenhet. Denna behöver dock inte tillföras genom ägarinträde. Snarare kan en sådan lösning leda till problem. Om den eftersökta kompetensen i huvudsak finns i företag som är potentiella konkurrenter och dessa får ägarinflytande över bolaget kan detta hämma företagets utveckling. Den statliga sektorns kunnande riskerar då också att förbehållas endast vissa privata intressenter och inte bli tillgängligt för andra. Slutsatsen blir att behovet av internationell kommersiell kompetens på företagsledningsnivå tillgodoses bäst genom en medveten personalrekrytering och styrelserpresentation utan inbyggd ägarkonflikt.

Systemalternativet, som det tidigare har preciserats, innebär en försäljningsverksamhet som i huvudsak är inriktad på försäljning av system eller paket och som bedrivs genom en fastare organisatorisk samordning mellan olika hårdvaru- och mjukvaruintressenter. I många fall är det svårt att inom landet hitta leverantörer som kan leverera vissa komponenter i sådana system. Förutom en viss fasthet i organisationen krävs emellertid också att organisationen är så flexibel att systemen kan utformas och kombineras med hänsyn till beställarnas specifika krav. I den existerande organisationsfloran finns exempel på åtminstone tre olika organisatoriska modeller för att möta dessa krav: Exportrådets samverkansgrupper, Swecare Foundation och Swedec International.

De tre nämnda samordningsmodellerna har fungerat under relativt kort tid. Underlaget är därför alltför bräckligt för långtgående slutsatser om hur framtida samordningsmodeller, som inkluderar den statliga sektorn, bör utformas.

Enligt utredningens mening är det emellertid naturligt att, om någon form av självständig juridisk person skall bildas för ändamålet, ägandet är delat mellan de olika huvudintressenterna. Verksamheten bör dessutom uppfylla följande två krav. För det första bör det finnas klara gränser för samverkansorganens och huvudmännens verksamhetsområden. För det andra bör den statliga resursbasen aktiveras. Det kan exempelvis ske genom att ett eventuellt statligt delägarande utövas av den myndighet som utgör den statliga resursbasen för verksamheten.

### 6.3.9 *Samverkan med icke statliga exportörer*

Det överordnade syftet med den redovisade strategin för statlig tjänsteexport är att öka den svenska exporten totalt sett. Detta sker enligt utredningens mening bäst genom att de statliga myndigheterna och bolagen aktiverar sig som tjänsteexportörer och aktivt marknadsför sina tjänster. De bör dra vinning av de konkurrensfördelar som det i vissa exportsammanhang innebär att vara en statlig organisation. Eftersom kunnandet i den statliga sektorn till stora delar inte finns företrätt någon annanstans i det svenska samhället är risken för konkurrens mellan statliga tjänsteexportörer och icke statliga exportörer liten, även om sådana situationer kan uppstå.

Ambitionen för de statliga tjänsteexportörerna bör inte vara att konkurrera utan att samverka med andra exportörer, där så är lämpligt för svensk export. Det är som tidigare framhållits främst genom samverkan med annan export, t.ex. i form av systemleveranser, som försäljning av statliga tjänster kan ge resultat som är intressanta för bytesbalansen. Samverkan bör bygga på de riktlinjer som angivits i detta kapitel och kan ske i många olika former som får avgöras från fall till fall.

Den hittills vanligaste samarbetsformen – om man bortser från de fall då enskilda statstjänstemän tar tjänstledigt för uppdrag i exportföretag – är att statliga myndigheter och bolag fungerar som underleverantörer till exporterande konsult- eller tillverkningsföretag. Samarbetet kan gälla avgränsade deluppdrag eller insatser av rådgivande karaktär. Denna samarbetsform ger de överlag tämligen oerfarna statliga tjänsteexportörerna möjlighet att steg för steg fördjupa sina erfarenheter. Det förekommer dock även samarbete i den andra riktningen, dvs. att statliga exportörer anlitar andra företag för underleveranser. Gemensamma konsortier kring enskilda projekt kan vara en fruktbar samarbetsform när ett delat ansvarsstagande mellan leverantörerna eftersträvas och när det är önskvärt att framhäva den statliga prägeln i ett projekt. Ett mindre långtgående, men värdefullt samarbete kan bestå i att ömsesidigt utbyte av information om planerade projekt i olika länder. Representanter för statliga myndigheter och bolag kan i vissa sammanhang fungera som förmedlingslänk till svenska exportföretag genom sina möjligheter att knyta kontakter på officiell nivå i andra länder. I andra fall har de privata exportföretagen upparbetade kontaktvägar, som kan utnyttjas av statliga tjänsteexportörer.



## 7 Åtgärder för att underlätta tjänsteexport i myndighetsform

Trots bolagsformens klara fördelar finns flera skäl som talar för att tjänsteexport även framgent bör och kommer att bedrivas i myndighetsform i många fall. Eftersom myndighetsformen inte är tillskapad för kommersiell utlandsverksamhet möter myndigheterna ett antal administrativa, juridiska och andra problem när de önskar exportera tjänster i eget namn. I detta kapitel diskuteras och ges förslag till hur sådana problem skall kunna lösas.

### 7.1 Vissa stats- och förvaltningsrättsliga frågor

#### 7.1.1 Myndighets möjligheter att ingå avtal

Beträffande frågan om statlig myndighets möjligheter att träffa avtal a) inom landet, b) med utländska företag och c) med utländska regeringar kan följande sägas.

Allmänt gäller att ramen för en statlig myndighets verksamhetsområde ges genom direktiv av regering och riksdag. Dessa direktiv kan ha kommit till uttryck i instruktionen för myndigheten, i regleringsbrev eller i andra riksdags- och regeringsbeslut. Härtill kommer vissa allmänna regler av stats- och förvaltningsrättslig art för myndigheternas agerande. Allmänna verksstadgan (1965:600) tar i första hand sikte på vissa administrativa förhållanden och innehåller generella regler som skall kunna tillämpas på alla myndigheter.

Vad först gäller a) myndigheters möjligheter att sluta *avtal inom landet* (med avtal avses i det följande affärsrättsliga avtal) blir svaret avhängigt av de direktiv av regering och riksdag som kan föreligga. Detta innebär exempelvis att man får gå till instruktionen eller regleringsbrevet för myndigheten för att se om det i myndighetens verksamhetsområde också inryms det slag av verksamhet som det här är fråga om. Likaså kan riksdagsbeslut ge vägledning. De myndigheter som närmast är aktuella torde i allmänhet driva uppdragsverksamhet. Härav följer också att de kan träffa avtal inom området för uppdragsverksamheten.

Beträffande b) om möjligheten att ingå *avtal med utländska företag* om konsultverksamhet i annat land gäller följande. Om det inte direkt av myndighetens verksamhet (t.ex. SIDA) följer att myndigheten också skall verka i utlandet torde, i den mån myndigheten skall åta sig ett mera

omfattande utlandsuppdrag, någon form av godkännande behövas. Sådant godkännande kan ges av regeringen.

Vad slutligen gäller c) möjligheten att träffa *avtal med företrädare för annat lands regering eller statlig myndighet i annat land* finns i 10 kap. regeringsformen (RF) regler angående överenskommelser mellan riket och annan stat. Enligt huvudregeln i 10 kap. 1§ RF är det regeringen som ingår överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation. Regeringen får emellertid inte enligt 10 kap. 2§ RF ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta (t.ex. anslagsfrågor och iklädande av förpliktelser). Vid andra överenskommelser av större vikt krävs antingen att riksdagen har godkänt överenskommelsen eller att överläggning har ägt rum med utrikesnämnden. Regeringen får enligt 10 kap. 3§ RF vidare uppdra åt förvaltningsmyndighet att ingå internationella överenskommelser, om de ej kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan.

Att märka är dock att dessa regler gäller "för riket bindande internationell överenskommelse". Härmed torde åsyftas överenskommelser av *offentlighetsrättslig* natur. Sådana överenskommelser som får vissa folkrättsliga verkningar kan endast ingås av stater. Däremot kan bestämmelsen rimligtvis inte avse överenskommelser av *privaträttslig* natur, dvs. vanliga civilrättsliga avtal som sluts på kommersiella villkor och som lika gärna skulle kunna ingås av en enskild person som av den svenska myndigheten. Myndigheten agerar här inte i första hand som företrädare för staten utan som vilket privaträttsligt rättssubjekt som helst.

I regel torde det inte vålla några större problem att avgöra huruvida ett avtal som en myndighet står i begrepp att ingå med företrädare för annan stat är av vad som här kallas offentlighetsrättslig eller privaträttslig natur. En bedömning får dock göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, där exempelvis omfattningen av avtalet eller dess eventuella politiska innebörd kan göra att det får en mer offentlighetsrättslig karaktär och närmar sig vad som kan betecknas som "internationell överenskommelse". I de allra flesta fall torde dock de avtal det här kan bli fråga om inte vara av den karaktären att de riskerar att kunna bedömas som "internationella överenskommelser".

I den förordning som föreslås i avsnitt 7.3 ges förslag till reglering av den typ av frågor som här diskuterats.

### 7.1.2 Myndighets möjligheter att medverka i s.k. joint-ventures med enskilda bolag

Om deltagande i ett joint-ventureprojekt leder till bildandet av ett särskilt bolag härför, måste riksdag och regering fatta beslut om teckning av aktier på samma sätt som om staten skulle bilda ett helägt bolag. Om däremot villkoren är sådana att myndighetens ansvar i projektet är klart avgränsat till de tjänster myndigheten själv svarar för torde något hinder mot samarbete med ett enskilt bolag om ett projekt inte föreligga.



### 7.1.3 Sekretessregler

Enligt den nu gällande 1937 års sekretesslag (1937:249) kan regeringen föreskriva att sådana handlingar som inkommer till en myndighet i dennas uppdragsverksamhet och som gäller utredningar eller undersökningar som myndighet utför för enskilds räkning skall vara sekretessbelagda. Bestämmelser härom finns i 27§ sekretesslagen och en eventuell föreskrift skall tas in i civilförvaltningens sekretesskungörelse (1939:7). I kungörelsens 4§ räknas upp en rad myndigheter för vilkas uppdragsverksamhet sådan sekretessregel gäller. Även om här f.n. inte uppräknas annat än myndigheter som har uppdragsverksamhet, kan något hinder inte finnas att också låta annan myndighets likartade verksamhet omfattas av denna regel. Enligt 27§ sekretesslagen skall det här vara fråga om utredningar eller undersökningar som myndigheten utför för enskilds räkning. Att man i första hand har tänkt på enskild svensk person torde vara ganska klart, men enligt stadgandets ordalydelse kan det inte vara något hinder att det också omfattar utländsk medborgare. Huruvida även utländsk myndighet, som träder i affärsförbindelse med den svenska myndigheten, kan omfattas av sekretessregeln är kanske inte helt klart. Av vad som tidigare har anförts om att en myndighet kan uppträda i både "offentligrättslig" och "privaträttslig" skepnad (jämför avsnitt 7.1.1.) bör emellertid kunna följa att sekretessregeln också kan omfatta utländsk myndighet som träffat avtal med statlig svensk myndighet inom ramen för dennas uppdragsverksamhet.

Även reglerna om utrikessekretess i 3§ andra stycket sekretesslagen torde i vissa fall bli aktuella. Där stadgas att handlingar i ärenden, som rör svensk myndighets förbindelse med främmande makts myndigheter eller undersåtar eller eljest rör främmande makt eller dess förhållanden, kan sekretessbeläggas om det inte är uppenbart att detta inte behövs av hänsyn till rikets säkerhet eller av internationella hänsyn.

Här skall vidare anmärkas att sekretesslagstiftningen har varit föremål för en genomgripande översyn. Riksdagen antog i mars 1980 ett av regeringen i prop. 1979/80:2 framlagt förslag till ny sekretesslagstiftning (KU 1979/80:37, rskr 1979/80:179). Den nya sekretesslagen kommer att vara uppbyggd på ett annorlunda sätt än den hittills gällande. Det torde dock ännu, innan lagen börjat tillämpas, vara för tidigt att uttala sig om huruvida den i enskildheter kommer att ge ett bättre eller sämre sekretesskydd för de fall som här är aktuella. Enligt 8 kap. 9§ i den nya lagen kommer sekretesskydd till förmån för enskild att gälla vid myndighets uppdragsverksamhet, om det måste antas att uppdraget har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Enligt 8 kap. 10§ kommer sekretess att gälla hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som i annat fall än som bl.a. avses i 9§ har träffat affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antagas att den enskilda lider skada om uppgiften röjs. Sekretess kommer också att gälla hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, förening, samhörighet eller stiftelse, som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande, om det kan antas att den enskilda lider



skada om uppgiften röjs. Av skäl som tidigare anförts bör detta också kunna gälla rent kommersiella "privaträttsliga" avtal med utländsk myndighet. Härtill kan fogas att reglerna om utrikessekretess i den nya lagen givetvis också kan bli aktuella.

Avslutningsvis skall nämnas att särskilda sekretessregler gäller enligt bl.a. 34 och 34 a §§ sekretesslagen för myndigheters affärsverksamhet och andra ekonomiska transaktioner som genomförs av myndigheter. Dessa tar dock sikte på det allmännas intresse av sekretesskydd och inte den enskilda affärspartnerens.

## 7.2 Personalfrågor

Personalen är den viktigaste resursen i alla personalintensiva verksamheter – det gäller inte minst konsultverksamhet och närliggande verksamhetsområden. De former i vilka personalen kan arbeta i utlandsuppdrag, de villkor som då gäller samt intresset från personalens sida är därför frågor av stor betydelse för tjänsteexporten.

### 7.2.1 Former för statliga myndigheters verksamhet utomlands

Myndighetsanställd personals verksamhet utomlands kan i tjänsten utövas antingen i form av utrikes förrättning eller genom stationering utomlands. Med utrikes förrättning avses tjänstgöring eller uppdrag utom riket på annat ställe än förrättningsmannens tjänsteställe (1§ 1 mom. utlandsresereglementet, 1953:666). Stationeringsort definieras som den ort där den i tjänsten ingående tjänstgöringen huvudsakligen skall fullgöras (7§ 1 mom. AST). Det finns ingen entydig gräns mellan förrättning och sådant arbete som bedrivs efter särskilt beslut om stationering.

De bestämmelser som gäller vid *utrikes förrättning* återfinns i utlandsresereglementet. Under sådan förrättning tillförsäkras förrättningsmannen i princip samma sociala och andra förmåner som vid tjänstgöring inom landet. I de fall myndigheterna kan besluta om utrikes förrättning, disponerar de särskilda medel för ändamålet. Oftast finns begränsande föreskrifter i regleringsbrevet för hur medlen får utnyttjas.

Om det är fråga om *stationering utomlands* gäller särskilda regler för förmåner m.m. För anställda vid UD, SIDA och försvarets materielverk samt för försvarsattachéerna m.fl. är de särskilda villkoren vid utlandsstationering i dag reglerade i avtal mellan statens arbetsgivarverk och de fackliga centralorganisationerna. Frågor om vissa förmåner som inte är detaljreglerade i avtal prövas av den partsammansatta statens utlandslönenämnd. Enligt sin instruktion (1977:44) beslutar nämnden "i den utsträckning regeringen eller statens avtalsverk särskilt föreskriver om anställnings- och arbetsvillkor för sådana utsända arbetstagare hos staten som är stationerade utomlands". Utlandslönenämnden har möjlighet att delegera rätten att besluta om frågor som inte detaljregleras i avtalen.

Om annan myndighet önskar stationera personal utomlands, krävs i regel tillstånd av regeringen. De närmare anställnings- och arbetsvillkoren regleras sedan på det sätt som har angivits ovan, dvs. genom avtalsregle-



ring för den tillkommande myndigheten och beslut av utlandslönenämnden.

De ekonomiska villkoren vid utlandsstationering baseras i allmänhet på tjänstemannens lön i Sverige.

Efter denna genomgång kan konstateras att de bestämmelser och rutiner som i dag gäller för myndigheters verksamhet utomlands inte är utformade med sikte på tjänsteexport på kommersiella grunder. I stället försvårar de och kan i vissa fall t.o.m. förhindra sådan verksamhet, exempelvis genom att beslutsprocessen om utlandsstationering blir alltför långdragen för att en kunds önskemål om leveranstidpunkt skall kunna uppfyllas. Enligt utredningens mening är vissa åtgärder därför påkallade.

Utredningens bedömning är att den vanligaste formen för utlandstjänstgöring i samband med myndigheternas export av tjänster är och torde förbli utrikes förrättning. För att myndigheterna skall kunna bedriva sin tjänsteexport effektivt måste de ha möjlighet att sända personal utomlands i den utsträckning som verksamheten kräver. Så är i dag inte alltid fallet. De inslag i gällande bestämmelser som syftar till att inskränka möjligheterna att företa utrikes resor är, såvitt utredningen kunnat finna, motiverade av statsfinansiella skäl. För utlandsresor som görs i samband med kommersiella utlandsuppdrag bortfaller detta skäl. Myndigheternas tjänsteexport skall nämligen ske med krav på lönsamhet, och intäkterna skall bl.a. täcka kostnader för utlandsresor i anslutning därtill. Utredningen anser därför att myndigheterna bör kunna besluta om utrikes förrättning, förutsatt att kostnaderna finansieras av intäkter från utlandsverksamheten.

Utredningen förutser att myndigheternas behov av att stationera personal utomlands kommer att bli ganska ringa även framöver. När myndigheterna behöver stationera personal utomlands för fullgörandet av uppdrag, är det emellertid angeläget att beslut om stationering och om villkoren för tjänstgöringen kan ske snabbt och i smidiga former. Av detta skäl finns i förslaget till förordning med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet en bestämmelse om rätt för myndighet att besluta om stationering av personal utomlands i och för utlandsuppdrag (se avsnitt 7.3).

### 7.2.2 Tjänstledighet med C-avdrag

Ett alternativ till att en myndighet som sådan har verksamhet utomlands är att enskilda statstjänstemän under begränsad tid tar tjänstledigt från myndigheten, t.ex. för tjänstgöring i annat land eller i ett svenskt företag som agerar utomlands. Förfarandet är som framgår av kapitel 3 relativt vanligt.

Den typ av tjänstledighet som är aktuell i dessa fall regleras i cirkuläret (1970:388, ändr. 1979:216) om tjänstledighet med C-avdrag, m.m. C-avdrag innebär att tjänstemannen avstår hela den lön som belöper på tjänstledighetstiden. Vissa rättigheter kvarstår dock. Sålunda får tjänstemannen tillgodoräkna denna tid för uppflyttning i löneklass eller åldertilläggsklass, och vidare kvarstår i allmänhet rätten till ålders-, sjuk- eller familjepension. Det är komplicerat att beräkna statens direkta kostnader för denna typ av ledighet. Några ingående beräkningar har såvitt utredningen känner till inte gjorts.



I cirkuläret framhålls under rubriken C. Normer för vissa slag av tjänstledigheter bl.a. följande:

2. Återhållsamhet bör iakttas i fråga om beviljande av tjänstledighet för att inneha enskild eller kommunal anställning som ej enligt 6§ 1 mom. andra stycket allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän (AST) är statligt reglerad. Sådan ledighet bör ej medges för längre tid än sammanlagt högst 180 dagar under loppet av fem på varandra följande kalenderår. Hänsyn skall därvid tagas till sådan tjänstledighet av här angivet slag som har åtnjutits tidigare under det löpande kalenderåret och de fyra närmast föregående kalenderåren. Om särskilda skäl föreligger, får detta dagantal överskridas. Ett sådant skäl kan vara att önskemålet om längre ledighet under tidsperioden sammanfaller med myndighetens intressen.

De normer som här citerats gäller ej i vissa fall. Undantag görs i cirkuläret (punkt C 3) bl.a. för ledighet för anställning hos vissa internationella organisationer (1964:527), ledighet för anställning i beredskapsstyrka för FN-tjänst (1974:614), ledighet för anställning i biståndsverksamhet (1975:439) och ledighet för anställning i Swedec International AB eller i Statskonsult International AB.

Som framgår av det föregående skall myndigheterna vara restriktiva med att bevilja personal tjänstledighet för att inneha bl.a. enskild anställning. Återhållsamhet bör därmed enligt cirkuläret iakttas vid tjänstledighet för uppdrag i exempelvis andra hel- och delstatliga konsultbolag än de två som undantagits där och som har nämnts ovan. Praktiskt kan det innebära att konsultbolag som replierar på myndigheter kan ha problem med att anlita myndighetspersonal för utlandsuppdrag i den utsträckning som behövs.

Utredningen anser att tjänstledighet med C-avdrag bör beviljas enligt enhetliga principer. Det är svårt att finna några sådana principer som skulle motivera att de två nämnda bolagen ges en positiv särbehandling i förhållande till exempelvis vissa andra hel- och delstatliga bolag. Enklast skulle konkurrensneutraliteten återställas om preferensbestämmelserna för Swedec International AB och Statskonsult International AB avskaffades. Den tidigare citerade huvudregeln i cirkuläret skulle då komma att tillämpas lika för alla bolag, utan undantag.

Emellertid kan det i vissa fall vara fördelaktigt såväl för den berörde tjänstemannen och den berörda myndigheten som för samhället i stort att tjänstledighet med C-avdrag beviljas enligt mer liberala principer än som föreskrivs i huvudregeln. Den typ av avvägning som det här är fråga om uttrycks i cirkulärets allmänna riktlinjer (punkt B 1) på följande sätt:

Under vissa omständigheter kan svårigheten att avvara tjänstemannen uppvägas av fördelar för myndigheten på längre sikt genom att tjänstemannen under ledighetstiden kan få ökad yrkeserfarenhet från annat område. I vissa fall kan tjänstemannens önskemål sammanfalla med allmänna samhällsintressen, även om beviljande av ledighet i och för sig skulle medföra olägenheter för myndigheten.

Utredningens bedömning är att den statliga tjänsteexporten i allmänhet ger fördelar för berörda parter på det sätt som framgår av citatet. Så t.ex. kan denna verksamhet ge bidrag till den svenska bytesbalansen, samtidigt



som gynnsamma effekter uppnås i den statliga sektorn. Särskilda preferenser för den statliga tjänsteexporten i fråga om tjänstledighet med C-avdrag, på samma sätt som nu gäller för Swedec International AB och Statskonsult International AB, är därför motiverade.

För att komma i fråga för preferensbehandling bör följande kriterier vara uppfyllda. Det bör vara aktiebolag eller andra juridiska personer som bedriver export av tjänster och i vilka staten har ett väsentligt intresse. Bestämmelserna i cirkuläret om tjänstledighet med C-avdrag, m.m. bör ändras i enlighet härmed.

### 7.2.3 Personalens intresse och förutsättningar att åta sig utlandsuppdrag

För att den typ av tjänsteexport, som innebär att uppdrag utförs i utlandet, skall bli framgångsrik måste det finnas personal som har såväl intresse av som möjligheter och förutsättningar att arbeta utomlands.

Ser man emellertid först på frågan från formell synpunkt och på myndigheternas möjligheter att beordra personal att utföra uppdrag i utlandet, finner man i lagen (1976:600) om offentlig anställning inga stadganden som är tillämpliga härpå. Däremot gör föredraganden följande uttalande i förarbetena till lagen (prop. 1975/76:105, bilaga 2).

Det följer redan av avtalsrättens allmänna grunder att en arbetstagare är skyldig att utföra det arbete som han har åtagit sig i det anställningsavtal som gäller för honom och att han även i övrigt har att uppfylla de särskilda åligganden som får anses innefattade i tjänsten. Arbetstagaren är dessutom skyldig att utföra även annat arbete som står i naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet och som kan anses falla inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer. (s. 214)

Omständigheterna i det enskilda fallet torde bli avgörande för om tjänsteexport kan anses stå i ett naturligt samband med myndigheternas verksamhet.

Vad så gäller myndighetspersonalens intresse av utlandsuppdrag är utredningens allmänna intryck på basis av synpunkter från myndigheter och företag att många statstjänstemän är intresserade av, oftast kortare, utlandsuppdrag. Men hur mycket allmänna intresseuttalanden säger om det faktiska intresset inför ett konkret uppdrag är givetvis vanskligt att säga. Erfarenheten hos dem som sålt tjänster till utlandet under lång tid är att intresset inledningsvis är mycket stort, men att det efter hand utkristalliserar en kärna av människor som med jämna mellanrum önskar arbeta utomlands. I ett inledningsskede brukar inte de erbjudna anställningsvillkoren vara utslagsgivande för om en person tackar ja eller nej till ett erbjudande, men de blir väsentligare allteftersom verksamheten fortlöper.

Några myndigheter – bland dem lantmäteriverket och Vattenfall – har i enkätform försökt få en bild av personalens intresse för engagemang i uppdrag utomlands. Av svaren på Vattenfalls enkät om intresset av engagemang i SwedPower, avseende våren och sommaren 1979, kan utläsas ett stort intresse hos främst handläggarna. Över 600 personer sade sig vara intresserade av att arbeta för SwedPower. En stor del av dem var unga. 90 % önskade arbeta antingen helt utomlands eller både i Sverige och utom-



lands, medan resterande 10 % önskade arbeta med utlandsuppdrag hemifrån. Drygt hälften av de svarande var intresserade av engagemang under längre tid än ett år. Resten kunde tänka sig engagemang under kortare tid än ett år.

Om personalens kompetens finns också uppgifter i Vattenfalls undersökning. 20 % av de svarande hade tidigare utlandserfarenhet från främst USA och Europa och till en mindre del från sådana världsdelar där SwedPower främst kan räkna med uppdrag. När det gäller språkkunskaper behärskade huvuddelen engelska utan svårigheter. Några behärskade tyska och ett fåtal franska och spanska. Drivkrafterna bakom intresset för utlandsuppdrag var möjligheten att använda och förbättra språkkunskaper, att arbeta mer självständigt och att uppleva nya miljöer. De främsta frågetecknen gällde osäkerhet om bostads- och arbetsförhållanden samt bristfälliga språkkunskaper.

### 7.3 Förordning med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet

I syfte att klargöra förutsättningarna, bl.a. när det gäller de stats- och förvaltningsrättsliga frågor och de personalfrågor som här behandlats, och underlätta för myndigheterna att i myndighetsform sälja tjänster till utlandet föreslår utredningen att regeringen i en särskild förordning anger några riktlinjer för sådan verksamhet.

Ett förslag till förordning har fogats som bilaga 1 till betänkandet. I en bilaga till förordningen anges de myndigheter på vilka förordningen är tillämplig.

Rörande innehållet i förslaget kan här sägas följande.

#### 1 §

I denna paragraf anges att förordningen endast är tillämplig på sådan statlig myndighet som upptas i en särskild bilaga till förordningen. Här förutsätts att dessa myndigheter kan vara såväl myndigheter med uppdragsverksamhet som vanliga förvaltningsmyndigheter. Som framgått av det föregående kan det i och för sig inte krävas att en myndighet alltid erhåller uttryckligt bemyndigande för att den skall kunna sluta sådana avtal det här är fråga om. Den omständigheten att en myndighet ej är nämnd i bilagan till förordningen utesluter sålunda inte att myndigheten kan ingå sådana avtal. I den mån myndigheten i annan ordning fått vidare befogenheter bör dessa träda i stället för förordningens bestämmelser. För att en myndighet skall föras in i bilagan torde böra krävas att den verksamhet det här blir fråga om är av större omfattning och inte bara av enstaka natur. Genom att myndigheten är upptagen i bilagan klarläggs också myndighetens handlingsmöjligheter när det gäller vissa mer betydelsefulla förhållanden.

#### 2 §

Här uppmanas de myndigheter som förordningen avser att aktivt följa och tillvarata möjligheter som kan erbjuda sig att i Sverige eller utlandet



marknadsföra myndighetens tjänster på en utlandsmarknad. En begränsning som anges är dock att myndigheten inte på annan grund (t.ex. sekretesskäl eller patent) får vara förhindrad att tillhandahålla tjänsten.

### 3 §

I denna paragraf anges att myndigheterna får avtala om utförande av sådana tjänster som de får marknadsföra enligt 2 §. I uttrycket affärsmässiga villkor ligger att myndigheten i denna verksamhet bör arbeta med sikte på att erhålla vinst och inte bara, som regeln eljest oftast är, för att uppnå kostnadstäckning. Vidare anges att myndigheten i samband med sådana affärer får göra sådan upphandling som kan behövas.

### 4 §

Några direkta föreskrifter som allmänt gäller myndigheters kontakter med utländska företag eller organisationer torde inte finnas. Med hänsyn till att en myndighet är en del av staten och också företräder staten torde man emellertid få förutsätta att myndigheten inte agerar direkt i strid med vad som får anses vara den svenska statens intressen. Här kan erinras om bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF att chefen för utrikesdepartementet skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Enligt 10 kap. 6 § regeringsformen skall regeringen vidare fortlöpande hålla utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket.

Av det nu sagda följer att en statlig myndighet inte kan handla utan hänsynstagande till svensk utrikespolitik. Det skulle sålunda knappast kunna komma i fråga att en myndighet ägnar sig åt uppdragsverksamhet i exempelvis Sydafrika. Myndigheterna är visserligen självständiga och skall endast lyda föreskrifter av riksdag och regering. Något ministerstyre är inte tillåtet i Sverige. Av hänsyn till rikets allmänna intressen och med stöd av de nämnda bestämmelserna i regeringsformen torde trots detta kunna krävas att en statlig myndighet som verkar utomlands, kontaktar utrikesdepartementet eller svensk beskickningschef i land där myndigheten utför uppdrag så snart utlandsengagemanget har betydelse för den svenska utrikespolitiken. Därför har i förslaget till förordning tagits in en bestämmelse med denna innebörd.

### 5 §

En fråga som också kan uppkomma gäller möjligheter för en myndighet att försäkra sig mot ekonomiska risker. Anvisningar rörande statliga myndigheters försäkring av staten tillhörig egendom har utfärdats av regeringen i Cirk 1954:325 (ändr. 1972:557, 1973:971, 1974:764, 1976:473) till samtliga statsmyndigheter med föreskrifter rörande försäkring av staten tillhörig egendom, m.m.

Härav följer att statens egendom normalt sett inte skall vara försäkrad.



Tanken bakom detta torde vara att staten har en så omfattande verksamhet att det med hänsyn till premier osv. inte lönar sig att försäkra den. Staten får beträffande sin egen verksamhet i stället själv fullgöra samma funktion som ett försäkringsbolag. När det gäller statliga myndigheters utlandsverksamhet kan dock förhållandena vara annorlunda. Dels kan det bli tal om en helt annan typ av risker, dels är affärerna inte så många och inte så stora att förhållandet mellan kostnaderna för försäkringspremier och värdet av inträffade skadefall kan sägas vara sådant att det inte skulle löna sig att ta försäkringar. Något hinder att vid kommersiell utlandsverksamhet teckna sådana försäkringar som är brukliga i dessa sammanhang, t.ex. exportkreditgarantier, torde inte föreligga.

Mot bakgrund av vad nu sagts har i 5 § författningsförslaget tagits in en bestämmelse som gör det möjligt för myndighet att vid utlandsuppdrag teckna försäkringar i den omfattning som kan anses vara bruklig i likartad affärsmässig verksamhet.

## 6 §

Här lämnas en möjlighet för en myndighet att stationera personal på ort utom landet, om detta behövs till följd av ett utlandsuppdrag.

## 7.4 Skattebestämmelser

I detta avsnitt koncentreras intresset på två förhållanden. Det gäller för det första de skillnader mellan offentliganställda och personer som inte är anställda i offentlig tjänst som finns i bestämmelserna om beskattning av fysisk person som tjänstgör utomlands. För det andra behandlas de skilda företagsbeskattningsbestämmelser som gäller om kommersiell utlandsverksamhet bedrivs i myndighetsform eller som självständig juridisk person, exempelvis ett aktiebolag. Inledningsvis skall dock något nämnas om dubbelbeskattningsfrågorna i samband med verksamhet i annat land. De bestämmelser som finns på detta område likställer i regel statlig och icke statlig verksamhet av detta slag.

### 7.4.1 Dubbelbeskattningsfrågor

För verksamhet som ett svenskt företag e.d. bedriver i ett annat land aktualiseras frågan om i vilket land denna verksamhet skall beskattas. I syfte att reglera denna fråga så att dubbelbeskattning undviks har Sverige ingått bilaterala dubbelbeskattningsavtal. Sådana finns f.n. med ett 60-tal länder. I detta sammanhang viktiga länder med vilka avtal saknas är bl.a. Mexico, Portugal, Turkiet och de flesta länderna i Mellersta Östern. I de fall avtal saknas, kan dubbelbeskattning ändå undvikas eller lindras genom interna svenska lagregler. Enligt 20 § kommunalskattelagen (KL) (1928:370) och 2 § lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt (SI) får avdrag göras för utländska skatter såsom omkostnad i förvärvskälla. I 24-28 §§ SI finns bestämmelser som ger rätt att avräkna utländska statliga och delstatliga skatter mot svensk statlig inkomstskatt. Utländska lokala skatter faller utanför avräkningsbestämmelsernas tillämpningsområde.



### 7.4.2 Beskattning av fysiska personer

Fysisk person beskattas för den tid under vilken han varit bosatt i Sverige för alla inkomster, såväl kommunalt som statligt. Detta gäller oavsett om de har förvärvats inom eller utom landet, s.k. oinskränkt skattskyldighet. För den tid under vilken han inte varit bosatt i landet är han skattskyldig bara för vissa angivna inkomster, s.k. inskränkt skattskyldighet.

I Sverige bosatt fysisk person som under vistelse utomlands åtnjuter avlöning eller annan därmed jämförlig förmån på grund av anställning utomlands hos annan än svenska staten, svensk kommun eller ombord på vissa fartyg eller luftfartyg, dvs. som i princip är *icke offentliganställd*, är i vissa fall inte skattskyldig för anställningsinkomsten. Sådan inkomst beskattas inte i Sverige, om anställningen och vistelsen utomlands varat minst ett år eller enligt anställningsavtal eller på annan grund kan antas komma att vara minst ett år /54 § första stycket h), KL, och 7 § första stycket l), SI/, den s.k. ettårsregeln. Regeln innebär att skattebefrielse för inkomsten inträder fr.o.m. första dagen utomlands, om vistelsen beräknas vara minst ett år. Annan inkomst än från anställningen utomlands omfattas inte av ettårsregeln. Den skattemässiga behandlingen av sådan inkomst blir därför beroende av verderbörandes bosättning.

För svensk *offentliganställd* person föreligger däremot alltid skattskyldighet - oavsett om han är bosatt i Sverige eller utomlands - för avlöning eller annan därmed jämförlig förmån av anställning. Skatteplikt föreligger dock i regel inte för vissa kostnadsersättningar, exempelvis utlandstillägg och därmed likställda förmåner som utgått till utomlands stationerad personal. Likaså är i regel resekostnads- och traktamentsersättning som utbetalas av staten skattefria. Skattskyldighet föreligger inte för av staten utbetald lön m.m. till den som inte är bosatt i Sverige och som anställts av svensk utlandsmyndighet eller utomlands för fältprojekt för bilateral biståndsverksamhet (lokalanställd), om han är medborgare i anställningslandet. Regeringen kan även medge befrielse från skattskyldighet, som här nämnts, för sådan lokalanställd i utomeuropeiskt land som inte är svensk medborgare.

### 7.4.3 Företagsbeskattning

Om utlandsverksamheten bedrivs av uppdragsgivare i Sverige som driver rörelse i *aktiebolagsform* beskattas överskottet i vanlig ordning, såväl statligt som kommunalt (i princip i den kommun där bolagsstyrelsen har sitt säte).

Om verksamheten drivs av *staten* kommer också beskattning att äga rum, dock endast kommunalt. Enligt 53 § 1 mom., b) KL är staten skattskyldig för inkomst av fastighet och rörelse. Vissa undantag finns från regeln. Bl.a. är staten inte skattskyldig för "industriell verksamhet, som huvudsakligen avser att tillgodose statens egna behov". Denna undantagsbestämmelse torde inte vara tillämplig för de fall som här diskuteras.

Den organisationsform som väljs påverkar - bortsett från vissa möjligheter för aktiebolag resp. ekonomiska föreningar att avsätta medel till investeringsfond m.m. - inte sättet för beräkning av den skattepliktiga



inkomsten. Både aktiebolag m.fl. och staten kan således nedbringa det skattemässiga resultatet genom t.ex. överavskrivningar på maskiner och nedskrivning av lager. Efter beslut av riksdagen kan numera även den utbetalda lönesumman utgöra bas för reservering, vilket är av särskilt intresse för löneintensiva företag.

Om tjänsteexporten till följd av dålig lönsamhet eller av andra skäl understöds med statliga anslag, sker beskattning enligt reglerna för beskattning av statsbidrag till näringsverksamhet i anvisningarna till 19 § KL. Detta torde också gälla om mottagaren av anslaget är statlig myndighet som driver rörelse.

För beräkningen av den skattepliktiga inkomsten spelar det inte någon roll om arbetet utförs i Sverige eller utomlands. Endast i det mycket speciella fallet att verksamheten utomlands kan anses som en självständigt bedriven rörelse gäller andra regler. Inkomst av sådan verksamhet hänförs i Sverige nämligen till inkomstslaget kapital (38 § 2 mom. KL).

#### 7.4.4 Utredningens överväganden

För statliga myndigheters utlandsverksamhet har bestämmelserna om beskattning av fysiska personer särskilt intresse. Statsanställda som i utlandet utför uppdrag som varar minst ett år får, givet samma bruttolön, en inkomst efter skatt som är så mycket lägre än om personen hade varit icke offentliganställd, att det med nuvarande bestämmelser knappast är möjligt att bedriva sådan utlandsverksamhet i myndighetsform. Eller annorlunda uttryckt: Om statsanställda och icke offentliganställda skall erhålla samma nettolön vid utlandsuppdrag som varar minst ett år, måste staten ta ut kostnader som allvarligt skulle försämra konkurrensläget.

Vad beträffar bestämmelserna om företagsbeskattning gäller däremot att verksamheter som bedrivs av staten i myndighetsform behandlas liberalare från beskattningssynpunkt än verksamheter i aktiebolagsform, eftersom statlig skatt inte erläggs för inkomst som upp bärs till följd av den statliga verksamheten. Effekterna av dessa bestämmelser torde dock inte uppväga de konkurrensnackdelar för utlandsverksamhet i myndighetsform jämfört med utlandsverksamhet i bolagsform som bestämmelserna om beskattning av fysiska personer innebär.

Det skulle, enligt de uppgifter utredningen inhämtat, krävas ganska omfattande förändringar av det nu gällande skattesystemet att införa likvärdiga skattebestämmelser mellan å ena sidan offentliganställda som är verksamma i utlandet och å andra sidan icke offentliganställda som är verksamma i utlandet. Utredningen finner inte behovet av likställdhet så stort att den vill föreslå en sådan förändring. I de fall det blir aktuellt för statliga myndigheter att exportera tjänster som medför att personal vistas utomlands i minst ett år bör i stället åtgärder vidtas som innebär att exporten kan ske i bolagsform.



## 7.5 Finansiering

### 7.5.1 Finansieringsformer

Statlig verksamhet organiseras på olika sätt beroende bl.a. på i vilken utsträckning verksamheten är marknadsstyrd. Följande kategorier kan urskiljas:

- Egentliga förvaltningsmyndigheter.* Verksamheten finansieras oftast i sin helhet av anslag. Om intäktsbringande verksamhet förekommer skall intäkterna i flertalet fall inlevereras direkt till statsverket; myndigheterna förfogar med andra ord normalt inte över försäljningsresultatet.
- Förvaltningsmyndigheter med inslag av uppdragsverksamhet.* Dessa finansieras dels genom anslag för myndighetsuppgifterna, dels genom uppdragsintäkter för den avgiftsfinansierade delen.
- Helt uppdragsfinansierade myndigheter och affärsverk.* Finansieringen sker till övervägande del genom avgifter. Myndigheterna arbetar under fler externt givna regler än privata företag, särskilt när det gäller finansiering av investeringar. Den löpande driften finansieras med statskapital som byggts upp av rörelseöverskott och eventuellt ägartillskott.
- Statliga bolag.* Finansieringsformen är oftast densamma som för privata företag. Den inhemska rörelsen och exportrörelsen finansieras på i princip likartat sätt.

Formerna för att finansiera verksamheten i dessa olika typer av organ skiftar. Följande finansieringsformer med någon relevans för tjänsteexport tillämpas nu för statlig verksamhet.

- Förslagsanslag.* Anslagsformen kännetecknas av att riksdagen beslutar om inriktningen av den verksamhet som skall finansieras, oftast mot bakgrund av en uppskattad belastning. Regeringen ansvarar för anslagen och kan medge att den av riksdagen angivna nivån överskrids, under förutsättning att verksamhetens inriktning inte har förändrats i förhållande till riksdagens beslut. Förslagsanslag utnyttjas för de flesta förvaltningsmyndigheter samt för bidrag där bidragsregler snarare än en ekonomisk ram avses vara styrande.
- Reservationsanslag.* Dessa anslag får inte belastas över den av riksdagen fastställda nivån. Å andra sidan kan anslagsbehållningen balanseras till senare budgetår. Anslagstypen utnyttjas framför allt när statsmakterna vill anvisa en viss medelsram inom vilken en verksamhet skall genomföras.
- 1 000-kronorsanslag.* Dessa anslag är förslagsanslag som tas upp med ett formellt belopp om 1 000 kr. Anslagen används bl.a. för att redovisa verksamhet som finansieras på annat sätt än över statsbudgeten. Ofta rör det sig om uppdragsverksamhet med egna inkomster och utgifter. Redovisningen gentemot anslaget sker oftast enligt kontantprincipen men kombineras då med normal affärsredovisning. Normalt förekommer regler om att anslaget inte får belastas eller inte uppvisa belastning vid budgetårets slut eller under löpande budgetår. Det är vanligt att ett 1 000-kronorsanslag kombineras med en rörlig kredit i riksgäldskontoret för i första hand likviditetsförskjutningar. Den rörliga krediten kan



dessutom användas för att balansera smärre vinster och förluster över budgetårsskiftena. Genom statsmakternas beslut maximeras den rörliga krediten. När en myndighet har både förvaltningsuppgifter och uppdragsverksamhet förekommer det ibland att verksamheten som helhet bokförs och redovisas över ett 1 000-kronorsanslag som sedan får en stat som tillförs dels ett bidragsanslag (oftast reservationsanslag), dels prognosticerade uppdragsintäkter. Tekniken kan även utnyttjas om staten vill subventionera vissa basresurser som krävs för uppdragsverksamheten.

- *Utnyttjande i övrigt av kreditmarknaden.* Statlig verksamhet i aktieföretagsform kan oftast utnyttja kreditmarknaden på samma sätt som andra bolag. På liknande sätt som i privata företag finansieras då verksamheten genom en kombination av aktieägartillskott och kort- och långfristig upplåning. Normalt anger bolagets ägare ramarna inom vilka den externa finansieringen tillåts expandera, något som är särskilt angeläget vid statligt ägande på grund av statens i praktiken begränsade möjligheter att utnyttja konkursinstitutet.

### 7.5.2 *Finansiering av tjänsteexport i myndighetsform*

För statliga organisationer som redan är inrättade för uppdragsverksamhet, t.ex. statliga aktieföretag, affärsverk och myndigheter med omfattande uppdragsverksamhet, är finansieringsfrågan ofta inte något stort problem. Det är snarast fråga om att vidga redan tidigare införd ekonomisk handlingsfrihet och resurstillgång. Det kan gälla att öka den rörliga krediten eller att på annat sätt ge möjligheter till ökad lånefinansiering för att täcka rörelsekapitalbehovet. Problemen är desamma som om uppdragsverksamheten skulle växa av andra orsaker än utlandsuppdrag. Utredningen koncentrerar sig därför i fortsättningen på de problem som kan uppstå för myndigheter utan administrativ eller resursmässig beredskap för försäljning av tjänster.

Tre särskilda fall med åtföljande problem skall analyseras. Dessa är:

- a) myndighet som svarar på spontan efterfrågan utan att dra på sig tillkommande kostnader,
- b) myndighet som upparbetar en så omfattande tjänsteexport att verksamheten konkurrerar om resurserna med myndighetens instruktionsenliga åligganden,
- c) myndighet som vill utveckla sin tjänsteexport utan att ha tillgängliga resurser för ändamålet.

Det första fallet (fall a) kan exemplifieras med en myndighet som har möjligheter att med existerande personal utföra tillkommande uppgifter. Det kan vara fråga om en myndighet som har en säsongsmässig variation i arbetsbelastningen. Det kan också gälla en myndighet vars arbetsbörda har minskat mer än vad personalresurserna har gjort. Myndigheten saknar tidigare erfarenhet av extern försäljning av tjänster men har mött en etablerad efterfrågan. Myndighetens regelsystem (instruktion, regleringsbrev, m.m.) ger inget utrymme för engagemang i extern uppdragsverksamhet.



För att möjliggöra ett konsultengagemang behövs i det här fallet ett regeringsbeslut som bemyndigar myndigheten att påbörja tjänsteexport och åta sig externt finansierade uppdrag. Myndigheten får hemställa hos regeringen om ett sådant bemyndigande. I regeringsbeslutet, som kan innebära att den tidigare föreslagna förordningen görs tillämplig på myndigheten, anges också formerna och begränsningarna för uppdragsverksamhetens bedrivande. Regeringen anger vidare de ekonomiadministrativa reglerna för verksamheten. Beslutet bör leda till en ändring i regleringsbrevet på så sätt att en anslagspost för uppdragsintäkter införs under anslaget. Inledningsvis är det lämpligt att föreskriva att regeringen efter framställning från myndigheten beslutar hur influtna uppdragsintäkter skall disponeras. Om myndigheten finansieras med ett reservationsanslag uppstår inga problem att balansera det kassamässiga resultatet från budgetår till budgetår. Om – vilket är vanligt – myndigheten finansieras över ett förslagsanslag kan resultatet däremot inte automatiskt överföras till nästföljande budgetår. I regeringsbeslutet bör i detta fall anges att myndigheten i en särskild skrivelse till regeringen skall ange omfattningen av uppdragsintäkterna vid budgetårets slut. Regeringen kan redan i sitt bemyndigande ange att myndigheten får överskrida nästföljande budgetårs anslag med viss andel av uppdragsintäkterna från föregående budgetår. I ett inledningsskede är det sannolikt lämpligare att frågan om hur uppdragsintäkterna eller motsvarande summa skall disponeras beslutas i efterhand efter särskild framställning från myndigheten.

I de flesta fall då en myndighet på detta sätt inleder verksamhet med tjänsteexport uppstår ganska snart resursproblem (fall b). I första hand får man räkna med konflikter mellan å ena sidan behovet av resurser för att utföra myndighetens ordinarie arbetsuppgifter och å den andra behovet av resurser för att möta efterfrågan på tjänster. Ett uppdrag kan t.ex. komma att förlängas och pågå även när myndighetens säsongsmässigt varierande arbetsbörda åter har ökat. I andra fall kan uppdraget leda till nya uppdrag i anslutning till det första, något som är vanligt vid försäljning av konsulttjänster. Därför kan det vara lämpligt att myndigheten ges rätt att disponera influtna uppdragsintäkter för att anställa vikarier e.d. Några generella regler för hur myndighetens dispositionsrätt över uppdragsintäkterna skall regleras kan inte anges. Frågan får prövas från fall till fall. Om det är fråga om en myndighet vars arbetsuppgifter har minskat, kanske det inte finns behov av vikariatsförordnanden. Lämpligheten av vikariatsförordnanden kan också diskuteras i de fall uppdragsverksamheten ger överskott som överstiger myndighetens kostnader för att anställa ersättare för den personal som frigjorts för tjänsteexporten, eftersom myndigheten då får möjlighet att öka sina personalresurser utöver den nivå som fastställts av statsmakterna. För att inte myndighetens incitament för att bedriva uppdragsfinansierad tjänsteexport skall gå förlorade bör den dock i normalfallet kunna få disponera influtna uppdragsintäkter för att anställa vikarier, för att anskaffa inventarier eller för andra kostnader i uppdragsverksamheten.

Om tjänsteexporten får sådan omfattning att vikariatsförordnanden regelmässigt måste ske för att klara arbetsvolymen bör verksamheten lämpligen redovisas som annan uppdragsverksamhet. Ett särskilt 1 000-kronors-



anslag kan då föras upp för tjänsteexporten. Till anslaget fogas en rörlig kredit i riksgäldskontoret och rätt att placera överskott på räntebärande räkning. Verksamheten skall då även redovisas i en affärsmässig kostnads- och intäktsredovisning. Härigenom kan de vanliga principerna för resultatberäkning tillämpas. Genom detta förfaringssätt kan större ekonomisk handlingsfrihet delegeras till myndigheten. Balansering av uppkommande överskott förenklas.

Analysen inleddes med det enklaste fallet, när en myndighet har fria resurser att utnyttja. Det uppstår emellertid också situationer då det är motiverat att göra insatser, trots att myndigheterna saknar disponibla resurser (fall c). Två sådana, principiellt skilda fall skall här uppmärksammas.

I det första fallet finns indikationer på att en myndighets tjänster möter en internationell efterfrågan. Kunskapen om den faktiska efterfrågan och om myndighetens interna förutsättningar för att ägna sig åt tjänsteexport är emellertid oklara. Innan myndigheten åtar sig några mer omfattande utlandsengagemang finns därför anledning att närmare utreda och överväga förutsättningarna för utlandsverksamheten. För detta fordras extra resurser.

I det andra fallet har myndigheten kommit längre när det gäller att etablera sig som tjänsteexportör. Myndigheten kan då behöva resurser för marknadsinvesteringar av olika slag. Den kan bedöma det lönsamt att för en tid avsätta personal för att bearbeta en latent marknad utan att motsvarande resursöverskott finns inom myndigheten. Kostnader som inte ryms inom budgeterade anslag kan uppkomma för resor, tryckning av marknadsföringsmaterial, o.d. Krav på resurser kan också uppstå genom att det tar tid från den tidpunkt då kostnaderna för uppdraget upparbetas tills dess uppdragsgivaren betalar för uppdraget. Tidsutdräkten kan vara särskilt svår för en myndighet som finansierar sitt rörelsekapital med anslagsmedel, eftersom utgifterna för uppdraget (och eventuella vikariatsförordnanden) och inkomsterna faller på olika budgetår.

För det fall myndigheterna behöver ytterligare resurser utöver normalt budgeterade anslagsmedel är det oftast olämpligt att utnyttja enbart myndighetens ordinarie anslag (om inte kostnaderna är marginella). Sådana insatser bör enligt utredningens mening i stället finansieras över statsbudgeten genom ett särskilt anslag för utvecklandet av tjänsteexport vid statliga myndigheter. Statsmakterna kan härigenom samlat ta ställning till omfattningen av de resurskrävande investeringar som skall medges för ett givet budgetår. Anslaget bör konstrueras som reservationsanslag och disponeras av det departement som får ansvaret för att främja statlig tjänsteexport. Regelsystemet kring anslaget bör ansluta till tekniken med utrustningsanslag. En myndighet som önskar tillskott av resurser för utveckling av sin tjänsteexport får hemställa om medel från detta anslag. Medlen utbetalas i form av lån till myndigheten på villkor som blir beroende av hur resurserna skall användas.

I de fall medlen skall användas för grundläggande utredningar e. d. om myndighetens förutsättningar att ägna sig åt tjänsteexport, kan man inte kräva att resursinsatsen skall resultera i exportinkomster. Det är fullt möjligt att utredningsarbetet leder fram till slutsatsen att förutsättningarna



för tjänsteexport inte är tillräckligt gynnsamma. Lån som ges för denna typ av insatser bör därför inte vara återbetalningspliktiga utan avskrivas i samband med att de ges. Självfallet bör dock ambitionen vid långivningen vara, att medel endast anslås för sådana utredningsändamål som sannolikt kommer att leda till att tjänsteexport kommer i gång.

Om medlen däremot skall användas för marknadsföringsinsatser e.d. i en redan pågående exportverksamhet är resursinsatsen att betrakta som en investering, som bör finansieras genom exportinkomster. Myndigheten redovisar då lånet som statskapital i likhet med tekniken vid större utrustningsanskaffning. Lånet skall förräntas och skrivas av genom inleverans av avskrivningsmedel. Beslut om lån till denna typ av insatser bör baseras på en bedömning av framtidsutsikterna för tjänsteexporten i den aktuella myndigheten.

Utredningen anser att, i ett inledningsskede när verksamheten byggs upp, bör det föreslagna anslaget för utvecklandet av tjänsteexport vid statliga myndigheter uppgå till 3 milj. kr. per år. Hur stor del av anslaget som skall användas för återbetalningspliktiga lån resp. bidrag bör avgöras på grundval av karaktären på de ansökningar som inkommer.





## 8 Verksamhetens organisation och arbetsformer

I detta kapitel redovisar utredningen i den första delen (avsnitten 8.1–8.4) sina överväganden och förslag om insatser för att få till stånd eller vidareutveckla tjänsteexport inom avgränsade delar av den statliga sektorn. I avsnitt 8.5 tar utredningen sedan upp behovet av samverkan för statlig tjänsteexport. Slutligen behandlas i avsnitt 8.6 några övriga frågor som aktualiserats under utredningen.

### 8.1 Inom vilka statliga delsektorer bör förstärkta exportinsatser göras?

Myndigheterna och organen i den statliga sektorn har sinsemellan olika interna förutsättningar att sälja tjänster utomlands. Samtidigt skiftar den internationella efterfrågan på deras tjänster. Förutom de redan aktiva kan man som tidigare har konstaterats inte ens på längre sikt räkna med att annat än vissa organisationer kommer att kunna sälja tjänster till utlandet i större omfattning. Frågan blir då: Inom vilka ytterligare delsektorer och på vilket sätt bör särskilda exportinriktade insatser vidtas?

Självfallet bör svaret på frågan i första hand bli avhängigt av hur marknads- och konkurrensförutsättningarna för olika typer av tjänster bedöms. Men särskilt på kort sikt måste också myndigheternas inre förutsättningar att klara av utlandsverksamhet spela in, liksom hur resursbasen är organiserad.

Inför beslut om mer långtgående åtgärder bör analyser av förhållandena på marknads- och utbudssidan göras i varje enskilt fall. Trots detta är det värdefullt att i mer allmänna termer försöka ringa in de delsektorer där tjänsteexport bör ha särskilda förutsättningar att bli lyckosam. Nedanstående matris kan tas som utgångspunkt för ett sådant resonemang.

I matrisen görs på ena ledden en uppdelning av efterfrågan. På vissa områden finns en etablerad efterfrågan och en internationellt etablerad handel med tjänster, vilket också innebär en i vissa fall hård konkurrens från andra länder. På andra områden saknas en kommersiell tradition och följaktligen också en etablerad internationell efterfrågan på tjänster. Kundandet sprids i dag i stället över gränserna genom kollegiala kontakter, symposier, m.m. Att det i stor utsträckning saknas en efterfrågan mot betalning behöver inte innebära att behoven är tillfredsställda. Det kan i

stället innebära att behoven ännu inte har omformats till efterfrågan i ekonomisk mening. Efterfrågan är med andra ord latent.

På motsvarande sätt görs på den andra ledden en uppdelning av förhållandena på utbudssidan. Resursbasen inom olika delområden är organiserad på skilda sätt. I vissa fall finns merparten av kunnandet samlat inom ett och samma organ, i andra fall är det spritt på ett flertal organ både inom och utanför den statliga sektorn.

	Samlad svensk resursbas	Spridd svensk resursbas
Etablerad efterfrågan	1. Järnvägstjänster Geologitjänster Skeppsprovning Patenttjänster Luftfartstjänster Lantmåteritjänster Statistiktjänster Meteorologi och hydrologi	2. Lantbrukstjänster Småindustrietjänster Post- och teletjänster Vägbyggnads- och underhållstjänster Skatteadministration mm Hälsa- och sjukvård
Latent efterfrågan	3. Arbetsmarknadspolitik Arbetskydd Ekonomiskt försvar Civilförsvarstjänster	4. Handikappfrågor Fysisk riksplanering Datapolitik Erosion Konsumentpolitik Barnomsorg Social planering

Figur 8.1 Exempel på efterfråge- och utbudsstruktur för tjänster från den statliga sektorn.

De olika tjänsteområden som anges i figuren är ett urval av tänkbara tjänsteområden och skall snarast ses som exempel. Det bör anmälas att gränsen mellan etablerad och latent efterfrågan i vissa fall kan vara svår att dra.

#### *Etablerad efterfrågan, samlad svensk resursbas (1):*

En mer eller mindre etablerad internationell efterfrågan på tjänster finns. Det kunnande som efterfrågas inom olika områden finns i Sverige till stor del koncentrerat hos enskilda myndigheter. Tjänsteförsäljning kan leda till efterföljande leverans av utrustning och anläggningar. I vissa fall efterfrågas tjänsterna som delar av större system som också inkluderar betydande hårdvarukomponenter. Om efterfråge- och konkurrensläget bedöms tillräckligt gynnsamt bör myndigheterna ha förutsättningar att exportera tjänster i mer planmässig skala. Denna karakteristik synes vara tillämplig på t.ex. följande myndigheter: SJ, Sveriges geologiska undersökning, statens skeppsprovninganstalt, patent- och registreringsverket, luftfartsverket, lantmåteriverket, statistiska centralbyrån och SMHI.

#### *Etablerad efterfrågan, spridd svensk resursbas (2):*

Det finns en internationell marknad för tjänster, som bl.a. tar sig uttryck i att svenska, statliga organ får spontana förfrågningar utifrån. På samma sätt som i föregående fall är efterfrågan på tjänster ibland kopplad till efterfrågan på utrustning och anläggningar. De svenska resurserna är emellertid spridda på ett flertal statliga och ibland icke statliga organ, som ofta saknar förutsättningar att på egen hand möta efterfrågan. Så tycks vara fallet inom t.ex. områdena:



- lantbruk (resurserna är i första hand spridda på de myndigheter som lyder under jordbruksdepartementet samt på organisationer inom lantbrukskooperationen),
- småindustri (statens industriverk, de regionala utvecklingsfonderna, m.fl.),
- vägbyggnad och vägunderhåll (statens vägverk, statens geotekniska institut, statens väg- och trafikinstitut, m.fl.),
- skatteadministration, ekonomiadministrativa system, m.m. (riksrevisionsverket, riksskatteverket, statskontoret, Statskonsult AB, m.fl.)
- hälso- och sjukvård (socialstyrelsen, landstingen, m.fl.)

Under förutsättning att marknaden bedöms tillräckligt stor och stabil bör en samordning av resurserna inom dessa områden eftersträvas för att effektivt kunna möta efterfrågan.

#### *Latent efterfrågan, samlad svensk resursbas (3):*

Tjänster inom dessa områden bjuds sällan eller aldrig ut till kunder mot betalning vare sig i Sverige eller internationellt. De nationella och internationella organens anlitan­de av enskilda experter är ett undantag. Detta innebär, förutom att en etablerad efterfrågan saknas, att svenska myndigheter som arbetar på dessa verksamhetsområden ofta saknar erfarenhet av tjänsteförsäljning. Som exempel kan nämnas:

- arbetsmarknadspolitik (arbetsmarknadsverket),
- arbetarskydd (arbetsskyddsverket),
- ekonomiskt försvar (överstyrelsen för ekonomiskt försvar),
- civilförvarstjänster (civilförvarsstyrelsen).

På flera av dessa områden bedöms Sverige ha en internationellt framskjuten ställning. Förutsättningarna för en framtida svensk export av tjänster och system är i detta avseende goda. Detta förutsätter dock, dels att de behov som sannolikt finns i olika delar av världen omformas till efterfrågan mot betalning, dels att berörda myndigheter utvecklar sin förmåga att möta efterfrågan.

#### *Latent efterfrågan, spridd svensk resursbas (4):*

Marknadsbilden är i detta fall i princip densamma som i det närmast föregående fallet. Den väsentliga skillnaden finns på utbudssidan där olika organisationer var för sig bara kan svara för delar av den kunskap som efterfrågas. Några exempel:

- handikappfrågor (handikappinstitutet, socialstyrelsen, landstingen),
- fysisk riksplanering (planverket, länsstyrelserna, landstingen, kommunerna),
- datapolitik (datainspektionen, m.fl.),
- erosion (naturvårdsverket, skogsstyrelsen, domänverket, m.fl.),
- barnomsorg och familjepolitik (socialstyrelsen, kommunerna).

Det resonemang som här redovisats har varit en av utgångspunkterna när utredningen valt att närmare studera tjänsteexporten inom ett antal



avgränsade områden. Utredningens överväganden och förslag till åtgärder med anledning av studierna redovisas i de närmast följande avsnitten. Inledningsvis behandlas dock vissa av de redan etablerade bolag som arbetar med anknytning till statsförvaltningen.

## 8.2 Insatser avseende etablerade bolag

### 8.2.1 *Swedtel*

Swedtels verksamhet har tidigare beskrivits på s. 63 ff. Där framgår att verksamheten har varit framgångsrik hittills och att företaget bedöms ha goda möjligheter att hävda sig även framöver. Förslag om långtgående förändringar av verksamheten är därför knappast motiverade. Utredningen ser dock skäl att närmare beröra några frågor av betydelse för Swedtels framtida verksamhet, nämligen länderinriktningen, det ekonomiska avkastningsmålet samt frågan om att bredda utbudet till att också omfatta posttjänster.

Vad gäller länderinriktningen har Swedtel hittills i huvudsak arbetat för teleförförvaltningar i u-länder. Trots att man bedömer att företaget skulle kunna ha en intressant marknad även i andra delar av världen, i t.ex. vissa industriländer, har man inte ansett det ligga i linje med det mandat riksdagen gav företaget i samband med dess bildande att systematiskt bearbeta dessa marknader. I propositionen (1967:168) sägs nämligen att konsultverksamheten i första hand avses inriktad på utvecklingsländer. Detta bör dock enligt föredragande departementschefen inte utesluta att företaget åtar sig uppdrag från annat håll.

Utredningen har tidigare i avsnitt 6.3.1 diskuterat vilka marknader de statliga tjänsteexportörerna bör kunna arbeta på och där sagt att tjänsteförsäljningen i princip kan avse både u-länder och i-länder. Detta mycket vida mandat för valet av marknader bör enligt utredningens mening även gälla Swedtels verksamhet. Swedtel bör därför vara oförhindrat att i enlighet med den policy som fastläggs för företaget välja länderinriktning.

Det ekonomiska avkastningsmålet har Swedtel i sin verksamhet hittills satt lågt som en följd av företagets tolkning av förarbetena till riksdagens beslut om Swedtels bildande. Enligt ledningarna såväl i Swedtel som hos ägaren, televerket, skulle det emellertid i vissa sammanhang vara både önskvärt och möjligt med hänsyn till konkurrensen om avkastningskravet ställdes högre.

Utredningen vill med anledning härav hänvisa till den diskussion om lönsamhetskrav som förts tidigare (avsnitt 6.3.4). Där föreslås att den statliga tjänsteexporten drivs på affärsmässiga grunder. Denna målsättning bör enligt utredningens mening även gälla Swedtels verksamhet och ligger f.ö. väl i linje med vad som anfördes i statsutskottets utlåtande (SU 1967:197) när frågan om Swedtels bildande behandlades: "Utskottet tillstyrker Kungl. Maj:ts förslag. I anslutning härtill vill utskottet understryka departementschefens uttalande att bolaget bör driva verksamheten affärsmässigt vilket innebär att kostnaderna för denna - inklusive förräntning av det insatta kapitalet - skall täckas av inflytande ersättningar. Dessa bör



även medge täckning av de förluster vilka uppstår beträffande en del uppdrag." (s.2)

När det slutligen gäller frågan om att bredda Swedtels utbud kan konstateras att post- och televäsendet i flertalet länder, i motsats till Sverige, är samordnade i en och samma organisation. Swedtels motparter i ministerierna och myndigheterna har alltså ofta ansvaret för både tele- och postfrågor. Swedtel har i dessa kontakter allt som oftast fått förfrågningar om att göra insatser på postområdet men inte kunnat ta sådana uppdrag, eftersom man inte har några erfarenheter eller någon kunskap om posthantering.

Det finns alltså i ett marknadsperspektiv klara fördelar om man från svensk sida samlat kunde erbjuda tjänster inom både tele- och postområdet. Det svenska postverket har, som framgått av den tidigare redogörelsen, ännu inte haft denna typ av kommersiella uppdrag i utlandet men på utredningens förfrågan ställt sig positivt till att erbjuda sina tjänster via Swedtel. Swedtels uppbyggda marknadskontakter skulle därigenom kunna utnyttjas i ett vidare sammanhang. Utredningens uppfattning är att klara fördelar står att vinna med ett sådant samarbete. Diskussioner mellan postverket och televerket/Swedtel har därför inletts i syfte att nå fram till effektiva och smidiga samarbetsformer och samarbetsvillkor för försäljning och utförande av posttjänster inom ramen för Swedtels verksamhet.

### 8.2.2 *Swedforest*

Swedforest, som närmare beskrivits på s. 66 ff. sysslade under sina första verksamhetsår i huvudsak med avverkningsentreprenader i skogsbruket. Dessa engagemang gav betydande överskott som användes för insatser som siktade till att bygga upp och expandera företagets entreprenad- och konsultverksamhet. På entreprenadområdet påbörjades aktiviteter i Canada i och med bildandet av Swedforest Canada Ltd. Ambitionen vad gäller konsultverksamheten var i första hand att vidga företagets kompetens från skogsbruksområdet till skogsindustriområdet. I konsultverksamheten satsades på resursuppbyggnad, bl. a. genom företagsköp (Teknicus Engineering AB) och marknadsföring på nya marknader. Parallellt och delvis som en följd av dessa satsningar utökades antalet fast anställda i koncernen (Swedforest Consulting AB med dotterbolagen Swedforest Canada och Teknicus), medan gruppen anställda som var projektrekryterade minskade.

På konsultsidan har koncernens ambition att bygga upp sin skogsindustriella kompetens efter hand inriktats mot sektorn sågverk och träbearbetande industri, främst genom förvärvet av Teknicus. Någon utbyggnad av egna resurser inom träfiberindustrin har inte skett, men en fortsatt satsning sker för att erhålla konsultuppdrag inom det egna kompetensområdet rörande stora skogsindustriprojekt.

Vidare har Swedforestkoncernen inriktning på uppdrag inom traditionellt skogsbruk och skogsindustri successivt vidgats till att omfatta även mer socialt inriktat skogsbruk och därvid också arbete med integrerad landsbygdsutveckling. Ett annat nytt kompetensområde där verksamhet tagits upp i ett med Teknicus gemensamt program är skogsenergi.



Swedforests inledande satsning på tillväxt framför lönsamhet har medfört att Swedforest nu har en konsultverksamhet som är väl etablerad på marknaden. Koncernens snabba expansion har emellertid också lett till problem.

Den finansiella ställningen har försvagats, särskilt genom den negativa utvecklingen inom entreprenadverksamheten. Efter de första årens stora vinster i entreprenadverksamheten uppstod stora förluster under åren 1977-79, främst i Swedforest Canada Ltd. Under 1978 avvecklades företagets verksamhet. Vid utgången av 1978 hade koncernens eget kapital så gott som helt tagits i anspråk för att täcka förlusterna. I samband med att entreprenadverksamheten vid årsskiftet 1978/79 överfördes till ett nytt bolag under Domänföretagen AB, Forest Contracting AB, lyftes emellertid förlusterna i Swedforest Canada Ltd av Swedforest-koncernen.

För Teknicus och Swedforest Consulting AB är resultaten skiftande. Teknicus visar tillfredsställande resultat medan Swedforest Consulting AB under perioden 1975-79 visat ett ackumulerat underskott. För 1979 blev resultatet, efter avskrivningar och finansiella transaktioner, ett underskott om 341 000 kr. För att säkra en fortsatt utveckling av företagets krävs under de närmaste åren en väsentlig förbättring av lönsamheten.

Till de redovisade problemen bör fogas att Swedforest under senare år blivit alltmer beroende av en enda kund, SIDA, som under 1979 svarade för ca 70 % av koncernens fakturering. Swedforest strävar medvetet efter att vidga kundkretsen. Den marknad som inte finansieras av svenskt bistånd har emellertid visat sig svårbehandlad. En viktig orsak är företagets svårigheter att konkurrera prismässigt, en annan att man inte har haft resurser att göra tillräckliga investeringar i marknadsföringen.

Mot bakgrund av den problembild som ovan skisserats finns enligt utredningens mening skäl för att mer ingående pröva Swedforests framtida verksamhet. Härvid bör bl. a. företagets affärsidé prövas vad gäller verksamhetsinriktningen, marknadsförutsättningarna, den resurs- och kunskapsmässiga anknytningen till de nuvarande ägarna domänverket och ASSI, m. m. Som en följd därav bör också andra frågor aktualiseras, t. ex. behovet av kapital för den framtida verksamheten.

En ambition vid översynen av Swedforest bör, som också framhållits av Swedforest, vara att bredda kundkretsen och göra verksamheten mindre beroende av svenska biståndsprojekt. En sådan utveckling ligger enligt uppgifter från företrädare för SIDA också i linje med SIDA:s intressen.

Med tanke på Swedforests beröringspunkter till det företag på lantbruksområdet som föreslås i avsnitt 8.4.2 bör översynen ske i nära anslutning till prövningen av detta förslag.

Den föreslagna översynen gäller för Swedforest övergripande frågor, varför företaget bör göra översynen under medverkan av sina huvudmän.

### 8.2.3 *SwedPower*

SwedPowers verksamhet har sedan starten 1976 utvecklats långsamt. (Se vidare beskrivningen av företaget på s. 69 ff). Styrelsen för SwedPower har ansett en sådan utveckling önskvärd. Styrelsen hänvisar till att det tidigare förutsedda överskottet på personal inom Vattenfall, som skulle



kunna användas för uppdrag inom SwedPower, ännu inte förverkligats och att det även visat sig svårare än förutsett att engagera kraftföretagens personal för utlandstjänstgöring.

Någon aktiv marknadsbearbetning har inte bedrivits och bolaget har hittills saknat egen verkställande ledning. Denna har sedan starten skötts av en av delägarna, konsultföretaget Bergman & Co AB (BECO), vars vd också varit vd i SwedPower.

Inom företagets styrelse bedömer man nu möjligheterna till expansion av SwedPowers verksamhet under de närmaste åren som relativt gynnsamma. Viss erfarenhet har erhållits av utlandstjänstgöring för Vattenfalls personal i samverkan med personal från konsultföretagen. Den väntade nedgången av sysselsättningen inom Sverige för kraftföretagens personal bör vidga rekryteringsmöjligheterna.

Utredningen ser det som mycket angeläget att snara åtgärder vidtas i syfte att stärka SwedPower och att skapa förutsättningar för en mera expansiv utveckling av företaget i framtiden. En förutsättning för en framgångsrik utveckling av företaget är en kraftfull verkställande ledning och en helhjärtad satsning från de olika aktieägarnas sida.

Utredningen ser med stor tillfredsställelse att styrelsen nu beslutat att rekrytera en egen verkställande direktör för bolaget. Men även andra åtgärder kan visa sig erforderliga. Det är väsentligt att åtgärderna sker inom ramen för en samlad strategi för SwedPowers fortsatta verksamhet. I arbetet på en sådan strategi och ett program för den närmaste tiden bör bl. a. behovet av resursförstärkning i form av kapital och personal prövas. Likaså bör möjligheterna att underlätta rekrytering av personal från Vattenfall för utlandstjänstgöring studeras.

Utöver Vattenfall, som är majoritetsdelägare, ingår tre andra företag som delägare. Sydkrafts delägarskap motiveras främst av att företaget är det näst Vattenfall största kraftföretaget i landet och därför utgör en viktig del av resursbasen. BECO:s och VBB:s delägarskap motiverades ursprungligen av deras betydande erfarenhet av konsultverksamhet i utlandet. Därutöver har båda företagen en stor verksamhet i Sverige, bl. a. som konsulter till svenska kraftföretag, främst för planering, projektering och konstruktion av kraftanläggningar men även rörande kraftföretagens och elverkens ekonomiska och administrativa förhållanden.

Utredningen har tidigare i avsnitt 6.3.8 diskuterat ägarfrågorna i principiella termer. Utredningen konstaterar där, att den ser goda skäl för att staten delar ägandet av ett tjänsteförsäljande bolag med andra huvudmän, i de fall dessa representerar en väsentlig del av resursbasen. Resonemanget är i det här konkreta fallet tillämpligt på Sydkrafts delägarskap i SwedPower. Utredningen ser således inga principiella problem i att Sydkraft står som delägare till SwedPower.

Utredningen har emellertid också pekat på några problem som kan uppstå om potentiella konkurrenter till företaget blir delägare och/eller ledamöter av styrelsen. Det kan hämma företagets utveckling, och den statliga sektorns kunnande kan i praktiken komma att förbehållas vissa privata intressenter men inte bli tillgängligt för andra.

De principfrågor som här aktualiseras är inte främmande för SwedPowers ledning. Ägarfrågorna har diskuterats inom styrelsen. Man anser



där att nuvarande ägarsammansättning är till fördel för SwedPowers utveckling, då den ger en bred resursbas. Den samlade erfarenhetsbakgrunden i kombination med konsultföretagens utlandserfarenhet ger bästa möjliga utvecklingsmöjligheter i den hårda utlandskonkurrensen. Kraftföretagens personal är normalt inställd på att arbeta inom landet, medan konsultföretagens anställda har valt sitt arbete med tanke på utlandstjänst. Det vore därför väsentligt svårare för kraftföretagen ensamma att utveckla konsultexport.

Enligt utredningens mening kan man dock inte bortse från att nuvarande ägarstruktur inbjuder till problem. Vid en mera expansiv utveckling av företaget riskerar problemen att förstöras. Särskilt när SwedPowers verksamhet aktiveras kan t. ex. det faktum att BECO:s, VBB:s och Vattenfalls kompetens delvis överlappar varandra och att BECO och VBB agerar genom både Sweco och SwedPower ge upphov till konflikter. Det är i princip fullt möjligt att SwedPower i enskilda projekt skulle kunna bli konkurrent till Sweco och därmed till två av sina ägare. Därtill kommer den kritik som andra konsultföretag riktat mot nuvarande förhållanden och som delgivits utredningen.

Utredningens slutsats på denna punkt är att samverkan mellan Vattenfall och Sydkraft å den ena sidan och svenska konsultföretag å den andra är av värde i utlandsverksamheten. En effektiv samverkan kan dock mycket väl uppnås på annat sätt än genom delägarskap.

Med en egen verkställande ledning och erfarenhet från en aktiverad verksamhet bör företaget finna andra former än delägarskap för samarbete med BECO, VBB och andra konsultföretag.

#### 8.2.4 *Swedec International AB*

Swedec påbörjade sitt operativa arbete våren 1979 (se vidare beskrivningen på s. 79). Därför är det ännu för tidigt att diskutera företagets framtid med ledning av dess hittillsvarande verksamhet. Däremot finns anledning att ta upp ett par frågor som aktualiserats av förarbetena till beslutet om företagets bildande och av utredningens tidigare principiella slutsatser, nämligen frågan om Swedecs verksamhetsinriktning och om företagets anknytning till den offentliga utbildningssektorn.

Swedecs mandat är mycket vittomfattande. Så t.ex. sägs i proposition 1976/77:83: "Verksamheten föreslås på sikt kunna omfatta hela den tjänstesektor som offentliga myndigheter är ansvariga för men till en början vara inriktad mot utbildningsområdet" (s. 44). Och i bolagsordningen fastställs verksamhetsinriktningen på följande sätt: "Bolaget har till föremål för sin verksamhet att sälja och förmedla svenska tjänster till u-länder och bedriva därmed förenlig verksamhet." Av citaten framgår att Swedecs verksamhet kan spänna över hela den offentliga sektorn, och att företaget därmed i princip kan komma att konkurrera med samtliga statliga tjänsteexportörer.

Enligt utredningens mening är det angeläget att den statliga tjänsteexporten byggs upp så att kompetenskonflikter och onödigt konkurrens mellan olika hel- och delstatliga konsultorgan kan undvikas. De resurser i form av personal m.m. som den statliga sektorn kan avsätta för tjänsteexport är trots allt tämligen begränsade. För att verksamheten skall bli så slagkraftig



som möjligt bör resurserna inom olika delsektorer samlas. Utredningen anser därför att Swedec bör koncentrera sin verksamhet och välja en handlingslinje som inte leder till konkurrens med export som med fördel kan bedrivas på annat håll. Enligt uppgifter från företagets styrelse och verkställande ledning är detta också huvudlinjen i den strategi som successivt håller på att utvecklas för Swedec.

Swedec skall kunna marknadsföra tjänster från både den offentliga och den privata sektorn. I fråga om utbildningstjänster bör Swedec, enligt utredningens mening, kunna bli det organ som den offentliga utbildningssektorn huvudsakligen använder för försäljning av tjänster till utlandet, på motsvarande sätt som Swedtel säljer know-how från televerket, SwedPower från Vattenfall, osv. För att så skall bli fallet bör Swedec sträva efter ett fördjupat samarbete med denna sektor. I dag inskränker det sig till att utbildningsdepartementet har en representant i företagets styrelse. Behovet av en starkare anknytning gäller både de statliga myndigheter som ansvarar för utbildningsfrågor (främst skolöverstyrelsen och universitets- och högskoleämbetet) och särskilt det kommunala skolväsendet. (När det gäller resurserna i den kommunala sektorn, se vidare avsnitt 8.6.1). Anknytningen kan åstadkommas genom en kombination av åtgärder – t.ex. delägarskap, styrelserepresentation, personalrekrytering, samarbetsavtal, m.m. – och bör givetvis innebära att Swedec i sina uppdrag får ökade möjligheter att utnyttja resurser och kompetens i den statliga och kommunala utbildningssektorn.

### 8.3 Insatser avseende affärsverken

I utredningens direktiv läggs särskild tonvikt vid affärsverkens internationellt inriktade konsultverksamhet. Flera av affärsverken är redan engagerade i sådan verksamhet. FFV har i sin strategiska planering för Sektor Underhåll fastslagit att exporten bör svara för en ökande andel av faktureringen, vilket också fått genomslag i verksamheten. Domänverket och Vattenfall är majoritetsdelägare i Swedforest resp. SwedPower som fungerar som dessa affärsverks organ för tjänsteexport. Televerket är genom sitt bolag Swedtel sedan lång tid tillbaka engagerat i internationell uppdragsverksamhet. Även postverket torde komma att bli det som en följd av de samarbetsdiskussioner som inletts mellan verket och televerket/Swedtel. De övriga affärsverken – SJ och luftfartsverket – har hittills inte engagerat sig lika målmedvetet i tjänsteexporterande verksamhet. Utredningen har därför funnit skäl att något närmare studera förutsättningarna för dessa myndigheter att engagera sig i uppdragsverksamhet i utlandet.

#### 8.3.1 Statens järnvägar

SJ har alltsedan slutet av 50-talet medverkat i olika uppdrag i utlandet. Verksamhetens omsättning har varierat avsevärt. Den uppgick budgetåret 1977/78 till drygt 1,2 milj. kr. men har andra år varit betydligt lägre (se vidare beskrivningen av SJ på s. 85 f.). SJ har i samråd med konsultexportutredningen utrett formerna för SJ:s medverkan i konsultverksamhet i utlandet.



*SJ:s studie*

Beträffande marknaden för järnvägstjänster i utlandet konstaterar SJ att det är svårt att få en fullständig och korrekt bild av den internationella marknaden för järnvägstjänster. Det råder t.ex. ingen brist på planer för nya järnvägssträckningar, men problemet är att bedöma hur pass seriösa planerna är och framför allt hur de skall finansieras. SJ fortsätter:

Allra angelägnast för vissa länder är underhåll och drift av befintliga järnvägssystem, där de stora behoven synes föreligga i åtminstone utvecklingsländerna. Exempel är många länder i Afrika, såsom Moçambique, Angola, Zambia, Tanzania, Uganda och Nigeria. I flera av dessa länder finns även ett stort utbildningsbehov.

De huvudsakliga beställarna av uppdrag är:

- Världsbanken och FN:s utvecklingsprogram (UNDP)
- Regeringar eller järnvägsförvaltningar med internationell finansiering från Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna, UNDP, m.fl.
- SIDA
- Regeringar och järnvägsförvaltningar med egen finansiering.

De uppdrag i Afrika som SJ har deltagit i eller deltar i har till större delen finansierats av SIDA. SIDA:s bistånd har tidigare inte varit inriktat på transportsektorn i högre grad. Under senare år har insatsen ökats. 1977/78 kom 8% (182 milj. kr.) av biståndet transportsektorn till godo.

Konkurrensen om de internationella uppdragen måste bedömas vara hård. I andra länder finns sedan lång tid väletablerade, stora företag som arbetar internationellt. Vilka är då SJ:s möjligheter att framgångsrikt kunna konkurrera om uppdrag?

a) Vår alliansfrihet och frihet från stormaktsintressen gör att vi i vissa länder har vissa fördelar. Man vill hellre samarbeta med representanter från en mindre nation än med sina f.d. kolonialländer. Undantag finns och ekonomiska intressen spelar här stor roll. I f.d. franska kolonier t.ex. har franska företag ett stort försprång, däremot är möjligheten större i f.d. engelska och portugisiska kolonier.

b) Möjligheten att få uppdrag i svenska biståndsländer bedöms som stor. Här är dock normalt villkoret att insatserna kan finansieras med biståndsmedel. En bedömning som gjorts av svenska ambassadörer och biståndsattachéer visade att goda förutsättningar finns i Moçambique, Botswana och Etiopien. I andra biståndsländer bedöms förutsättningarna som sämre.

c) När det gäller de mera kvalificerade delarna av järnvägstekniken med mera sofistikerade lösningar besitter de stora järnvägsförvaltningarna stora kunskaper och har stora resurser. Det kan här vara svårt för SJ att hävda sig i konkurrensen. Då det däremot gäller att på ett vettigt ekonomiskt och tekniskt sätt handha linjer med mindre belastning torde SJ:s erfarenheter vara mycket gångbara. Vad man i vissa länder behöver är ej alltid avancerad teknik med svårunderhållna komponenter utan en efter förutsättningarna optimal lösning.

På de administrativa och utbildningstekniska områdena är våra erfarenheter av modern arbetsledning och relationerna mellan företag och anställda på sikt mycket värdefulla, speciellt för uppdrag i länder med nya sociala mönster.

På basis av denna genomgång av marknads- och konkurrensförutsättningar diskuteras de interna förutsättningarna för en aktivering av den internationella uppdragsverksamheten. Man konstaterar att stora



pensionsavgångar kommer att ske inom de närmaste tio åren och att detta i hög grad gäller kvalificerad, utbildad personal inom alla avdelningar, dvs. sådan personal som krävs för utlandsuppdragen. SJ måste bedömas ha stora svårigheter att klara denna omställning under de närmaste åren även med omfattande rekryteringsansträngningar. De gäller särskilt som nya arbetsuppgifter tillkommit för SJ som en följd av riksdagens beslut. Den sammanfattande slutsatsen blir därför:

SJ har alltså f.n. svårt att kunna utöka utlandsverksamheten men bör kunna driva den med samma resursmängd som nu. Dock kan vissa förbättringar av organisatoriska och andra förhållanden göras som totalt bör kunna förbättra situationen.

Mot den bakgrunden finns enligt SJ:s bedömningar inga förutsättningar för att bedriva konsultverksamheten i annan form än myndighetsform inom i varje fall en tioårsperiod. Frågan om annan form, t.ex. bolagsbildning, bör kunna tas upp vid ett senare tillfälle om förutsättningarna då avsevärt förbättrats. Vad som nu bör ske är en samordning av handläggningen av utlandsärendena, som f.n. i princip ske inom varje avdelning.

A. Ett kansli för utlandsfrågor bör tillkomma. Det skall i samråd med berörda avdelningar samordna utlandsverksamheten, bl.a. genom

- att svara för marknadskontakter
- att samordna anbudsgivning och ge den enhetlighet inom SJ
- att hålla kontakt med organisationer som Exportrådet, SIDA, m.fl.
- att vara kontaktpunkt vid SJ vid förfrågningar om utlandsuppdrag
- att enhetligt bedöma anställnings- och andra villkor för personal.

Kansliet bör t.v. bestå av tre personer (chef, kameral rådgivare, sekreterare) som fyller sina uppgifter vid sidan av normala arbetsuppgifter. Kansliet bör vara placerat vid enhet med nära anknytning till utlandsfrågorna.

B. En kartläggning av för utlandsuppdrag intresserad personal bör göras genom en enkät.

C. Vid kommande rekrytering bör utlandsfrågorna beaktas speciellt med tanke på värdet både för företaget och den anställde. En viss extra rekrytering för utlandsverksamhetens behov kan behöva övervägas.

D. Personal, som frekvent sysslar med utlandsverksamhet, bör få särskild utbildning främst i språk och i övergripande järnvägsfrågor.

### Utredningens överväganden och förslag

Rapportens förslag till intern samordning av SJ:s resurser för uppdragsverksamheten i utlandet ligger väl i linje med de riktlinjer för den statliga tjänsteexporten som utredningen tidigare har dragit upp. Ett förverkligande skulle enligt utredningens mening bidra till att förstärka SJ:s insatser på området och göra det enklare för utomstående beställare att få kontakt med rätt instans inom SJ, något som till utredningen sagts vara en svårighet i dagsläget.

SJ:s ledning framhåller dock i sitt ställningstagande till rapporten att



man inte nu bör avskilja resurser i ett särskilt kansli utan t.v. handlägga denna typ av ärenden på samma sätt som tidigare. Frågan torde också, sägs det vidare, bli prövad i den verksamhets- och organisationsöversyn som nyligen påbörjats.

Utredningen inser att det kan vara olämpligt att i ett sådant läge företa större organisationsförändringar. Det kommer emellertid att ta ganska lång tid innan organisationsöversynen leder till förändringar av den faktiska organisationen inom SJ. I avvaktan på dessa föreslår utredningen att SJ omgående vidtar vissa, inte lika långtgående åtgärder för att stärka den internationellt inriktade uppdragsverksamheten. I första hand bör en funktion inrättas med uppgift att vara kontaktpunkt gentemot beställarna och att samordna denna verksamhet internt inom SJ.

### 8.3.2 *Luftfartsverket*

På s. 88 ff. beskrivs luftfartsverket (Lfv) och verkets hittillsvarande roll som tjänsteexportör. Lfv har i sin studie av verkets förutsättningar att i mer planmässiga former sälja tjänster till utlandet redovisat följande synpunkter.

#### *Luftfartsverkets studie*

Även om hela efterfrågebilden när det gäller luftfartstjänster inte är klar vet man att det finns en efterfrågan på Lfvs systemkunnande. Det visar förfrågningar från såväl potentiella kunder i utlandet som olika företag i Sverige. Detta kunnande gäller förmågan att bygga upp system inom i första hand flygplatstjänsten och flygtrafiktjänsten. Det förekommer också en efterfrågan på mer renodlat tekniska tjänster, främst teletekniska och elektrotekniska konsulttjänster.

Efterfrågan finns i Mellanöstern, i Nordafrika, men också i andra länder i Asien. Vissa av länderna har god betalningsförmåga, medan andra inte har det. De senare vänder sig i allmänhet till FN:s organisation för civil luftfart (ICAO) för att få teknisk assistans.

Konkurrensen är hård. Ett fleral renodlade konsultbolag har etablerat sig på marknaden. Det finns också en hel del varuförsäljande företag som gratis tillhandahåller konsulttjänster för att få sälja varor. Lfv har dock internationellt sett vissa konkurrensfördelar tack vare Sveriges alliansfrihet och den statliga tillhörigheten som borgar för ett seriöst uppträdande.

Den intressanta internationella marknad som finns i dagsläget är främst en följd av att oljeländerna gör betydande investeringar för att bygga upp sin luftfart. Det finns därför en risk för att marknaden så småningom kommer att mättas när utbyggnaden är klar. Men enligt Lfvs bedömning kommer detta förmodligen inte att bli fallet. Eftersom det sker en ständig teknisk utveckling, kan man förvänta sig att flygplatssystem efter tio eller tjugio år kommer att behöva förnyas.

När det så gäller förhållandena på utbudssidan konstateras:

Inom luftfartsverket finns i dag ett systemkunnande av såväl teknisk som operativ natur. Detta kunnande finns hos ett ganska begränsat antal personer som i dagsläget



är hårt ansträngda av pågående verksamhet. Att avvara en eller ett par personer med detta kunnande under t.ex. ett halvt år medför ganska stora konsekvenser i nuvarande verksamhet. Det är alltså uppenbart att verket f.n. och med nuvarande resurser inte både kan verka som internationell konsult och genomföra nuvarande verksamhetsplaner – åtminstone inte om konsultverksamheten ges en större omfattning.

Inom vissa verksamhetsgrenar, framför allt flygtrafiktjänsten, bedömer man dock att det finns möjligheter att frigöra personal. Andra möjligheter som kan övervägas är en medveten överrekrytering för att på så sätt bygga upp kompetensen hos flera personer. Problemet är att det tar lång tid och innebär ett risktagande, som är tveksamt i dagsläget med tanke på verkets nuvarande ekonomiska situation och med tanke på att man inte har tillräcklig kunskap om efterfrågan.

Mot bakgrund av denna genomgång av förhållandena på marknads- och utbudssidan ställs frågan: Skall då Lfv planmässigt försöka sälja tjänster utomlands och i så fall varför? Ett sådant engagemang skulle kunna ha följande mål:

- att bidra till svensk export
- att stimulera verkets personal och öka verkets kunnande
- att hjälpa utvecklingsländer vid uppbyggnad av luftfarten.

En verksamhet med dessa mål skulle självfallet vara självbärande och inte särskilt riskfylld. Det handlar enligt Lfv om ett risktagande på några hundratusen kronor per år under de närmaste åren.

En alternativ målsättning kunde vara att fortsätta med att sporadiskt svara på förfrågningar i mån av resurser. Man skulle då inte nämnvärt bidra till att uppfylla de ovannämnda målen och inte heller få ökade kunskaper om marknaden och om verkets möjligheter att uppträda på marknaden. Härigenom skulle Lfv avsäga sig möjligheten att under de närmaste åren bedriva konsultexport. Att arbeta med denna målsättning innebär dock inga risktaganden.

Lfvs slutsats är, att om verket vill engagera sig medvetet bör detta ske successivt. För att få igång ett planmässigt engagemang mot de mål som skisserats krävs följande åtgärder.

- 1) Möjligheterna att under de närmaste åren frigöra resurser inom verket för konsultverksamhet bör undersökas. Denna åtgärd är av stor betydelse, eftersom det förmodligen största hindret för Lfv vid engagemang i en internationell konsultverksamhet är att kunna frigöra resurser.
- 2) En person som kan bygga upp och leda verksamheten bör rekryteras.
- 3) Överväganden bör göras om i vilken form – myndighet eller bolag – som verksamheten skall bedrivas. Vägledande för valet bör vara en bedömning av verksamhetens omfattning. Om denna förväntas motsvara leverans av ett par manår per år bör bolagsformen väljas, eftersom den har klara fördelar.



### *Utredningens överväganden och förslag*

Den internationella marknaden för Lfvs tjänster tecknas i verkets studie som växande. Konkret har detta tagit sig uttryck i att verket under senare år fått ett ökande antal förfrågningar om uppdrag i internationella projekt. Om Lfv kan möta denna efterfrågan finns knappast anledning att anta att den skulle minska framöver, snarare tvärtom. Både Lfvs egna bedömningar och de synpunkter utredningen inhämtat från bl.a. svenska konsultbolag tyder på detta.

Det stora akuta problemet är, som klart framgår av Lfvs studie, resurssituationen inom Lfv. Jämfört med övriga affärsverk är Lfv mindre och har därför mer begränsade resurser att falla tillbaka på än dessa. Även om resursläget kan väntas bli mindre ansträngt om några år är någon radikal förändring inte att vänta, såvida man inte väljer att rekrytera ytterligare personal i syfte att möta den internationella efterfrågan.

Utredningen vill mot den här bakgrunden därför instämma i Lfvs bedömning att utlandsverksamheten bör byggas upp steg för steg. Ett första steg bör vara att Lfv internt samlar ansvaret och tillskapar resurser för handläggning och uppbyggnad av utlandsverksamheten i likhet med vad som föreslagits i SJ:s studie (se avsnitt 8.3.1). Därigenom underlättas kontakterna både gentemot marknaden och inom Lfv. Samtidigt kan Lfv bättre ta tillvara och bygga upp sin kompetens för internationella uppdrag och uppnå större enhetlighet i sitt uppträdande.

När Lfv skaffat sig en mer ingående kunskap om marknaden och genom t.ex. en systematisk kartläggning fått en klarare bild av den interna resurssituationen bör förutsättningarna finnas att rekrytera ytterligare personal, dvs. överrekrytera, i den takt som utlandsverksamheten växer och dess ekonomi tillåter. Då bör även frågan om bolagsbildning, eventuellt i samarbete med närliggande statliga och icke-statliga organisationer, aktualiseras.

## 8.4 Insatser inom statsförvaltningen i övrigt

Utredningen har inte haft praktiska möjligheter att närmare studera alla de myndigheter och delsektorer där det finns förutsättningar för en mer omfattande tjänsteexport. Att mer ingående studier endast har gjorts på vissa områden behöver därför inte innebära att verksamheten inom andra delsektorer skulle vara av mindre intresse för tjänsteexporten.

Inom tre områden har utredningen i nära samarbete med berörda intressenter låtit genomföra särskilda, mer omfattande projekt, nämligen inom geologiområdet, lantbruksområdet och småindustriområdet. De kriterier som legat till grund för projektvalen kan sammanfattas i följande punkter.

- Utredningen har bl.a. på basis av de berörda intressenternas egna bedömningar funnit indikationer på att det finns en intressant efterfrågan på tjänster i utlandet och inom ramen för den svenska biståndsverksamheten samt hos svenska tillverkningsföretag och konsulter.
- Inom resp. område har funnits ett klart intresse av att aktivera tjänsteexporten, vilket tagit sig uttryck i t.ex. policybeslut och en beredvil-



- lighet att satsa personella och ekonomiska resurser på att undersöka förutsättningarna för att utveckla denna verksamhet.
- Ett skäl till projektvalen har varit att få underlag för konsultexportutredningens överväganden och förslag om den samlade statliga tjänsteexporten. Områden med delvis skilda förutsättningar har därför valts. På geologiområdet finns en samlad svensk resursbas i Sveriges geologiska undersökning. Inom lantbrukssektorn är de statliga resurserna spridda på ett stort antal myndigheter inom jordbruksdepartementets område. Inom småindustriområdet är den intressanta resursbasen spridd på dels statliga myndigheter, dels statsstödda utvecklingsorgan som de regionala utvecklingsfonderna och dels privata, ofta små konsultföretag.

Förutom projekten inom dessa tre områden, har ett par myndigheter – vägverket och patent- och registreringsverket – i samarbete med utredningen studerat förutsättningarna för att för sin del aktivera tjänsteexporten.

Utredningens överväganden och förslag med anledning av dessa studier redovisas i det följande.

#### 8.4.1 Sveriges geologiska undersökning

Utredningen har i samarbete med industridepartementet och Sveriges geologiska undersökning (SGU) lagt upp och medverkat i ett projekt för att studera förutsättningarna för en internationalisering av SGU:s verksamhet. Som ansvarig för projektet har anlitats konsultfirman Roostal Development AB. Projektet har följts av en referensgrupp med representanter för budgetdepartementet, SIDA samt svenska gruv- och konsultföretag. Konsultens rapport, daterad juni 1979, till utredningen redovisas i sina huvuddelar i bilaga 2.

##### *Konsultens rapport*

Inom projektets ram har en relativt ingående undersökning gjorts av marknads- och konkurrensförutsättningarna för geo-tjänster. Intressanta länder i Asien har besökts av en delegation från SGU och information har inhämtats om såväl internationella utvecklingsinstitutioners upphandling inom detta område som de främsta konkurrentländernas aktiviteter på marknaden. Följande slutsatser angående SGU:s marknadspotential dras i rapporten.

Geo-tjänster krävs för strategiska nyckelsektorer inom samhällsekonomin: gruvverksamhet, vattenförsörjning, byggnation och jordbruk. De outforskade mineralresurserna är betydande i u-länderna. Hittills har emellertid prospekteringen efter industrimineraler och malmer inte ens varit tillräcklig för att säkerställa fortsatt gruvdrift med nuvarande omfattning.

Kännetecknande för marknaden är emellertid att den till större delen är bunden till inhemska institutioner, gruv- och anläggningsföretag samt de företag, institutioner och experter som anlitats av bistånds- och kreditgivare. Den del av marknaden, där SGU kan tänkas få inträde, uppskattas



till ett par hundra milj. kr. per år. Denna marknad kan komma att växa snabbt, då u-länderna lägger allt större vikt vid utvecklandet av den inhemska geo-sektorn. En omständighet som kan öka efterfrågan på den typ av obundna tjänster som SGU kan leverera är att många u-länder i dag vill göra sig oberoende av de transnationella gruvbolagen, som hittills svarat för nästan 90% av alla gruvinvesteringar i världen.

Efterfrågan kan också komma att öka som en följd av Världsbankens och de regionala utvecklingsbankernas planer på att under de närmaste åren mångdubbla låneramarna för gruvdrift, vilket bl.a. kan leda till ökad efterfrågan på prospekterings- och förstudietjänster.

Konkurrensen är emellertid hård från länder som Storbritannien, Frankrike, Västtyskland och Canada. Många u-länder tycks dock tveka inför samarbete med de i-länder som erbjuder prospekteringtjänster i syfte att trygga det egna landets råvaruförsörjning.

Rapportens slutsats beträffande SGU:s kompetens för utlandsuppdrag är att denna är betydande inom allmängeologisk kartering och prospektering fram till gruvundersökningar. Kartering av berggrund och jordarter samt prospektering efter malmer, industrimineraler och grundvatten, vari de större internationella projekten består, har länge ingått i SGU:s ordinarie arbetsprogram i Sverige. Under senare år har SGU dessutom utarbetat metoder för maringeologiska undersökningar på kontinentalsockeln samt visat sig ha kapacitet att lösa kvalificerade ingenjörsgelogiska problem i samband med hantering av kärnbränsleavfall i fast berg. SGU har samtränade grupper av tekniker och analytiker samt tillgång till modern teknisk utrustning och laboratorier, vilket gör att man kan erbjuda ett integrerat sortiment av geo-tjänster som saknar motsvarighet på den privata konsultsidan i Sverige. SGU:s personal, varav ett 40-tal med erfarenhet av geoarbeten i utlandet, har enligt en av konsulten gjord enkät en positiv attityd till utlandsuppdrag. En bidragande orsak till SGU:s intresse för utlandsmarknaden är att den geofysiska utrustningen för flygmätningar och viss utrustning för markmätningar endast kan användas i Sverige under sommarmånaderna.

I rapporten bedöms SGU:s möjligheter att etablera sig internationellt som goda, speciellt inom sektorerna prospektering och hydrogeologi. Tjänster efterfrågas såväl direkt av regeringar och utvecklingsinstitutioner som inom ramen för multilateralt och bilateralt utvecklingsbistånd.

Mot bakgrund av det internationellt gångbara utbud som SGU har och den relativt ljusa marknadsbild som tecknas föreslås i rapporten en mer permanent utlandsverksamhet. Flera tänkbara organisationsformer diskuteras med utgångspunkt i utlandsverksamhetens krav på flexibilitet i lönesättning och övriga anställningsvillkor, kortsiktig anställning av utomstående, m.m. Konsulten föreslår att ett bolag, Geological Survey of Sweden International Ltd AB, bildas i nära anslutning till SGU och med möjlighet att utnyttja SGU:s personella och andra resurser. Detta bolag bör ackviera och genomföra egna konsultuppdrag utomlands. Dessutom bör bolagets tjänster marknadsföras via konsortiebildningar och genom underleveranser till andra svenska företag. Ett sådant bolag bedöms på kort tid kunna nå en omsättning på ca 5 milj. kr., motsvarande tio personår per år.

Bolaget föreslås från början ha ca 1,5 personer anställda. Den personal



som erfordras för utförande av utlandsuppdragen förutsätts komma från i första hand SGU men även från andra organ. För att inleda verksamheten krävs enligt rapporten en kommersiellt och internationellt inriktad chef med erfarenhet av geo-området.

### *Fortsatt arbete efter konsultrapportens avlämnande*

Under 1979 har SGU bearbetat ett antal marknadskontakter i bl.a. Bangladesh avseende kvartär- och hydrologiska insatser, i Saudiarabien avseende vatten- och mineralprospektering, i Moçambique avseende kartering samt i Indonesien avseende geokemisk prospektering. I både Moçambique och Saudiarabien diskuteras uppdrag tillsammans med svenska företag.

SGU har i en skrivelse till industridepartementet i januari 1980 redovisat sina hittillsvarande erfarenheter av uppdragsverksamhet i utlandet. Verket konstaterar där att de internationella kontakter som tagits och de arbeten som diskuterats är lämpliga för SGU:s vidkommande. Upptagna förhandlingar bör därför fullföljas. SGU framhåller dock att de erfarenheter som vunnits visar att SGU bör vidta ytterligare åtgärder beträffande marknadsföringen samt finna lämplig verksamhetsform för den internationella verksamheten. Bl.a. sägs att geovetenskapliga projekt av den modell som är aktuella svårigen kan genomföras i myndighetsform. De främsta svårigheterna uppstår i samband med personalfrågor. Vid längre insatser i ett främmande land kan myndighetsformen även orsaka närmast oöverstigliga juridiska svårigheter, framhålls det vidare. SGU redovisar sin avsikt att, innan större utlandsuppdrag påbörjas, anhålla att ett särskilt bolag får bildas för verkets utlandsverksamhet. För budgetåret 1979/80 hemställer verket om ett särskilt anslag för genomförande av offertarbeten och för intensifierad marknadsföring.

Riksdagen har genom beslut (prop. 1979/80:125, NU 1979/80:49, rskr 1979/80:322) anvisat 600 000 kr. som lån till SGU. I propositionen framhåller föredraganden bl.a. att den påbörjade internationaliseringen av SGU:s verksamhet är ett viktigt led i strävandena att få till stånd export av tjänster från den offentliga sektorn.

### *Utredningens överväganden och förslag*

Geo-området är, enligt utredningens bedömningar, ett av de områden där det finns en etablerad internationell marknad för tjänster som väl lämpar sig för det statliga, svenska utbudet. SGU har specialistkompetens att tillfredsställa efterfrågan inom segment av denna marknad. Tjänsteexport från SGU kan få gynnsamma effekter på flera sätt. Dels ger verksamheten i sig ett tillskott till bytesbalansen, dels kan uppdragen innebära ökade möjligheter för annan export från Sverige. De positiva effekter i form av kunskapsuppbyggnad, internationell erfarenhet och därmed stimulans för SGU:s egen personal som åstadkoms genom tjänsteexporten bör också beaktas vid en totalbedömning.

Utredningen delar konsultens och SGU:s bedömning att den internationella verksamheten bör bedrivas i bolagsform för att bli effektiv. Beslut om bolagsbildning bör därför fattas. Det föreslagna företaget bör lämpligen ha



den karaktär som föreslagits i konsultens rapport, nämligen bestående av en liten kärna av fast anställd personal som för de olika uppdragen lånar in personal från i första hand SGU och även i övrigt utnyttjar SGU:s resurser på laboratoriesidan m.m. Bolagets verksamhet bör med andra ord drivas i nära anslutning till SGU. Bolaget bör vara helstatligt och ägarskapet kan utövas av industridepartementet. Bolagets aktiekapital föreslås inledningsvis uppgå till 200 000 kr. Vidare föreslås att företaget från början tillförs 40 000 kr. för reservfonden.

Som chef för bolaget bör rekryteras en kommersiellt erfaren person med internationell erfarenhet från geo-området. Denne bör lämpligen medverka i uppbyggnaden av företaget.

I den svenska biståndsverksamheten förekommer geologiska projekt. SGU bör, enligt utredningens mening, initiera överläggningar med SIDA i syfte att klarlägga på vilket sätt det nybildade bolagets tjänster kan utnyttjas inom ramen för biståndet.

#### 8.4.2 *Lantbrukssektorn*

Projektet om export av tjänster från statliga myndigheter och organ inom lantbrukssektorn har kommit till stånd efter samråd med jordbruksdepartementet och genomförts av en särskild projektgrupp. I gruppen har ingått representanter för jordbruksdepartementet, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), SIDA, statskontoret, Statskonsult International AB, som på konsultbasis svarat för samordningen av projektgruppens arbete, samt utredningens sekretariat. En utförlig redovisning av projektgruppens rapport 1979-10-19 till utredningen återfinns som bilaga 3.

#### *Projektgruppens rapport*

Projektgruppens uppdrag var att undersöka förutsättningarna för tjänsteexport från den statliga lantbrukssektorn. De huvudsakliga sakområdena är jordbruk, skogsbruk, fiske samt miljövård. Projektgruppen konstaterar att varje sakområde har både institutionella och tekniska komponenter. Den gemensamma nämnaren för organ inom den statliga lantbrukssektorn är de institutionella komponenterna, dvs. metoder för planering, styrning och kontroll av resp. sakområden. Den tekniska komponenten, fackkunskapen, skiftar däremot av naturliga skäl från sakområde till sakområde.

Med vissa undantag kan konstateras att den begränsade export av tjänster som i dag förekommer från den statliga lantbrukssektorn, framför allt i form av tjänstledigheter, främst gäller de tekniska komponenterna. I rapporten fastslås emellertid att en systematisk satsning på ökad tjänsteexport bör baseras på kunnandet i förvaltningsfrågor i vid mening, dvs. olika aspekter av den statliga sektorns agerande inom jordbruk, skogsbruk, fiske samt miljövård. Detta är den främsta särkompetensen hos samtliga berörda myndigheter – möjligen med undantag för läroanstalterna. En stor del av efterfrågan förväntas dessutom avse just uppbyggande av system och organisationer inom den offentliga sektorn. Det finns emellertid också en efterfrågan på rent tekniska specialistkunskaper där statliga myndigheter och organ har ett unikt kunnande inom områden som t. ex. växtproduktion, skog, husdjur och fiske.



Den primära marknaden för ett företag med denna inriktning är stater som bygger upp sin lantbrukssektor. Avtal kan ingås direkt med dessa eller med t.ex. tillverknings- och konsultföretag. Alfa Laval, som är Sveriges största exportföretag med anknytning till landsbygdssektorn, har i princip förklarat sig intresserat av att med ett statligt konsultorgan teckna ett avtal som garanterar en viss volym av konsulttjänster. En stor del av investeringarna i lantbruksutveckling finansieras av biståndsmedel, varför nationella och multilaterala biståndsorgan blir viktiga beställare och finansörer. Svenskt statligt engagemang i lantbruksutveckling utomlands har hittills i allt väsentligt varit knutet till SIDA:s verksamhet, främst inom ramen för SIDA:s samarbetsavtal med SLU, som med biståndsmedel upprätthåller en särskild u-landsavdelning med ett 25-tal anställda. SIDA och programländerna blir även fortsättningsvis den statliga resursbasens huvudsakliga internationella avsättningsområde och därmed företagets viktigaste kundkategori.

Projektgruppens undersökningar av marknad, konkurrens, resursbas i Sverige och ekonomiska villkor tyder sammanfattningsvis på att ett företag med den verksamhetsinriktning som angivits har goda förutsättningar att bli framgångsrikt. Den resursbas som utvecklats genom SIDA:s samarbete med statliga lantbruksorgan bör nu tas i anspråk i ett vidare sammanhang. Det diskuterade företaget föreslås bestå av en liten kärna av fast anställda. För de olika uppdragen lånas personal in från i första hand myndigheterna i resursbasen. Företagets styrka är att som statligt organ kunna kombinera tjänster från flera myndigheter och discipliner och därvid utnyttja den bas av internationella erfarenheter som nu är splittrad. Företaget kan ta på sig ett långsiktigt professionellt, juridiskt och ekonomiskt ansvar för omfattande insatser utan att bygga upp en stor fast organisation.

Mot denna bakgrund lämnar projektgruppen ett antal rekommendationer. Gruppen påpekar dock att den inte har tagit ställning till vissa frågor. Sålunda lämnas frågan öppen om även tjänster inom fiskeriområdet bör ingå i företagets sortiment, eftersom resursbasen på fiskeriområdet är liten och redan i dag hårt utnyttjad för biståndsverksamhet. Vidare understryks att gruppen inte har tagit ställning till verksamhetens organisatoriska utformning, t.ex. kopplingarna till lantbrukskooperationen. Rekommendationerna har i sammandrag följande innebörd.

- Förutsättningarna för någon form av ramavtal med SIDA angående viss långsiktig uppdragsvolym bör undersökas.
- Projektgruppens kalkyler visar att det diskuterade företaget kan bli lönsamt med någorlunda konkurrenskraftiga priser. Närmare undersökningar om vilka priser som är möjliga att erhålla bör emellertid göras.
- Om prisundersökningarna ger positivt besked och en uppdragsvolym motsvarande ca 10 personår erhålls redan från början, kan bolaget bildas.
- Företagets kapitalbehov uppvisar märkbara skillnader beroende på om leverans beräknas ske till inhemska kunder eller utländska kunder. Om aktiekapitalet sätts till 1 milj. kr. erhålls mycket god soliditet även i det mest kapitalkrävande alternativet.
- Ägandet av företaget bör inte knytas till en myndighet utan utövas på departementsnivå.



- Sortimentet skall i princip omfatta allt kunnande som representeras av förvaltningsmyndigheter och andra statliga organ. En profilering av utbudet bör emellertid ske genom att en exponeringsplan utarbetas så snart beslut om bolagsbildning fattats.
- Konsultföretaget skall fungera som den statliga lantbrukssektorns instrument för att föra ut det kunnande som finns inom statsförvaltningen till marknaden. De närmare relationerna mellan företaget och myndigheterna i resursbasen bör präglas av detta och regleras i separata avtal.

### *Fortsatt arbete med anledning av projektgruppens rapport*

På grundval av projektgruppens arbete har man inom SIDA och SLU närmare penetrerat frågan om bolagsbildning och vilka effekter detta kan få för SIDA:s och SLU:s fortsatta samarbete. Följande huvudsakliga synpunkter har framkommit.

De uppgifter SLU utför för SIDA:s räkning är i grova drag av två slag, dels sådana som inte är lämpade att anförtros åt kommersiellt verksamma konsultföretag, dels sådana som skulle kunna anförtros åt konsultföretag. Den totala volymen av de uppdrag som lämpar sig för konsultföretag bedöms omfatta 2–4 personår per år. SLU har vid sidan härav under senare år även utfört vissa tjänster åt andra uppdragsgivare än SIDA. Omfattningen beräknas motsvara ett personår per år. Verksamheten har hittills begränsats av att SLU saknar organisatoriska former samt personella och ekonomiska resurser för denna verksamhet.

Från SIDA:s och SLU:s sida konstateras, med reservation för svårigheterna att bedöma marknadsutsikterna för ett nystartat konsultbolag, att ett svenskt konsultföretag med föreslagen utbudsprofil bör ha möjligheter att på sikt tillskansa sig en betydande uppdragsvolym. Dock krävs sannolikt långvariga och intensiva försäljningsansträngningar.

På kort sikt kan bildandet av det föreslagna konsultbolaget komma att konkurrera om samma resurser som behövs för SIDA:s och SLU:s verksamhet. Uppbyggandet av svensk kompetens genom konsultbolaget bör emellertid vara till fördel för både SIDA och SLU på litet längre sikt.

Den sammanfattande bedömningen som görs inom SLU och SIDA är att om de totala fördelarna för svenskt näringsliv, svensk export, etc. bedöms vara tillräckligt stora för att motivera bildandet av ett konsultbolag för export av tjänster från den statliga lantbrukssektorn är SIDA och SLU beredda att bidra till att ett sådant företag kan etableras. Härvid bör vissa förutsättningar beaktas, bl.a. att SIDA som statlig myndighet är bunden av gällande regler för statlig upphandling. SIDA är inte beredd att ta ansvar för företagets uppdragsvolym eller dess långsiktiga fortlevnad. Uppdragets natur gör dock att bolaget bör ha goda förutsättningar att konkurrera om SIDA-uppdrag.

Utredningen har härutöver varit i kontakt med Alfa Laval och då fått besked om att företaget är berett att till ett statligt konsultföretag på lantbruksområdet lägga ut uppdrag motsvarande 1–2 personår per år.



### *Utredningens överbäganden och förslag*

Utredningen ansluter sig till de huvudsakliga bedömningar om en bolagsbildning för export av tjänster från den statliga lantbrukssektorn som framförs i projektgruppens rapport. Mot bakgrund av att projektgruppen avstått från ställningstagande i vissa frågor och att diskussionerna kring en bolagsbildning har fortsatt efter projektrapportens avlämnande bör emellertid förslaget vidareutvecklas på vissa punkter. I det följande behandlas därför dels relationerna till den exportinriktade konsultverksamhet i övrigt som finns inom lantbrukssektorn i vid mening, dels hur tjänstesortimentet bör utformas och dels frågan om bolagets dimensionering, kapitalbehov, m.m.

Även om utredningens uppdrag begränsas till den statliga sektorn, finns anledning att närmare beröra den tjänsteexport som redan bedrivs inom angränsande områden. Det finns nämligen i dag vissa verksamheter med vilka det diskuterade bolaget skulle komma att få ganska många beröringspunkter.

På den statliga sidan finns främst konsultföretaget Swedforest, som nu i ökad utsträckning satsar på landsbygdsutveckling med skogsbruk som bas. Därmed är Swedforest inne på ett av de mest aktuella områdena för integrerade tjänster från flera av myndigheterna på lantbruksområdet, inkl. övergripande frågor om användning av mark- och vattentillgångar.

Gentemot lantbrukskooperationen finns en betydande kontaktyta. Inom Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) har inrättats ett särskilt sekretariat, Swedfarm, vars verksamhet hittills i huvudsak har bestått av att förmedla tjänster från lantbrukskooperationens företag till SIDA-finansierad biståndsverksamhet. Verksamheten inom Swedfarm prövas f.n. för att få underlag för beslut om framtida verksamhetsformer. Den statliga lantbrukssektorn och lantbrukskooperationen har på många områden kompletterande kompetenser, vilket skulle tala för ett närmare samarbete.

I den privata sektorn finns t.ex. konsultföretag som Agri Consult AB, som sysslar med projektering, organisation, m.m. avseende jordbruks- och livsmedelsindustri och dess serviceanläggningar. Som ett forum för gemensam internationell marknadsföring av system inom skogs- och lantbruksområdena har genom Exportrådets försorg bildats samverkansgruppen SAPP (Swedish Agro Package Project). En liknande grupp finns på skogsmaskinområdet, nämligen Swedwood-gruppen (Swedwood Machinery Group), i vilken bl.a. Swedforest ingår tillsammans med ett antal tillverkande företag.

Den existerande floran av organisationer som ägnar sig åt tjänsteexport inom lantbruksområdet gör det motiverat att närmare överväga olika former av samordning och samverkan. Beröringspunkterna är enligt utredningens bedömning störst mellan det diskuterade bolaget å ena sidan och Swedforest och Swedfarm å andra sidan. Flera samverkanslösningar har diskuterats och är i princip möjliga. En möjlig lösning vore att staten och lantbrukskooperationen agerade tillsammans på utlandsmarknaden. Det skulle exempelvis kunna ske genom ett gemensamt bolag, som kunde repliera på både de statliga myndigheterna under jordbruksdepartementet och företagen inom lantbrukskooperationen, dvs. i princip inbegripa



Swedfarm, samt även omfatta Swedforests verksamhet. Ett alternativ till en sådan lösning skulle kunna vara två gemensamägda bolag. Ett skulle kunna ägna sig åt konsultverksamhet inom lantbruksområdet, exempelvis under namnet Swedfarm, och utnyttja resurserna i jordbruksdepartementets myndigheter samt vissa av lantbrukskooperationens företag. Ett andra bolag skulle kunna bedriva konsultverksamhet inom skogsområdet, förslagsvis under namnet Swedforest, och falla tillbaka på Swedforests nuvarande verksamhet och den verksamhet som inom lantbrukskooperationen bedrivs under namnet Swedfarm Forest.

Utredningen anser emellertid att en sådan långtgående samordning inte bör ske i dagsläget. Det främsta skälet är att tjänsteexporten från det statliga lantbruksområdet fortfarande är tämligen outvecklad och bör byggas upp i nära samspel med de statliga jordbruksmyndigheterna. En integration med lantbrukskooperationens tjänsteexport skulle i detta skede medföra att ansvaret för tjänsteexporten skulle komma att ligga alltför långt från dessa myndigheter. Den bolagsbildning för försäljning av kunskande från den statliga lantbrukssektorn, som projektgruppen föreslår, bör i stället komma till stånd. Ett sådant bolag kan sälja sina tjänster direkt på marknaden, oberoende av hårdvaruintressen. Inte minst SIDA torde även i fortsättningen efterfråga rena tjänster där de statliga organens kompetens när det gäller planering, förvaltning och kontroll, liksom i rent skogstekniska frågor, väl passar in. Samtidigt kan det statliga tjänsteexporterande företaget, genom att medverka i tillfälligt bildade konsortier eller genom underleveranser till den huvudansvarige exportören, leverera tjänster till svenska systemleveranser som t.ex. sker inom ramen för SAPP:s arbete.

Även om ett samgående med lantbrukskooperationen inte bör ske f.n. finns anledning att överväga olika former av mindre långtgående samverkansformer med lantbrukskooperationen, vilka kan vidareutvecklas och fördjupas när tjänsteexporten från den statliga sektorn blivit mer etablerad och stabiliserats.

Vad beträffar relationerna till Swedforest blir dessa i hög grad beroende av vad den översyn som föreslagits för Swedforests del kan få för resultat. Om Swedforest väljer att ytterligare satsa på integrerad landsbygdsutveckling, bli kontaktytan gentemot det statliga lantbruksorganet så stor att ett samgående torde vara ett av de mer realistiska alternativen. Om Swedforest däremot från sin hittillsvarande inriktning på uppdrag avseende brukningsmetoder och skogsvård väljer att integrera "framåt" mot avverkning, transporter och vidareförädling blir beröringspunkterna färre. Det är således angeläget att prövningen av Swedforests verksamhet sker i nära anslutning till att arbetsformerna för det statliga lantbruksorganet utarbetas.

Det diskuterade bolagets tjänstesortiment har av projektgruppen lämnats öppet när det gäller huruvida fiskerifrågor bör ingå eller inte. En aktiv satsning på marknadsföring av fiskeritjänster skulle enligt projektgruppens kalkyler innebära betydande merkostnader i form av personal och lokaler. Med tanke på att företagets uppdragsvolym från början blir ganska begränsad vill utredningen förorda en successiv uppbyggnad av verksamheten på detta område. Det bör innebära att fiskekunnande tas med i sortimentet redan från början men att marknadsföringsinsatserna anpassas till företagets ekonomiska förutsättningar. På sikt är det emellertid inte uteslutet att



det finns underlag för en särskild bolagsbildning för tjänsteexport inom fiskeriområdet.

Vad gäller företaget dimensionering, organisation och kapitalbehov föreslår utredningen följande. Företaget kan i inledningsskedet inte räkna med att fullt ut nå den uppdragsvolym som projektgruppen antagit. Utredningen bedömer dock att förutsättningarna för en bolagsbildning föreligger, men att uppbyggnaden av företaget bör ske i en något långsammare takt än vad projektgruppen föreslagit. Inledningsvis bör en ansvarig för företaget och eventuellt ytterligare någon samt erforderlig biträdespersonal rekryteras. Vad gäller ägarkonstruktionen delar utredningen projektgruppens uppfattning att ägandet av företaget inte bör utövas av någon enskild myndighet under jordbruksdepartementet, eftersom verksamheten förutses spänna över ett flertal myndigheters kompetensområde. Ägandet bör i stället ligga på departementsnivå. Däremot ser utredningen klara fördelar i att verksamheten geografiskt placeras i nära anslutning till SLU. Företagets aktiekapital föreslås uppgå till 800 000 kr. För att skapa ekonomiska förutsättningar för uppbyggnadsarbetet föreslås vidare att företaget redan från början tillförs 160 000 kr. för reservfonden.

Som framgått av utredningens överväganden i det föregående är det av vikt att den närmare utformningen av företagets verksamhet utarbetas i nära samarbete med framför allt Swedforest men också med lantbrukskooperationen. Efter beslut om företagets bildande bör därför närmare riktlinjer för dess verksamhet utarbetas i nära samråd med de berörda intressenterna. Det är då värdefullt om den som skall leda företaget aktivt kan medverka i detta arbete.

#### 8.4.3 *Småindustrisektorn*

Projektet om export av tjänster till sektorn mindre och medelstor industri från statliga organ och konsultföretag har genomförts av en särskild arbetsgrupp bestående av representanter för statens industriverk (SIND), SIDA, Utvecklingsfonden i Stockholms län, konsultfirman Roger W Larsson AB, som på konsultbasis svarat för samordningen av arbetet, samt utredningens sekretariat. Arbetsgruppens rapport 1980-01-28 till utredningen redovisas i bilaga 4.

##### *Arbetsgruppens rapport*

Den internationella efterfrågan på konsulttjänster inom sektorn mindre och medelstor industri kommer främst från u-länder, kanaliserad huvudsakligen via utvecklingsorgan. Den effektiva efterfrågan är ännu begränsad, men u-länderna prioriterar mindre och medelstor industri i samhällsplaneringen. De svenskfinsierade biståndsprogrammen är ännu de lättast tillgängliga delmarknaderna genom organ som SIDA, Fonden för industriellt samarbete med utvecklingsländer (Swedfund) och utbildningsberedningen.

Den samlade svenska konsultexporten till sektorn mindre och medelstor industri i u-länderna är i dag ca 25-30 personår per år. Marknadspotentia-



len bedöms kunna tredubblas inom fem till tio år med rätt organiserat utbud.

På utbudssidan är resurserna i Sverige splittrade. I den statliga och statsfinansierade sektorn finns främst SIND och de regionala utvecklingsfonderna. Utvecklingsfonden i Stockholms län har i dag ett samarbetsavtal med SIDA om löpande leveranser av konsulttjänster till en omfattning av ca ett personår.

Vart och ett av dessa organ har emellertid begränsad kapacitet att ställa resurser till förfogande för tjänsteexport, men de utgör sammantaget en betydande resurs. Hos SIND och ett flertal fonder finns också ett intresse av att medverka i tjänsteexport till mindreindustrin. En enkät från arbetsgruppen till fonderna visar att två tredjedelar av dem är intresserade av att medverka, förutsatt att lämpliga organisatoriska lösningar kan skapas. Ett motiv för fonderna att medverka är de exportfrämjande effekter för mindre företagen i länen som därigenom kan åstadkommas.

Småindustrikunnandet i den statliga och statsfinansierade sektorn är emellertid inte så brett att ett tillräckligt intressant tjänstesortiment kan erbjudas marknaden. SIND och utvecklingsfonderna anlitar för sin del privata konsulter. Dessa kan av flera skäl vara intresserade av att samverka med den statliga sektorn när det gäller tjänsteexport till mindreindustri-sektorn. Det är ofta fråga om små företag som inte på egen hand sysslar med att ackvirera uppdrag på en internationell marknad. En officiellt präglad, men kommersiellt arbetande funktion för samordning av tjänsteutbudet skulle välkomnas av dessa och ej uppfattas som konkurrens.

Med tillgång till dessa resurser finns möjlighet att erbjuda ett tillräckligt brett och djupt sortiment, som har följande huvudsakliga utseende:

#### *Uppdragstyper*

- Branschöversikter
- Förinvesteringsstudier
- Genomförandestöd
- Drifts-, ledningsfrågor
- Kurspaket med företagsbesök, studiematerial, AV-material, etc.

#### *Resurser, expertis, m.m.*

- Branschspecialiserade utredare med internationell utblick
- Branschkunniga personer, tekniker
- Systerindustrikontrakt, etc.
- "Trouble shooting" rekryteringsstöd, förmedling av managementkontrakt
- Samverkan med branschinstitut, konsulter i utbildning m.m., återkommande kurser i Sverige

#### *Branschurval (exempel)*

- Träbearbetande
  - Snickeri
  - Sågverk
- Metallbearbetande
  - Gjuteri (småskalig)
  - Underleverantörer

#### *Resurser, expertis, m.m.*

- Möbler, byggelement, (prefabhus)
- Småsågverk
- Komponenttillverkning som innebär skärande, svets, plåtbearbetning, montage
- Reparation, installation
- Enklare hushålls- och industriprodukter, montage och enklare komponenttillverkning

- Service
- Färdigvaror



*Uppdragstyper*

- Mineraler, plast, kemi
- Teko, beklädnads

*Resurser, expertis, m.m.*

- Byggmaterial för lokalmarknader, vissa konsumentvaror
- Konfektion för lokalmarknader, "förlagssystem" (hemsömnad)

Arbetsgruppens bedömning av förutsättningarna på marknads- och utbudssidan är att en organiserad försäljning till i första hand u-länder av tjänster till sektorn mindre och medelstor industri bör prövas. Förutsättningarna är dock inte tillräckligt säkra för att motivera en bolagsbildning f.n. I stället rekommenderas en tvåårig försöksverksamhet i former som innebär så liten bindning som möjligt för framtiden.

Försöksverksamheten föreslås bedrivas i en särskild resultatenhet inom Utvecklingsfonden i Stockholms län med särskilda regler för verksamheten. Fonden har under hand sagt sig vara beredd att ta ansvar för en sådan försöksverksamhet, som lämpligen bör ha karaktären av ett uppdrag från industridepartementet. Ansvar förutses inte innebära något ekonomiskt risktagande för fonden.

Arbetsgruppen har använt namnet SWEDIND på den tilltänkta verksamheten i dess profilering gentemot marknaden. SWEDIND:s kärna föreslås bli ett redan slutet ramavtal mellan Utvecklingsfonden i Stockholms län och SIDA, enligt vilket SIDA avropar tjänster från fonden till i förväg fastställda villkor, liksom ett liknande avtal mellan fonden och Swedfund.

Arbetet bör inledas med att en utpräglad marknadsinriktad konsult knyts till fonden som ansvarig för verksamheten under försöksperioden. Denne bör även delta i uppdrag tillsammans med den personal som hyrs in från myndigheter och organisationer i resursbasen. Efter att försöksverksamheten har kommit i gång föreslås att ytterligare en eller två personer, beroende på hur verksamheten utvecklas, knyts till SWEDIND på kontraktbas. En rådgivande nämnd med representanter för huvudintressenterna föreslås följa verksamheten.

De ekonomiska kalkylerna bygger på att verksamheten får en kommersiell uppläggning redan från början. Uppdragsvolymen beräknas till fyra à fem personår i starten. Då ingår förutom egna uppdrag även uppdrag som förmedlats till fristående privata konsulter mot viss förmedlingsprovision.

Två kalkylalternativ presenteras för en omsättning motsvarande lägst tio och högst femton debiterade personår efter ca fem år. Det högre alternativet ger ett nollresultat från år 2, medan det lägre alternativet ger nollresultat från år 5. I båda fallen förutsätts att verksamheten kan finansieras utan räntekostnader. En gjord känslighetsanalys visar att en måttlig uppräknings av de genomsnittliga arvoden till nivåer som tillämpas inom denna sektor på den svenska marknaden ger lönsamhet betydligt tidigare.

Arbetsgruppen har beräknat behovet av finansiella medel för den tvååriga försöksverksamheten på basis av lågalternativets kalkyler. För att täcka ackumulerade underskott för denna period åtgår ca 450 000 kr. och för finansieringen av rörelsekapital behövs 350 000 kr.

Efter försöksperioden föreslås en utvärdering av verksamheten.



### *Utredningens överväganden och förslag*

Utredningen delar arbetsgruppens bedömning att det i dagsläget inte är realistiskt att förorda en bolagsbildning med tanke på de osäkra marknadsutsikterna och den tämligen splittrade svenska resursbasen. Den modell för att samordna exporten av småindustritjänster från olika organ som förespråkas av arbetsgruppen bör emellertid övervägas.

Utredningen anser att den tilltänkta verksamheten kan ge intressanta bieffekter för svenskt vidkommande. En samordnad konsultexport på småindustriområdet kan innebära en vidgning av marknaden för privata konsulter som annars inte hade haft möjlighet att ackvirera sådana uppdrag. Verksamheten bör också ge tillfälle till ett värdefullt erfarenhetsutbyte mellan å ena sidan tjänstemän från t.ex. utvecklingsfonderna och SIND som engageras i utlandsuppdrag och å andra sidan de privata konsulter som arbetar via SWEDIND. Verksamheten torde också komma att få exportfrämjande effekter för svensk småindustri på bl.a. följande sätt. Konsulter från statliga utvecklingsorgan hämtar genom konsultuppdrag kunskap och erfarenheter om olika fjärrmarknader som kan återföras till deras målgrupp i Sverige - mindre och medelstor industri. En möjlig aktivitet för det tilltänkta organet kan även vara att medverka i en samlad marknadsföring av grupper av svenska mindreföretag i u-länder.

Att denna typ av effekter kan förutses bör dock enligt utredningens mening inte innebära att verksamheten skall drivas enligt andra ekonomiska riktlinjer än de som tidigare föreslagits (avsnitt 6.3.4). Verksamheten bör alltså drivas med krav på lönsamhet.

Den ekonomiska kalkyl för verksamheten som arbetsgruppen redovisar bygger på i vissa avseenden försiktiga antaganden men måste enligt utredningens mening trots detta bedömas som svag. Genom måttliga höjningar av de beräknade arvoden blir dock verksamhetens ekonomi avsevärt starkare. Eftersom SWEDIND kommer att kunna erbjuda ett bredare och djupare register av tjänster än som hittills varit fallet finns skäl att omförhandla de nu gällande avtalen mellan Utvecklingsfonden i Stockholms län och SIDA resp. Swedfund med sikte på att höja SWEDIND:s arvoden närmare den nivå som är bruklig på konsultmarknaden för denna typ av tjänster.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att arbetsgruppens förslag till försöksverksamhet genomförs.

#### *8.4.4 Statens vägverk*

Bakgrunden till vägverkets studie av förutsättningarna för att i ökad utsträckning sälja tjänster utomlands är den efterfrågan på verkets tjänster som har kommit från olika intressenter och som tidigare har redovisats i beskrivningen av vägverket på s. 86 f.

#### *Vägverkets studie*

Vägverket redovisar den typ av kunskap som finns inom verket och som bör kunna vara av intresse för utomstående:



Inom vägverket finns en samlad bred kunskap och erfarenhet inom samtliga de områden som kan innefattas i begreppet väghållning, såsom översiktlig vägplanering, ekonomisk vägplanering, projektering, byggande och drift (underhåll).

Inom sektorn planering har vägverket speciell erfarenhet av vägplaneringssystem för väginvesteringar, tillståndsbeskrivningar och åtgärdsval, projektvärderingar och prioriteringar, samhällsekonomiska kalkyler, översiktliga vägtransportsystem och planer på riksnivå, översiktlig markanvändningsplanering med hänsyn till väg- och trafikfrågor, trafikräknesystem. Inom sektorn projektering finns inom verket omfattande kunskaper och resurser speciellt vad avser användandet av fotogrammetriska metoder.

Inom området upphandling, byggande och kontroll kan verket åta sig uppgifter av typ granskning och värdering av anbud, vara beställarombud vid upphandlingar, åta sig byggledaruppdrag, mättnings- och kontrollarbeten samt besiktningar.

För drift och underhåll av vägar finns i Sverige den största samlade erfarenheten och kunnandet hos vägverket. Driftteknik, planering, maskinval, brounderhåll, belägningsunderhåll, resursdimensionering, driftutbildning är delområden inom vilka vägverket är berett medverka.

Verket konstaterar emellertid att man inte kan identifiera någon särskild "nisch" inom vägsektorn som speciellt skulle passa svensk statlig konsultverksamhet, möjligen med undantag för system för trafikräkning och väg-databank. I Sverige finns dock en bred, verklighetsanpassad kunskap inom hela det aktuella området. Den bör i samverkan med enskilda och statliga företag med framgång kunna föras ut på utländska marknader som t.ex. Saudiarabien, Afrika och Sydamerika.

Även om vägverket inte har haft möjlighet att göra någon bedömning av den totala framtida efterfrågan utomlands förutser man att verkets tjänster kommer att tas i anspråk i ökad utsträckning om vägverkets möjligheter blir mer kända. Den övre gränsen för verkets engagemang styrs av de ordinarie arbetsuppgifternas krav på resurser. Verket anser således att en ökning av utbudet av tjänster till utomstående inte får utgöra ett skäl för att utöka den fast anställda personalen. Under de närmaste åren torde dock verket ha möjligheter att självt eller via utlåning av personal erbjuda en ökad omfattning av konsult- och experttjänster.

Den grundläggande slutsats som vägverket drar i sin studie är att verket bör vidareutveckla det förfarande som hittills tillämpats, nämligen att inte självt sälja tjänster utomlands utan att stötta och komplettera svenska konsulter i stället för att konkurrera med dem. Ett skäl är att konsulterna ensamma vanligen inte behärskar hela kedjan planering – projektering – byggande – drift. Ett agerande där vägverket – antingen självt eller genom enskilda tjänstemän som lånas ut – kompletterar de svenska konsulternas kunskapsområden synes med andra ord lämpligast. Mot den här bakgrunden har vägverket inte ansett det lämpligt att exempelvis genom att bilda ett särskilt från verket fristående bolag självt arbeta på utlands-marknaden.

Verket bedömer att en intensifierad marknadsföring utomlands i samverkan med andra skulle öka möjligheterna att sälja svenskt kunnande. Genom en samverkan mellan vägverket, statens väg- och trafikinstitut, statens geotekniska institut och konsulterna skulle ett brett erfarenhets- och expertunderlag för utarbetande av olika slag av pakettlösningar kunna erbjudas. Ännu saknas goda svenska referensobjekt. Vägverket är berett



att genom olika åtgärder intensifiera och systematisera samarbetet med övriga svenska statliga och enskilda företag i avsikt att uppnå en ökad konkurrenskraft gentemot utländska konsultföretag. Verket är vidare berett att i ökad omfattning bevilja exempelvis tjänstledighet och i övrigt underlätta för verkets personal att genom tillfällig anställning i andra företag komplettera dessa företag med vägverkets kunnande och erfarenheter.

Mot bakgrund av denna grundinställning till tjänsteexport preciserar verket sina synpunkter när det gäller bl.a. samarbetet med andra och marknadsföringens uppläggning.

I fråga om samarbetspartners och samarbetsformer är vägverket berett att exempelvis med Svenska Konsultföreningen som förmedlare för varje enskilt uppdrag undersöka om lämplig personal kan genom tjänstledighet från verket ställas till konsultens förfogande, förutsatt att personalen är intresserad. Verket är även berett att i eget namn åta sig uppdrag åt såväl enskilda svenska företag som statliga företag och biståndsorgan under förutsättning att uppdraget i huvudsak kan fullgöras i Sverige.

Vägverket anser det inte motiverat att självt marknadsföra sina tjänster. Kännedom om verkets tjänster torde utomlands bäst spridas genom det etablerade svenska kontaktnätet, genom ambassader, handelskammare, biståndsorgan osv., och inom landet genom exempelvis Svenska Konsultföreningen.

### *Utredningens överväganden och förslag*

Utredningen har tidigare fastslagit att syftet med de förslag som läggs fram i detta betänkande inte är att de statliga tjänsteexportörerna skall konkurrera med den privata sektorn utan att de på ett bättre sätt än hittills skall komplettera och samverka med denna sektor. Utredningen delar därmed den grundinställning som vägverket ger uttryck för i sin studie. Enligt utredningens mening kan dessa effekter i vissa fall bäst uppnås genom bolagsbildningar i anslutning till myndigheterna. Samarbetet med den privata sektorn kan då ske i smidiga former och det är enklare att i marknadsföringen ge verksamheten den officiella profil som ofta är en fördel, enklare att dela riskerna i marknadsföring och offertarbete, m.m. Ett alternativ till bolagsbildning kan vara att internt inom myndigheterna samordna resurserna för att bättre kunna möta efterfrågan. Denna senare typ av insatser ligger närmast i linje med vägverkets intentioner f.n.

I syfte att åstadkomma en systematiserad och intensifierad utlandsverksamhet från vägverkets sida föreslår utredningen att ansvaret för dessa frågor läggs på en särskild funktion inom verket med resurser att utveckla och samordna verkets agerande på detta område.

Funktionen bör bl.a. vara vägverkets kontaktpunkt gentemot marknaden, dvs. i första hand konsult- och entreprenadföretag samt SIDA men också utländska beställare och gentemot branschorganisationerna på konsult- och entreprenadområdet. Med tanke på vägverkets ledande ställning på vägområdet torde det vara naturligt att funktionen även ansvarar för att utveckla ett utlandssamarbete mellan olika statliga organisationer med anknytning till vägväsendet, t.ex. mellan vägverket, statens väg- och



trafikinstitut, statens trafiksäkerhetsverk och statens geotekniska institut. Internt inom vägverket bör funktionen samordna anbudsgivning och ge den enhetlighet samt vidare svara för att anställnings- och andra villkor för personal som åtar sig utlandsuppdrag blir enhetliga. När vägverkets utlandsengagemang fått en viss omfattning och stabilitet bör verket kunna skaffa sig de erforderliga resurserna genom ytterligare rekrytering, förutsatt att kostnaderna för den på så vis rekryterade personalen kan finansieras av uppdragsverksamheten.

#### 8.4.5 Patent- och registreringsverket

Patent- och registreringsverket (PRV) medverkar i olika typer av internationella uppdrag. Det framgår av beskrivningen av verket på sidorna s. 94 f. PRV är intresserat av att öka främst sin uppdragsverksamhet, bl.a. genom att bearbeta utländska marknader, och har därför närmare studerat förutsättningarna härför.

##### *Patentverkets studie*

Även om PRV kan erbjuda utländska intressenter ett flertal olika tjänster – utbildning, medverkan vid uppbyggande av patentverk, m.m – koncentrerar man sig i sin redogörelse på uppdragsgranskning, eftersom denna är den i sammanhanget intressantaste verksamheten.

PRV:s uppdragsgranskning för svenska kunder har under senare år visat en kraftig ökning. Det beror i hög grad på en intensifierad marknadsföring. Det är uppenbart att en motsvarande efterfrågan finns även utomlands. Den framtida marknadsexpansionen bedöms i betydande utsträckning ligga utomlands. Beträffande de olika delmarknaderna i utlandet säger verket:

I Norden och övriga Västeuropa förväntas de målgrupper som kan nås bli andra än i Sverige. Sålunda torde direkt kontakt med småföretagare och enskilda uppfinnare bli svår att erhålla varför man i första hand bör inrikta sig på kontakt med större industriföretag samt konsulterande ingenjörsföretag och patentombud. Marknaden är här mycket stor då industrin i flera av länderna är många gånger större än den svenska.

Övriga i-länders marknader torde likna Västeuropas och likaså efterfrågan på tjänstetyper. Eftersom det fordras stora insatser för att nå denna marknad kan det vara lämpligt att avvakta resultat från mer närliggande marknader innan det avgörs vilka tjänster som skall marknadsföras. Det kan dock noteras att PRV nu fortlöpande erhåller assistentuppdrag från ett japanskt företag samt att enstaka ingenjörsuppdrag erhållits från t.ex. Australien.

Inom u-länderna samt de nyindustrialiserade länderna finns stor efterfrågan dels på teknik som är användbar för att bygga upp ländernas industri och övrigt näringsliv samt dels på hjälp vid uppbyggnad av patentsystem och formulerande av patentlagstiftning. Dessa länders näringslivsstruktur gör att kontakten måste tas via olika myndigheter för att informera om de tjänster PRV kan erbjuda.



Beträffande sin resurssituation säger PRV:

Som en följd av det redan påbörjade internationella patentsamarbetet minskar antalet inkommande patentansökningar till PRV relativt snabbt ned till en ny jämviktsnivå. De ingenjörresurser som därvid frigörs utgör en växande tillgång som kan utnyttjas inom uppdragsverksamheten. Verket bör redan med dessa befintliga resurser på sikt kunna klara en fyrdubbling av antalet ingenjörsuppdrag jämfört med 1978/79, dvs. ca 8 000–9 000 per år. Eftersom denna del av verksamheten är självfinansierande finns det naturligtvis inget som hindrar att fortsatt expansion leder till en utvidgning, dvs. anställning av fler ingenjörer.

Mot den här bakgrunden bedömer PRV att man med nuvarande organisation och personal har möjlighet att väsentligt öka volymen inom uppdragsverksamheten. PRV:s speciella problem på den internationella marknaden är att man anser det mindre lämpligt att i ett initialskede aktivt bjuda ut tjänster i eget namn. Det internationella patentsamarbetet är känsligt för störningar och en marknadsföring i eget namn skulle kunna skada PRV:s relationer till den övriga patentvärlden. De alternativ som föreligger är att antingen söka direkt samarbete med patentmyndigheter i andra länder eller att marknadsföra PRV genom en fristående organisation. Av dessa alternativ kan det senare vara att föredra då samarbete med andra patentverk skulle begränsa handlingsfriheten och minska det försprång på uppdragssidan som PRV har framför andra patentverk. En fristående organisation för marknadsföring av PRV:s tjänster skulle t.ex. kunna ha karaktären av en paraplyorganisation som också säljer tjänster från andra svenska myndigheter inom närliggande verksamhetsområden.

#### *Utredningens överväganden och förslag*

PRV har på ganska kort tid byggt upp en omfattande uppdragsverksamhet för svenska kunder. Utredningen delar PRV:s bedömning att en satsning på utländska marknader nu är motiverad. Uppdragsverksamheten för utländska kunder har nära kopplingar till PRV:s övriga verksamhet. Vare sig uppdragen avser svenska eller utländska kunder innefattar de i princip samma arbetsmoment. Den personal som handlägger patentärenden arbetar också med uppdragsverksamhet, och båda verksamheterna förutsätter tillgång till PRV:s omfattande patentdokumentation. Övervägande skäl talar därför för att uppdragsverksamheten för utländska kunder t.v. bör bedrivas inom ramen för PRV, förutsatt att verkets marknadsföringsproblem kan lösas.

Det bör vara möjligt att relativt smidigt lösa detta problem. Det visar bl.a. den marknadsföringsstudie/marknadsföringsinsats i Storbritannien som PRV, med viss medverkan från utredningen, förberedde och genomförde under hösten och vintern 1979/80. Insatsen har finansierats med ackumulerade medel från PRV:s uppdragsverksamhet och lagts som ett uppdrag till handelssekreterarkontoret i London. Marknadsföringen har därigenom åtminstone till viss del skett via ombud. Om PRV i framtiden bedömer det som olämpligt att utomlands marknadsföra sina tjänster i eget namn, kan PRV exempelvis anlita Statskonsult Internationals tjänster i enlighet med vad som föreslås i avsnitt 8.5.



#### 8.4.6 *Kontaktfunktion i myndigheterna*

Ett genomgående drag i de överväganden och förslag rörande tjänsteexporten i enskilda myndigheter som utredningen redovisat i de närmast föregående avsnitten är att myndigheterna – såvida inte bolagsbildningar är motiverade i dagsläget – internt bör samla ansvaret för utlandsverksamheten och avdela de resurser för den som motiveras av verksamhetens omfattning.

En bakgrund till dessa förslag är de entydiga synpunkter som utredningen fått vid kontakter med utlandsverksamma tillverknings-, entreprenad- och konsultföretag. Företagen har ofta ganska dålig kunskap om statsförvaltningen och har därför svårt att komma i kontakt med myndigheterna på rätt nivå när de önskar anlita deras tjänster i utlandsuppdrag. Myndigheterna är ofta också ovana att hantera denna typ av frågor. Enligt företagets uppfattning finns därför behov av en kontaktfunktion i myndigheterna som bör ha två huvuduppgifter:

- att fungera som "ingångskanal" till myndigheterna för företag och andra som önskar anlita deras tjänster
- att internt inom myndigheterna se till att frågor om medverkan i utlandsuppdrag hanteras smidigt och effektivt.

Utredningen delar denna uppfattning och föreslår därför att de myndigheter som har en viss omfattning på sin tjänsteexport eller som planerar att utveckla denna verksamhet, dvs. de sporadiska tjänsteexportörerna, internt bör avdela någon eller några personer som skall fungera som myndighetens kontaktpunkt i fråga om utlandsuppdrag och kanalisera förfrågningar in i myndigheten. Hur mycket resurser som skall avdelas för denna uppgift får avgöras inom varje myndighet med hänsyn till verksamhetens omfattning.

#### 8.5 Samverkan för statlig tjänsteexport

Utredningen har i avsnitt 6.2 redovisat några principer som bör vara vägledande för den framtida statliga tjänsteexporten. Bl. a. har konstaterats att vissa tjänsteexportörer behöver stöd och råd när de etablerar sig. Vidare har understrukits att ett nära samarbete mellan de statliga tjänsteexportörerna är önskvärt. Även en samordning av vissa funktioner kan behöva ske.

I direktiven till utredningen utvecklas också tanken på en samordning av den statliga tjänsteexporten.

Om utredaren . . . finner att övervägande skäl talar för en ökad samordning av det statliga engagemanget vad gäller export av konsulttjänster bör förslag lämnas till olika organisatoriska lösningar. Vad gäller organisationen på affärsverksplanet bör utredaren som ett alternativ överväga lämpliga former för en koncernbildning eller en annan konstruktion som möjliggör ett effektivt tillvaratagande av samordningsintresset. Härvid bör med utgångspunkt i nuvarande förhållanden, frågor som lämplig kapitalstorlek och ägarstruktur närmare bedömas. Vad gäller den samverkan som går utanför affärsverkssektorn bör utredaren känna stor frihet att pröva organisatoriska former.



### 8.5.1 Områden för rådgivning, samverkan och central beredning

De statliga tjänsteexportörerna har sinsemellan mycket varierande erfarenheter av och förutsättningar för att ägna sig åt tjänsteexport i större omfattning. Deras behov av råd och stöd utifrån och av att samarbeta med andra är följaktligen ganska skiftande. Bolag som har arbetat på den internationella marknaden i många år har betydligt mindre, eller i varje fall annorlunda, behov än myndigheter som har åtagit sig något enstaka utlandsuppdrag och är i färd med att bygga upp sin exportverksamhet.

Utredningen har sin kontakt med de mindre erfarna tjänsteexportörerna fått en relativt god bild av vilka problem dessa möter när de försöker bygga upp en utlandsverksamhet.

Vissa är av sådan art att de enklast löses i samarbete med andra tjänsteexportörer, andra kräver mer omfattande insatser av stödnatur. Utredningens sekretariat har i många fall fått upprätthålla funktionen som central rådgivare för dessa exportörer. Erfarenheten talar för att en rådgivande funktion bör permanentas och förses med erforderliga resurser. En sådan rådgivande funktion med omfattande kontakter med olika tjänsteexportörer bör också kunna spela en roll när det gäller att ta initiativ till samverkan och erfarenhetsutbyte mellan tjänsteexportörerna.

Samverkan i olika former och insatser av rådgivande och stödjande karaktär är åtgärder som är ägnade att hjälpa de enskilda tjänsteexportörerna i deras internationella verksamhet. Därutöver finns behov av centrala insatser i syfte att följa och att främja den statliga tjänsteexporten.

Utredningen ser alltså behov av tre typer av åtgärder:

- Stöd och rådgivning på vissa områden till i första hand de mindre erfarna tjänsteexportörerna.
- Insatser som stimulerar och underlättar samverkan mellan de statliga tjänsteexportörerna.
- Åtgärder centralt för att främja den statliga tjänsteexporten.

### Stöd och rådgivning

På den öppna marknaden har myndigheter och bolag möjlighet att anlita rådgivare i vissa frågor. För de statliga tjänsteexportörerna kan det ofta vara lämpligt att vända sig till advokater, skatteexperter e. d. i juridiska, ekonomiska eller andra spörsmål. Ibland kan också redan etablerade tjänsteexportörer på den statliga sidan ge upplysningar. Det finns emellertid områden där det behövs en särskild stöd- och rådgivningsfunktion för de statliga tjänsteexportörerna.

Enligt utredningens mening skulle en instans som har båda internationell kommersiell erfarenhet och kännedom om statsförvaltningens arbetsvillkor kunna hjälpa myndigheter som önskar internationalisera sin verksamhet – ”en startkonsult att hyra”. Insatserna kan t. ex. bestå av att i samverkan med en myndighet utreda dess förutsättningar vad gäller marknadspotential och interna resurser att sälja tjänster utomlands. Startkonsulterna kan ge råd i förvaltningsjuridiska, administrativa och kommersiella frågor och i ett uppbyggnadsskede också medverka i ackvisionsarbete m.m.



Det direkta marknadsförings- och försäljningsarbetet måste till stor del göras av personer som är väl förtrodda med det aktuella sakområdet, eftersom försäljning av tjänster på flera sätt är nära förknippad med själva tjänsten och utförandet av tjänsten. Förr eller senare måste emellertid dessa huvudsakligen tekniska sakkussioner kompletteras med förhandlingar kring juridiska och kommersiella frågor. Personer med tekniskt ingående sakkunskap inom ett område kan inte förväntas besitta motsvarande *juridiska och kommersiella kompetens*. Frågor om avtalsvillkor, finansiering, o. d. kräver ofta speciell sakkunskap för att bli lösta på ett professionellt sätt. Det är frågor som är ganska likartade, oberoende av tjänstens tekniska innehåll. För de mindre erfarna tjänsteexportörerna är tillgången på sådan sakkunskap av vitalt intresse. En särskild rådgivande instans kan här spela en viktig roll, dels genom att själv tillhandahålla viss expertis, dels genom att kunna hänvisa till utomstående experter. Tillgången till sådan expertis skulle också bidra till en större enhetlighet i fråga om principer för kalkylering och prissättning inom den statliga tjänstesektorn.

Det förtjänar att understrykas att de statliga tjänsteexportörerna skall ha frihet att utnyttja de rådgivningsinsatser som här föreslagits och möjlighet att om de så önskar söka råd och stöd på annat håll.

### *Samverkan*

De statliga tjänsteexportörerna är ofta var och en för små för att på egen hand kunna agera framgångsrikt på marknaden. Genom samverkan med andra kan deras verksamhet få större slagkraft.

Den samverkan som föreslås i det följande med vissa gemensamma resurser bör i första hand tjäna de mindre erfarna tjänsteexportörerna i den statliga myndighetssektorn. Det är dock uppenbart att vissa av verksamheterna kan vara av intresse även för myndigheter och bolag som redan är etablerade på utlandsmarknaden. Det bör stå alla myndigheter och bolag fritt att medverka i denna samverkan eller att agera på egen hand. Detta innebär också att de statliga tjänsteexportörerna skall ha full frihet att samverka med intressenter utanför den statliga sektorn. Ledstjärnan för agerandet bör vara affärsmässigheten inom de allmänna ramar för verksamheten som utredningen har angivit.

Det finns behov av *gemensamt informationsmaterial* om vilka tjänster som den statliga sektorn kan erbjuda. Detta material skall ses som ett komplement till de trycksaker o. d. som de olika tjänsteexportörerna framställer på egen hand för att profilera sig och göra sig kända på marknaden. Informationsmaterialet bör vända sig både till tilltänkta kunder i utlandet och till industri- och konsultföretag m. fl. i Sverige som har ett intresse av att samarbeta med den statliga sektorn i sin export. Materialet bör finnas hos t. ex. svenska beskickningar ute i världen, handelssekreterarkontor, multilaterala biståndsorgan, SIDA, utbildningsberedningen samt industri- och konsultföretag. Arbetet på ett sådant material kan med fördel inledas omgående, då det redan i dag efterfrågas på många håll.

Det ligger i svenska leverantörers intresse att uppmärksamma de multilaterala biståndsorganens inköp av konsulttjänster. Eftersom Sveriges andel av deras upphandling mestadels är liten i förhållande till de svenska



bidragen till finansieringen och då FN-organen och utvecklingsbankerna är medvetna härom, finns särskild anledning att bevaka denna del av marknaden. För detta ändamål bör Exportrådet och projektbevakningscentralen i Washington anlitas även av de statliga tjänsteexportörerna. Därutöver måste en *aktiv bearbetning ske av FN-organen och utvecklingsbankerna samt av de länder där projekten skall utföras*. Häri ingår registrering i organens register över leverantörer, upprepade besök, etc. Huvudansvaret för dessa insatser ligger på varje enskild tjänsteexportör, men en samverkan är värdefull i syfte att hålla nere kostnaderna och upprätthålla en fortlöpande närvaro.

I de sälj- och delegationsresor som arrangeras i bl. a. Exportrådets regi samt möten inom ramen för samarbetsavtalen är det värdefullt om någon kan *representera den statliga sektorns tjänsteutbud*, eftersom det varken är ekonomiskt eller praktiskt genomförbart att en stor mängd bolag och myndigheter med var för sig liten verksamhet deltar. Vilka myndigheter och bolag som vill låta sig representeras vid dessa resor och möten får avgöras i samråd mellan de berörda från fall till fall.

Företag och enskilda med ett internationellt kontaktnät får ofta förfrågningar från och i andra länder om man inte från svensk sida skulle kunna göra insatser inom olika områden. Ibland förs sådana förfrågningar inte tillbaka till de myndigheter och organ i Sverige som skulle ha möjlighet att följa upp dem. Det beror bl. a. på att det saknas en instans med god kunskap om den statliga sektorn, en instans som har till uppgift och har resurser att *ta emot och vidareförmedla information och uppdragsförfrågningar*. Förutom att ta hand om förfrågningar från enskilda och företag bör den som svarar för en sådan funktion också vid behov bistå utrikes- och handelsdepartementen med att bearbeta de mer eller mindre officiella förfrågningar som kommer från andra länder. I förmedlingsuppgifterna bör inte bara ingå att informera den eller de berörda myndigheterna och bolagen utan också att vid behov aktivt verka för att åtgärder vidtas så att förfrågningarna effektivt följs upp. Arbetet innebär bl. a. att verka för att grupper av samverkande företag och myndigheter bildas som kan svara mot kundernas behov i varje enskilt projekt.

Utländska beställare efterfrågar allt som oftast tjänster som spänner över flera samhällssektorer eller tjänster inom områden där beredskapen för tjänsteexport är bristfällig. Denna beredskap kommer att förbli otillräcklig på många håll även sedan flera myndigheter börjar etablera sig som tjänsteexportörer. För att tillgodose efterfrågan krävs ofta ett samarbete mellan mindre erfarna och mer erfarna myndigheter och bolag inom och utanför den statliga sektorn. I vissa fall utkristalliseras ganska snabbt någon i en samverkande grupp som kan stå som kontraktstecknare gentemot beställaren och med övriga medverkande som underleverantörer. I andra fall är ett delat ansvarstagande i konsortieform en möjlighet. När uppdragen gäller sakområden där erfarenheterna av utlandsuppdrag är ringa och en självklar kontraktspart saknas, är det däremot en fördel om det finns en på förhand utsedd instans som är beredd att ikläda sig rollen som *kontraktstecknare*. Ett exempel på ett sådant fall är den förfrågan från Saudiarabien om insatser inom vatten- och jordbruksområdet som tidigare redovisats (se s. 176). I andra fall kan finnas praktiska problem för en myndighet att agera



i eget namn, och det är då lämpligt att det formella uppdragsansvaret läggs på en instans som är van att företräda den statliga sektorn på marknaden i stället för ett företag med en annan verksamhetsinriktning (se t. ex. beskrivningen av SCB:s diskussioner om uppdrag i Somalia på s. 181 f. och den allmänna diskussionen om de skattemässiga problemen vid tjänsteexport i myndighetsform i avsnitt 7.4). Ytterligare exempel på situationer då ett liknande arrangemang är fördelaktigt är om beställaren har uttryckliga önskemål om att leverantören skall ha en stark statlig förankring eller om en myndighet av vissa skäl anser sig förhindrad att stå som kontraktstecknare (jfr. patent- och registreringsverkets situation).

Genom förslaget om en särskild instans med ett på förhand fastlagt ansvar för att i vissa lägen kunna representera den statliga sektorn som kontraktstecknare, höjs handlingsberedskapen när det gäller att möta internationella förfrågningar av allehanda slag. För klarhetens skull bör betonas att även detta arrangemang bygger på frivillighet och inte innebär någon monopolisering. Inget bolag bör i princip vara förhindrat att i samarbete med myndigheter och andra bolag åta sig att sälja dessas tjänster. Det är snarare en fördel om etablerade bolag agerar som "mäklare" åt nykomlingar på marknaden och i olika former ger dem den nödvändiga draghjälp. Förutsättningen är självfallet att det finns ett ömsesidigt intresse hos de inblandade parterna – det finns ingen anledning för något bolag att gå in på områden som myndigheterna vill utveckla i egen regi.

Erfarenhetsutbytet mellan de statliga tjänsteexportörerna är i dag bristfälligt. Åtgärder bör därför vidtas för att få till stånd ett sådant utbyte som inbegriper såväl erfarna som mindre erfarna statliga tjänsteexportörer. Utbytet kan gälla alla frågor som är av gemensamt intresse: information om marknaden, policyfrågor, kalkylering, prissättning, m. m. Erfarenheten visar att ett sådant utbyte inte kommer till stånd, om man enbart förlitar sig till spontana initiativ. En särskild instans bör få ansvaret för att få igång ett *erfarenhetsutbyte* genom att arrangera seminarier o. d. men också genom att på lämpligt sätt stimulera till informella kontakter mellan tjänsteexportörerna.

### *Central beredning*

Förutsättningarna för tjänsteexporten från den statliga sektorn är något annorlunda än för motsvarande verksamheter i den privata sektorn. De är det i främst två avseenden. För det första uppfattas ofta svenska staten som garant för leveranserna. Efterfrågan på tjänster kanaliseras ofta på politisk väg. Även om tjänsteexporten handhas av från statsmakterna formellt fristående myndigheter eller statliga bolag, finns det därför ett intresse att från statsmakternas sida kunna följa verksamheten. För det andra har de statliga myndigheterna primärt andra uppgifter än att exportera tjänster. Det måste vara ett starkt statsmaktsintresse att tjänsteexporten bedrivs på ett sådant sätt att de specifikt angivna myndighetsuppgifterna inte eftersätts och att tjänsteexporten även i övrigt sker i enlighet med statsmakternas intentioner, exempelvis vad beträffar den ekonomiska redovisningen av verksamheten och vilka ekonomiska förpliktelser i form av garantiåtaganden o. d. som myndigheterna ikläder staten i sina utlandsaf-



färer. Det sagda pekar på behovet av någon som centralt handhar vissa frågor i anslutning till tjänsteexporten.

En av uppgifterna bör vara att *främja den statliga tjänsteexporten* i enlighet med statsmakternas intentioner. Däri bör bl.a. ingå att följa tillämpningen av den föreslagna förordningen med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet och att föreslå de förändringar som kan vara påkallade.

En annan uppgift bör vara att medverka vid *handläggningen av ansökningar om de lån* för utvecklandet av tjänsteexport vid statliga myndigheter, som utredningen föreslagit i avsnitt 7.5.

Ytterligare en uppgift bör vara att följa utvecklingen när det gäller *kalkylerings- och prissättningsprinciper samt rutiner för ekonomisk redovisning* och verka för att behövlig enhetlighet uppnås på dessa områden.

### 8.5.2 Tänkbara organisatoriska lösningar

Utredningen har övervägt olika alternativ för hur de redovisade behoven bäst skall tillgodoses.

Vad först beträffar de uppgifter som kräver central beredning kan konstateras att det i princip ankommer på varje departement som har underlydande myndigheter som bedriver tjänsteexport att ägna sig åt dessa. Som ett stöd för regeringskansliets handläggning och i syfte att få till stånd en kontinuerlig bevakning och en för hela statsförvaltningen likartad hantering av frågorna föreslås i avsnitt 8.5.4 att en beredning för statlig tjänsteexport inrättas i anslutning till regeringskansliet.

Stöd- och rådgivningsuppgifterna, liksom uppgiften att initiera olika former av samverkan, är av annat slag. Utredningen har sett det som värdefullt om ansvaret för uppgifterna kan läggas i en miljö där kommersiellt tänkande och internationella erfarenheter, helst grundade i operativt arbete i fält, kan präglade arbetet. Det är också värdefullt om där finns kunskap om statsförvaltningen och dess sätt att arbeta.

Enligt utredningens mening talar vidare övervägande skäl för att ansvaret för dessa uppgifter läggs på en enda instans i stället för att spridas på flera. I och för sig vore det möjligt att, som antyds i direktiven, låta affärsverken samverka i en instans och övriga delar av den statliga sektorn i en annan. Verksamheterna inom statsförvaltningens olika delar är emellertid ofta så hopvävda att det är svårt att avgränsa från varandra någorlunda oberoende samverkansområden. Dessutom är de uppgifter som skall utföras inte mer omfattande än att de lämpligen bör koncentreras till en och samma organisation.

Ytterligare ett par faktorer som utredningen anser bör beaktas när olika organisatoriska lösningar prövas är att rådgivnings- och samverkansuppgifterna i stor utsträckning bör styras av myndigheternas och deras bolags efterfrågan. Vidare bör verksamheten organiseras för att drivas under en försöksperiod med tanke på att den statliga tjänsteexporten fortfarande i huvudsak är i sin linda.

Med dessa utgångspunkter har utredningen prövat olika alternativ för organisatorisk inplacering av rådgivnings- och samverkansuppgifterna.

Organisationer inom eller med nära anknytning till statsförvaltningen



som skulle kunna bli värd för den särskilda instansen för rådgivning och samverkan har bedömts vara Sveriges Exportråd (SE) och utbildningsberedningen.

Vad först beträffar SE skulle vissa av de uppgifter som föreslagits väl passa in i den verksamhet som rådet har i dag. Det gäller uppgiften att svara för att gemensamt informationsmaterial framställs samt att ha ansvaret för att få igång erfarenhetsutbyte mellan de statliga tjänsteexportörerna. Andra uppgifter ligger endast delvis i linje med SE:s nuvarande verksamhetsinriktning. När det gäller uppgiften att fungera som "startkonsult att hyra" finns inom SE värdefulla kunskaper om internationell marknadsföring m. m. att förmedla, men däremot ligger det inte inom ramen för rådets verksamhet att i ett direkt samarbete med en myndighet eller ett företag följa och medverka till en internationalisering av dess verksamhet. För bevakningen av FN-organens och de internationella utvecklingsbankernas upphandling har SE i dag ett ansvar. Däremot är det inte rådets uppgift att särskilt arbeta för en viss grupps intressen, genom registrering, besök, osv. Åter andra av de föreslagna uppgifterna är helt främmande för SE. Så är fallet med uppgiften att representera den statliga sektorns tjänsteutbud vid sälj- och delegationsresor och att i samarbete med eller på uppdrag av myndigheter stå som kontraktstecknare gentemot utländska beställare.

En genomgående nackdel med att placera den särskilda instansen vid SE är att rådet inte annat än undantagsvis ägnar sig åt direkt försäljningsverksamhet utomlands och därför inte heller kontinuerligt kan tillägna sig de praktiska erfarenheter som är värdefulla för att kunna bistå de statliga tjänsteexportörerna med råd och stöd. Till detta bör läggas att kunskapen om svensk statsförvaltning är ringa inom SE, liksom kunskapen om de praktiska förutsättningarna för statliga myndigheters tjänsteexport.

Utbildningsberedningen, å sin sida, har en verksamhet som också anknyter till vissa av de föreslagna uppgifterna. Beredningen ansvarar för det s. k. bredare samarbetet med vissa länder och har därigenom byggt upp kunskap och samlat erfarenheter som är av intresse för den statliga tjänsteexporten. De biståndsmedel beredningen förvaltar skall vidare användas för insatser som är väl lämpade för statliga tjänsteexportörer: förinvesteringsstudier, utbildningsinsatser, främjande av samarbete mellan statliga institutioner och institutioner i utvecklingsländer, m. m. Utbildningsberedningen är emellertid i första hand ett organ för tekniskt samarbete med en begränsad krets av u-länder. Verksamheten skall drivas enligt de biståndspolitiska målen.

Utredningen anser att utbildningsberedningen inte är lämplig som värdeorganisation för den särskilda instansen. Utbildningsberedningen är dock en mycket intressant kund för statliga tjänsteexportörer. Den bör vidare kunna fungera som uppdragsförmedlare och har värdefulla landkunskaper m. m., varför ett intimt samarbete är motiverat.

Utredningen har också prövat möjligheten att tillskapa ett nytt organ för att handha uppgifterna. En nämnd med tillhörande kansli vore en lämplig modell. Nämnden skulle bestå av personer med erfarenhet från såväl statlig förvaltning som internationell kommersiell verksamhet. Kansliet skulle om möjligt administrativt anknytas till någon befintlig verksamhet i



syfte att hålla nere kostnaderna. Huvudskälet för att inrätta en nämnd eller motsvarande nytt organ är att det kan skraddarsys för arbetsuppgifterna och helt koncentreras på dessa. Mot tillskapandet av ett nytt organ talar främst att den redan stora floran av statliga institutioner med näringspolitisk inriktning skulle få ytterligare ett tillskott. En ytterligare invändning är att genom den begränsade omfattningen av verksamheten – några handläggande tjänstemän – blir det svårt att skapa den blandning av kommersiell erfarenhet och myndighetskännedom som torde vara en nödvändig förutsättning för en framgångsrik verksamhet.

Ytterligare ett tänkbart alternativ vore att förlägga den särskilda instansen till ett existerande bolag. Något av de s. k. Swedbolagen (Swedtel, Swedforest, SwedPower och Swedec International) skulle kunna vara en tänkbar värd. De tre förstnämnda arbetar emellertid inom specifika och relativt välavgränsade sakområden och saknar självklara beröringspunkter med stora delar av statsförvaltningen i övrigt. Om den särskilda instansen knöts till något av dem skulle denna bli ett nytt och artfrämmande inslag i dessas verksamhet. Vad beträffar Swedec International har företaget visserligen ett mandat som är vidsträckt, men företaget är nytt på marknaden, inriktat på utbildningsområdet, utan en upparbetad verksamhet och är till hälften ägt av privata intressenter. Utredningen har därför funnit att inget av Swedbolagen är lämpligt som värd för den särskilda instansen.

Den befintliga organisation som i princip bäst svarar mot de ställda kraven är Statskonsultgruppen och dess internationellt inriktade organisation, Statskonsult International AB (SINTAB). De tyngst vägande skälen för att den särskilda instansen bör förläggas till SINTAB är att i Statskonsultgruppen finns i högre grad än någon annanstans en kombination av ingående kunskap om den svenska statsförvaltningen och lång, praktisk erfarenhet av konsultverksamhet, genom SINTAB också på den internationella marknaden. Till detta bör läggas att SINTAB i sin verksamhet har kommit i kontakt med ett stort antal statliga myndigheter.

Det finns emellertid praktiska problem med att knyta den särskilda instansen till SINTAB. SINTAB:s hittills största och helt dominerande uppdrag, en översyn av skatteadministrationen i Venezuela, avbröts nämligen 1979 från venezolansk sida efter att en ny regering hade tillträtt efter parlamentsval i landet. SINTAB:s engagemang som skulle ha slutförts 1982 och uppgått till nära 20 milj.kr. fick därmed avvecklas med stora förluster som följd. För SINTAB:s del innebar detta ett så kraftigt ekonomiskt avbräck att företagets fortsatta internationella verksamhet sattes under diskussion. Koncernstyrelens inställning är att ytterligare förluster inte är försvarbara, och frågan om Statskonsultkoncernens internationella arbete i framtiden och därmed SINTAB:s verksamhetsinriktning prövas f. n. Huvuddelen av SINTAB:s personal har slutat sina anställningar, men i flertalet fall har återanställning skett hos andra bolag i koncernen.

De fördelar som uppnås genom att förlägga den särskilda instansen för statlig tjänsteexport till SINTAB förutsätter att företaget fortsätter att verka på den internationella marknaden i samarbete med bl. a. Statskonsultkoncernen i övrigt och svensk statsförvaltning. Erforderliga ekonomiska och personella resurser måste stå till förfogande härför. Utredningen har vid överläggningar med Statskonsult informerats om att så kommer att



vara förhållandet. Statskonsult har vidare klargjort sitt positiva intresse för att rådgivnings- och samverkansuppgifterna handhas av SINTAB, under förutsättning att ett tillfredsställande avtal kan träffas.

### 8.5.3 Statskonsult International AB

Utredningens förslag innebär att SINTAB får två huvuduppgifter. Den ena blir att som hittills exportera tjänster inom området administrativ utveckling och i det avseendet bl. a. fungera som Statskonsultgruppens kanal för konsultverksamhet utanför Norden. SINTAB:s verksamhetsidé bygger på en liten kärna av fast anställd personal och på att personal till de olika projekten lånas in från andra bolag i koncernen, statliga myndigheter, m. m. Företagets andra huvuduppgift blir att svara för de gemensamma uppgifter som föreslagits. Det är en fördel om dessa båda huvuduppgifter kan utföras i så nära anslutning till varandra att personalen kan alternera mellan dem.

Vad gäller den ena huvuduppgiften – SINTAB:s exportverksamhet inom området administrativ utveckling – bör en vidareutveckling och effektivisering ske av verksamheten enligt de linjer som företaget redan börjat pröva. Man har sökt att för varje problemområde i ett uppdrag sätta samman team, bestående både av personer som behärskar sakområdet och som lämpligen hyrs in från sakansvarig myndighet i Sverige och av personer med konsulterfarenhet och konsultkompetens. För att belysa vilka problemområden det kan gälla kan nämnas att i ett stort uppdrag i Trinidad & Tobago har insatser gjorts inom områdena fordons- och körkortregistrering, informationssystem i polisarbete, folkbokföring, företagsregistrering, immigrationskontroll, tulladministration samt administrativa funktioner vid domstolar. Inom dessa olika problemområden knöt SINTAB specialister till sig från i första hand de sakansvariga myndigheterna.

En vidareutveckling av denna arbetsmodell bör enligt utredningens mening innebära att SINTAB:s samarbete med olika sakansvariga myndigheter blir mer målmedvetet och långsiktigt och t. ex. dokumenteras i samarbetsavtal o. d. Därigenom kan SINTAB för vissa myndigheter komma att bli den organisation som sköter deras kommersiella utlandskontakter.

### Finansiering

När det gäller SINTAB:s ena huvuduppgift – att bedriva konsultverksamhet inom området administrativ utveckling – förutsätts verksamheten även framgent drivas på marknadsmässiga villkor. Detsamma gäller de kontrakt som företaget kan komma att teckna på uppdrag av eller i samverkan med myndigheter och bolag.

Även i den andra huvuduppgiften – att utföra serviceuppgifter gentemot övriga statliga tjänsteexportörer – bör strävan var att så långt möjligt tillhandahålla tjänsterna mot ersättning. Tjänster som bör kunna tillhandahållas på sådana villkor är t. ex. om SINTAB representerar andra myndigheter och bolag vid sälj- och delegationsresor, svarar för mer omfattande juridisk och kommersiell rådgivning i samband med ett uppdrag eller hyrs in som "startkonsult" av någon myndighet. Genom att tjänsterna debi-



terats styrs verksamheten av den faktiska efterfrågan från myndigheter och bolag. Vidare uppnås en rättvisande kostnadsfördelning. Vissa uppgifter är emellertid av sådan karaktär att det inte är vare sig möjligt eller lämpligt att debitera för dem. Det kan gälla t. ex. sammanställning av gemensamt informationsmaterial, fortlöpande stöd- och rådgivningsinsatser, arrangerandet av seminarier för erfarenhetsutbyte, m. m.

I verksamhetens uppbyggnadsskede är en mer omfattande anslagsfinansiering motiverad än vad som senare bör eftersträvas. Enligt utredningens bedömning erfordras ett årligt anslag för gemensamma uppgifter för den statliga tjänsteexporten om 2 milj. kr. Anslaget bör disponeras för beställning inom ramen för det avtal som tecknas mellan staten och SINTAB och användas och redovisas på det sätt som fastställs i avtalet.

#### 8.5.4 *Beredning för statlig tjänsteexport*

För handhavandet av vissa centrala uppgifter (se s. 247 f.) i samband med den statliga tjänsteexporten föreslår utredningen inrättandet av en beredning för statlig tjänsteexport. Beredningen bör vara knuten till regeringskansliet. Dess huvuduppgift blir att främja den statliga tjänsteexporten i enlighet med statsmakternas intentioner.

I beredningen bör ingå representanter för de departement som har underlydande myndigheter som ägnar sig åt tjänsteexport i större omfattning samt budgetdepartementet och utrikesdepartementet. Till beredningen bör knytas företrädare för Sveriges Exportråd, SIDA och utbildningsberedningen.

Beredningen förutses inte behöva några egna fasta kansliresurser. I administrativa frågor föreslås beredningen repliera på det departement som blir närmast ansvarigt för den statliga tjänsteexporten.

#### 8.5.5 *Försöksverksamhet*

Den statliga tjänsteexporten är fortfarande i huvudsak i ett inledningskede. De uppgifter och den organisation för stöd och rådgivning, samverkan och central beredning som här föreslagits bör ha formen av en försöksverksamhet och utvärderas innan ställning tas till mer permanenta former för verksamheten. En lämplig försöksperiod är enligt utredningens mening fyra år.

#### 8.5.6 *Handläggning på departementsnivå*

Efterfrågan på tjänster från den statliga sektorn i Sverige framförs ofta på mer eller mindre officiell väg, t. ex. direkt till beskickningarna, i samband med blandkommissionsmöten i anslutning till Sveriges samarbetsavtal med vissa länder, i samband med regeringsbesök eller vid departementens utlandskontakter. Konsultexportutredningen ser skäl att från den statliga tjänsteexportens synpunkt något beröra handläggningen på departementsnivå av dessa ärenden.

Vad först beträffar Sveriges ekonomiska samarbetsavtal med u-länder ligger handläggningen av dessa på utrikes- och handelsdepartementen.



Den för de två departementen gemensamma handelspolitiska organisationen UHD förbereder, bl. a. under medverkan av SE och kommerskollegium, de blandkommissionsmöten som hålls inom ramen för samarbetsavtalen och ansvarar för att de överenskommelser som träffas följs upp och förverkligas.

Enligt utredningens mening kan samarbetsavtalen och vad som följer av dem i form av kommissionsmöten etc. fungera som en intressant "försäljningskanal" för de tjänster som produceras av statliga verk och myndigheter. Genom den organisation som föreslagits i föregående avsnitt förbättras förutsättningarna för att föra fram det statliga tjänsteutbudet i dessa sammanhang och att följa upp de konkreta projektförfrågningar som framställs. Vissa av de arbetsuppgifter som i dag åvilar UHD skulle därmed kunna föras över till SINTAB. Andra uppgifter är däremot av sådan art att de måste handläggas på departemental nivå. För att samarbetsavtal, kommissionsmöten, etc. skall kunna bli effektiva instrument för såväl privata som offentliga varu- och tjänsteexportörer torde krävas betydligt ökade insatser av UHD-organisationen. Nuvarande resurser inom denna organisation medger inte en sådan ambitionshöjning.

Efterfrågan på tjänster från statliga myndigheter kommer även från länder, som vi inte har samarbetsavtal med. Den helt övervägande delen av dessa förfrågningar kommer till UHD. Det sker genom beskickningarna eller aktualiseras vid statsrådsbesök och exportdelegationer. Även i dessa fall krävs en betydande arbetsinsats för att förmedla förfrågningarna till verk och myndigheter samt att följa upp och besvara förfrågningarna.

Viss förfrågan från utlandet riktas och kanaliseras inte till UHD. Utredningen har varit i kontakt med de fackdepartement som bedömts få förfrågningar av denna typ. Då framkom att handläggningen av denna typ av förfrågningar ofta – men inte alltid – ligger på resp. fackdepartements internationella sekretariat. Även i förhållandet till UHD skiftar handläggningen. I vissa fall sker ett nära samråd med UHD, i andra fall handläggs frågorna helt inom fackdepartementet.

Dessa iakttagelser talar enligt utredningens mening dels för att de ökade kraven på departemental handläggning av förfrågningarna bör tillgodoses, dels för att riktlinjer fastställs för handläggningen mellan departementen av denna typ av förfrågningar. Praktiskt bör detta ta sig uttryck i att UHD får en personalförstärkning som kan avdelas för handläggning av dessa kommersiella förfrågningar. Vidare bör UHD få ställning som sammanhållande instans inom kanslihuset för dessa frågor. UHD bör informeras om alla förfrågningar av detta slag och vid behov kunna medverka vid handläggningen av dem.

### 8.5.7 Den exportfrämjande organisationens roll

Den exportfrämjande organisationen är en värdefull resurs för svensk export i allmänhet och kanske i synnerhet för den statliga tjänsteexporten. Det hänger samman med vad som tidigare understrukits i flera sammanhang, nämligen att de statliga tjänsterna har en sådan karaktär att de ofta efterfrågas via mer eller mindre officiella kanaler. Svenska beskickningar och handelskontor ute i världen bör därför ha särskilda förutsättningar att



hantera denna typ av ärenden. De statliga tjänsteexportörerna bör till fullo utnyttja de tjänster som det svenska exportfrämjandet kan erbjuda.

Om den statliga tjänsteexporten bedrivs i bolagsform bör några problem härvidlag inte uppstå. Däremot kan det finnas vissa praktiska problem för statliga verk och myndigheter som ägnar sig åt tjänsteexport.

Enligt utredningens mening bör myndigheter som ägnar sig åt export inom myndighetsramen i princip likställas med andra exportörer när det gäller skyldigheter gentemot den exportfrämjande verksamheten och rättigheter att utnyttja denna.

Denna princip innebär att exporterande myndigheter bör teckna abonnemang i Exportrådet och då ha rätt att utnyttja hela registret av exportfrämjande tjänster som erbjuds av Exportrådet, handelssekreterarna och genom den exportfrämjande verksamheten inom utrikesrepresentationen samt vid de handelskammare som får statliga bidrag. Myndigheter som har tecknat abonnemang bör även ha rätt att delta i statsfinansierade exportfrämjande åtgärder. För tydlighetens skull bör dock här tilläggas att den föreslagna principen inte skall innebära någon inskränkning i andra myndigheters möjligheter att mot betalning anlita Exportrådet för utförande av enstaka tjänster inom den exportfrämjande organisationens verksamhetsområde.

För att förverkliga den angivna principen bör en ändring ske av SE:s stadgar så att det klart framgår att även myndigheter kan bli abonnenter i rådet. Även i instruktionen (1967:83) för utrikesrepresentationen med åtföljande tillämpningsanvisningar bör en överarbetning ske. I instruktionens 29 § sägs att beskickning och konsulat skall främja Sveriges näringsliv och utrikeshandel, skapa intresse för svenska varor och tjänster samt i övrigt stödja svenska företag och det svenska näringslivets företrädare. En ändring av instruktionen och ett klarläggande i anvisningarna till instruktionen bör göras så att det framgår att utrikesrepresentationen på samma sätt skall främja exporten från statliga myndigheter.

## 8.6 Övriga frågor

### 8.6.1 *Export av tjänster från den kommunala sektorn*

I konsultexportutredningens uppdrag ingår inte att studera förutsättningarna för tjänsteexport från den kommunala sektorn. På vissa områden där statliga myndigheter och tjänsteexporterande bolag verkar finns dock en betydande del av resursbasen i landstingen och kommunerna. Det gäller främst utbildningsväsendet och sjukvården. En förutsättning för att i större omfattning exportera tjänster inom dessa områden torde vara att landstingen och kommunerna kan engagera sina resurser för ändamålet.

Efterfrågan från utvecklingsländer på insatser inom utbildningsområdet och sjukvården ökar. För de insatser som hittills gjorts från svensk sida har enskilda personer i landstingen och kommunerna tagit tjänstledigt från sina ordinarie befattningar för utlandstjänstgöring under en tidsbegränsad period. Enligt ledningarna för de båda kommunförbunden är man i landstingen och kommunerna i vissa fall orolig för att detta förfarande får alltför stor



omfattning, eftersom det leder till problem med anskaffandet av vikarier o. d.

Även om det vore möjligt att genom tjänstledigheter få loss exporten från landstingen och kommunerna i full utsträckning för insatser i utlandsuppdrag, är det inte alltid säkert att en sådan lösning är den sakligt bästa. I vissa typer av uppdrag – t.ex. om det är fråga om att medverka vid förvaltning av skolväsendet i en region, svara för drift av ett sjukhus – skulle det vara en fördel om en hel institution kunde engagera sig i uppdraget. Förfrågningar om denna typ av uppdrag förefaller bli allt vanligare. I dagsläget är det emellertid knappast möjligt för en kommun eller ett landsting att i egen kapacitet engagera sig i ett sådant uppdrag, eftersom det troligtvis ligger utanför den kommunala kompetensen som den kommer till uttryck i kommunallagen (1977: 179). Däremot skulle det i princip vara möjligt för Landstingsförbundet eller Svenska Kommunförbundet.

Det är angeläget att från svensk sida möta den ökande internationella efterfrågan på de tjänster som finns företrädda i den kommunala sektorn. I syfte att skapa beredskap för att effektivare kunna möta utländska förfrågningar föreslår utredningen att en närmare undersökning görs av förutsättningarna för tjänsteexport från den landstings- och primärkommunala sektorn. En sådan undersökning bör omfatta såväl de rättsliga aspekterna som de resursmässiga, ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för landstingen och kommunerna att engagera sina resurser i utlandsaktiviteter. Det bör ankomma på staten att i samverkan med företrädare för kommunerna och landstingen svara för att en sådan undersökning genomförs. De organ som tillskapats för utlandsförsäljning av utbildnings- och sjukvårdstjänster – Swedec International AB resp. Swecare Foundation – bör på lämpligt sätt engageras i undersökningen.

### 8.6.2 *Den ekonomiska redovisningen av SIDA:s personalbistånd*

Kostnaderna för svensk kontraktsanställd personal i det SIDA-administrerade biståndet har stigit markant under senare år, bl. a. till följd av höga sociala avgifter och skatter. Detta har bidragit till att mottagarländernas intresse för att inom de landramar som de disponerar engagera kontraktsanställd personal från Sverige har minskat. Samtidigt har mottagarländerna i ökad utsträckning önskat använda svenska biståndsmedel till att anställa experter från andra länder med lägre lönekostnader samt till andra typer av biståndsinsatser. En sådan utveckling har bedömts vara mindre gynnsam för det svenska biståndet.

Efter förslag från SIDA beslöt därför riksdagen (prop. 1978/79: 100, bil 6, UU 1978/79: 27, rskr 1978/79: 295) att fr. o. m. 1979-07-01 skulle kostnaderna för skatter och sociala avgifter för de kontraktsanställda (personer som är anställda minst ett år) inte länge belasta det mottagande landets landram utan i stället belasta en för det landprogrammerade biståndet gemensam anslagspost. Systemet gäller däremot inte personal som är anställd för kortare tid än ett år, s. k. korttidsanställda. Anslagsposten – vissa landprogramkostnader – uppgår budgetåret 1979/80 till 34 milj. kr. och har erhållits genom att landramarna för länder med ett omfattande personalbistånd har skurit ned i motsvarande mån. Genom denna föränd-



ring blir mottagarländernas direkta utgift för kontraktsanställd personal från Sverige mindre än tidigare.

Förändringen leder dock till vissa problem. Så t. ex. framstår personalbiståndsinsatser som betydligt billigare för mottagarländerna än rent kommersiellt finansierade insatser, vilket måste vara en nackdel för svensk kommersiell verksamhet i landet i fråga. För ett mottagarland som inom biståndets ram står i valet mellan att anlita en kontraktsanställd och en konsult blir vidare mottagarlandets kostnader för kontraktsanställd personal relativt sett mindre än för konsulter. Konsulternas konkurrenssituation gentemot de kontraktsanställda försämras med andra ord. Konsulternas kostnader för sociala avgifter som f. n. uppgår till 43 % av lönen under första året och därefter till 21 % av lönen kommer nämligen även fortsättningsvis att belasta mottagarlandet, medan de sociala avgifterna för kontraktsanställd personal belastar SIDA:s särskilda anslagspost. Däremot blir det ingen skillnad när det gäller skatteredovisningen, eftersom konsulterna på grund av den s. k. ettårsregeln inte behöver erlägga någon inkomstskatt i Sverige och mestadels inte heller i mottagarlandet. Enligt bedömningar inom SIDA svarar de sociala avgifterna för uppskattningsvis 10–15 % av konsulternas totala debitering, som då också inkluderar lön, bostättning, utlandstillägg, m. m.

SIDA rekryterar varje år ett 100-tal kontraktsanställda och vid en och samma tidpunkt finns ca 350 kontraktsanställda i olika mottagarländer. Ca 80 % av dessa var anställda i offentlig tjänst före utresan, varav merparten i statlig tjänst.

Konsulternas möjligheter att hävda sig i konkurrensen om uppdrag inom personalbiståndet försämras, enligt utredningens mening, på ett inte önskvärt sätt till följd av det inrättade systemet för redovisning av de kontraktanställdas kostnader. Ett konkurrensneutralt system bör införas. Detta kan ske på olika sätt. Enklast skulle det åstadkommas genom en återgång till tidigare förhållanden. Då skulle emellertid svårigheterna för svensk kontraktsanställd personal att kostnadsmässigt konkurrera med personal från andra länder kvarstå. Konkurrensneutralitet uppnås också om svenska konsulter som medverkar i biståndsverksamheten i redovisningshänseende behandlas på samma sätt som f. n. är fallet för de kontraktsanställda. De sociala avgifterna och de eventuella inkomstskatterna för konsulterna skulle i så fall alltså inte belasta resp. landram utan i stället den gemensamma anslagsposten för vissa landprogramkostnader. En sådan lösning ligger f. ö. i linje med vad som sägs i SIDA:s anslagsframställning för budgetåret 1979/80. SIDA framhåller där att samma principer som föreslås för de kontraktsanställda även bör övervägas för bl. a. anställda vid konsultföretag och institutioner (s. 43).



## 9 Kostnader och finansiering

I de av regeringen den 13 mars 1980 utfärdade tilläggsdirektiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (Dir. 1980: 20) framgår bl. a. att utgångspunkten skall vara att alla förslag som kommittéerna lägger fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs så skall samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet.

Konsultexportutredningen har i det föregående framlagt följande förslag som åtminstone övergångsvis kan öka belastningen på statsbudgeten. Utredningen har föreslagit inrättandet av ett särskilt anslag om 3 milj. kr. som skall utgå i form av lån för utvecklande av tjänsteexport vid statliga myndigheter. Vidare har föreslagits bildandet av två bolag, ett inom geologiområdet och ett inom lantbruksområdet, som skall tillföras sammanlagt 1,2 milj. kr. i form av aktiekapital och medel till reservfonden. För export av tjänster till sektorn mindre och medelstor industri har föreslagits 800 000 kr. för täckande av ackumulerade underskott och för finansiering av rörelsekapital under en tvåårig försöksperiod, dvs. ca 400 000 kr. per år. Slutligen har föreslagits ett anslag om 2 milj. kr. för vissa gemensamma utgifter som Statskonsult International skall utföra på regeringens uppdrag. De sammantagna utgifterna för genomförandet av utredningens förslag uppgår budgetåret 1981/82 till ca 6,6 milj. kr.

Utredningen vill framhålla att den statliga tjänsteexporten skall ske med krav på företagsekonomisk lönsamhet. Det är utredningens mening att merutgifterna kan motiveras mot bakgrund av senare intäktsöverskott.

Om det statsfinansiella läget emellertid bedöms vara sådant att utrymme saknas för även begränsade och potentiellt lönsamma merutgifter, måste en avvägning mot andra närliggande områden ske.

Utredningens förslag motiveras av bl. a. behoven av ökad export. Riksdagen har beslutat (NU 1978/79: 20, rskr 1979/80: 95) att rambudgetering skall införas för de exportfrämjande medlen under tredje och elfte huvudtitlarna fr. o. m. budgetåret 1980/81. I budgetpropositionen (prop. 1979/80: 100, bil. 14, s. 35) föreslås att sammanlagt ca 200 milj. kr. avsätts för exportfrämjande åtgärder. Det ligger utanför utredningens uppdrag att



värdera effekten av de exportfrämjande åtgärderna i övrigt och prioritera medelsanvändningen mellan äldre ändamål och de förslag som utredningen har lagt fram. Det ter sig emellertid naturligt att en sådan avvägning sker inom ramen för det samlade ställningstagandet till exportfrämjande åtgärder som regeringen har att göra.



## Bilaga 1 Författningsförslag

### Förslag till

### Förordning med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet

utfärdad den

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Denna förordning är tillämplig på statlig myndighet som anges i bilaga till förordningen.

**2 §** Myndigheten bör inom sitt verksamhetsområde uppmärksamma och ta till vara möjligheter som kan uppkomma att i Sverige eller utom riket för en utländsk marknad marknadsföra sådana tjänster som myndigheten inte på annan grund kan vara förhindrad att tillhandahålla.

**3 §** Myndigheten får sluta avtal med svensk eller utländsk kund angående utförande av sådana tjänster som avses i 2 §. Sådana avtal bör slutas på affärsmässiga villkor. I samband därmed får myndigheten också företa behövlig upphandling.

**4 §** Myndigheten skall underrätta utrikesdepartementet eller svensk beskickningschef i land där myndigheten utför uppdrag, om fråga uppkommer som kan vara av betydelse för Sveriges förhållande till annan stat eller till mellanfolklig organisation.

**5 §** Myndighet som till följd av avtal som avses i 3 § utför uppdrag utom landet får teckna för sådan affärsmässig verksamhet bruklig försäkring.

**6 §** Myndighet som till följd av avtal som avses i 3 § utför uppdrag utom landet får besluta att tjänsteman hos myndigheten i och för uppdraget skall vara stationerad på ort utom landet.



*Bilaga*

Förordningen med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet är tillämpliga på följande myndigheter.

civilförsvarsstyrelsen  
flygtekniska försöksanstalten  
statens hundskola  
statens bakteriologiska laboratorium  
luftfartsverket  
postverket  
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut  
statens geotekniska institut  
statens järnvägar  
statens vägverk  
statens väg- och trafikinstitut  
televerket  
statistiska centralbyrån  
Sveriges lantbruksuniversitet  
patent- och registreringsverket  
generaltullstyrelsen  
statens lantmäteriverk  
förenade fabriksverken  
domänverket  
Sveriges geologiska undersökning  
statens industriverk  
statens provningsanstalt  
statens skeppsprovninganstalt  
statens vattenfallsverk

---

Denna förordning träder i kraft den



## Bilaga 2 Internationalisering av verksamheten vid Sveriges geologiska undersökning<sup>1</sup>

Rapport, daterad juni 1979, av Ilmar Roostal, Roostal Development AB

### 1 Uppdraget och dess genomförande

#### 1.1 Syfte

Projektet har haft två huvudsyften, nämligen att

- undersöka Sveriges geologiska undersöknings (SGU) möjligheter att inom sitt verksamhetsfält (geo-området) bedriva uppdragsverksamhet åt utländska uppdragsgivare i främst u-länderna och att skapa förutsättningar för SGU:s fortsatta agerande inom detta område
- ge konsultexportutredningen underlag för dess senare överväganden och förslag om den statliga konsultverksamheten i utlandet.

#### 1.2 Arbetets genomförande

Underlag för utredningen har insamlats genom

- enkäter till de svenska ambassaderna i ett antal u-länder (14 av SIDA:s programländer och sju övriga u-länder) samt fem industriländer i Nordamerika och Västeuropa
- förfrågningar hos FN-organ, Världsbanken och sju andra utvecklingsbanker
- enkät till ett 40-tal anställda inom SGU
- personliga besök tillsammans med en representant för SGU hos biståndsmyndigheter och geologiska institutioner i USA, Canada, Storbritannien, Frankrike och Västtyskland
- besök av representanter för SGU i ett antal länder och vid FN:s regionala kontor i Sydostasien.

Till projektet har knutits en referensgrupp med representanter för budgetdepartementet, industridepartementet, SIDA, svenska gruv- och konsultföretag samt konsultexportutredningens sekretariat. Referensgruppen har diskuterat uppläggningsen av projektet och ett utkast till denna rapport.

<sup>1</sup> Denna bilaga innehåller en något avkortad version av konsultens rapport.



## 2 Branschens struktur och marknader

### 2.1 Utförare och mottagare av geo-tjänster

De viktigare geo-tjänsterna och de organ som utför resp. mottar dem illustreras sammanfattningsvis och i förenklad form i tabell A 1 nedan

Tabell A 1 Geo-tjänster och deras utförare resp. mottagare

Typ av tjänster	Huvudutförare			Huvudmottagare		
	Statliga och regionala institutioner	Gruvföretag	Kon-sult-företag	Planerings- och andra myndigheter	Gruvföretag	Anläggningsbyggare
Kartering	×	×	×	×	×	×
Dokumentation och information	×			×	×	×
Malm- och industri-mineralprospektering på land						
– Regional, multi-mineral prospektering	×	×	×	×	×	
– Övrig prospektering	×	×	×		×	
Marinprospektering	×	×	×	×	×	
Grundvattenprospektering	×		×	×		
Naturvårdsgeologi	×		×	×		
Anläggningsgeologi			×			×

Kartering och dokumentation utgör underlag för prospektering och övriga geo-tjänster. Undantagsvis kan de ersätta de följande stegen. Malm- och mineralprospektering omfattar geo-arbeten fram till, men exklusive, gruvundersökningar. Marinprospektering är prospektering under vatten (i havet).

Med naturvårdsgeologi avses många olika typer av geologiska undersökningar och utlåtanden i naturvårdssammanhang, t.ex. utlåtande om en grustäkts påverkan av vattentillgång och vattenkvalitet. Med anläggningsgeologi avses geologiska undersökningar och utlåtanden i samband med byggnation av hus, vägar, hamnar och övriga anläggningar, bergförvaring av bränsle och avfall och andra liknande uppdrag.

Ovan har geo-tjänsterna klassificerats i enlighet med vad som kan kallas för en *produktindelning*. Denna indelning är den mest ändamålsenliga ur marknadsbedömningssynpunkt – det är dessa produkter eller tjänster som efterfrågas.

### 2.2 Marknadens storlek och geografiska spridning

Fakta i detta avsnitt härstammar i huvudsak från R Bosson och B Varon: "The Mining Industry and the Developing Countries", Världsbanken/Oxford University Press 1977, delvis även från SGU:s *petita* och rapporter



från mineralpolitiska utredningen och Sekretariatet för framtidsstudier. Följande totaluppskattningar har gjorts på basis av dessa underlag. Uppgifter från länder med centralplanerade ekonomier är inte medtagna nedan, med ett par specifikt angivna undantag. Inte heller är bränslemineralprospekteringen inkluderad i de presenterade siffrorna.

Det årliga värdet av de på detta sätt definierade globala geo-tjänsterna uppgår till några miljarder kr. (och icke till hundratal eller tiotal miljarder kr.). Institutionella och företagsinterna geo-tjänster ingår i denna summa, liksom externt köpta tjänster.

Tabell A 2 Marknaden för geotjänster år 1978 — storleksordning (milj. kr.)

	Världsmarknaden	Marknaden i Sverige
Kartering, dokumentation, information	Hundratal	40 (utförs av SGU)
Regional prospektering och gruvprospektering på land	Några tusen	130 (SGU svarar för 65 av dessa)
Marinprospektering	Några hundratal	Liten
Grundvattenprospektering	Några tusen	Liten
Naturvårdsgeologi		
Anläggningsgeologi		

Under de närmaste 5–10 åren antas världsefterfrågan på malmer och industrimineraler stiga i samma takt som under femtio- och sextioalet, dvs. med 4–6% per år, för att därefter fortsätta i en långsammare tillväxttakt. Malm- och mineraltillgångarna antas räcka, men expansionen kan resultera i högre prospekteringskostnader med viss uppgång i relativa priser. Som hittills kan konjunktur- och strukturfluktuationer förorsaka kraftiga variationer i efterfrågan och prissättning. Framtidsbedömningarna varierar alltefter det läge som råder i prognosögonblicket. Den pessimism om framtiden som har varit rådande under senare år kan plötsligt brytas mot (över) optimism.

U-länderna med nära 50% av världens yta uppskattas ha 35–40% av de kända mineraltillgångarna och 25–30% av gruvproduktionen men svarar för endast 15–20% av prospekteringen i världen och för 5–10% av konsumtionen av gruvprodukter. De tropiska länderna är speciellt "underprospekterade".

U-ländernas andel av geo-tjänstmarknaden (ca 15–20%) skulle enligt ovan framlagda uppskattning motsvara 1–2 miljarder kr. per år. Av detta är huvuddelen bundet till (integrerat med) gruv- och anläggningsföretag samt statliga verk och deras geo-personal.

Efterfrågan på geo-tjänster är spridd över alla u-länder. En stor del av *malm-, industrimineral- och vattenprospekteringen* är dock koncentrerad till ett fåtal u-länder. Mineralexporten brukar svara för 51–100% av exportinkomsterna i Bolivia, Chile, Peru, Liberia, Mauretaniens, Namibia, Zaire samt i en del små länder. Guyana, Jamaica, Surinam, Marocko, Ruanda, Togo och Jordanien är också i hög grad mineralexportberoende. Mineraler svarar för 21–50% av dessa länders export.

*Marinprospektering* har förekommit endast undantagsvis i u-länderna.



*Vattenprospektering* i större skala är koncentrerad till Mellersta Östern – speciellt Saudiarabien – men förekommer i övrigt i alla länder.

*Anläggningsgeologi* förekommer i hela u-landsvärlden och är avhängig av de investeringar som görs i infrastruktur och byggnation, vilka är förhållandevis betydande i de flesta u-länderna.

### 2.3 Kartering, prospektering, gruvindustri samt anläggningsgeologi i u-länderna

Prospekterings- och anläggningsgeologi tjänar sektorer som *gruvindustri, infrastruktur och byggnation*, vilka alla spelar nyckelroller i den ekonomiska utvecklingen i u-landsvärlden.

Gruvindustrin ger möjligheter till större överskott än jordbruk eller tillverkningsindustri, utökade export- och skatteinkomster och utveckling i eftersatta regioner.

Gruvindustrins strategiska roll i industriell och ekonomisk utveckling kommer endast delvis till uttryck i dess registrerade tillskott till BNP, industriell produktion och sysselsättning. Bosson och Varon uttrycker detta på följande sätt.

Throughout history, the discovery of a new mineral, or of a new alloy, or a new method of extracting or processing a mineral, or of a new ore-body had had a major impact on industrial growth and consumption . . . and life style.

En del av gruvverksamhetens verkliga och potentiella nytta i u-länder har dock i det förgångna snarare kommit de råvaruköpande i-länderna tillgodo än de råvarulevererande u-länderna. Mycket tyder på att gruvindustrins vinster i u-länderna i genomsnitt varit något högre än i i-länderna. Endast en mindre del av överskotten har investerats i u-länderna. Lokal vidareförädling har varit obetydlig. Samtidigt har de internationella konjunkturvariationerna kommit att drabba särskilt hårt sådana u-länder som i hög grad blivit beroende av råvaruexport. U-länderna har fått ut mindre av gruvdriften än de anser sig ha haft rätt till.

Det finns obestriddigen högst betydande företagsekonomiska fördelar med internationell stordrift samt med vertikal och horisontell integration i gruvdrift. Detta kommer till uttryck i att de 30 största gruvföretagen och de därpå följande 130 större gruvföretagen svarar var för sig för ca 45 % av västvärldens gruvproduktion, dvs. tillsammans för ca 90 %. Branschens struktur och risker ger en förklaring till de företagsekonomiska stordriftsfördelarna.

- Branschen inrymmer många produkter med mycket diversifierad sammansättning i malmer och mineral som dessutom ofta är belägna i svårtillgängliga trakter. Deras ekonomiska betydelse varierar till följd av snabba skift i den tekniska utvecklingen när det gäller prospektering, gruvdrift, metallurgi och materialanvändning samt prisförändringar, m.m.
- Prospekteringen resulterar i få fynd i förhållande till antalet projekt.
- Utnyttjandet av fynd kan dröja. Genomsnittlig tid mellan fynd och gruvproduktion sägs överstiga 10 år.



- Investeringarna i gruvdrift och i angränsande infrastruktur är mycket stora och uppgår ofta till 100- eller 1000-tals milj. kr. De på sistone snabbt stigande kostnaderna har i hög grad försvårat finansieringen av nya prospekterings- och gruvprojekt. Kapitalbehovet för gruvindustrin i u-länderna uppskattar Bosson och Varon till 45–55 miljarder kr. per år i 1975 års penningvärde, eller 50 % mer än som investerats under de senaste åren.

Den politiska och ekonomiska utvecklingen i världen har medfört att samarbetet mellan u-landsregeringarna och de stora gruvföretagen inte fungerat så väl som det borde göra. I många u-länder har gruvföretagens *investeringar i prospektering* sjunkit och ersatts av extra prospektering i i-länderna. Den del av deras investeringar som försvunnit har inte helt ersatts av statliga insatser eller biståndsinsatser; dessa har också tenderat att minska, om man undantar uran- och övrig bränslemineralprospektering. U-länderna har svårt att bedöma prospekteringsutsikterna och saknar möjligheter till en internationell riskspridning.

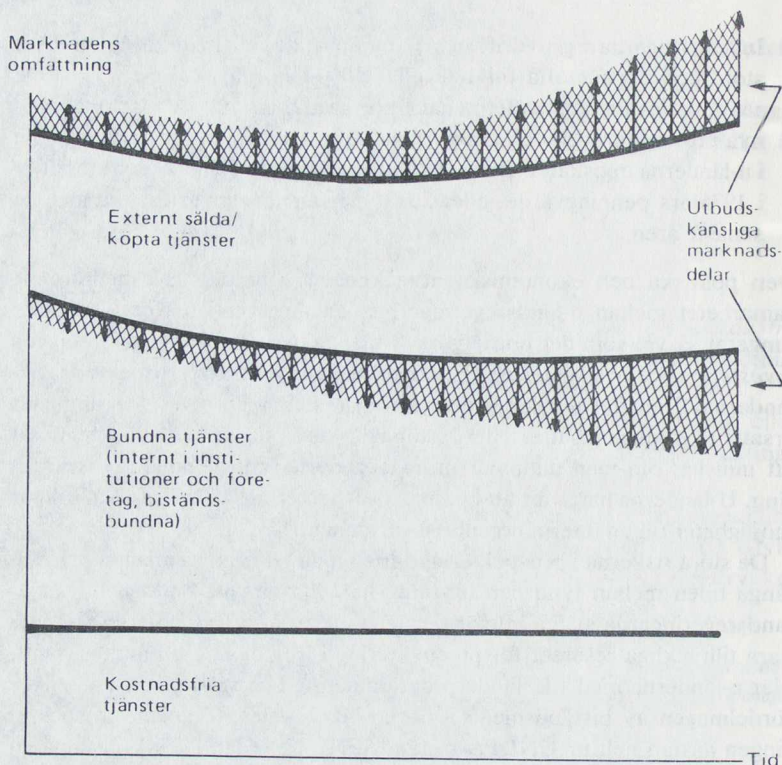
De stora riskerna i prospektering, bristen på tekniskt kunnande och den långa tiden mellan fynd och brytning har tillsammans bidragit till att u-landsregeringarna själva inte är benägna att avsätta vad experterna anser vara tillräckliga resurser för prospektering i förhållande till möjliga fynd. När u-länderna med s.k. länderprogrammering fick större inflytande över fördelningen av biståndsmedel i början av 70-talet, försvann prospekteringen nästan helt ur UNDP:s bistånd. FN fick sedan (1974) tillskapa en särskild fond för prospektering som skall finansiera prospekteringen med totalt 100 milj. kr. om året, medan det krävs långt över 500 milj. kr., enligt Bosson och Varon, för att ta vara på de "sovande" råvaruresurserna i u-länderna. I u-länderna är prospekteringen i förhållande till gruvbrytningen endast ungefär hälften så stor som i de västliga i-länderna, och ännu mindre i förhållande till malm- och industrimineralpotentialen.

*Vattenprospektering och anläggningsbyggande* är områden som ofta prioriteras och blir tilldelade en betydande andel av olika u-länders investeringsbudgetar. Samarbetet med lokala och utländska anläggningsföretag fungerar också i stort väl. Växande krav på att utnyttja lokala krafter lägger dock vissa hinder i vägen för konsulter utifrån.

#### 2.4 Marknadens bundenhet och flexibilitet

Geo-tjänster är av tre slag: dels fria nyttigheter (minsta delen), dels på marknaden sålda/köpta tjänster (näst största delen), dels internt inom institutioner/företag utförda tjänster (största delen). De sistnämnda kan kallas för bundna tjänster. Med andra ord köps endast en del av den ovan uppskattade volymen av geo-tjänster "externt", dvs på en egentlig marknad. Även denna del av geo-tjänstmarknaden är ofta utsatt för konkurrens från den "interna" sidan, där debiteringsprinciperna är annorlunda, där debiteringsgrunderna inte alltid behöver vara kostnadstäckande och reservskapande, där man sällan gör köpa/tillverka-kalkyler för att välja det rätta tillvägagångssättet och där man t.o.m. kan sammanblanda forsknings-, myndighets- och ekonomiska förvaltningsfunktioner.





Figur A 1 Geologimarknadens struktur i u-länderna.

En sådan branschstruktur kan leda till överutbud och hård priskonkurrens.

*Karteringen och dokumentationen* sker till största delen hos befintliga statliga och regionala institutioner. En del av informationen är tillgänglig för alla utan debitering, även för intressenter utanför landet. Det internationella vetenskapliga erfarenhetsutbytet är betydande. En tendens mot ökad avgiftsbeläggning och marknadsinriktning kan dock noteras. Svenska erfarenheter på denna punkt kan vara av intresse för vissa u-länder.

Omkring hälften av den totala *malm- och mineralprospekteringen* sägs ske hos existerande gruvföretag i anslutning till den malm- eller mineral kropp som redan bryts. Behovet av externa geologer är minst för denna typ av prospektering. Det beror bl. a. på att gruvföretagen besitter även den teknologiska informationen i gruvdrift och metallurgi, m. m. som är väsentlig för bedömning av fyndigheternas ekonomi och val av prospekteringsmetoder. Prospekteringsinsatser har nämligen störst utsikt att leda till nya fynd om geologiska kunskaper används i nära anknytning till kunskap om ny teknologi i resten av den bearbetningskedja som förädlar mineral.

Privata och andra gruvföretag är i hög grad inriktade på prospektering i egen regi för att kunna behålla informationen för sig själva och ha den största chansen för gruvdrift i egen regi. Detta betyder dock inte att det inte finns behov av fristående prospektering. Som resultat av samarbets svårigheter mellan regeringar och gruvföretag är sådana behov i själva verket i tillväxt.



Anläggningsgeologin är splittrad på många olika, mest små, uppdrag och utförs ofta av projekteringskonsulter som har egna geo-konsulter eller hyr in dessa från institutioner eller företag.

Det är sannolikt att u-länderna i snabb takt kommer att öka efterfrågan på olika geo-tjänster, såsom kartering, prospektering och anläggningsgeologi för att få bättre möjligheter att skapa nya resurser, för att bli friare i förhållande till internationella gruvbolag och för att skapa nya förutsättningar för ett samarbete mellan u-landsregeringar och gruvbolag. Bl. a. u-ländernas växande krav på prospekteringsbistånd tyder på detta. En stor del av den tillkommande efterfrågan kommer att vara obunden och positivt känslig för nya typer av utbud och nytt bistånd samt bättre världskonjunkturer och högre nationalinkomster.

Det gäller med andra ord för SGU att inrikta sig på de efterfråge- och utbudskänsligaste delarna av marknaden, dvs. att åtminstone delvis skapa sig helt nya marknader.

## 2.5 Slutsatser – SGU:s marknadspotential

1. Geo-tjänster krävs för strategiska nyckelsektorer inom samhällsekonomin: gruvverksamhet, vattenförsörjning, byggnation och jordbruk.
2. Geografiskt är en stor del av prospekterings- och hydrogeologimarknaden koncentrerad till ett fåtal länder medan marknaden för anläggningsgeologi är mycket mera spridd. För SGU finns det dock en potentiell marknad i de flesta u-länderna.
3. Det potentiella årliga behovet av geo-tjänster i u-länderna uppgår till betydande belopp. Den f.n. realiserade volmen är dock mindre och till större del bunden till inhemska institutioner, gruv- och anläggningsföretag samt de företag, institutioner och experter som anlitas av bilaterala bistånds- och kreditgivare. Den "externa" delen av marknaden, där SGU kan tänkas få inträde, har en storleksordning av ett par hundra milj. kr. per år, ungefär lika fördelad på prospekteringstjänster i vid bemärkelse och övriga geo-tjänster, framför allt anläggningsgeologi.
4. Den "externa" delen av geo-marknaden kan komma att växa snabbt och är mycket elastisk inför

- u-ländernas nya, högre ambitioner,
- växande intresse från FN, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna,
- nya finansieringskällor, inkl. bistånd,
- utvecklandet av nya former för samarbete med gruvföretag, även med deltagande av fristående (statliga) utländska konsulter i planering och policyutarbetande,
- nya geologiska specialiteter och prospekteringsspecialiteter och nya undersökningsmetoder och instrument,
- nya mineral-, malm- och vattenfynd,
- bättre konjunkturer.

Förutsättningar finns att skapa sig en egen ny marknad, inte endast att ta en del av den redan existerande marknaden.



5. Nästan 90 % av alla gruvinvesteringar har i det förgångna härstammat från gruvbolag, mycket litet från u-landsregeringar. Ömsesidig brist på förtroende försvårar f. n. samarbetet mellan gruvföretag och u-landsregeringar och begränsar tillgången till investeringsmedel för prospektering och gruvdrift. U-länderna och gruvföretagen har båda behov av fristående prospektering som skulle minska området för konflikter dememellan genom att minska riskerna och av dessa beroende krav på hög avkastning i gruvdrift. Inte heller är alla u-länder trakterade av den från vissa i-länder subventionerade prospekteringen i u-länderna som avser att ge dessa i-länder en bättre råvaruförsörjning.
6. Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna har planerat mångdubbla sin långivning till gruvdrift. Deras andel av finansieringen av denna näringsgren, vilken hittills uppgått till storleksordningen 5 %, kommer därmed att höjas. Speciellt de regionala utvecklingsbankerna har börjat göra avkall på de tidigare kraven att u-länderna själva skulle sörja för den nödvändiga prospekteringen och för feasibility studies.
7. Praktiskt taget alla u-länder har numera egna geologiska institutioner – en del t.o.m. ett antal skilda institutioner – för kartering, prospektering, vattenförsörjning, gruvdrift, m.m. Dessa har byggts upp med hjälp utifrån och kan ha kvalificerade personer i ledningen. Avsaknad av stöd för underhåll har emellertid i många fall lett till ineffektivitet, t.o.m. nära kollaps. Institutionerna behöver därför fortfarande geokonsulter utifrån för att få hjälp med kartering, kartläggning av råvarutillgångar och vatten, utbildning, institutionsbyggande och samhälls-ekonomiska kalkyler.
8. Följande faktorer begränsar den potentiella efterfrågan:
  - u-länders bristande förmåga att ur samhällsekonomiska synpunkter bedöma betydelsen av geo-projekt
  - u-länders begränsade projektabsorptionskapacitet
  - u-länders kortsiktiga prioriteringar: (för) låga prioriteringar för prospektering med egna resurser, (för) höga prioriteringar avseende prospektering efter bränslemineral
  - svårigheter i samarbete mellan u-landsregeringar och internationella gruvföretag (som dock kan öppna speciella möjligheter för Sverige, eventuellt SGU plus svenska gruvföretag)
  - u-länders beroende av befintliga institutioner, gruvföretag och biståndsorgan
  - bristande finansiella resurser. Den tidigare helt dominerande finansieringen från gruvföretagen måste delvis ersättas av andra källor.
9. Möjligheter finns för SGU att etablera sig internationellt, helst både i den externa sektorn (regeringar, framför allt i oljeländer, och finansieringsinstitut) och i den bundna biståndssektorn (såväl multilateralt som svenskt bistånd som är avsett för enskilda länder).
  - Man kan skapa sig en egen marknad i den externa sektorn, framför allt inom områdena prospektering och hydrogeologi.
  - Den potentiella marknaden är stor nog för de tjänster där SGU har kompetens men inte större än att SGU kommer att kunna synas och demonstrera sin kompetens.



- Detta marknadsbyggande skulle på ett avgjort sätt underlättas genom SIDA-finansierade geo-tjänster i biståndssektorn, främst avseende kartering, prospektering, hydrogeologi, institutionsbyggande och utbildning. Att en del SIDA-länder skulle önska få en del av det svenska biståndet avdelat för geologiområdet kan knappast betvivlas, förutsatt att SGU gör sin kompetens känd i u-länderna.
- Att komma in på anläggningsidan verkar vara svårare. Marknaden är splittrad. SGU har mindre kontakt med anläggningsprojektering än med prospektering. Denna delmarknad bör man därför lämna därhän. Eventuellt kan man arbeta som underleverantör till andra företag eller i konsortier, om tjänsterna kommer att efterfrågas.
- Integrerade landsbygdsutvecklingsprojekt är inte lämpliga för SGU eftersom endast litet geo-vetande ingår i dessa projekt. Individuella konsulter kan naturligtvis tänkas ingå på underkonsultbasis.
- SGU kan utgå från sin nuvarande kompetens ("produktorienterad marknadsföring") och behöver inte inledningsvis utveckla helt nya tjänster som kan krävas på vissa marknader ("kundorienterad marknadsföring") och som skulle göra etableringen av den internationella verksamheten mycket svårare. Endast för fullt betalda tjänster (inkl. utveckling), t. ex. vattenprospektering i oljeländerna, kan avsteg från denna regel vara motiverad. Den nuvarande kompetensen inkluderar den allmänna svenska socialkompetensen som kan bli av stor betydelse för att försäkra sig om uppdrag och för att innovera u-landsinstitutioner.
- Ett annat undantag kan motiveras – man kan skaffa sig eller liera sig med kompetens för samhällsekonomisk bedömning, strategisk programmering av mineralsektorn och kompletterande kompetens i institutionsbyggande. För detta behövs begränsade resurser och området är av betydelse även för verksamheten i Sverige. Sådana uppdrag leder till definiering av tekniska geo-uppdrag och kan därigenom resultera i ytterligare uppdrag.
- Marknaden för uppdrag i i-länderna torde vara begränsad, med undantag för eventuella uppdrag avseende kärnbränslelagring.

### 3 Resurser och kompetenser inom geologiområdet i Sverige

#### 3.1 Tillgång på geo-vetare i Sverige

Enligt en av SGU genomförd inventering av geo-specialister i januari 1976 var de 356 geologer som kunde registreras sysselsatta inom följande institutioner och företagsgrupper.

SGU	108
Universitet, högskolor	102
Gruvföretag	49
Konsultföretag	45
Myndigheter i övrigt	44
Övriga	8
	<hr style="width: 100px; margin-left: 0;"/> 356

1967 hade SGU 67, 1976 som visats 108, 1978 205 och i april 1979 220 akademiskt utbildade geo-medarbetare. SGU lär enligt uppgift sysselsätta närmare 40 % av alla geo-vetare i landet.



Universitetens och högskolornas intagningskapacitet inom geovetenskaperna sägs uppgå till närmare 250 platser per år. Alla platser blir f.n. inte ianspråktagna. Trots detta har utexaminerade svårt att få arbete, och en del fortsätter därför studierna mot högre examina. Kvalitativt anses den högre geo-utbildningen f.n. inte fylla rimliga krav, som ställs för ett upprätthållande av den nuvarande kompetensnivån inom SGU jämfört med andra länder. Utlandsverksamhet för de nyutexaminerade skulle bidra till att kompetensen upprätthölls och förstärktes.

### 3.2 Internationella erfarenheter inom SGU

SGU har hittills inte haft någon direkt erfarenhet av utlandsverksamhet, om man undantar enstaka mycket korta sakkunniguppdrag inom metodområdet, analysuppdrag av prov utifrån som utförts i Sverige och ett institutionsorganisatoriskt uppdrag i ett i-land.

Däremot har ett 40-tal av SGU:s 220 akademiker u-landserfarenhet på ett halvt till ett par år, mest för FN-organ och SIDA. I ledningsgruppen finns två personer med ett par års u-landserfarenhet var. Det är främst inom områdena prospektering, kartering, hydrogeologi, anläggningsgeologi och undervisning, undantagsvis i institutionsbyggande och projektledarskap, som man skaffat sig erfarenhet. Man saknar erfarenhet och tradition i kommersiellt företagande.

SGU sysselsätter ett tjugotal invandrare, av vilka de flesta är från i-länderna och engelsktalande. Spansktalande från Sydamerika är representerade med 6–7 personer. Bland övrig personal är fransk- och spansk-kunskanndet dåligt. Engelskkunskanndet är mycket ojämnt även om det är vitt spritt.

Av de 250–300 studenter som arbetar inom SGU under sommarmånaderna är ca 10% utlänningar, de flesta studerande i Sverige.

### 3.3 SGU:s specifika kompetens

Under den studieresa i fem stora i-länder som utredningsmannen deltog i fick vi inte sällan höra spontan uppskattning av SGU och Sveriges geotjänster från representanter för de besökta institutionerna och företagen. SGU:s tekniska kompetens borde även ha goodwill hos de u-landsgeologer som deltar i de internationella branschkontakterna. På basis av dessa kontakter och framför allt intervjuer i Sverige kan SGU sägas ha hög internationell kompetens, speciellt

- inom allmän geologisk kartering, med utnyttjande av flygmätningar på låg höjd och deras tolkning,
- inom allmän prospektering fram till gruvundersökningar, främst med användning av geofysiska och geokemiska mätningar och tolkningar,
- inom letning efter järn-, bas- och legeringsmetaller samt uran i olika former,
- inom kvartärgeologi där på grund av landets geologiska beskaffenhet denna gren av geovetenskaperna har fått en unik utveckling. De kvartärgeologiska kunskaperna möjliggör insatser i länder där berggrunden är täckt av transporterat material, t. ex. Botswana och Bangladesh,



- genom utveckling av geovetenskapliga instrument och metodik,
- genom upplevda stora omkastningar i uppdragsverksamhet eller helt nya problemställningar såsom frågor i samband med kärnbränsleavfall, vilka har förbättrat anpassningsförmågan för nya arbetsuppgifter.

Man saknar däremot kompetens i olje- och kolprospektering, i satellitmätningar samt i verksamheter som följer efter prospektering resp. anläggningsgeologi, dvs. i gruvverksamhet, anläggningsprojektering och industriell tillverkning. Dessa kompetenser kan vid behov i projekt kompletteras genom svenska gruv-, gruvutrustnings-, byggindustri- och konsultföretag eller universitet och högskolor. Samarbete med andra kompletterande kompetenser som t. ex. meteorologi, lantmäteri och vägprojektering samt med institutioner som SMHI, statens geotekniska institut och lantmäteriverket är också möjligt och nödvändigt i en del fall. Där SGU:s kompetensområde dominerar, kan kompletterande kompetenser anskaffas i form av underleveranser eller temporär inlåning.

SGU kan som svensk och statlig institution, utan mineralstrategiska intressen och oberoende av internationella gruvbolag, påräkna betydande goodwill i u-länder. Samtidigt kan dock SGU:s kommersiella kompetens och u-landskompetens f. n. med rätta ifrågasättas. Exempel på attityder hos personer utanför SGU till SGU:s arbete ges i följande utdrag ur samtal som utredningsmannen haft.

- ”De blir så intresserade av stenar att de glömmet uppdraget”
- ”Alltför fin och dyr kartering i Sverige, som tar för lång tid”
- ”Gruvföretag ej nöjda med SGU:s prospektering; har börjat med egen”
- ”Prospekteringen måste kombineras med gruvundersökningar och -verksamhet”
- ”Saknar anrikningslaboratorium”
- ”Stora konsultföretag är övermäktiga i konkurrensen”
- ”SGU saknar eget kommersiellt projektadministrativt system”

SGU:s goodwill hos SIDA, FN, Världsbanken, m. fl. kan dock snabbt etableras genom information och väl genomförda initialuppdrag.

### 3.4 *Åsikter om och attityder till utlandsverksamhet inom SGU*

SGU har varit och är ointresserad av att låna ut personal för SIDA-, FN- och andra uppdrag. Sådan utlåning anses medföra fler nackdelar än fördelar för verket. För knappt två år sedan tog SGU:s styrelse beslutet att SGU själv skulle bedriva utlandsverksamhet. Bl. a. följande motiv anges för utlandsverksamheten.

- Inom främst fysik- och kemisidan (laboratorier, utrustning, m. m.) har SGU investerat i dyrbara hjälpmedel som föråldras snabbt och som erfordrar hög utnyttjningsgrad.
- Vissa aktiviteter, t. ex. kartering med flygplan, kan i Sverige endast utföras under den korta sommarsäsongen. Genom engagemang i fjärran länder kan man få en jämnare beläggning över året.
- SGU har höga utvecklingskostnader, höga hyror i nya byggen och tillkommande kostnader i samband med omlokalisering till Uppsala,



Luleå och Malå. Den svenska marknaden får svårare att klara av de taxehöjningar som måste göras för att få kostnadstäckning. Genom att öka verksamhetsvolymen skulle man kunna hålla sina taxor i Sverige på en lägre nivå än som annars vore möjligt.

- SGU är intresserad av att personalens och SGU:s kompetens förstärks genom internationella uppdrag.
- Den svenska arbetsmarknaden för geologer är f. n. besvärlig.

Verkets två marknadsrekognoseringar, en i Afrika, en i Sydostasien, bär vittnesbörd om intresset för verkets tjänster utomlands och verkets intresse för u-landsverksamhet. Verkets personal är också i hög grad intresserad, med endast ett fåtal undantag. Detta framgår av de trettiotal skriftliga svar som utredningsmannen fått av närmare fyrtioalet tillfrågade SGU-tjänstemän.

### 3.5 Slutsatser – SGU:s kompetens, personal och revir

1. SGU har betydande kompetens inom allmängeologisk kartering och prospektering fram till gruvundersökningar, av undersökningar för lagring av kärnbränsle samt av instrument- och metodikutveckling. Man kan erbjuda ett integrerat sortiment av geo-tjänster som de flesta kommersiella företag inte kan. Man har samtränade grupper av tekniker och analytiker samt tillgång till laboratorier.  
Kompletterande kompetenser bör kunna inlånas från svenska företag, myndigheter, universitet och högskolor. Ett intensifierat erfarenhetsutbyte med systerorganisationer utomlands kan förstärka kompetensen ytterligare.
2. SGU kan påräkna goodwill i u-länderna och hos bistånds- och finansieringsorgan som neutral, tillförlitlig, samhällsorienterad, statlig institution, eventuellt även som en institution utan "otillbörligt" vinstintresse.
3. SGU:s kommersiella projektledningskompetens bör byggas upp. De kommersiella kompetenserna kan byggas upp målmedvetet genom lämplig flexibel organisation, bemanning och utbildning samt ekonomiska och tekniska resurser. Det finns ingen genväg till egen erfarenhet. Misstag kommer att göras och får accepteras.
4. Utlandsverksamheten får inte byggas upp på basis av eventuella tillfälliga resursöverskott. Snarare bör tillfälliga resursöverskott från utlandsverksamhet placeras inom SGU, eventuellt även i svenska konsult- och gruvföretag och egen konsultverksamhet på speciella områden i Sverige.
5. Personalens attityder är i allmänhet positiva och många av de anställda har u-landserfarenhet. De personalresurser som f. n. kan avvaras för u-landsarbete är 10–15 för kartering och prospektering samt 1–2 för hydrologi som vid mera stadigvarande u-landsuppdrag måste ersättas med nyrekrytering för verksamheten i Sverige.
6. Konflikter kan uppkomma genom att löner och övriga ersättningar till dem som åtar sig u-landsarbete måste skilja sig från lönerna för personalen i Sverige och vara mer differentierade och lättare att ändra.



7. Utlandsverksamheten måste delvis rekrytera utifrån, från andra länder och länder där man utför uppdrag. I en del fall kan den lokala rekryteringen skötas av lokala institutioner/uppdragsgivare, eventuellt via s. k. counterparts.
8. Av stort värde är om man kan välja ut/rekrytera några personer som vill arbeta i u-länderna över längre perioder än de 6–24 månader som hittills varit fallet för dem som tagit tjänstledigt för u-landsjobb. Det gäller framför allt projektledare i fält. Den personliga utvecklingen kräver dock periodvis hemmaarbete.
9. U-landsverksamheten kommer ofrånkomligen att ställa krav på verkets ledningsgrupp för policy- och andra beslut, framför allt i ett inledningsskede.
10. Den internationella verksamheten kan ge övervägande fördelar för SGU och Sverige:
  - Bättre kontakt med den internationella utvecklingen på geologiområdet
  - Utvecklande och intressanta sysselsättningsmöjligheter för svenska geologer och bättre utnyttjande av resurserna i Sverige
  - Bättre möjligheter att rekrytera och bibehålla bra geologer i SGU
  - Större goodwill i u-länderna som räknar med att man från ett land som Sverige kan få neutrala och på u-landsutveckling och utbildning inriktade geo-tjänster
  - Vidareutveckling av projektlednings-, samhällsekonomiska och marknadsföringskompetenser som kommer att krävas i ökad utsträckning av SGU även i Sverige
  - Földexport av svenskt kunnande och svenska produkter.
  - Förstärkt svensk internationell närvaro.

Naturligtvis får inte utlandsverksamheten inkräkta på SGU:s uppgifter i Sverige

11. SGU, gruv- och konsultföretag kan avstämma sina resp. revir i internationell verksamhet och komma överens om var/hur de kan samarbeta.
12. SGU:s instrumentutveckling bör i möjligaste mån kommersialiseras. Avstämning bör ske med näringslivet för att undvika onödiga problem. Området där man eventuellt konkurrerar är dock avgjort mindre än området där man kompletterar varandra. Det verkar därför rimligt att SGU patenterar egna lovande nyutvecklingar och kanske t. o. m. startar eget eller blir delägare i ett samägt företag som säljer instrument. Namnen på dessa instrument/detta företag bör ha anknytning till SGU:s internationella verksamhet.

## 4 Konkurrenter och konkurrens

### 4.1 Geo-branschens aktörer

En tidigare redovisad huvudslutsats är att geo-området till större delen är internt bundet till statliga institutioner och gruvföretag eller finansiellt bundet till bilateralt bistånd. Den marknadsmässiga, externa sektorn utgör en mindre, men fortfarande intressant, del av hela geo-området.



Därutöver karakteriseras branschens företag och institutioner av att rollfördelningen är mycket blandad. Så t.ex. arbetar vissa institutioner dels som myndigheter, dels som kommersiella konsultföretag. Institutioner i olika länder har mycket varierande bakgrund, specialisering, sätt att arbeta och kalkylera. Det finns institutioner och gruvföretag som samtidigt som de säljer geo-tjänster även köper dessa. Deras eget interna revir är till stor del skyddat mot extern konkurrens, medan de kan ha stor rörelsefrihet i den egna konsultverksamheten.

Geo-företagens agerande är med andra ord mindre likartat än vad som är fallet med företag och institutioner i de flesta andra branscher, där o-skrivna spelregler är även internationellt förhållandevis standardiserade.

#### 4.2 Systerinstitutioner i i-länder

Det är svårt att bland utländska systerinstitutioner finna en förebild för utlandsverksamhet som exakt passar in på SGU. Dessa institutioners utlandsverksamhet är övervägande biståndsfinansierad och sammanfattas i Figur A 2.

Av de besökta institutionerna är Bureau de Recherches Geologiques et Minières (BRGM) i Frankrike av största intresse som en aktiv internationell marknadsförare av geo-tjänster.

De övriga besökta institutionerna är mer passiva tjänsteexportörer. Uppdrag initieras av landets biståndsmyndigheter eller övriga myndigheter snarare än av ifrågavarande geo-institution. BRGM synes arbeta mycket flexibelt, har olika finansieringskällor, inkl. utdelningar i egna andelar av gruvföretag, och betalar högre löner än den statliga sektorn i övrigt. BRGM:s utländska verksamhet är mycket betydande. Den största utländska marknaden är Saudiarabien med ca 50 milj. kr årligen (hydrogeologi). Övriga större marknader utgörs av forna franska kolonier. 500 av totalt 2200 anställda arbetar utomlands. Över 40% av de budgeterade inkomsterna faller på utrikesverksamheten. Större delen av uppdragen får man utan anbudstävlan.

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) i Västtyskland har f.n. uppdrag i ett 40-tal u-länder och bedriver även sex multilandsprojekt, alla biståndsfinansierade. 4–5% av allt västtyskt bistånd går till geologiuppdrag. Lönerna under u-landstjänstgöring motsvarar lönerna i det västtyska UD. Man diskuterar en ökad kommersiell orientering av BGR. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), som är ansvarigt för det västtyska personalbiståndet, svarar självt för anläggningsgeologiska projekt och anlitar till en tredjedel utomstående konsulter.

Den amerikanska och kanadensiska institutionerna lånar ut personal för uppdrag i u-länderna. Privata konsulter i Canada har specialiserat sig på flygmätningar och oljeletning. Flygmätningar som en gång var en svensk specialitet, utgör en billig fas i kartering och prospektering och har därigenom gett Canada en värdefull profil bland köpare av geo-tjänster i u-länderna.

Overseas Division of Institute of Geological Sciences i Storbritannien finansieras med bistånd och arbetar i ett 30-tal u-länder, främst i Latin-Amerika och i forna brittiska kolonier. Lönekostnaderna är mycket låga.



	USA	Storbritannien	Canada	Frankrike	Västtyskland
Huvudtjänster	Kartering Prospektering	Kartering Prospektering	Kartering Prospektering (Anläggnings- geologi)	Kartering Prospektering Hydro- och anläggnings- geologi	Kartering Prospektering Hydro- och anläggnings- geologi
Huvudfinansärer	Bistånd Regering	Bistånd	Bistånd	Bistånd Regering BRGM Oljeländer	Bistånd Regering
Institutioner med huvudinflytande	Biståndsorgan Regering (Gruvbolag)	Biståndsorgan	Biståndsorgan	BRGM	GTZ (BGR)
Huvudutförare av arbetet	US Geological Survey Konsultföretag	IGS Overseas Division	Privata konsult- företag	BRGM	BGR GTZ Konsultföretag
Profil	Närvaro (Politik) Råvaruför- sörjning	Billigast Kolonialtidens kontakter	Flygkartering Konkurrenskraf- tiga priser	F.d. kolonier Råvaruför- sörjning Fölexport	Närvaro Råvaruför- sörjning Fölexport

Figur A 2 Institutionell  
geokonkurrens från fem  
i-länder.

### 4.3 Debiteringsnivåer

I de besökta geo-institutionerna och konsultföretagen, liksom i Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna och FN, tillämpas konsultdebiteringar som i de flesta fall 1978/1979 låg i intervallet 22 000–50 000 kr. per konsultmånad.

De lägsta debiteringsnivåerna förekommer för konsulter från Australien, Nya Zeeland och Storbritannien. Konsulter från statshandelsländer ligger också i denna klass. De sistnämndas kvalifikationer, arbetsprestationer och möjligheter att arbeta fritt sägs variera kraftigt. I några nordafrikanska stater vill man helst inte arbeta med geologer från vissa öststater. Å andra sidan rekryterar en del internationella gruvbolag geologer även från vissa öststater.

De högsta debiteringsnormerna förekommer för konsulter från Norden, Västtyskland, Schweiz och Frankrike. Det är framför allt de sociala kostnaderna och lönerna till de mindre kvalificerade teknikerna i Sverige som gör att de svenska debiteringarna ligger högt.

Arvodena för konsulter från Canada och USA ligger ofta under arvodena för svenska konsulter. I den externa sektorn är de konkurrenskraftiga, även med hänsyn till kvalitetsnivån på deras arbete.

I konsultuppdrag för Världsbanken och regionala utvecklingsbanker torde svenska arvoden ändå vara konkurrenskraftiga, om man etablerat sig



som kvalitetskonsult genom referensuppdrag och i övrigt. Debiteringsgrunderna i Världsbanken med pålägg på 130–300 % utöver direkt lön liknar de som tillämpas i Sverige. Hos FN-organ är däremot svenska konsultarvoden i många fall ej konkurrenskraftiga.

#### 4.4 Slutsatser – branschens konkurrensförhållanden

1. Den internationella branschstrukturen är till stor del myndighets- och biståndsbunden. Spelreglerna på den fria sektorn kan variera betydligt från fall till fall och kan leda till temporära överutbud och underpriser.
2. SGU:s arvoden kommer att ligga högt, i topp på grund av de höga teknikerlönerna och lönebikostnaderna i Sverige.
3. Det är därför av största betydelse att man planerar och agerar så att man inte hamnar i en prissax.
4. Detta är möjligt med flexibel och kompetent kommersiell/professionell ledning och genom en kombination av olika typer av personal och instrumentinsatser, flexibla debiteringsnormer, m.m.:
  - Ett utnyttjande av möjligheter som finns för att skapa sig en egen marknad (marknadsutvidgning) och marknadsnischer (marknadssegmentering)
  - Ett utbud av kombinationer av olika mångtekniska och ekonomiska/sociala kompetenser som profileras starkt
  - En koncentration till ett fåtal inte alltför stora länder för att etablera en betydande lokal marknadsandel och få uppdrag genom förhandlingar snarare än anbud
  - Ett utnyttjande av kompletterande och billiga tjänster från andra länder
  - Ett utnyttjande av eventuella möjligheter att åtminstone i initialskedet få SIDA-bistånd.

## 5 Gåvobistånd och lånefinansiering

### 5.1 FN-organ

Det har tidigare framhållits att när länderprogrammeringen infördes, sjönk FN:s bistånd till prospektering. FN:s utvecklingsprogram (UNDP) spenderar ca 15 milj. US dollar per år för prospektering i ett tjugotal länder. Det mesta görs i egen regi, men man köper borring, flygmätningar och laboratorieanalys. Det förutsätts att de berörda regeringarna satsar 50 % av totalkostnaderna.

För att få i gång mera prospektering etablerades UN Revolving Fund for Natural Resources Exploration. Ett antal länder, särskilt Japan, bidrar till finansieringen, men ej Sverige. F.n. har man 30 milj. US dollar. Fonden betalar alla kostnader i samband med prospektering som skall gälla lovande utsikter till fynd. Regeringarna skall återbetala kostnaderna med en 15-årig avgift på 2 % av brytningsvärdet. Man håller på att komma igång i Ecuador, Argentina, Peru och Cypern. 15 övriga länder ligger i "pipeline". Konsulter används i förhållandevis stor utsträckning, även för att bedöma utsiktarna innan man sätter i gång. Denna delmarknad är dock



troligtvis undanhållen svenska konsulter så länge Sverige inte bidrar till fonden.

Inom FN:s organisation för undervisning, vetenskap och kultur (UNESCO) finns ett särskilt International Hydrological Program och ett geo-program. Det omfattar i huvudsak utbildning, forskning och rekrytering av experter men ej konsultföretag.

Inom International Atomic Energy Agency (IAEA) finns ett uranprospekteringsprogram, som dels sprider information, dels ger tekniskt bistånd med prospektering. Ett aktuellt program där man behöver bilateralt tillskott avser uranprospektering i Zambia, uppskattat till 1,3 milj. US dollar och 4000 manmånader. Även här är det frågan om expert- och inte konsultrekrytering. Fyra uranprojekt löper f.n.

FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) sysslar med kartläggning av grundvattenförhållanden i samband med jordbruksprojekt.

Att låna ut SGU-expert till FN:s specialorgan och UNDP lönar sig inte. När FN engagerar konsultföretag, tenderar arvoden att ligga i den lägre delen av intervallet 22 000–50 000 kr. per manmånad. Priset spelar större roll än kvaliteten jämfört med Världsbankens upphandling av konsulter.

## 5.2 Världsbanken

Världsbanksgruppen håller på att kraftigt öka sina krediter till gruvsektorn, från 1–2 stora projekt per år uppgående till 40 milj. US dollar till 4–6 med en kreditvolym på 350–400 milj. US dollar (i 1980 års priser), motsvarande 15–20 % av projektkostnaderna. Tyvärr finansierar man inte prospekteringen. Trycket från u-länderna växer dock.

I projekt som finansieras med krediter från Världsbanken upphandlas konsulter av låntagarlandet efter samråd med banken. Avgörande har varit kvaliteten, medan priset har kommit i andra hand.

Konsultarvodena i världsbanksektorn uppgår till 27 000–50 000 kr. per manmånad för svenska konsulter. Den högre siffran för svensk del avser större konsultföretag, den lägre enmans- eller utlånade konsulter. Påläggsberäkningarna påminner om de gängse i Sverige. Garantikostnader försäkrar sig konsultföretag mot.

En växande skara u-landskonsulter från Filippinerna, Indien, Sydamerika, m.m. förväntas bli ett större hot för västerländska konsulter än de från öststaterna. Hotet kan bemötas med integration, dvs. utnyttjande av u-landskonsulter i i-länders team. Vissa u-landskonsulter med låga debiteringar har dock genom inkompetens banat väg för uppdrag för högkvalitativa i-landskonsulter med höga debiteringar.

Världsbankens främste expert på gruvindustri, underströk vid vårt besök följande:

- Sverige har betydande goodwill. Det vore utmärkt om man även internationellt kunde etablera unik expertis inom vissa geo-fält.
- SIDA-stöd är viktigt, ja nödvändigt.
- Det är svårt att börja i liten skala, dels arbetsmässigt, dels appellerar storleken till u-landspolitiker och- regeringar.



- En del u-länder vill utföra geo-tjänster själva (men de flesta kommer inte att lyckas). Det går att bryta in i detta system med underleverantörskap.
- Man får inte glömma bort att bedöma den politiska situationen och kapaciteten att svälja projekt i varje enskilt land vid en bedömning av marknaden.

### 5.3 Regionala utvecklingsbanker

Asian Development Bank, Inter American Development Bank, African Development Bank och Caribbean Development Bank ger lån till mindre och medelstora gruvprojekt. De synes också alla försiktigt börja finansiera prospektering. Dessa banker är därför av största intresse för SGU, speciellt den välskötta Asian Development Bank. Debiteringsnormerna liknar Världsbankens.

### 5.4 SIDA-bistånd

SIDA har hittills haft få projekt inom geo-sektorn. Dock har man gjort vissa punktinsatser inom framför allt hydrogeologi. För att få en ändring till stånd på denna punkt krävs att man dels bearbetar SIDA direkt, dels försöker få u-länderna att göra detta också. Det är u-länderna själva och deras önskemål som är avgörande. SGU i sin tur måste demonstrera sin kompetens i uppdrag ute i u-länderna.

En stor del – om än inte alla – av de ca 20 programländer som SIDA samarbetar med är av intresse för SGU. SIDA kunde kanske till att börja med förmås att finansiera geo-sektorsstudier i ett par av de svenska programländerna.

SGU:s relationer till SIDA har varit dåliga i den bemärkelsen att man inom SIDA, i biståndskontoren och i u-länderna inte vet mycket om SGU och dess unika tjänster, eller har felaktig kunskap. Man säger också inom SIDA att SGU tidigare inte varit intresserad av u-länderna, eftersom man inte velat ge tjänstledigt för individuella expertuppdrag.

## 6 Organisation för SGU:s utlandsverksamhet

### 6.1 Internationell konsultverksamhet i u-länderna

Internationell konsultverksamhet i u-länderna skiljer sig delvis från uppdragsverksamhet i Sverige, framför allt genom följande viktiga särdrag.

#### Rekrytering

1. Rekryteringsbasen av konsulter blir snävare; alla vill inte arbeta utomlands eller saknar anpassnings-, samarbets- och utbildningsförmåga. Bristande språkkunskaper och familjeönskemål kan också lägga hinder i vägen. Större sjukdoms- och andra risker kan ytterligare begränsa antalet kandidater.



### Kostnader

2. Svenska löner och sociala kostnader ligger högt, speciellt för teknisk personal på lägre nivå.
3. Tidsgapet mellan individuella konsulters uppdrag i skilda länder och hemma/ute blir stort. 1 200 debiterbara timmar per år bör bli kalkylunderlag för konsulter som enbart jobbar i u-länderna.
4. Höga kostnader och risker för SGU i övrigt: resor, anbudskostnader, provisioner, valutakursvariationer, länderbyte, osv.
5. Svårigheter och extra kostnader med lokal representation och med uppföljning av och kontinuitet i arbetet.
6. Krav på omfattande planerings- och slutdokumentation på ett annat språk än svenska, dels för uppdraget som sådant, dels eventuellt för ett eller flera led av bistånds- och lånebyråkrater.
7. Krav på omfattande "backstopping".
8. Vissa nödvändiga utvecklingskostnader kan inte alltid debiteras.

### Priskonkurrens

9. Priskänslig del av efterfrågan:
  - FN- och SIDA-systemet med experter, inte minst de skattefria arvoden till experter i FN-tjänst.
  - U-ländernas krav att Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna överlåter till dem att sköta den faktiska rekryteringen av konsulter.
  - U-ländernas tendens att tänka på utgifter snarare än intäkter versus kostnader.
10. Konkurrens med subventionerade konkurrenter:
  - Bistånd
  - Statliga subventioner i många stora i-länder av inhemska institutioners u-landsverksamhet.
  - Statliga subventioner för att försäkra sig om råvarutillgång eller export.
  - Institutionsinterna subventioner.
  - Företagsinterna debiteringar (gruv- och anläggningsföretag).

### 6.2 Konsekvenser för SGU

I motsats till vad vissa representanter för SGU anser – att SGU kan arbeta billigare än svenska konsultföretag – anser utredningsmannen att SGU i sina kommersiella aktiviteter inte kan tillämpa (nämnvärt) lägre debiteringar än välkända svenska kommersiella konsulter i utlandsverksamhet.

Svenska konsultdebiteringar tillhör de högre. Lågprisdelen av marknaden bör därför inte bearbetas. Man bör också försöka förändra inställningen i u-landsvärlden så att man där inte à priori betraktar svenska konsulter som för dyra i förhållande till vad de presterar.

Inom SGU talar man ofta om att man saknar kompetens i marknadsföring som skulle vara speciellt viktig i utlandsverksamhet. Det är den naturligtvis. Men marknadsföringen i det här fallet är inte någon separat



funktion som till exempel är fallet när man sysslar med konsumentvaruförsäljning, utan utgör en integrerad del av planering och genomförande av uppdrag. Denna pågående utredning är ett exempel – den kan väcka en och annan potentiell uppdragsgivare. Konsultarbetets innebörd är att man gemensamt med uppdragsgivaren definierar och löser problem. Den dokumenterade personliga kompetensen ger inträdesbiljetten till framtida uppdrag. Under arbetets gång ser konsulter och speciellt projektledare möjligheter för nya uppdrag.

Det som krävs är därför inte så mycket funktionell marknadsföringskompetens som kommersiell företagarganda, kombinerad med rätt affärsidé. Höga debiteringar och övriga problem kan åtminstone delvis bemästras genom a) rätta idéer och strategier och genom b) affärsmässighet.

a) De dominerande idéerna och strategierna bör omfatta:

- Unik (dominerande) kompetens (eller goodwill) inom något område/några områden. Härigenom kan man profilera sig i informationen utåt.
- Rätt definition och kvalitet på arbetet som skall inkludera utbildning.
- Tillräcklig planering, kontroll och "backstopping".
- Rekrytering av vissa konsulter och tekniker utifrån (från, i- och utlänningar) med språkkunskaper, kompletterande kompetenser och lägre ersättningskrav.
- Övrig samverkan.

b) Affärsmässighet:

- Förmågan att planera realistiskt, tids- och resursmässigt, och att ta väl avvägda och rimliga risker.
- Förmågan att välja "rätta" anbudstillfällen och bereda "rätta" anbud, med flexibla debiteringar (även för samma insats), alltefter vad marknaden bär och har för debiteringstradition.
- Förmågan att kunna ersätta anbudsförfaranden med förhandlingar.
- Förmågan att styra genomförandet av uppdrag väl, med nödvändiga rapporter i kalkylerad tid och med kalkylerade resurser.

Då kommer nya uppdrag mer eller mindre automatiskt.

Stora krav kommer att behöva ställas på den ledande utlandsverksamma personalen – företagarinställning, kommersiell orientering, förmåga och vilja att ständigt utbilda sig plus naturligtvis egen teknisk specialitet och förståelse för de kompletterande kombinationer av teknik som kan behövas för att ett uppdrag skall genomföras med framgång. Man kan utomlands inte vänta sig så mångsidigt och snabbt stöd ovanifrån som är möjligt inom SGU i Sverige.

### 6.3 Alternativa organisationsformer

SGU:s hemmaorganisation är indelad i fyra fackbyråer. Projektledningen förläggs till de olika fackbyråerna alltefter det dominerande tekniska kunnande som krävs för enskilda projekt eller projektgrupper. Projektresurserna kompletteras sedan med övriga fackbyråers personal.



Kan man organisera utlandsverksamheten på samma sätt som i Sverige och i myndighetsform? Knappast. U-landsarbete ställer många egna krav, flexibilitet i lönesättning och övriga anställningsvillkor, kortsiktig anställning av utomstående, anpassning till lagstiftningen i länder där man utför uppdrag, speciella garantier och finansiering, m.m.

Följande huvudalternativ för utlandsverksamhetens organisation kan diskuteras.

#### Alt. 1

SGU lånar ut, individuellt eller i grupper, *personal* till FN, SIDA, m. fl., dvs. vad som kan kallas postorderverksamhet.

Detta är inget kommersiellt alternativ. Det medför fördelar för en del av personalen men mycket begränsade fördelar för SGU, snarare nackdelar, även om man slipper finansiella risker. SGU får inte möjlighet att fördela en del kostnader på större uppdragsvolym och får inte de internationella kontakter som är önskvärda. Alternativet bör därför uteslutas.

#### Alt. 2

Man kan försöka få till stånd ett biståndsfinansierat samarbete med SIDA, ett s. k. *institutionellt* samarbete, ungefär som i SIDA-samarbetet med Sveriges lantbruksuniversitet, där ett drygt 20-tal anställda avlönas med biståndsmedel. Detta sätt att förmedla kunskaper är närmast lämpligt för universitet och högskolor. Även om alternativet inte skulle medföra några risker för SGU, bör det uteslutas; det ger inte så mycket för SGU som är möjligt med egen kommersiell verksamhet.

#### Alt. 3

Med hänsyn till att SGU saknar egen kommersiell utlandserfarenhet, kan man tänka sig att man startar ett stadigvarande samarbete (*joint venture*) med ett eller flera gruvföretag eller konsultföretag eller med andra statliga institutioner som har betydande utlandserfarenhet.

Det är svårt att se vad man skulle kunna vinna med ett sådant alternativ. SGU skulle förlora en stor del av den initiativkraft som annars kan utvecklas, för att inte tala om förlusten av den statliga identiteten. I gengäld skulle man få erfarenhet av projektadministration m. m. som emellertid SGU kan lära sig på egen hand.

Det samarbete som förefaller naturligt att eftersträva – och det finns betydande sådana möjligheter – kan genomföras på annat sätt, t. ex. via projektkonsortier eller underleverantörsskap utan ett gemensamt bolag.

SGU har en betydande marknadspotential inom en besvärlig marknad, som väl kan avgränsas mot andra arbetsuppgifter. Möjliga samarbetspartner har andra revir som vanligtvis endast till en mindre del sammanfaller med SGU:s. Det synes inte finnas större anledning att man lär sig gå med hjälp av andras kryckor.

#### Alt. 4

Man kan tänka sig att den internationella verksamheten inordnas i ett eventuell framtida *statligt allmänt konsultbolag* eller i det redan etablerade *utbildningsbolaget* (Swedec International). Även dessa alternativs nackde-



lar verkar ur SGU:s synpunkt vara större än dess fördelar. SGU har ett mycket speciellt arbetsområde och kommer under ett sådant paraply att få (för) litet att säga till om och för begränsade möjligheter att utveckla egna entreprenöraktiviteter.

Alt. 5.

Återstår *ett eget bolag, Geological Survey of Sweden International Ltd AB*, vars fördelar är uppenbara i perspektivet av de krav utlandsverksamheten kommer att ställa. Detta bolag bör således skaffa, utveckla och genomföra egna konsultuppdrag med full ansvarighet för projekten. Vid sidan därav bör uppdragskonsortier och underleverantörskap till och från svenska konsulter och gruvföretag m. m. inte endast komma ifråga utan även utvecklas aktivt i marknadsföringen.

En världsbankrepresentant påpekade betydelsen av att man för SGU:s internationella verksamhet startar ett särskilt konsultbolag för att därigenom skapa lojalitet och stolthet för den nya verksamheten och inte riskera dubbla lojaliteter till myndighetsverksamheten.

De skäl som talar för bolagsformen talar också för att det bör vara helägt av SGU eller, om formellt ägande läggs till annan myndighet, helt styrt av SGU, även om överordnad myndighet kan fastställa riktlinjer, speciellt vad avser koordinationen med annan statlig konsultexport.

#### 6.4 Resurser för *Geological Survey of Sweden International Ltd AB*

Det är omöjligt att f. n. exakt förutsäga det kommande kapitalbehovet för den eventuella internationella verksamheten. Antag att man snabbt kan komma upp till en uppdragsvolym på 5 milj. kr. (10 manår), och att man för detta behöver rörelsekapital för 6 månader, dvs. 2,5 milj. kr. Därtill kommer marknadsinvesteringar som konventionellt betraktas som kostnader, och eventuella initialförluster. Ett aktiekapital på 2,5 milj. kr. tecknat till 100% överkurs verkar då vara rimligt. Alternativt kan man tänka sig att dela upp dessa 5 milj. kr. på dels 1,25 milj. kr. i aktiekapital, inbetalt med 1,25 milj. kr. som överkurs, dels 2,5 milj. kr. i villkorlån.

F. n. diskuterar SGU två internationella projekt som vart och ett är i storleksklassen 20 milj. kr., fördelade på 3–4 år. SGU anser sig kunna klara av dessa samtidigt. Omsättningen skulle då bli den dubbla mot den ovan beräknade.

För att skapa förtroende och tillgång till resurser för inledningskedet bör en initial verksamhetsplan och verksamhetsriktlinjer utarbetas, personalens uppgifter och krav på dess kompetens definieras och rekryteringen inledas. Det är dessa första steg, inte minst valet av en kommersiellt och internationellt orienterad chef, med bakgrund från geo-arbete, som betyder mycket för att skapa förtroende för den påtänkta verksamheten.

Bolaget skulle till att börja med behöva uppskattningsvis 1,5 personer, dels en chef/marknadsförare/förhandlare, dels en halvtidssekreterare. Expertresurser kan hyras på avtalsbasis från SGU och andra organ.



## 7 Affärsidé och marknadsplaner

### 7.1 Affärsidé

Ett kommersiellt företags framgång beror på om det är överlägset och dominerande på något sätt, t. ex. genom effektiv (storskalig) standardproduktion eller marknadsföring, eller genom unik kompetens inom specialområden och nischer (småskalighet).

SGU är inte särdeles stor, inte heller har SGU något så unikt att man genom detta skulle få en snabb genomslagskraft på marknaden. Man har ändå mycket att erbjuda, inte minst genom kombination av flera tjänster. Den internationella verksamhetens initialidé får byggas på fler komponenter för att sedan med tiden kunna förändras, förfinas och anpassas. Vid valet kan man diskutera följande komponenter.

#### *Utåt mot marknaden*

#### 1. Utnyttja det breda existerande kunnandet inom SGU, i första hand inom

- kartering
- multimineral/regional prospektering
- byggmaterialletning
- vattenprospektering

#### 2. Förstärk detta på vissa punkter med svenska

- instrument
  - metoder, system
  - elektrisk malmletning
  - flygmätningar
  - geo-miljö: sediment
  - geo-kemisk malmletning
- } etablerad svensk profil i världen
- } nya svenska profiler

#### 3. Komplettera med svensk statlig/social profil

- "concerned participation"
- detaljerad definiering av problem och projekt i samarbete med kunden
- oberoende gentemot gruvbolag, utrustningstillverkare, m. m.
- kompetens i samhällsekonomiska, sektor-, gruvpolicy- samt miljö-  
vårdsstudier
- samarbete med andra svenska institutioner/företag vid behov (brett register i enskilda projekt)

#### 4. Utför uppdrag

- med klar definition och med tillräckligt detaljerad planering
- med rätt kvalitetsnivå
- med tillräcklig "backstopping"
- med utbildning inbyggd
- med tillräcklig muntlig och skriftlig avrapportering



5. Täck
  - den kommersiella marknaden
  - den biståndsfinansierade konsultmarknaden (SIDA)
  - de internationella bankerna
 Uteslut
  - den biståndsfinansierade expertmarknaden
6. Utnyttja och ge stöd åt
  - övrig svensk närvaro på marknaden.

### *Inåt mot bolaget och SGU*

7. Ställ högsta krav på
  - fullt utnyttjande av personalen ute/inom SGU
  - rekrytering av personal
  - flexibilitet i lönesättning
  - val av länder där personalen kan uppnå arbetstillfredsställelse och rimliga villkor för familjelivet
8. Ombesörj utbildning i internationellt företagande i u-länder
  - för berörda delar av SGU:s personal
  - för utlandspersonal
9. Verka aktivt för full sysselsättning
  - i uppdrag
  - mellan uppdrag (genom arbete i SGU, konsultuppdrag i Sverige, interna planeringsuppdrag, m. m.)
  - genom koncentration på långsiktiga relationer/verksamhet i ett fåtal u-länder (hög marknadsandel)
10. Lär genom deltagande i konsultkonsortier eller som underleverantör
  - internationell projektadministration
  - anläggningsgeologi (eventuellt).

### *7.2 Val av geografisk marknad*

Erfarenhet från all internationell marknadsföring och allt företagande understryker betydelsen av valet av initialmarknader. Det sker alltför många misstag med långsiktiga konsekvenser för företagandet som resultat av ett alltför slumpmässigt, kulturbetingat val av initial- och följande marknader.

De flesta konsultföretag arbetar på ett i förhållande till varuproducerande företag begränsat antal marknader. Skälet är att konsultverksamheten i stor utsträckning bygger på personligt företagande, kontakter och förtroende. För SGU:s del bör antalet marknader bli litet, kanske endast 2-3 länder, inte endast på grund av att personalresurserna är knappa utan även därför att varje projekt sannolikt blir förhållandevis stort och sträcker sig över ett antal år.

Följande länderkategorier kan diskuteras i samband med val av marknad.



1. Länder med omfattande lokal mineralproduktion eller sannolikhet för rimliga malm-, industrimineral- och vattenförekomster av tillräcklig omfattning, så att de lokala finansdepartementen kan skönja framtida inkomster och inte endast kortsiktiga utgifter. Kombinerat med detta bör finnas vilja och resurser att kommersiellt köpa konsulttjänster. Hit hör oljeländer, en del sydamerikanska och ostasiatiska u-länder.
2. Länder som har eller kan tänkas ha förekomster av möjliga bristmineraler som bly, zink, koppar, tenn, fosfat, asbest, legerings- och ädelmetaller.
3. Länder med mineraler där Sverige har speciell know-how: järn, sulfidmalmer, uran.
4. Länder som har omfattande mineralexport eller är i behov av höjda exportinkomster genom mineralexport eller vidareförädling av mineraler.
5. Länder som har nationaliserat gruvindustrin och kanske vill ha fristående hjälp, t. ex. Peru, Zaire, Cuba, Zambia, Marocko, Tunisien och Mauretanien. Speciellt de minst utvecklade u-länderna i denna grupp kan ha intresse av att få integrerade råd eller managementstöd som omfattar även gruvverksamhet.
6. Länder som sätter stort värde på att begränsa beroendet till stora länder och deras transnationella gruvbolag och konsulter. Exempel är Angola, Cuba, Moçambique, Tanzania, Vietnam och, i framtiden, Namibia. En del andra f. d. franska kolonier kan ha samma intresse.
7. Länder som kan få krediter för utvinning av mineraler från internationella finansinstitut.
8. SIDA:s nuvarande och kommande programländer. Svenskt bistånd är riktat mot de fattigaste u-länderna. Den kategorin behöver inte nödvändigtvis vara den mest ändamålsenliga målgruppen för SGU. Flertalet SIDA-länder har dock betydande mineralförekomster.
9. U-länder med vilka man eftersträvar ett bredare (kommersiellt) samarbete, t. ex. Algeriet, Tunisien, Egypten.
10. Länder med övrig svensk närvaro och svenska kontaktytor.

De allra viktigaste faktorerna för länderval är emellertid som tidigare framhållits

- extern eller intern finansiering av uppdrag,
- lokalt samarbetsengagemang så att rimliga resultat kan nås,
- att levnadsförhållandena är tillfredsställande för svensk personal med familjer,
- att geo-miljön är sådan att de svenska erfarenheterna kan utnyttjas,
- att landets politik är acceptabel från svensk synpunkt.

### 7.3 Anbudsstrategi

Det finns fem olika sätt att skaffa uppdrag:

1. Indirekt export via övriga svenska institutioner och företag med anbud till och kontrakt med den svenska institutionen eller företaget (även kallat snålskjutsstrategi).
2. Indirekt anbud till (eller förhandlingar med) ett mellanled, i form av finansierings- eller biståndsorgan.
3. Direkt anbud till slutlig uppdragsgivare i u-land.
4. Permanent eller temporär verksamhet i ett antal u-länder där man försöker förvandla anbuds försäljning till förhandlings försäljning.



#### 5. Multinationell (transnationell) verksamhet, i övrigt som strategi 4.

Som framförts tidigare i denna rapport – om än med andra ord – kommer strategi 2 och 3 att vara viktigast i initialskedet, medan man med tiden bör försöka bygga ut strategi 4. Även med strategi 1 skall man bedriva aktiv marknadsföring i samarbete med övriga svenska institutioner och företag. Strategi 5 är inte tänkbar för SGU:s del.

Förhandlingsförsäljning är mindre priskänslig än anbudsförsäljning, men kan i vissa fall resultera i lägre priser genom att man slipper höga anbuds-kostnader.

#### 7.4 Fortsatta marknadsaktiviteter

Sammanfattningsvis synes följande fortsatta marknadsföringsaktiviteter krävas:

1. SGU bör anlita en projektledare på heltid under en period av 6–12 månader för att driva arbetet vidare med planering och marknadsföring.
2. SIDA och SIDA:s programländer bearbetas i syfte att öka intresset för biståndsfinansierade geo-projekt, åtminstone så att en del av biståndstillväxten allokeras till denna sektor.
3. Diskuterade uppdrag i Bangladesh och Sri Lanka, m. fl. nyligen besökta och lovande länder bör kontinuerligt bevakas och påskyndas.
4. Ytterligare bearbetning av och eventuellt besök i ett antal rikare u-länder i Mellersta Östern, norra Afrika och Sydostasien samt Mexico/Venezuela och länder i östra och södra Afrika. Dessa besök bör vara väl förberedda med aktivering av svensk diplomatisk, bistånds- och handelsrepresentation och lokala myndigheter i förväg samt med symposielika presentationer av SGU.
5. Registrering hos Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna och intressanta FN-organ.



## Bilaga 3 Export av tjänster från den statliga lantbrukssektorn<sup>1</sup>

Rapport 1979-10-19 från konsultexportutredningens projektgrupp för lantbrukssektorn<sup>2</sup>

### 1 Bakgrund

Lantbrukssektorn är ett av de områden inom vilket den internationella efterfrågan på tjänster bedöms komma att öka. Hos de statliga myndigheterna på lantbruksområdet, dvs. i första hand de myndigheter som sorterar under jordbruksdepartementet, finns lång erfarenhet av biståndsinsatser i samarbete med SIDA. En organisation för handläggningen av dessa frågor har byggts upp. Däremot saknas i stort sett redskap för att möta efterfrågan på insatser utanför biståndets ram.

De centrala frågorna för projektgruppen har varit:

- Finns en internationell marknad för kunnandet hos statliga organ inom lantbrukssektorn?
- Är marknadspriser och övriga förutsättningar för affärsmässig tjänsteexport tillräckligt goda för att motivera en kommersiell satsning från statens sida?
- Hur bör en sådan satsning i så fall genomföras? Tyngdpunkter i sortimentet? Kriterier för val av marknad? Företagsform, organisation?
- Hur relateras denna affärsmässiga tjänsteexport till Sveriges bistånd inom lantbruksområdet och övriga icke-kommersiella internationella verksamheter?

En utgångspunkt för projektgruppen har varit att verksamheten skall bedrivas med krav på lönsamhet.

Rapporten återger överväganden runt ett hypotetiskt konsultorgan, vars principiella förutsättningar berörs i olika hänseenden. I avsnitt 8 återges projektgruppens uppfattning huruvida organet bör bildas.

### 2 Resursbasen

För att besvara frågan om det finns en internationell marknad för tjänster från statliga lantbruksorgan krävs en bedömning av dels vad som är de statliga organens specifika kunnande, dels vad som från allmänna utgångspunkter är lämpligt att saluföra av detta kunnande.

<sup>1</sup> Denna bilaga innehåller en något avkortad version av rapporten.

<sup>2</sup> I projektgruppen har ingått Carl-Henrik Lagerfeldt, jordbruksdepartementet, Nils-Ivar Isaksson och Göran Höglblom, Sveriges lantbruksuniversitet, Anders Trydell, SIDA, Erik Lindgren, statskontoret och Sven Hilding, Statskonsult International AB. Från konsultexportutredningens sekretariat har medverkat Ingemar Skogö och Carl-Gustaf Svensson. Hilding har på konsultbasis svarat för samordningen av arbetet.



### 2.1 Svenskt kunnande som kan överföras till andra länder

Det svenska lantbruket är starkt beroende av den offentliga sektorns både direkta och indirekta insatser, främst i följande avseenden:

- Ansvaret för att skapa och introducera innovationer vilar i huvudsak på den offentliga sektorn.
- Distribution av produktionsmedel och jordbrukskrediter.
- Komplementära basinvesteringar i t.ex. vattenreglering, vägar och transportmedel.
- Planering av markutnyttjandet och mark- och vattentillgångarna samt angivande av de juridiska formerna för ägande, brukande och utnyttjande av mark och vatten. Även areell indelning, registrering av fastigheter samt fastighetsbildning är betydelsefulla myndighetsuppgifter.
- Lagstiftning och tillsyn avseende hälso- och miljöskydd.
- Kvalitetsbedömning av jordbruksprodukter.
- Pris- och marknadsreglerande åtgärder.

Huvuddelen av dessa funktioner i Sverige sorterar under jordbruksdepartementet. Flera för jordbruket viktiga funktioner handhas dock av andra departement. Det gäller t.ex. fysisk planering, lantmåteri och lägre lantbruksutbildning.

Vilka av dessa kompetenser kan med gott resultat överföras till andra kulturer och ekonomier? Vilka ligger väl till för att erbjudas i Sverige?

Erfarenheter från biståndsverksamhet m.m. indikerar att svenskt kunnande med framgång kan tillämpas även i andra samhällen.

### 2.2 Dagsläget

Kunnandet och erfarenheterna inom svensk offentlig förvaltning – i allt väsentligt på den statliga sidan – har också sedan länge utnyttjats vid uppbyggandet av lantbrukssektorn i u-länder. För att bli effektivt mottaget hos utländska avnämare måste de dock kompletteras med insikter i dels specifika biologiska, juridiska, ekonomiska, m.fl. förhållanden, dels sociala och kulturella förutsättningar för tjänsten i fråga.

Insatserna har skett och sker inom ramen för Sveriges bilaterala biståndsverksamhet som en följd av de behov som biståndsmottagarna kanaliserat via SIDA. De statliga myndigheterna har alltså reagerat enbart på inkommande förfrågningar. Ett annat kännetecken är att insatserna knutits till personer snarare än till institutioner; myndigheterna har enligt statsmakternas riktlinjer beviljat enskilda medarbetare tjänstledighet för expertinsatser i u-land under kortare eller längre tid men inte engagerat sig i övrigt.

Den närmare inriktningen och omfattningen av de statliga organens medverkan i biståndsarbetet är i stora drag följande.

#### *Institutionella konsulter*

Lantbruksuniversitetet (SLU) är i dag s.k. institutionell konsult åt SIDA. Det innebär f.n. att SIDA genom ett årligt avtal finansierar ett 25-tal



tjänster vid SLU:s u-landsavdelning. De aktiviteter som utförs för SIDA:s räkning kan sammanfattas under rubrikerna rekrytering, konsultverksamhet, dokumentation, fackinformation och fackrådgivning. Vidare har SIDA bidragit till finansiering av grundutbildning i tropiskt lantbruk och u-landsskogsbruk. Viss forskning vid u-landsavdelningen finansieras av Beredningen för u-landsforskning, SAREC. En rådgivande nämnd med representanter för SIDA, SAREC och SLU följer u-landsavdelningens verksamhet. Dessutom finns referensgrupper inom områdena lantbruk, skogsbruk och veterinärmedicin med representanter för SLU, andra statliga organ samt näringslivet.

Fiskeristyrelsen fungerar inom sitt område som institutionell konsult åt SIDA på i princip samma sätt som SLU gör. Verksamheten har dock mindre omfattning. F.n. är tre tjänster knutna till styrelsens biståndsavdelning.

Socialantropologiska institutionen vid Stockholms universitet fungerar också som institutionell konsult, också i mindre skala.

### *Övriga engagemang*

Genom att svenska lantbruksexperter utnyttjades redan på ett tidigt stadium i den svenska biståndsverksamheten har antalet personer med u-landserfarenhet inom denna sektor med åren blivit ganska stort. Vid den resursinventering som företogs av u-landsavdelningen vid Ultuna 1976 visade det sig att bland dem som genomgått högre lantbruksutbildning eller var lantmätare eller fiskerikunniga fanns ca 500 personer med u-landserfarenhet. Det kan antas att en relativt stor andel av dessa var anställda i den statliga sektorn.

### *2.3 Den statliga sektorns speciella kompetens*

Den största potentialen för svensk tjänsteexport ligger i utvecklingsländer som antingen med egna medel eller via biståndsfinansiering bygger upp sin jordbrukssektor. Insatser utifrån blir för dessa länder aktuella längs hela skalan från makro-perspektivet, innefattande uppbyggande av både vetenskaplig, administrativ och fysisk infrastruktur, till projekt i produktions- och distributionsleden hos småjordbrukare. Medverkan från den svenska offentliga sektorn kan bli aktuell i hela skalan, men tonvikten bör ligga på samordnade insatser som kombinerar vetenskaplig, juridisk, teknisk och administrativ kompetens.

Det bör framhållas att varje sakområde har både institutionella och tekniska komponenter. Kunskap om organisatoriska lösningar, administrativa system och arbetsformer för problemlösning, beslutsfattande och kontroll måste integreras med fackkunnande inom lantbruket.

Det är viktigt att i marknadsföring hävda och i projektarbete utnyttja en bredd och en kontinuitet vad gäller samhällsuppgifter på lantbruksområdet som bara en förvaltningsapparat kan erbjuda. Det är i dessa hänseenden som en svensk förvaltningstjänstemans institutionella förankring är mest värdefull.



Med detta synsätt kan Sverige även erbjuda medverkan i u-länders utveckling av egen kapacitet att utarbeta och administrera en medveten politik när det gäller teknologiöverföring (''hjälp att ta emot hjälp'').

Det är på sin plats att erinra om att flertalet biståndsorgan hittills tillämpat den motsatta ansatsen: en individcenterad expert/konsultroll i snävt definierade projekt.

Normalt bör ett nystartat konsultorgan begränsa sitt sortiment till smala, lättpreciserade kompetensområden vars funktion i resp. projekt är lätt att identifiera för potentiella kunder. De engagerade konsulterna bör kunna dokumentera sin erfarenhet genom framgångsrika referensprojekt, m.m. Från en bas av uppdrag inom dessa kompetensområden kan sedan konsultorganet bredda sitt utbud till områden som har funktions- eller resurssamband med de befintliga.

När det gäller att marknadsföra kunnandet inom SLU och jordbruksmyndigheterna är en sådan sortimentsbegränsning varken nödvändig eller ens lämplig. Dels finns redan referensuppdrag att hänvisa till inom åtskilliga kompetensområden och vissa experter är internationellt välkända. Dels är ett brett sortiment i detta fall en styrka.

Ett sätt att göra det kunnande som finns representerat i de olika statliga organen tillgängligt är att skapa ett konsultorgan med uppgift att sälja detta utomlands. Ett sådant organs styrka och affärsidé blir att det ges tillgång på kunnandet hos alla de statliga institutionerna. Budskapet till marknaden är att staten använder ett konsultorgan som förmedlande led till det samlade kunnandet hos jordbrukssektorns myndigheter.

Inget konsultorgan kan emellertid fungera enbart som sluss för uppdrag. Det måste ha en kärna av egen kunnig personal som svarar för den långsiktiga inriktningen och samordningen av arbetet. Ackvisionsarbete, offerter, tillämpad metodik i uppdragen, uppdragsstyrning, arbetsledning och presentationsmetoder är viktiga faser i exponeringen gentemot marknaden. Att hålla en jämn och hög kvalitet i dessa hänseenden är svårt i alla konsultorgan och medför särskilda svårigheter när personalen inte är fast knuten till organisationen.

Om konsultorganets ledning skall kunna styra verksamheten i både metodologiska och affärsmässiga termer förutsätts att denna ledningspersonal själv deltar i allt offertarbete, huvuddelen av projektplaneringen och i delar av genomförandet. Av detta följer att organisationens fasta personal måste ha bred kunskap om innehållet i sektorns förvaltningsuppgifter och tillika ha specialistkunskap inom vissa områden. Dessa senare är främst:

- metodik för förstudier, inkl. problemdiagnos, cost-benefit-analys, investeringskalkylering
- projektplanering och -styrning
- kunskap om lantbrukssektorns uppbyggnad och organisation i olika länder
- metoder för samhällsekonomisk planering, särskilt sektorplanering.

(De kompetenser som krävs för företagsledning i sig berörs i avsnitt 5).

Den del av sortimentet som från fall till fall avropas från myndigheterna i resursbasen låter sig inte specificeras i punktform. Ett spektrum av tekniska och administrativa specialiteter finns representerat, vilket antyder att just



bredden i utbudet från hela förvaltningssektorn är en styrka i exponeringen.

En lansering av detta breda sortiment bör bygga på *tjänster som kombinerar insatser från flera myndigheter* i samma uppdrag. Även om bara ett fåtal uppdrag av den arten erhålls är argumentet i sig en dörröppnare, särskilt i de fall där beställaren har en vag uppfattning om vad han bäst behöver.

Beträffande *fiske* har projektgruppen noterat en möjlig tjänsteexport i anslutning till den pågående utvidgningen av nationella fiskezoner. De flesta av de länder som nu hävdar 200 sjömil saknar resurser att själva utnyttja hela fångstpotentialen. De får antingen upplåta fiskerättigheter mot ersättning eller gå samman med angränsande stater för att bygga upp fiskeflottor. Samarbete mellan grannstaterna behövs även för att reglera kvoter eller andra principer för samutnyttjande av fisket.

Det finns därför en möjlighet att marknadsföra juridisk och affärsteknisk assistans, eventuellt tillsammans med inventering av fiskebestånd.

Vidare kan merparten av de tjänster fiskeristyrelsen tillhandahåller SIDA ingå i sortimentet. Exempel på ett sådant område är kust- och flodfiske.

*Skogligt kunnande* bör ingå i sortimentet. Härvidlag är att märka att staten genom Swedforest redan marknadsför tjänster inom större delen av detta kompetensområde. Swedforest har hittills sökt uppdrag mer från faserna brukningsmetoder och skogsvård och "framåt" mot avverkning, transporter och vidareförädling än "bakåt" mot de samhällsuppgifter vi tidigare refererat. I dessa senare finns ofta inga tydliga avgränsningar mellan skogsbruk och lantbruk i övrigt, varför ett nytt konsultorgan kan erbjuda dessa tjänster. Swedforest håller nu emellertid på att förskjuta tyngdpunkten i verksamheten och satsar i ökad utsträckning på *landsbygdsutveckling* med skogsbruk som bas. Därmed är Swedforest inne på ett av de mest aktuella områdena för integrerade tjänster från flera av myndigheterna på lantbruksområdet, inkl. övergripande frågor om användning av mark- och vattentillgångar. I vissa fall kommer därvid Swedforest att bli beroende av samma slags expertis som diskuteras här.

Det är mycket angeläget att staten vid bildandet av egna konsultorgan för tjänsteexport inte bygger in kompetenskonflikter och onödig konkurrens. Vi förutser därför att ett eventuellt nytt organs verksamhet på skogsområdet samplaneras eller samordnas med Swedforest. Olika former här för bör studeras närmare.

Tjänster som tillhandahålls av SLU:s u-avdelning för SIDA:s räkning, t.ex. dokumentation och utredningar, säljs i mindre omfattning till andra kunder. Ytterligare utvidgning av kundkretsen medför komplikationer som måste bli föremål för särskilda överläggningar mellan SLU och SIDA.

Projektgruppens arbete har inriktats på att studera den statliga lantbrukssektorn och möjligheterna att utnyttja den resursbas som finns där. Det bör emellertid noteras att tjänsteexport med en inriktning som liknar den som här diskuteras bedrivs även av andra organisationer. Sålunda har lantbrukskooperationen inom LRF ett sekretariat för förmedling av tjänster från lantbrukskooperationens olika företag. Verksamheten, som drivs under namnet Swedfarm, har i huvudsak bestått av att förmedla tjänster till



SIDA-finansierad biståndsverksamhet. LRF kommer inom det närmaste året att göra en utvärdering som kan ligga till grund för ett beslut om framtida verksamhetsformer.

### 3 Marknaden

#### 3.1 Kundkategorier

##### *U-länder*

Projektgruppens arbete har kommit att starkt domineras av u-ländernas behov av externt kunnande. Detta har flera skäl: Svenska erfarenheter av tjänsteexport inom lantbruksområdet domineras av u-landsuppdrag (både från myndigheter och konsultbolag). Det faller sig naturligt att söka en marknad för de samhällseliga funktionerna inom lantbrukssektorn hos i första hand de stater som står i begrepp att bygga upp dessa funktioner från grunden, varvid lagstiftning, planerings- och styrsystem blir omfattande utvecklingsobjekt i första fasen.

Med hänsyn till att staten i dessa länder står för den allra största delen av investeringarna även i produktions- och distributionsleden handläggs investeringsanalyser, planering och genomförande av enstaka projekt ofta av samma organ som svarar för jordbrukspolitikens makroaspekter. Därför är de kompetenser som föreslagits för konsultorganets fasta personal ett viktigt komplement.

Storleken på denna marknad är givetvis mycket svår att bedöma. En indirekt väg att få en uppfattning om den är att kartlägga de spontana förfrågningar som inkommer utifrån till olika organ. Projektgruppen har i en enkät till institutionerna vid SLU bl.a. frågat om den direkta och indirekta efterfrågan på konsulttjänster från utlandet. Av svaren framgår att en majoritet av institutionerna haft sådana förfrågningar under det senaste budgetåret.

Ca 40% uppger att antalet förfrågningar visat en tendens att öka de senaste åren, medan majoriteten har fått oförändrat antal förfrågningar. 68% av institutionerna bedömer att de har en betydande potentiell marknad för sina tjänster. Det bör påpekas att delar av den redovisade efterfrågan inte kan tillgodoses på kommersiella grunder.

##### *Andra konsultföretag*

Från SAPP (Swedish Agro Package Project, administrerat av Sveriges Exportråd) och några svenska konsultföretag har anmälts intresse att upphandla förvaltningssektorns kunnande på underentreprenad. Denna kanal bör bearbetas systematiskt med i princip samma sortiment som tidigare beskrivits. Kostnaderna för marknadsföring är mindre än i direkt försäljning utomlands, kontraktsfrågor kan förenklas, etc. Inte minst i ett inledningsskede är det värdefullt att på denna väg nå en viss volym som bidrar till att finansiera samkostnader och till att utveckla ett kontaktnät hos slutliga avnämare utomlands.



### *Tillverkningsföretag*

Alfa Laval är Sveriges största exportföretag med anknytning till landsbygdssektorn. I sina leveranser har Alfa Laval behov av att anlita externa konsulter. Under de senaste åren har Agri-divisionen vid företaget årligen upphandlat ca tio personår av den typ av tjänster som kan levereras från den statliga sektorn. Såväl svenska som utländska konsulter har anlåtats. Representanter för företaget bedömer att behovet av korttidskonsulter kommer att öka och redan i dag är större än dessa tio personår. Alfa-Laval tycks emellertid hittills ha begränsat marknadsföringen av system som innefattar dessa typer av tjänster, då de bedömts som svåra att tillhandahålla. Tillkomsten av ett statligt konsultorgan skulle enligt företagets representanter underlätta rekryteringen av konsulter som kan utföra delleveranser inom området landsbygdsutveckling. Alfa Laval har på förfrågan i princip förklarat sig intresserat av att teckna ett avtal med ett statligt konsultorgan som garanterar en viss volym av konsulttjänster.

### *FN-organ*

De uppgifter som erhållits från i första hand livsmedels- och jordbruksorganisationen FAO antyder att FN-organen inte kan väntas bli en stor kund, åtminstone inte de närmaste åren. I FAO:s biståndsverksamhet dominerar fortfarande korttidsengagemang av individer mot arvoden som inte medger lönsamhet i en konsultorganisation.

På längre sikt kan emellertid FN-organen väntas värdera kontinuitet och institutionell förankring mer än hittills. I så fall bör ett konsultföretag med den skisserade inriktningen på statlig förvaltning och ägt av svenska staten bli en mycket attraktiv affärskontakt.

Den internationella jordbruksutvecklingsfonden, IFAD, har uttryckt behov av extern medverkan i projektidentifiering och projektplanering.

### *Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna*

Multilaterala finansieringsorgan har en mer positiv syn på konsultföretag än FN-organen. Projektgruppen har inhämtat uppgifter från några av dessa organ.

I projekt finansierade av *världsbanksgruppen* (IBRD, IFC och IDA) anlätades 1976 konsulter till ett belopp av 36 milj. US dollar inom sektorn lantbruk och landsbygdsutveckling, den näst efter transportsektorn största sektorn. Lantbrukssektorn uppvisade den snabbaste ökningen under perioden 1972-76 i fråga om utnyttjandet av konsulter. Världsbanken har i sin långivning beslutat prioritera landsbygdsprojekt.

I projekt finansierade av *Asian Development Bank* (AsDB) upphandlas konsulttjänster för ca 500 milj. kr. per år. Inom banken görs bedömningen att området integrerad landsbygdsutveckling, liksom skoglig planering, kan förväntas få en mer framträdande plats i bankens verksamhet under de närmaste åren. På dessa områden finns en lucka i konsultutbudet, vilken skulle kunna utnyttjas av svenska företag.



Av *African Development Bank's* (ADB) och *African Development Fund's* (ADF) hittillsvarande utlåning (omfattande både material och tjänster) har drygt 20% gått till projekt inom jordbrukssektorn, vilken därmed är den tredje största efter "public utilities" och transporter. ADB:s utlåning till jordbruksprojekt har ökat under senare år. Bankens ledning har beslutat att 1/3 av utlåningen i framtiden skall gå till projekt inom landsbygdssektorn.

Normalt har låntagaren ansvaret för upphandling av utrustning och tjänster i projekten, men finansiären utövar ett i praktiken troligen styrande inflytande på konsultkontrakten. Bankerna för konsultregister som fungerar som en informell auktorisation. Ett statligt konsultorgan bör givetvis registreras och upprätthålla kontinuerliga kontakter i ackvisitions-syfte.

### SIDA

Det finns i dag grundstenar för ett konsultorgan av här diskuterat slag i SIDA:s institutionella samarbete på lantbruksområdet med SLU, fiskeristyrelsen och socialantropologiska institutionen vid Stockholms universitet.

SIDA utnyttjar i dag tjänster från det statliga lantbruksområdet i ganska stor utsträckning. Allt tyder på att SIDA har behov av detta även i fortsättningen. För det tilltänkta konsultorganets del borde SIDA bli den viktigaste kunden under åtminstone de närmaste åren. Det förefaller rimligt att åtminstone vissa av de uppgifter som de institutionella konsulterna i dag svarar för i framtiden utförs av det diskuterade konsultorganet.

### 3.2 Efterfråge- och konkurrensläge

Projektgruppen har inte gjort någon systematisk marknadsundersökning. Föregående avsnitt innehåller närmast exempel på efterfrågans omfattning och inriktning samt en redogörelse för centrala kunder. Flertalet uppgifter pekar dock i samma riktning, nämligen att efterfrågan på de aktuella tjänsterna tenderar att öka.

Om denna efterfrågan skall leda till försäljning krävs att konsultorganet kan hävda sig i konkurrensen. Som tidigare nämnts har ett konsultorgan med här diskuterad inriktning för vissa delar av sortimentet ingen konkurrens i Sverige, utom från individuella experter som tar SIDA- och FN-uppdrag till betydligt lägre arvoden än ett företag kan acceptera. Skattefriheten i FN-uppdrag är härvidlag ett avgörande incitament. Denna delmarknad kan i stort sett släppas.

Betydligt svårare att hantera är konkurrens från andra länder. Konsulttjänster subventioneras medvetet från flertalet av de västländer som kompetensmässigt kan mäta sig med Sverige. Formerna för subventionerna varierar, men effekten blir ofta betydligt lägre priser än som är företags-ekonomiskt försvarbart.

Den slutsats som bör dras av konkurrensbilden per se är inte att avstå från att etablera ett konsultorgan. Snarare bör man sikta på marknader och tjänster som är mindre priskänsliga samt planera för den volym som dessa kan nå.



### 3.3 Konkurrensmedel

Sverige har mer eller mindre välförtjänt ett synnerligen gott rykte för administrativ effektivitet i statsförvaltningen. Inte minst lantbrukssektorn anses internationellt mycket välskött. Tillsammans med rikets good-will i många utvecklingsländer borgar detta för ett gott utgångsläge för ett nytt konsultorgan.

Svenska konsultföretag kan bara undantagsvis använda *priset* som konkurrensmedel. De medel som finns för att hålla låga priser bör emellertid utnyttjas. Då det diskuterade konsultorganet förutsätts arbeta med inhyrd personal i så stor utsträckning som möjligt, åstadkoms en hög debiteringsgrad vilket möjliggör lägre priser än om organisationen har stor fast personal.

*Kreditmöjligheter* kan ofta vara ett effektivt konkurrensmedel. Projektgruppen har inte undersökt om några nya finansieringsformer behövs för just tjänsteexport från lantbrukssektorn. Sannolikt skulle en stor del av verksamheten avse biståndsprojekt och finansieringsfrågan därmed vara löst. I övrigt förutsätts kommersiella krediter och vanliga exportkreditgarantier.

*Tillgänglighet* är ett mycket viktigt konkurrensmedel. Många beställare har bristfälliga projektplaner och dålig synkronisering mellan planerna och beslutsprocesserna för upphandling. Konsultorgan som kan agera smidigt med korta "ställtider" tar ofta uppdrag framför näsan på mera tröga konkurrenter, ibland trots att de sistnämnda erbjuder lägre priser.

För det här diskuterade konsultorganet avgörs tillgängligheten mest av leveransberedskapen hos myndigheterna i resursbasen. Med ett välutvecklat samarbete med dessa kan tillgängligheten göras mycket hög. Dock kan konstateras att det råder brist på vissa yrkeskategorier, t.ex. agronomer.

Att konsultorganet är *statligt* ger oftast konkurrensfördelar. I vissa länder behandlas statliga organ särskilt förmånligt i affärssammanhang. Den officiella prägeln ger fördelar i kontakterna med myndigheter och förvaltningar.

På vissa marknader, t.ex. Saudiarabien, görs en bodelning mellan förstudier och genomförandekontrakt. Det konsultföretag som svarar för en förstudie avhänder sig möjligheten att offerera på genomförandet. Syftet med denna upphandlingspolitik är att undvika att rekommendationer i förstudier tillrättaläggs för samma företags fortsatta medverkan, vilket skulle kunna vara till förfång för kunden. Det finns skäl att tro att flera länder kan börja tillämpa samma politik, mer eller mindre systematiskt. I dessa fall ligger förstudierna väl till för ett statligt, *oberoende* konsultorgan. Svenska utrustningsleverantörer har då möjlighet att offerera på genomförandefasen, eventuellt i form av systemleveranser som även innefattar mjukvara.

*Kvalitet* är det i längden viktigaste konkurrensmedlet. Man kan visa att konsultinsatser av hög kvalitet avsevärt förbättrar den totala effektiviteten i ett projekt. Priset på konsultinsatsen blir i det perspektivet sekundärt. Men det gäller att visa i faktiska projekt att så blir fallet.



### 3.4 Val av marknader

De flesta konsultföretag som kontaktats i detta projekt har framhållit att tillfälligheter avgör var de första uppdragen hamnar. Med ett eller ett par uppdrag som bas blir det möjligt att mer systematiskt undersöka marknadsförutsättningarna i uppdragslandet.

Vårt diskuterade konsultorgan får förmodligen sin start i biståndsfinansierade projekt, sannolikt i SIDA:s programländer eller hos partners i det s.k. bredare samarbetet. I båda fallen blir det i praktiken två huvudintressenter, dels mottagarlandet och dels den svenske finansären (medfinansären). Ur mottagarlandets synvinkel torde konsulten identifieras med svenska staten i detta fall, varför en eventuell fortsättning i landet rätt mycket sammanhänger med fortsatt svensk finansiering. Konkret marknadsföring får därför riktas till båda intressenterna.

När det gäller direkta affärer utanför biståndets ram bör strävan vara att koncentrera uppdragen geografiskt till ett fåtal länder som manifesterat sina ambitioner att utveckla lantbruket. Det bör synas i långsiktsplan och statsbudget att satsningen är seriös. Genom koncentration till få länder underlättas kontakterna med Sverige och möjliggörs decentralisering av vissa administrativa funktioner liksom av viss professionell back-stopping. Personalen får med tiden värdefull lokalkännedom och personliga kontakter som underlättar marknadsbevakning, offertgivning, m.m. Riskerna för grova misstag i kalkyler och offerter minskar.

Språksvårigheter är en generell restriktion för tjänsteleveranser från Sverige. Nästan samtliga nu verksamma konsultföretag koncentrerar sig på marknader där arbetsspråket är engelska. Där trängs man bland konkurrenter med engelska som modersmål och dessutom konsulter från övriga industrialiserade stater som liksom de svenska kollegorna ogärna arbetar på andra språk. Fransmännen möter å andra sidan föga konkurrens i de francofona områdena, och i de iberiska språkzonerna är konsultmarknaderna överlag mindre utvecklade. Om ett svenskt konsultföretag lär sig arbeta på franska, spanska eller portugisiska – för att inte tala om andra stora språk – öppnar sig marknader som ligger efter de engelskspråkiga när det gäller konsultverksamhet och som ger möjlighet till större marknadsandelar. Om tillväxten i dessa marknader sedan visar sig motsvara den som redan inträffat i de engelskspråkiga öppnas möjligheter till snabb volymtillväxt.

Sammanfattningsvis bör marknadsbearbetningen koncentreras på

- SIDA:s mottagarländer, svenska företag, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker
- Enskilda stater som
  - från allmän utrikespolitisk synpunkt är acceptabla affärspartners
  - kan visa på seriösa satsningar på sin jordbruksutveckling
  - har erforderliga resurser för ekonomiska och professionella motprestationer
  - kan tillgodoses vad gäller erforderlig leveransberedskap (språkkunskaper, konsulternas beredvillighet till bosättning, m. m.).



## 4 Relationer mellan resursbasen, konsultorganet och kunderna

Utgångspunkten vid utformningen av relationerna mellan resursbasen (dvs. i första hand myndigheterna inom jordbruksdepartementets område), konsultorganet och kunderna (t.ex. SIDA, Världsbanken, andra stater) bör vara att konsultorganet är den statliga lantbrukssektorns instrument för att föra ut sitt kunnande till marknaden inom de områden som täcks av organets produktstrategi (se avsnitt 2.3). Konsultorganets verksamhet skall bedrivas med krav på lönsamhet.

- Tre relationer är av intresse att belysa, nämligen
- förhållandet mellan resursbasen och konsultorganet,
- förhållandet mellan konsultorganet och kunderna samt
- förhållandet mellan kunderna och resursbasen.

Två aspekter på dessa relationer förtjänar att särskilt belysas. Den ena är hur och i vilken omfattning myndigheternas resurser bör vara tillgängliga för konsultorganet resp. direkt för kunderna – utan mellanhänder. Den andra är vilka ekonomiska och andra villkor som skall gälla i dessa sammanhang.

Vad först beträffar förhållandet mellan *resursbasen och konsultorganet* får myndigheterna förutsättas ställa sina (personal)resurser till organets förfogande, lämpligtvis i form av tjänstledigheter.

För att samarbetet mellan konsultorgan och myndighet skall löpa så friktionsfritt som möjligt torde en ömsesidig planering behövas. Konsultorganet å sin sida bör söka ange sitt kommande behov av resurser från myndigheten. Myndigheten å sin sida bör söka skapa interna förutsättningar för att avvara viss personal. Detta till trots måste man räkna med oförutsedda situationer som kräver snabba insatser. Ett i förväg ingånget avtal som anger hur konsultorganet får utnyttja personal från myndigheten är därför ett nödvändigt om än inte tillräckligt villkor. Detta avtal skall reglera alla tjänster, inkl. back-stopping från personal som inte formellt ges tjänstledighet.

Samarbetet mellan myndighet och konsultorgan bör bygga på principen om ömsesidiga fördelar. Denna principens tillämpning i praktiken kan dock leda till olika resultat.

När myndigheten ställer personal till konsultorganets förfogande drabbas den av vissa kostnader. Ersättare skall eventuellt tillsättas under frånvaron, vilket kräver insatser i form av bl. a. rekryteringsarbete och inskolning. Dessa går att kostnadsbestämma. Men därtill kommer mer svårsmätbara faktorer som att den interna planeringen kanske måste revideras, osv. Å andra sidan är också myndighetens intäkter eller nytta svåra att exakt ange. De består t.ex. av att personalen får internationella utblickar som är av värde för det dagliga arbetet, av att förmågan till självständigt arbete utvecklas, av att personalens arbetsmotivation ökar, m.m.

Vilket resultat en kalkyl med så många svår- eller omätbara poster får blir till syvende och sist en bedömningsfråga. Som nämnts får man räkna med att samarbetet mellan myndighet och konsultorgan utsätts för påfrestningar i vissa situationer, oavsett hur väl planerat det är. Därför kan det



vara motiverat att ge någon form av ekonomiskt incitament (utöver den rena kostnadstäckningen) till myndigheten så att det blir ekonomiskt fördelaktigt att ställa personal till konsultorganets förfogande. I de kalkyler som presenteras i avsnitt 7 används schablonvärdet 2 000 kr per personmånad, maximerat till 20 000 kr per år och individ.

Relationen mellan *konsultorganet och kunderna* bör utformas enligt gängse affärsmässiga principer. Detta innebär bl.a. att konsultorganet ställer sina tjänster till förfogande med krav på lönsamhet.

Vilka möjligheter skall då finnas för kunder att vända sig direkt till de myndigheter som utgör resursbasen och på vilka villkor skall det ske, dvs. hur skall relationen mellan *kunderna och resursbasen* utformas?

Utgångspunkten bör vara att konsultorganet ses som den statliga lantbrukssektorns instrument för att föra ut sitt kunnande till marknaden inom de områden som täcks av organets produktstrategi. Huvudregeln bör därför vara att myndigheterna inom dessa områden inte i eget namn säljer konsulttjänster vid sidan av konsultorganet utan låter sådan verksamhet slussas via detta organ.

Ett problem är hur myndigheterna skall ställa sig till att låta enskilda medarbetare genom tjänstledighet åta sig uppdrag på egen hand inom det kompetensområde som täcks av konsultorganet. Det kan t.ex. vara fråga om att fungera som rådgivare i projekt som bedrivs av ett industriföretag på lantbruksområdet. Ställningstagandet i denna fråga bör grundas på de allmänna statliga riktlinjerna för beviljandet av tjänstledighet. Det faktum att ett särskilt konsultorgan inrättats för myndigheternas kontakter med marknaden samt det incitament som myndigheter erhåller borde rimligtvis vid en sådan bedömning väga tungt till förmån för en restriktiv hållning från myndigheternas sida.

## 5 Verksamhetsform

Praktiska och juridiska skäl talar för en särskild juridisk person för den diskuterade konsultverksamheten. Det offentlighetsrättsliga regelverk som styr myndigheter är inte utvecklat med sikte på affärsmässighet eller export. Kopplingen till civilrättsliga åtaganden utomlands är inte utvecklad. Personaladministrativa bestämmelser, särskilt lönesättning och anställningsformer, är tunga att tillämpa för ett litet konsultorgan. Verksamheten bör därför bedrivas i bolags- eller stiftelseform.

Samtidigt bygger företagets idé på intim samverkan med myndigheter, vilket kräver en form som inte frestar till en "frigörandeprocess" och utveckling av stor egen organisation.

En tänkbar form är att varje myndighet äger ett företag, vars enda funktion är att vara kontraktspart i exportaffärer och formell arbetsgivare för anlitad personal under resp. kontraktperiod. Denna form är olämplig av tre skäl. Dels strider denna konstruktion mot verksamhetens bärande idé att företräda hela den statliga lantbrukssektorn. Dels finge varje företag för litet kapital för de i vissa fall stora åtaganden som kan komma i fråga. Dels skulle företagen också bli beroende av ett eller flera gemensamma serviceorgan inom lantbrukssektorn för marknadsbevakning och viss försäljning, kontraktsfrågor, projektstyrning, m.m.



Den naturligaste verksamhetsformen för affärsmässig tjänsteexport är ett aktiebolag med egna resurser för marknadsföring, affärsmässiga aspekter på kontraktsformulering, m.m. samt en kärna av konsulter med specialisering på främst förstudier och projektstyrning. Bolaget ingår kontrakt med kunder i eget namn och upphandlar tillfällig personal från myndigheterna eller annan rekryteringsbas.

## 6 Organisation

Ett krav på organisationen är att den underlättar kopplingen till hela det statliga lantbruksområdet, inkl. forskning och försöksverksamhet. Detta torde förutsätta aktiv medverkan från jordbruksdepartementet, t.ex. genom att departementet företräder ägaren. Den nuvarande u-landsavdelningen vid SLU eller delar därav kan bli kärnan i det nya företaget. På så vis tillvaratas bäst den erfarenhet av konsultverksamhet utomlands som i dag finns tillgänglig.

De delar av sortimentet som omfattar fiskefrågor ges separat exponering och en egen marknadsplan. (Detta förutsätter att resurserna hos i första hand fiskeristyrelsen medger ökad export.) I och för sig är det möjligt att inrätta ett särskilt företag med denna inriktning, men administrativa skäl talar för integrering med verksamheten i övrigt. Offert- och kontraktsfrågor är likartade för hela sortimentet. Redovisning och bokslut, skattefrågor inkl. deklarationer, personaladministration, etc. hanteras enklare i ett gemensamt företag.

Fiskefrågorna sköts lämpligen i en egen avdelning med eget resultatansvar belägen i Göteborg eller Lysekil i anslutning till fiskeristyrelsen. Om volymtillväxt och andra förhållanden motiverar ett särskilt företag kan detta lätt bildas ur resultatenheten.

Företagets *bemannning* i starten avgörs av den basbeläggning som företaget kan erhålla. För att få en bas för vår grundkalkyl antar vi att alla personkostnader i debiterbara uppdrag är rörliga, insatserna anses kalkylmässigt inköpta från underleverantörer.

Tidsåtgång för företagsledning och löpande administration beräknas under första verksamhetsåret bli följande.

### Företagsledning

Etableringsfrågor, policies, marknadsplanering, kontakter med kunder, myndigheter i resursbasen och andra intressenter i Sverige, medverkan i inkörning av administrativa rutiner	12 personmån.
Finansiering, ekonomisk planering	3 personmån.
Offertarbete, kontraktsfrågor, försäljningsresor, rekrytering av projektpersonal	6 personmån.
Rekrytering, introduktion, utbildning	3 personmån.
Summa	<hr/> 24 personmån.



*Löpande administration*

En sekreterare på heltid, en på halvtid plus förstärkning med tjänster från skrivbyrå, bokföringsbyrå, o.d. för att kapa toppar

18 personmån

Företagsledningen bör delta i operativa uppgifter för att få direkt återföring från marknaden och för att kunna påverka verksamheten så att policier och riktlinjer når ut till personalen och kunderna. Dessa 24 personmånader för ledningsuppgifter sprids på förslagsvis fyra fast anställda, varav en är chef för fiskeavdelningen.

De insatser som i övrigt krävs för att köra in redovisnings- och faktureringsystem, lägga upp personaladministration, m.m. förutsätts köpas från specialister.

## 7 Ekonomiska bedömningar

### 7.1 Utgångspunkter

Den avgörande faktorn i bedömningen huruvida ett företag med den skisserade inriktningen bör etableras är den långsiktiga lönsamheten. Dessvärre kan denna aldrig noggrant beräknas på utredningsstadiet. Priser, prisutveckling och personkostnader är svårbedömbara men kan ändå approximeras inom vissa gränser. Ännu svårare att förutse är risken för misstag i kalkyler och kontrakt som kan medföra oväntade uppdragsförluster och finansiella kostnader samt för valuta- och kundförluster.

Projektgruppen har valt att räkna fram personkostnader per levererat månad, beräkna omkostnader och avkastningskrav och från detta härleda ett nödvändigt medelpris. Man kan därefter koncentrera bedömningarna på frågan om prisläget är konkurrenskraftigt på olika marknader. Kalkylerna är baserade på 1980 års kostnadsläge.

### 7.2 Omkostnader

De företagsledande uppgifterna förutsätts fördelas mellan fyra fast anställda, vilka samtliga även medverkar i uppdrag. Den löpande administrationen beräknas kräva en heltidsanställd, en halvtidsanställd samt sex personmånaders insats från skrivbyrå, bokföringsbyrå m.m. De sammanlagda beräknade omkostnaderna för det första verksamhetsåret blir enligt följande (tkr.):

Företagsledning, personkostnader	530
Löpande administrativa personkostnader och arbetshjälp	255
Lokalkostnader	75
Telefon, telex, porto	30
Försäljningsomkostnader	200
Arvoden	100
Övriga omkostnader	15
Summa	<u>1 205</u>



### 7.3 Särkostnader i uppdrag

Bland antagandena avseende personkostnaderna för inhyrd personal finns dels en extra ersättning till individen om 4 000 kr. per månad över ordinarie lön, dels en avgift till levererande myndighet om 2 000 kr. per personmånad under högst 10 månader per individ och år som ersättning för kvarliggande pensionskostnader, produktionsstörningar, kostnader för eventuella vikariat, m.m. Det bör understrykas att dessa belopp endast är antaganden som utgör underlag för kalkylen och alltså inte förslag till om, och i så fall hur stora, extra ersättningar som skall utgå till individen resp. myndigheten. Med dessa antaganden och en antagen genomsnittslön i reguljär tjänst för den inhyrda personalen på 120 000 kr. per år blir den beräknade personkostnaden per personår, inkl. sociala avgifter, 241 000 kr. Vid en debiterbar volym om 1 500 tim per personår blir personkostnaden per debiterbar timme 160 kr. Därtill kommer kostnader för resor, uppehälle, finansiering och omkostnader i projekt. De senare är beroende av avståndet till stationeringsorten samt dennas kostnadsläge. Vi förutsätter för enkelhetens skull att

- egen personal avräknas till 160 kr. per tim. i uppdrag (= inhyrd personal) vilket ger utrymme för visst utlandstillägg för egen personal
- omkostnader i projekt uppgår till 5 % av personkostnaden
- finansiella kostnader täcks av avkastningen
- kostnader för resor, uppehälle, m.m. faktureras separat till faktisk kostnad
- tillkommande kostnader för provisioner, bankgarantier, företagskatt i uppdragslandet, m.m. kan täckas genom särfakturering eller pristillägg
- kostnader för utbildning av inhyrd konsultpersonal inte belastar företaget i normalfallet.

### 7.4 Avkastningskrav

Schablonmässigt beräknas här en avkastning före finansiella kostnader, dispositioner och skatt motsvarande 11 % på summa rörelsekostnader. Det innebär en avkastning av nästan 10 % på omsättningen. Fakturakontroller och betalningar är långsamma procedurer i många länder, varför kapitalets medelbindningstid blir lång, kanske 6 månader eller i vissa fall t.o.m. längre. Omsättningen under medelbindningstiden är en god uppskattning av arbetande kapital, vilket i fallet 6 månaders medelbindningstid innebär en avkastning motsvarande 20 % på arbetande kapital. Det främmande kapitalet i bolaget blir väsentligt billigare än så, varför avkastningen på eget kapital blir högre. Hur hög den blir avgörs av det egna kapitalets andel av det totala. Aktiekapitalets storlek bör avgöras med hänsyn till önskvärd soliditet snarare än från avkastningssynpunkt.

Det kan noteras att denna avkastning överstiger genomsnittet för de flesta branscher och företag i Sverige f.n. Den är emellertid inte högre än som bör krävas inför ett beslut att starta ett företag.



### 7.5 Kalkylsammanställning

Då det är osäkert huruvida kapaciteten inom fiskeriområdet är tillräckligt stor för att klara av en planmässig utlandsförsäljning av tjänster har vi valt att göra två kalkyler, en som inkluderar och en som exkluderar en aktiv försäljning av tjänster på fiskeriområdet.

#### 7.5.1 Fullt sortiment inklusive fiskefrågor

Den skisserade organisationen medger en volym om högst 30 personår per år, motsvarande fem projekt med fem personer i varje plus ett antal mindre projekt på tillsammans fem personår.

Nedan beräknas nödvändigt bruttopris vid volymerna 15, 20, 25 respektive 30 personår.

	15	20	25	30
Uppdragskostnader (tkr):				
-personkostnad	3 600	4 800	6 000	7 200
-omkostnader i uppdrag	180	240	300	360
Summa uppdragskostnader	3 780	5 040	6 300	7 560
Omkostnader (tkr)	1 205	1 205	1 205	1 205
Summa rörelsekostnader (tkr)	4 985	6 245	7 505	8 765
Avkastning 11 %	550	690	900	960
Nödvändig bruttointäkt (tkr)	5 535	6 935	8 405	9 725
Bruttopris exkl. resor och uppehälle etc per tim. vid 1500 debiterbara tim/personår (kr.)	246	239	224	216
Motsvarande pris/personvecka (kr.)	9 840	9 240	8 960	8 640

#### 7.5.2 Exklusive fiskefrågor

Om kapacitetsskäl gör det olämpligt att lansera fiskerikunnandet från verksamhetens start kan omkostnaderna minskas genom att företagsledningen kan begränsas till tre personer, lokalbehovet blir mindre, osv. Omkostnaderna beräknas i detta alternativ uppgå till 955 000 kr.

Om vi utgår från att i stort sett samma leveransvolym kan åstadkommas utan uppdrag inom fiskeriområdet upp till volymen 25 personår per år erhålls följande kalkylsammanställning:

	15	20	25
Summa uppdragskostnader (tkr)	3 780	5 040	6 300
Omkostnader (tkr)	955	955	955
Summa rörelsekostnader (tkr)	4 735	5 995	7 255
Avkastning 11 %	521	659	798
Nödvändig bruttointäkt (tkr)	5 256	6 654	8 053
Bruttopris per tim vid 1 500 debiterbara tim./ personår (kr.)	234	222	215
Motsvarande pris/personvecka (kr.)	9 360	8 880	8 600



Prisläget i både denna och föregående kalkyl är något lägre än medelpriserna för motsvarande tjänster på den svenska konsultmarknaden. Detta beror främst på att företaget med den skisserade konstruktionen får en högre andel debiterbar tid än som är möjlig för konsultföretag med uteslutande egen fast personal.

### 7.6 Resultatkalkyl samt betalningsflöde år 1

De första årens uppdragsverksamhet baseras på projekt som övertas, främst på biståndsområdet. Det innebär att kalkylen har en intäktssida redan från starten. Ändå kan rekrytering av företagsledande personal ske successivt och omkostnaderna hållas nere i initialskedet, vilket ger mycket goda ekonomiska resultat. Konsekvensen av en långsam uppbyggnad är främst att exponerings- och försäljningsarbete avseende utländska kunder in spe kommer igång senare. Därmed kan man räkna med att beroendet av order från SIDA eller andra svenska mellanhänder utsträcks längre i tiden. Vi tar här inte ställning till hur de första årens överskott skall disponeras men visar på möjligheten att på bekostnad av en del av vinsten starta försäljningsarbete m.m. på ett tidigt stadium.

Kalkylsammanställningarna i föregående avsnitt redovisar den bruttointäkt totalt samt per persontimme resp. personvecka som krävs med gjorda antaganden. Därmed föreslås inte att företagets prispolitik skall relateras enbart till dess egen kostnadssituation. Prisnivån betingas lika mycket av marknaden. Om företaget väljer att påskynda eller reducera t.ex. ackvisitionsarbete och därmed ökar resp. minskar omkostnaderna, kan detta inte innebära att prisnivån skall följa med kostnadernas storlek.

Vi utgår i de fortsatta beräkningarna från att genomsnittspriset för år 1 och 2 är 250 kr. per tim., uttryckt i 1980 års penningvärde. Volymen uppdragsverksamhet antas år 1 vara 10 personår.

#### 7.6.1 Resultatkalkyl år 1

För år 1 redovisas i det följande fyra alternativ numrerade som framgår i nedanstående fyrfältstabell:

	Inkl. fiske	Exkl. fiske
Full omkostnadsvolym	1	2
Successiv uppbyggnad	3	4



## Följande omkostnader beräknas (tkr):

	Alt. 1 <sup>a</sup>	2 <sup>b</sup>	3 <sup>c</sup>	4 <sup>d</sup>
Företagsledning, personkostnader	530	400	265	135
Löpande administration personkostnader och arbetshjälp	255	205	200	150
Lokalkostnader	75	60	75	60
Telefon, telex, porto	30	25	20	15
Försäljningsomkostnader	200	150	100	50
Arvoden	100	100	100	100
Övriga omkostnader	15	15	10	10
<b>Summa</b>	<b>1 205</b>	<b>955</b>	<b>770</b>	<b>520</b>

<sup>a</sup> Tidigare specifikation.

<sup>b</sup> 3 pers i företagsledningen, 1 sekr, en ort.

<sup>c</sup> 2 pers i företagsledningen, 11/2 sekr, 2 orter.

<sup>d</sup> 1 pers i företagsledningen, 1 sekr, en ort.

Med angivna förutsättningar erhålls följande kalkylsammanställning för år 1 (tkr):

	Alt. 1	2	3	4
<b>Uppdragskostnader</b>				
– personkostnader	2 400	2 400	2 400	2 400
– omkostnader i uppdrag	120	120	120	120
<b>Summa uppdragskostnader</b>	<b>2 520</b>	<b>2 520</b>	<b>2 520</b>	<b>2 520</b>
<b>Omkostnader</b>	<b>1 205</b>	<b>955</b>	<b>770</b>	<b>520</b>
<b>Summa rörelsekostnader</b>	<b>3 725</b>	<b>3 475</b>	<b>3 290</b>	<b>3 040</b>
Avkastningskrav 11 %	410	382	362	334
<b>Nödvändig bruttointäkt</b>	<b>4 135</b>	<b>3 857</b>	<b>3 652</b>	<b>3 374</b>
Bruttointäkt vid 15 000 debiterbara timmar à 250 kr	3 750	3 750	3 750	3 750
Resultat jämfört med avkastningskrav	./385	./107	+98	+376
Resultat i resultaträkning (= antaget inbetalningsöverskott)	+25	+275	+460	+710

## 7.6.2 Betalningsflöde år 1 – all leverans till utländska kunder

Kapitalets medelbindningstid antas uppgå till 6 månader, vilket medför ett kapitalbehov motsvarande halva årsomsättningen (tkr).

	Alt. 1	2	3	4
<b>Genomsnittligt kapitalbehov</b>				
– i uppdrag (3750: 2 – vinstandel 10 %)	1 690	1 690	1 690	1 690
– för anläggningstillgångar	150	120	110	80
<b>Summa</b>	<b>1 840</b>	<b>1 810</b>	<b>1 800</b>	<b>1 770</b>
Avgår: inbetalningsöverskott	25	275	460	710
<b>Kapitalbehov vid årets slut</b>	<b>+1 815</b>	<b>+1 535</b>	<b>+1 340</b>	<b>+1 060</b>



### 7.6.3 Betalningsflöde år 1 – all leverans till kunder i Sverige

I detta fall beräknas kapitalet vara bundet i genomsnitt 2 månader (tkr).

	Alt. 1	2	3	4
Kapitalbehov				
– i uppdrag (3750: 6 – vinstandel 10 %)	560	560	560	560
– för anläggningstillgångar	150	120	110	80
Summa	710	680	670	640
Avgår: inbetalningsöverskott	25	275	460	710
Kapitalbehov vid årets slut	+685	+405	+210	./70

### 7.7 Resultatkalkyl samt betalningsflöde år 2

För år 2 antas 15 personårs leveransvolym = minsta alternativet enligt kalkylen för full omkostnadsvolym. Därför presenteras för år 2 endast alternativen 1 och 2 enligt tabellen i avsnitt 7.6.1. Med tillämpning av samma beräkningssätt som för år 1 erhålls följande (tkr).

#### 7.7.1 Resultatkalkyl år 2

	Alt. 1	2
Nödvändig bruttointäkt	5 535	5 256
Bruttointäkt vid 22 500 debiterbara tim. à 250 kr.	5 625	5 625
Resultat jämfört med avkastningskrav	+90	+369
Resultat i resultaträkning	+640	+890

#### 7.7.2 Betalningsflöde år 2 – all leverans till utländska kunder

Alternativen 1 och 3 resp. 2 och 4 skiljer sig bara åt vad det gäller inbetalningsöverskott år 1 (tkr).

	Alt. 1	2	3	4
Kapitalbehov				
– i uppdrag (5625: 2 – vinstandel 10 %)	2 530	2 530	2 530	2 530
– för anläggningstillgångar	20	20	60	60
Avgår				
– inbetalningsöverskott år 1	25	275	460	710
– inbetalningsöverskott år 2	640	890	640	890
Kapitalbehov vid slutet av år 2	+1 885	+1 385	+1 490	+990

#### 7.7.2 Betalningsflöde år 2 – all leverans till kunder i Sverige

På samma sätt som för år 1 beräknas medelbindningstiden till 2 månader (tkr).



	Alt. 1	2	3	4
Kapitalbehov				
– i uppdrag (5625: 6 – vinstandel 10%)	845	845	845	845
– för anläggningstillgångar	20	20	60	60
Avgår				
– inbetalningsöverskott år 1	25	275	460	710
– inbetalningsöverskott år 2	640	890	640	890
Kapitalbehov vid slutet av år 2	+200	./300	./195	./695

### 7.8 Slutsatser beträffande ekonomin

Om företaget får överta en uppdragsvolym motsvarande 10 personår första året och 15 personår andra året utan egentliga försäljningsansträngningar, kan företagsledningen byggas upp successivt med utgångspunkt från en vd och en sekreterare. De vinster och betalningsöverskott som därvid uppstår blir större i förhållande till omsättningen än företaget kan räkna med påföljande år. Överskotten bör därför användas för konsolidering.

Det finns skäl att rekommendera en successiv uppbyggnad trots att resultatet ger utrymme för en snabb expansion. Det ger god tid att installera administrativa rutiner och framför allt att rekrytera personal och etablera kontakter med resursbasen. Beroende på om fiskefrågorna kan tas med i sortimentet eller inte bör alltså alternativ 3 eller 4 väljas för år 1.

Företagets kapitalbehov uppvisar märkbara skillnader beroende på om leverans sker till utländska kunder eller svenska kunder. Om aktiekapitalet sätts till 1 milj. kr. erhålls mycket god soliditet (>50%) även i det mest kapitalkrävande alternativet. Med den förväntade avkastningen förstärks företagets egenkapital och en god soliditet vidmakthålls. Det kapitalbehov som inte täcks av eget kapital och kortfristiga skulder bör anskaffas genom checkräkningskredit, vars limitbelopp avgörs av det valda expansionsalternativet.

## 8 Rekommendationer

Det konsultföretag vid diskuterat kännetecknas av att utbudet av tjänster innefattar allt kunnande inom den statliga lantbrukssektorn genom att företaget får tillgång till myndigheternas resurser. Företagets styrka är att som statligt organ kunna kombinera tjänster från flera myndigheter och discipliner och därvid utnyttja den bas av internationell erfarenhet som finns men som f.n. är splittrad. Företaget kan ta på sig ett långsiktigt professionellt, juridiskt och ekonomiskt ansvar för omfattande insatser utan att bygga upp en stor fast organisation.

Företagets primära marknad är stater som bygger upp sin lantbrukssektor. Avtal kan ingås direkt med dessa eller med t.ex. tillverknings- och konsultföretag.

En stor andel av investeringarna i lantbruksutveckling finansieras av biståndsmedel, varför nationella och multilaterala biståndsorgan blir viktiga beställare eller finansörer.



Svenskt statligt engagemang i lantbruksutveckling utomlands har hittills i huvudsak varit knutet till SIDA:s verksamhet. Den resursbas som därvid utvecklats bör nu tas i anspråk i ett vidare sammanhang. En effekt av detta blir att den för SIDA tillgängliga resursbasen ytterligare breddas och fördjupas.

SIDA och programländerna blir även fortsättningsvis resursbasens huvudsakliga internationella avsättningsområde och därmed företagets viktigaste kundkategori.

Den för företaget mest fördelaktiga starten är att det garanteras viss uppdragsvolym i t.ex. SIDA-finansierad verksamhet.

Projektgruppen har i första hand inriktat sitt arbete på att studera marknaden och konkurrensen samt den statliga resursbasens möjligheter att möta en internationell efterfrågan. Vi har däremot inte i detalj tagit ställning till verksamhetens organisatoriska utformning, t.ex. kopplingarna till lantbrukskooperationen.

Mot denna bakgrund lämnas följande rekommendationer

- Våra undersökningar av marknad, konkurrens och resursbas tyder på att ett företag med angiven inriktning har goda grundförutsättningar att bli framgångsrikt.
- Förutsättningarna för någon form av ramavtal med SIDA enligt vilket företaget garanteras viss uppdragsvolym bör undersökas. SIDA:s nuvarande samarbete med SLU, fiskeristyrelsen, m.fl. kan därvid påverkas, t.ex. genom att avtalad konsultverksamhet överförs till företaget. Överläggningar bör därför hållas med samtliga dessa parter.
- De indikationer som erhållits visar att prisnivåerna enligt avsnitt 7 är någorlunda konkurrenskraftiga. Ytterligare undersökningar bör emellertid göras efter det att överläggningarna med intressenterna har genomförts.
- Om prisundersökningarna ger positivt besked och en uppdragsvolym motsvarande ca 10 personår erhålls redan från början, kan bolaget bildas. Projektgruppen föreslår en successiv uppbyggnad av organisationen enligt avsnitt 7.8.  
Uppdragen bemannas till allra största delen av inhyrd personal som kontrakteras på projektbasis.
- Ägandet bör inte knytas till en myndighet utan utövas på departementsnivå.
- I bolagsstyrelsen bör jordbruksdepartementet samt två eller tre av de större myndigheterna i resursbasen vara representerade. Därutöver bör kommersiell sakkunskap vara representerad i styrelsen, exempelvis från svenska exportföretag med verksamhet på samma marknader som bolaget satsar på.
- Sortimentet omfattar i princip allt kunnande som representeras av förvaltningsmyndigheter och andra statliga organ. Detta är för vitt och heterogent för att lätt exponeras i presentationsmaterial m.m. Arbetet med en *exponeringsplan* bör inledas så snart beslut om bolagsbildning fattats. Exponeringsplanen bör baseras på specifika, identifierade behov i några intressanta marknader och presentera företagets resurser.
- Relationerna mellan konsultföretaget och myndigheterna i resursbasen bör regleras i separata avtal och kännetecknas av att



- företaget är den statliga lantbrukssektorns instrument för att föra ut det kunnande som finns inom statsförvaltningen till marknaden
- myndighetens insatser i varje uppdrag specificeras vad avser direkta personalinsatser utomlands och eventuellt stöd i samband med dessa från hemmaorganisationen
- myndigheterna förutsätts tillhandahålla personal genom tjänstledigheter
- ekonomisk ersättning från företaget till myndigheten avtalas mellan parterna
- myndigheterna inte i eget namn bör sälja konsulttjänster i projekt utomlands, medan sådana uppgifter som faller inom ramen för myndigheternas instruktioner givetvis utförs i eget namn.



## Bilaga 4 Export av tjänster till sektorn mindre och medelstor industri från statliga organ och konsultföretag <sup>1</sup>

Rapport 1980-01-28 från konsultexportutredningens projektgrupp för mindreindustrin<sup>2</sup>

### 1 Bakgrund

I många utvecklingsländer görs stora ansträngningar för att utveckla industrisektorn. Samtidigt finns i Sverige ett småindustrikunnande som har gott internationellt rykte. De kombinationer av speciella krediter, bidrag och rådgivningsverksamhet som finns väcker intresse hos utländska delegationer som besöker Sverige. Initierade bedömare förutser att efterfrågan på svenskt kunnande inom detta område kommer att öka. Ett relativt stort antal institutioner som i Sverige arbetar med frågor som rör mindre och medelstora företag är statliga eller huvudsakligen statsstödda. Dessa organ saknar i dag former för att tillmötesgå en internationell efterfrågan. Mot den bakgrunden är det motiverat att närmare undersöka förutsättningarna för en planmässigt utlandsförsäljning av tjänster inom småindustriområdet.

#### 1.1 Motiven

##### 1.1.1 Samverkans effekter

Det finns en efterfrågan i u-länderna på konsultinsatser inom sektorn mindre och medelstor industri. Delmarknaderna är dock var och en för små för att motivera enstaka institutioner, konsulter och industriföretag att själva systematiskt marknadsföra tjänster inom denna sektor. Genom att samordna insatserna kan kostnaderna fördelas på en större uppdragsvolym. Det finns hos svenska konsulter ett latent intresse för kortare utlandsuppdrag som ett stimulerande komplement till den ordinarie verksamheten. Detta intresse kan aktiveras genom en etablerad samverkan.

##### 1.1.2 Vägrydjareffekter

Den upparbetade marknaden i u-länder för konsulttjänster inom området mindre och medelstor industri är relativt begränsad i dagsläget, liksom lönsamheten. Det viktigaste motivet för försäljning av tjänster inom detta

<sup>1</sup> Denna bilaga innehåller en något avkortad version av rapporten.

<sup>2</sup> I projektgruppen har ingått Rickard Bouveng, statens industriverk, Jan Engström och Hans Wettergren, SIDA, Stig Järlind och Erik Åberg, Utvecklingsfonden i Stockholms län, Anders Grettve, Roger W Larsson Konsultation AB, samt från konsultexportutredningens sekretariat Ingemar Skogö och Carl-Gustaf Svensson. Grettve har på konsultbasis svarat för samordningen av arbetet.



område är emellertid inte tjänsteexportens direkta lönsamhet. Det väsentligaste motivet ur samhällssynpunkt är de vägröjande effekterna, dvs. att konsultinsatserna kan främja efterföljande export från svensk tillverkningsindustri. Konsulter som är verksamma som rådgivare till mindreföretagen i Sverige får möjligheter att lära känna förhållandena på fjärrmarknaderna. Dessa erfarenheter och nya kundkontakter kan utnyttjas i den exportservice som exempelvis utvecklingsfonderna ger företagen i länen. Om kontakter etableras med utvecklings- och branschinstitut, etc. liksom med företag, skapas ett naturligt underlag för fortlöpande export.

### 1.1.3 Andra indirekta effekter

Genom statlig export av tjänster till sektorn mindre och medelstor industri får svensk förvaltning, statsstödda organ och deras underkonsulter:

- kompetensutveckling, kommersiell erfarenhet och internationella utblickar;
- rekryteringsstimulans för vissa personalkategorier;
- möjligheter att genom utlandsuppdrag reglera sin kapacitet;
- återkopplingar till SIDA, Swedfund och utbildningsberedningen. Utnyttjande av t. ex. SIDA-personal för vissa uppdrag kan eventuellt ge svensk biståndsförvaltning stimulanser och impulser.

## 2 Marknaden

### 2.1 Uppdragstyper och tjänsteslag

#### 2.1.1 Företagstyper, definition av mindreindustrin

I Sverige har bl. a. utvecklingsfondernas stöd inriktats på företag med upp till 200 anställda inom industri och vissa servicenäringar. Jämförbara företag i u-länderna kan ha betydligt fler anställda (med lägre produktivitet). Mindreföretag i u-länder har i denna rapport ansetts vara:

- Tillverkningsföretag med 25–500 anställda och investeringar på mellan 0,1 och 5 milj. kr. Därmed utesluts enstaka hantverksprojekt och s.k. cottage industries, som ej ingår i större program.
- Vissa tjänsteproducerande företag med direkt anknäpning till mindreindustrin, typ konsultföretag. Turistindustrin har ej särskilt beaktats, ej heller handelsföretag.

#### 2.1.2 Tjänsteslag

Efterfrågan kan uppdelas i följande tjänsteslag:

##### Makroinriktade tjänster

- Förberedande studier och rådgivning för övergripande planering.
- Bransch- eller sektorstudier, eventuellt regionvis.



### Institutionsinriktade tjänster

- Uppbyggnad av utvecklingsorgan för bl. a. finansiering, rådgivning i teknik, ekonomi, utbildning, kontaktförmedling, marknadsföring, etc.
- Hjälp till utveckling av branschorgan för forskning och utveckling.

### Utbildningsinriktade tjänster

- Bransch- eller metodinriktade kurser, inkl. företagsbesök och praktik i industriländer. Speciella utbildningspaket för återkommande program med stipendiefonder och andra stödorgan som finansiärer. Föreläsare till internationella kurser och seminarier.

### Projektinriktade tjänster

- Förinvesterings- eller s. k. feasibility-studier för specifika investeringsprojekt eller investeringsprogram.
- Den viktiga kopplingen av förstudier till genomförandefasen kan ske bl. a. genom förmedling av systerindustrisamverkan mellan u-lands- och i-landsindustri.
- Planering, rådgivning för s. k. industrial estates ("industrihotell" eller industribyar med bl. a. utrustnings-, administrations- och marknadservice för småföretagare).
- Rekryteringstjänster för kontraktspersonal i nyckelfunktioner.

### Företagsledningsinriktade tjänster

- S. k. managementtjänster i form av problemdiagnoser ("trouble shooting") med lösningsförslag, uppföljningsassistans eller fortlöpande s. k. managementkontrakt. Förmedling av systerindustrisamverkan, vissa rekryteringstjänster.

### Institutionskonsultation för biståndsförvaltningar

- Uppdrag för organ som SIDA och utbildningsberedningen att fortlöpande bistå för rekrytering och på kontrakt för avgränsat förvaltningsansvar för vissa biståndsinsatser. (Sistnämnda förutsätter fast etablerad organisation.)

## 2.2 Marknadspotential

### 2.2.1 Prioritering av sektorn mindre och medelstor industri

Sektorn är prioriterad av många u-länder. Uppenbara motiv är ökad sysselsättning, lokalmarknadsinriktning, regionalisering, decentralisering samt aktivering av hantverkstradition och lokala entreprenörer. Mindreindustrins tillväxt har dock varit lägre än policydeklarationerna antyder.

Storskaliga projekt ger snabbare utslag i nationalräkenskaperna och sannolikt mer prestige. Varken u-ländernas administratörer eller i-ländernas privata och offentliga samarbetspartners har djupgående erfarenheter av att främja mindre företag i en decentraliserad utveckling i u-land.

Den faktiska investeringsvolymen för mindreindustrin är även i länder med progressiv inriktning på sysselsättning och decentralisering oftast en bråkdel av totalinvesteringarna. Detsamma gäller de internationella bi-



ståndsfinansiärernas fördelning av industristödet.

Den alltmer akuta sysselsättningssituationen gör dock att mindreindustrin blir allt nödvändigare.

### 2.2.2 Kundkategorier, kanaler

U-ländernas efterfrågan på industriutvecklingstjänster via svenska handelsrepresentanter etc. gäller oftast större industriprojekt. Deras efterfrågan för mindreindustrin kommer ofta från inhemska utvecklingsorgan och kanaliseras främst genom internationella biståndsorgan. De enskilda mindre företagens direkta efterfrågan når sällan utanför lokalmarknaden. Erfarenheter visar att efterfrågan via Sveriges handelsrepresentationer och ambassader i u-länder mött visst intresse från svenska branschförbund men sällan följts av aktivt offert- eller akquisitionarbete. B. a. saknas naturliga kanaler för tjänsteexport på fjärrmarknaderna.

Svenska konsulter uppdrag med anknytning till mindreindustrin utomlands har oftast gällt u-landsuppdrag i projekt som direkt eller indirekt finansierats med biståndsmedel.

Statliga myndigheter har undantagsvis anlåtts vid sidan av SIDA:s etablerade s. k. institutionssamarbete med Utvecklingsfonden i Stockholms län. Detta har direkt inriktning på mindre och medelstor u-landsindustri.

### 2.2.3 SIDA

Det bilaterala biståndet är den största och praktiskt mest tillgängliga delmarknaden för småindustriuppdrag. Ökningen har varit snabb sedan mitten av 70-talet. Det beror på stark prioritering och ökad efterfrågan, framför allt från fem av SIDA:s programländer.

Tanzania är största enskilda mottagare av småindustristöd, följt av Kenya, Guinea-Bissau, Botswana och Swaziland. Även i Moçambique och Etiopien har genomförts projekt med anknytning till mindreindustrin. Insatser i andra av SIDA:s programländer, bl. a. Bangladesh, har övervägts men ännu ej inletts i nämnvärd omfattning.

SIDA:s utbetalningar till konsultinsatser för mindreindustrin från olika anslag uppgick budgetåret 1978/79 till ca 2,2 milj. kr. Till detta bör läggas att vissa u-landsinstitutioner på egen hand, men med utnyttjande av svenska biståndsmedel, upphandlade tjänster för 0,6–0,8 milj. kr. De SIDA-finansierade uppdragen med anknytning till mindreindustrin uppgick 1978/79 därmed totalt till ca 3 milj. kr., motsvarande 12–14 manår. Upphandlingen skedde nästan undantagslöst i Sverige.

Cirka hälften av SIDA:s upphandling sker inom ramavtal med s. k. institutionskonsulter. Utvecklingsfonden i Stockholms län har levererat ca ett manår för korttidstjänster för bl. a. planerings- och institutionsstöd samt för inventering av svenska företag med intresse för s. k. systerindustrisamverkan. Två privata konsultföretag har tillsammans levererat tre–fem manår per år för mera projektinriktade uppdrag. Mest etablerat är Forsheda Idéutveckling AB som förmedlar systerindustrikontrakt.

SIDA:s resterande direkta upphandling av korttidsuppdrag har avsett ett

brett register av sektorstudier, institutionsanknuten rådgivning samt bransch- eller projektstudier. Inemot trettio uppdrag per år har fördelats på konsultföretag och individuella experter.

Det är fullt möjligt att den samlade uppdragsvolymen vid SIDA för småindustriutveckling kommer att växa från den nuvarande årsvolymen om 12–14 manår till ca 30 manår före 1980-talets mitt. SIDA beräknar nämligen en fortsatt tillväxt med 20–25 % årligen av småindustristödet, dock med reservation för policyförändringar beträffande enskilda programländer. Arvodsnivån ligger genomsnittligt något under den marknadsmässiga för uppdrag i Sverige. Det låga genomsnittet om 6 000–7 000 kr. per vecka (1979) beror bl. a. på att nära hälften av upphandlingen har skett inom ramen för avrops- eller ramavtal.

SIDA har en strävan att utveckla den svenska resursbasen på mindreindustriområdet så att den förbereds och blir mer lättillgänglig för biståndsinsatser. Projektgruppens uppdrag överensstämmer på väsentliga punkter med dessa ambitioner. SIDA har därför på olika sätt bidragit till projektet.

#### 2.2.4 Utbildningsberedningen

Den del av utbildningsberedningens verksamhet som är av särskilt intresse i detta sammanhang är de kurspaket och utbildningsprogram som anordnas på initiativ av beredningen. Ett 15-tal årligen återkommande 8–14-veckorskurser i Sverige planeras avseende bl. a. kvalitetskontroll, pappersteknik, elteknik och underhåll. Urvalet avgörs av efterfrågan men också av svenska företags och organisationers intresse och kapacitet att utveckla lämpliga kurspaket.

På statlig sida bör finnas möjligheter att bl. a. i samarbete mellan SIFU och olika branschorganisationer och företag utveckla kursprogram för mindreindustrin. Som exempel kan anföras:

- Kurspaket som vänder sig till den träbearbetande industrin.
- Kurspaket inom metallbearbetning, t. ex. med legoinriktning.
- Kurspaket inom företagsledning, finansiell planering, och produktionsplanering, etc.

Vidare bör utbildningsberedningen vid sidan av Swedfund vara en intressant kanal både för förmedling av förfrågningar och som finansär av vissa förstudier m. m., i de fall de har anknytning till mindreindustrin.

#### 2.2.5 Swedfund

Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund) skall främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länder. Verksamheten är inriktad på medelstora och större projekt – tumregelmässigt bör projekten ej understiga ca tre milj. kr. totalinvestering. S. k. institutionsfinansiering via lokala eller regionala finansieringsinstitut har dock övervägts av fonden; detta skulle ge möjligheter att "delegera" finansieringsadministrationen på flera mindre projekt.

Swedfunds ledning har i princip deklarerat intresse av att främja tillkomsten av en statsstödd konsultorganisation för tjänster för utveckling av



u-landsbaserad mindre och medelstor industri. Det ramavtal som ingicks i slutet av 1979 mellan Swedfund och Utvecklingsfonden i Stockholms län är det första konkreta uttrycket för detta intresse. Swedfunds roll som köpare av statliga konsulttjänster inom området mindreindustri kommer inom överskådlig tid att förbli liten och uppgå till högst 0,5–1 manår.

Swedfund är trots detta en intressant kund med hänsyn till att det är relativt lätt att genom fonden erhålla vissa referensuppdrag och kontakter som kan föra till andra uppdragsgivare.

### 2.2.6 Internationella organ för tekniskt bistånd

Andra länders direkta bistånd är ofta bundet. FN-organens bistånd är dock en potentiell marknad för konsulttjänster. Inom industrisektorn är FN:s organisation för industriell utveckling (UNIDO) med säte i Wien viktigast. Även organ som FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) i Rom samt internationella arbetsorganisationen (ILO), FN:s organisation för handel och utveckling (UNCTAD) och UNCTAD:s och GATT:s gemensamma organ för tekniskt bistånd till främjande av u-ländernas export (ITC) med säte i Genève har bistånd med anknytning till sektorn mindre och medelstor industri.

Tjänster från konsultföretag upphandlas mest av UNIDO. Övriga FN-organ anlitar i huvudsak individuella experter till för svenskar oftast icke kommersiella arvoden.

UNIDO upphandlar årligen tjänster från konsultföretag för ca 30 milj. kr. Den svenska andelen 1978 var endast 0,7% – en bråkdel av de svenska bidragen till FN:s utvecklingsprogram (UNDP), den viktigaste finansieringskällan för FN-organens tekniska bistånd.

UNIDO disponerar även vissa egna fonder, vilket underlättar marknadsanpassad taxesättning för konsulter. Insatserna för utpräglad småindustri har mest gällt institutionsuppbyggnad. Många UNIDO-projekt kan dock kategoriseras som gällande mindre och medelstora företag.

Både UNIDO:s sedvanliga expertkontrakt (1–2 år) och korttidsinsatser genom konsulter täcker hela registret av tjänster – från planering, branschöversikter via institutionsuppbyggnad och utbildning till projektinriktade s. k. feasibility studies. Särskilda arrangemang finns för korttidsinsatser och problemlösning i existerande företag.

Orsakerna till svenska konsulterers låga andel av UNIDO:s upphandling är flera. Svårigheterna kan lättast överkommas om inarbetningskostnaderna kan fördelas på flera konsulter i organiserad samverkan. En svensk statlig konsultsamverkan – såsom den föreslagna försöksverksamheten – kan som fullt rimlig ambitionsnivå ha 10–15 årligen återkommande UNIDO-uppdrag till ett sammanlagt belopp om 1–2 milj. kr. Detta bekräftar av UNIDO och handelssekreterarkontoret i Wien.

Inom en organiserad samverkan bör även ett vanligt svenskt handikapp – svag språklig presentation av i övrigt professionellt utförda uppdrag – lättare kunna lösas.

UNIDO är en första naturlig delmarknad för den föreslagna försöksverksamhetens gradvisa inriktning av utbudet utanför de direkt svenskfinsierade uppdragen via SIDA m. fl.



ILO:s traditionella inriktning är arbetslagstiftning, arbetsmarknads- och miljöfrågor. Det tekniska biståndet avser forskning, utbildning, modellagstiftning samt konferenser. Knappt 1/4 av ILO:s tekniska bistånd avser numera insatser med anknytning till mindreföretag. Externa experter engageras på sedvanliga 1–2 årskontrakt och i form av korttidsuppdrag. Kontrakt med konsultföretag är i det närmaste försumbara – de uppgår till ca 2 milj. kr. årligen, spridda på medlemsländerna. ILO:s Training Department och Sectoral Department sköter småföretagsinriktat bistånd. Deras forskning och metodutveckling kan gälla t. ex. integrerade stödformer för småindustri. ILO stöder nationella och regionala centra för yrkes-, ledarutbildning, företagservice, etc. Kurs- och seminarieverksamheten är en möjlig kontaktyta för konsulter.

Sveriges andel av ILO:s utrustnings- och tjänsteupphandling är avsevärt lägre än Sveriges andel av UNDP:s finansiering. Inom ILO:s årliga ram för tekniskt bistånd – ca 35 milj. US dollar plus utrustning ca 15 milj. US dollar – har svenska företag erhållit konsultkontrakt enbart med anknytning till SIDA:s s. k. multibi-bidrag till ILO. Drygt hundratalet svenskar, inriktade på ledar- och yrkesutbildning, Kooperation, m. m., finns i ILO:s expertregister. Av 32 som haft uppdrag, har endast en handfull haft korttidsjänster.

ILO-ledningen anger att ökade multibi-bidrag för speciella program är den mest realistiska vägen att generera ökad tjänsteexport från Sverige. En sådan ökad bindning av FN-bidragen är dock en biståndspolitisk fråga.

ILO:s återhållsamma politik beträffande konsultkontraktering gör organisationen ointressant för direkt uppdragsackvisition. Däremot är det värdefullt om svenskar engagerar sig i ILO:s tekniska bistånd som enskilda experter, eftersom det ger viss marknadskontakt med ILO och med de u-länder ILO samarbetar med.

### 2.2.7 Världsbanksgruppen

Sedan 1975 har Världsbanken på försök ökat långivningen till småföretagssektorn som nu tar emot knappt en fjärdedel av långivningen till industri-sektorn. Man har prövat att kanalisera insatserna genom småindustriinstitut eller småindustriprogram i u-länder. Programmen har integrerats med stödformer såsom rådgivning, rörelsefinansiering utanför det ordinarie bankväsendet samt utbildningsprogram.

Policyförändringen mot ökat småindustristöd har motiverats av sysselsättningsskäl. Flera svårigheter, inkl. brist på lämpliga rådgivare och konsulter, gör dock att småindustristödet riskerar att stagnera eller rentav dras ned.

Bankens egen totala upphandling av småindustrikonsulter var 1978 ca 0,5 milj. US dollar. Blandade erfarenheter av insatserna motiverar, enligt banken, inte fortsatt ökning. Informell förmedling av konsulter till bl. a. nationella utvecklingsbanker förekommer med en något större uppskattad total uppdragsvolym.

Konkurrensen uppges vara tämligen hård. Svenska konsulter anses förhållandevis dyra. Höga krav på språk i rapporter har medfört att mer än 70 % av uppdragen givits till konsulter från engelskspråkiga länder.



Världsbanksorganen är alltså en marknad av begränsat intresse för svenska statliga tjänster. Konkurrensförhållandena gör att delmarknaden kan bearbetas först efter ett uppbyggnadsskede. Detsamma gäller uppdrag för SIDA-stödda nationella utvecklingsbanker som ofta även har krediter från Världsbanken/IDA.

### 2.2.8 Regionala Utvecklingsbanker

Liksom Världsbanksgruppens har de regionala utvecklingsbankernas finansiering till mindreindustrin kanaliserats främst via nationella utvecklingsbanker o. d.

Arbetsgruppen har ej specialstuderat upphandlingen via regionalbankerna. Följande allmänna information ger viss ledning.

#### *Asian Development Bank (AsDB)*

Den samlade konsultupphandlingen är ca 500 milj. kr. per år med dominans för tekniska konsulter. Integrerad landsbygdsutveckling och därmed viss småindustri kan väntas få ökat framtida utrymme.

Bankens upphandlingsbestämmelser förefaller vara sådana att marknadsföring av konsulttjänster för mindre och medelstora industriprojekt främst kan ske mot medlemsländernas nationella institut, men med banken som kontaktlänk, bl. a. via dess konsult- och expertregister.

#### *African Development Bank (ADB)*

Industrin kommer först på fjärde eller femte plats i bankens utlåning. Mindreindustrin kan eventuellt få ökat utrymme i och med en beslutad ökning av stödet till integrerad landsbygdsutveckling, som avses svara för 1/3 av den framtida utlåningen.

#### *East African Development Bank (EADB)*

Verksamheten har hämmats av politiska konflikter mellan medlemmarna Kenya, Tanzania och Uganda men har tidigare haft relativt stor andel medelstora och större industriprojekt. Anknytningen till bl. a. Tanzania och Kenya som är viktiga programländer för SIDA motiverar kontakt.

#### *Inter-American Development Bank (IDB)*

Uppgifter om småindustristödet till latinamerikanska länder har ej inhämtats. Allmänt bör registrering i alla regionalbankers konsultregister eftersträvas för informell auktorisation på delmarknaderna.

## 2.3 Konkurrensbild

### 2.3.1 Konkurrens från svenska företag

Den diskuterade verksamheten får direkt konkurrens från högst 2-3 företag som f. n. har en stor andel av SIDA-upphandlingen. En viss samverkan

för att ge den nya verksamheten basvolym är dock till ömsesidiga fördelar, såsom breddad kontaktyta för andra marknader.

I övrigt är den svenska konkurrensen obetydlig.

### 2.3.2 Internationell konkurrens

Gapet mellan Sveriges höga kostnader och konsultarvoden och andra länders har minskat under de senaste åren enligt en färsk sammanställning som gjorts av Svenska Organisations Konsulters Förening (SOK).

I andra länder förekommer statlig subventionering av konsulttjänster för exportfrämjande syften främst för tekniska tjänster i större projekt. För mindreindustrin spelar sannolikt organiserade subventioner mindre roll i den internationella konkurrensen.

## 3 Den svenska resursbasen för tjänster till mindreindustrin

### 3.1 Statliga och statsfinansierade sektorn

#### 3.1.1 Statens industriverk

Statens industriverks (SIND) tre huvudområden är industri, mineraler och energi. Industrifrågorna handlägs inom tre olika enheter:

- Planerings- och utredningsbyrån utför allmänna industripolitiska utredningar rörande bl. a. den mindre och medelstora industrin, branschutredningar samt långtidsprognoser om utvecklingen inom industrin. Drygt 30 egna handläggare anlitar även externkonsulter från bl. a. högskolor, branschorgan och enskilda konsultföretag.
- Industriavdelningen handlägger flertalet av de industripolitiska stöd- och utvecklingsinsatserna. Verksamheten kan delas upp i dels generella insatser för små och medelstora företag, dels insatser för speciella branscher. Åtgärderna omfattar företagsservice, inkl. viss planerings-, samordnings- och utvecklingsverksamhet inom utbildningsområdet, finansiellt företagsstöd samt branschprogram. Totalt har avdelningen ca 35 handläggare.

Industriavdelningen svarar tillsammans med planerings- och utredningsbyrån för en stor del av SIND:s upphandling av konsulttjänster, som totalt är inemot 10 milj. kr. årligen.

- SIFU – f. d. statens institut för företagsutveckling – sysslar med företagsinriktad fortbildning, främst till mindre och medelstora företag. SIFU har drygt 150 anställda i Stockholm och kontor i Borås, dit hela verksamheten flyttas 1982 enligt riksdagsbeslut. Man har nära samverkan med de regionala utvecklingsfonderna. Årligen ordnar SIFU ca 1 000 kurser över hela landet med i genomsnitt 20 deltagare. Kurserna täcker bl. a.
  - Ny lagstiftning och nya normer
  - Ny teknik och utveckling som ej täckts av skolutbildningen
  - Fortbildning på energiområdet
  - Kurser för hantverkare, inkl. mästarebrev.



För industriverket innebär medverkan i tjänsteexport (främst via tjänstledigheter) till fjärrmarknaderna vissa fördelar. För utredningsbyrån kan det vara värdefullt att personalen får möjligheter att arbeta utomlands: den får bättre grepp om den internationella marknaden, om förändringar i industristrukturen, m. m. SIND:s industriavdelning har i sin roll som samordnare av de regionala utvecklingsfondernas företagservice ett intresse av att följa och medverka i tjänsteexport till småindustri i u-länder.

SIND kan också bidra till tjänsteexporten genom sitt goda kontaktnät med svenska konsultföretag, ofta sådana med inriktning på mindre och medelstor industri.

### 3.1.2 De regionala utvecklingsfonderna

I samtliga 24 län finns sedan 1978 regionala utvecklingsfonder med ett brett register av statsstödd finansierings- och rådgivningsservice. Målgruppen omfattar 35 000 industriföretag med upp till 200 anställda. Numera ingår även tjänsteproducerande företag inom bl. a. handel, konsultverksamhet och turism (totalt ytterligare 65 000 företag). Utvecklingsfonderna representerar det mest omfattande kunnandet avseende små och medelstora industriföretag bland de statliga och statsfinansierade organen i landet.

Personalen har ökat kraftigt sedan fonderna 1978 ombildades till stiftelser med utökade arbetsuppgifter. Våren 1979 hade fonderna 55 chefs-tjänstemän samt 290 konsulter inom teknik, ekonomi, marknadsföring. På chefsnivå och bland många av konsulterna finns lång erfarenhet av inhemsk utveckling inom småindustri och i några fall av internationellt arbete på området.

Av stort intresse är även utvecklingsfondernas "kontaktgrossistfunktion". Ett omfattande nät av kontakter med institutioner, branschorgan, forskningsinstitut och konsulter, regionalt och på riksplanet, upprätthålls i samarbete med SIND. Syftet är att förmedla mera långsiktigt eller specialiserat stöd för klientföretagen efter inledande korttidsassistans från fonderna. Denna förmedlingskompetens ger fonderna möjlighet att mobilisera kvalificerad expertis för mycket breda register av uppdrag. Bredd och djup, t. ex. beträffande branschkunande är, förutom fondernas speciella förutsättningar att bidra med rådgivning till institutionsuppbyggnad, en möjlig marknadsprofilering i den föreslagna försöksverksamheten.

Utvecklingsfonderna har bedömts vara den viktigaste potentiella resursbasen och kanalen för förmedlade korttidsuppdrag. Därför genomförde projektgruppen under hösten 1979 en enkät för att utröna ledningarnas och personalens intresse av att medverka i organiserad tjänsteexport. 19 av 24 fonder besvarade enkäten. Av svaren framgår bl. a. att

- 5 fonder har lämnat tjänstledighet för bl. a. SIDA-arbete.
- konsulterna vid 13 fonder var intresserade att medverka i uppdrag.

### 3.1.3 Övriga statliga och statsstödda organ

Vid sidan av de beskrivna organisationerna finns bl. a. högskolor, forskningsinriktade organ och olika finansierings- och regionalpolitiska institut, som alla har personal med kompetenser som kan underkontrakteras i



korttidsuppdrag. Arbetsgruppen har inte närmare kartlagt intresset för medverkan genom tjänstledigheter, etc. Den föreslagna försöksverksamheten ger säkrare bedömningar. Noteras bör dock att både anställda och organisationer emellanåt har anlitats av SIDA som experter och konsulter.

Bland finansieringsinstituterna kan nämnas Investeringsbanken, Företagskredit AB, Industrikredit AB, Företagskapital AB och SVETAB. Alla samverkar på olika sätt med de regionala utvecklingsfonderna.

Regionalpolitiska organ som Norrlandsfonden, Industriellt utvecklingscentrum (IUC), AMS och länsstyrelsernas plan- och arbetsmarknadsenheter har också anställda med intressant kompetens för mindreindustrin.

Även styrelsen för teknisk utveckling (STU) har expertis som bl. a. arbetar i organiserad samverkan med utvecklingsfonderna för FoU-stöd till mindreföretagen. STU samarbetar också med SIDA och Beredningen för u-landsforskning (SAREC) för utveckling av u-landsanpassad teknologi.

För ovanstående institutioner gäller att försöksverksamheten och konkreta uppdrag bäst kan ge parterna underlag för prövning av formerna för eventuell organiserad samverkan.

### 3.1.4 Restriktioner

En fortlöpande internationell konsultverksamhet av den typ som här diskuteras förutsätter att vissa individer återkommande kan frigöras och lånas ut för uppdrag. Organen i den statliga och statsfinansierade sektorn kan därmed inte fritt använda korttidsuppdrag för t. ex. kapacitetsutjämning. Verksamheten kan förutsätta visst organiserat ersättsystem. Exemplet med s. k. institutionskontrakt mellan Utvecklingsfonden i Stockholms län och SIDA bör dock ha givit erfarenheter till nytta för den föreslagna försöksverksamheten. Arvodensnivåerna bör också kunna hållas på sådan nivå att vissa begränsade incitament för kapacitetsanpassning ges. Vidare bör noteras att den förutsedda uppdragsvolymen inom överskådlig tid knappast bör medföra någon svårare belastning för de medverkande institutionerna.

## 3.2 *Privata sektorn*

### 3.2.1 Samverkan för breddat sortiment

Arbetsgruppen har förutsatt att de statliga stödorganens normala arbetsätt – som inkluderar samverkan med experter från industrin och dess organisationer samt konsultföretag – även skall tillämpas i den föreslagna försöksverksamheten. Tjänstesortimentet blir annars alltför begränsat. Ensidig inriktning på makroplanering och organisation av serviceinstitutioner utan förankring i bl. a. praktiska driftsfrågor är varken praktiskt eller marknadsmässigt möjligt.



### 3.2.2 Effekter av samverkan

Det bör noteras att en försöks- och uppbyggnadsfas förutsätter en tidig basvolym. Genom enkla kontraktsarrangemang bör vissa redan pågående uppdrag för bl. a. SIDA och vissa internationella organ kunna inlemmas i försöksverksamheten. Förutom institutionskontrakten mellan SIDA och Utvecklingsfonden i Stockholms län kan vissa privata företags återkommande uppdrag komma i fråga. 2–3 företag har f. n. inemot hälften av SIDA:s direkta upphandling. Motivet för dessa att sälja sina tjänster inom ramen för försöksverksamheten bör vara att de då hjälper till att bygga upp en ny kanal som kan leda till framtida egna uppdrag på andra delmarknader, inkl. sådana där statlig eller officiell prägel är en konkurrensfördel.

### 3.2.3 Konsulternas motiv för sporadiska uppdrag

På motsvarande sätt kan flera svenska organisations- och småföretagskonsulter engageras. Många har genom egen u-landstjänst eller sporadiska uppdrag kunnande om och kontakter med biståndsorgan och u-landsmarknader. De har ofta ett personligt intresse av sådana uppdrag. Men de stora kostnaderna och den bristande lönsamheten i egenackvirerande uppdrag har ibland avhållit dem från att upprätthålla en kompletterande uppdragsvolym i u-länder vid sidan av ordinarie verksamhet. Genom en organiserad samverkan mellan statliga organ och privata konsulter bortfaller dock till stor del dessa problem. Bl. a. SOK-företagen kan därför förväntas ha intresse att stödja försöksverksamheten.

Inom konsultvärlden förekommer anvisnings- och incitamentprovisioner. En test av privata konsulters intresse av att bidra till viss konsolidering av försöksverksamheten kan erhållas genom förhandlingar om sådana provisioner i försöksverksamhetens inledningskede.

### 3.2.4 Mindreindustrins motiv

Expertis från privata företag kan underkontrakteras för eventuellt Sverige-baserad utbildning, praktikförmedling, o. d. Företagen kan också kontrakteras långsiktigt för systerindustrisamverkan. Privatföretagens motiv kan vara kapacitetsutjämning (främst i medelstora företag) och utsikter till återkommande komponentleveranser till partnerföretag i u-länder. Noteras bör dock att de hittillsvarande systerindustrikontrakten ofta tillkommit med betydande finansiellt stöd från SIDA, främst via Tanzanias småindustriorganisation.

### 3.2.5 Exemplet Expolaris och CTI

Expolaris är en sammanslutning av 170 företag, konsulter och organisationer, inkl. landstinget och kommuner, i Västerbottens län. Landstinget och kommunerna bidrar till ca halva budgeten. Verksamheten är inriktad på marknads- och exportsamverkan för produkter och tjänster.

Expolaris har även försökt etablera försäljning av utbildningspaket m. m. via SIDA, UNIDO, m. fl. De begränsade resultaten hittills visar på svårigheten för en paraplyorganisation att definiera sin marknadsprofil.



CTI, Consultants for Trade and Industry, är ett konsortium av privata organisations-, marknads- och tekniska konsulter. CTI har erhållit uppdrag av bl. a. SIDA och vissa regionalbanker. Bl. a. har CTI rekryterat personal till ett statligt konsultföretag i Tanzania och utfört sektorstudier inom afrikanska länders farmaceutiska industri för African Development Bank.

#### 4 Samlad bedömning av förutsättningarna för tjänsteexport till mindreindustrin

Om man först studerar marknads- och konkurrensförhållandena kan vi konstatera att det varken är rimligt eller möjligt att uppskatta den totala internationella marknaden för konsulttjänster inom mindreindustriområdet. Stora praktiska begränsningar för länderval, m. m. följer av språk- och andra kommunikationshinder.

Behovet av kunskapsöverföring till mindreindustrin ökar i takt med växande undersysselsättning i u-ländernas lantbruk och i dess överbefolkade städer. Den effektiva efterfrågan kommer inom överskådlig tid att kanaliseras via biståndsorgan och utvecklingsinstitutioner. Undantag kan vara u-länder med speciella förutsättningar (de mest utvecklade, oljeländer eller sådana med viss anknytning till Sverige).

Med ledning av uppgifter från bl. a. SOK-företagen och SIDA kan svensk konsultexport till mindreindustrin i u-länderna i dagsläget grovt uppskattas till 25–30 manår. Den SIDA-finansierade delen utgör ca hälften av denna volym.

Potentialen beror inte minst på hur det svenska utbudet organiseras. En två-, tredubbling inom ca fem år synes fullt möjlig.

På utbudssidan är resurserna i Sverige splittrade. I den statliga och statsfinansierade sektorn finns främst SIND och de regionala utvecklingsfonderna. Vart och ett av dessa organ har begränsad kapacitet att ställa resurser till förfogande för tjänsteexport, men de utgör sammantaget en betydande resursbas. Hos SIND och hos ett flertal fonder finns också ett intresse av att medverka i tjänsteexport till mindreindustrin. Det har bl. a. tagit sig uttryck i positiva svar på projektgruppens enkät till utvecklingsfonderna och i SIND:s medverkan till projektets finansiering. Småindustrikunnandet i den statliga och statsfinansierade sektorn är emellertid inte så brett att ett tillräckligt intressant tjänstesortiment kan erbjudas marknaden. Den organiserade resursbasen bör därför också omfatta de privata konsulter m. fl. som ofta anlitas av SIND och utvecklingsfonderna. Dessa konsulter kan av flera skäl förväntas vara intresserade av att samverka med den statliga sektorn när det gäller tjänsteexport till mindreindustrin. Förutom att de besitter kompletterande sakkunskap, kan de ofta också tillföra erfarenheter av internationellt arbete.

Projektgruppens samlade bedömning av förutsättningarna på marknads- och utbudssidan är att en organiserad försäljning till utlandet av tjänster till mindreindustrin bör prövas. SIDA:s uttalade intresse av att få till stånd en organiserad samverkan på småindustriområdet och av att främja en sådan verksamhet är ytterligare ett skäl för denna bedömning.



Förslag till närmare utformning av verksamheten utvecklas i kapitlen 5–7. I fortsättningen används namnet SWEDIND som arbetsnamn på den tilltänkta verksamheten.

## 5 Tjänstesortiment och affärsidé

### 5.1. Tjänstesortiment

Paraplyorganisationers styrka är den *möjliga* sortimentsbredden. Svagheten ligger i marknadsprofilering, tillgänglighet och mobilisering av teaminsatser liksom hemmaorganisationens stöd. Här har det etablerade konsultföretaget fördelar som SWEDIND måste kompensera genom mycket smidiga samverkansformer.

Motivet att mobilisera de statsfinansierade organens kompetens gör det nödvändigt att pröva sortimentsbredden som affärsidé. Just inom småindustriutveckling efterfrågas också bredare, övergripande insatser. Utvecklingsfonderna och industriverket har ett brett kunnande. "Kontaktgros-sistfunktionen" gentemot branschorganen och klientföretagen medger fördjupningar.

Profilering mot marknaderna kräver en viss branschspecialisering. Nya konsultorganisationer måste välja lättidentifierade nischer som styr kapacitets- och referensuppbyggnaden. En praktiskt upplagd försöksverksamhet under en kommersiellt inriktad ledning med goda kontakter mot både marknaden och resursbasen ger underlag för den nödvändiga marknadsprofileringen.

### 5.2 Affärsidé

#### 5.2.1 Samverkan

Marknadspotentialen motiverar flexibel försöksverksamhet med svensk-stödda biståndsprojekt som första kanal och SIDA:s programländer som intialmarknader.

Samverkan för mobilisering av den statliga och den statsfinansierade sektorns kunnande i kombination med privatkonsulternas kunnande är i sig en affärsidé. Denna innebär i praktiken att personal, som i sin dagliga gärning arbetar med rådgivning och service till mindreföretagen i Sverige, under kortare perioder anlitas för utlandsuppdrag. Den föreslagna verksamheten får en kärna med endast 1–3 konsulter med fast engagemang. Övriga medverkande lånas eller underkontrakteras sporadiskt från den statliga och privata sektorn via SWEDIND:s breda kontaktnät. Det är troligt att denna samverkan kan täcka viktiga nischer, t. ex. institutionsuppbyggnad.

#### 5.2.2 Huvudprodukt i marknadsprofileringen – institutionsuppbyggnad

Sortimentsbredden och det statliga huvudmannskapet bör ses positivt av u-landsregeringar och offentliga stödorgan, inkl. biståndsorgan. U-länder i



tidiga utvecklingskedan har svaga institutioner. Ekonomierna är sällan utpräglat centralplanerade (där Sverige saknar expertis).

Sverige har ett i internationell jämförelse välutvecklat organisations- och metodkunnande vad beträffar utvecklingsorgan för mindreindustrin. Detta gäller både olika rådgivnings- och servicefunktioner och en del finansiella innovationer (t. ex. för rörelsekapital, produktutveckling, garantiformer, "kombi-lån" med större finansinstitut, etc.).

### 5.2.3 Komplement – specialisering på vissa branscher

Konsultregistren i organ som UNIDO talar sitt tydliga språk – "generalisterna" har oftast färre uppdrag än branschspecialiserade konsulter.

Efterfrågan från tidigt tillgängliga marknader (via SIDA m. fl.) föreslås leda fram till ett urval av tre, fyra delbranscher, dit insatserna sedan koncentreras. Branschernas svenska kapacitetsläge, organisationsuppbyggnad och allmänna intresse blir också avgörande. Nedan ges exempel på uppdragstyper och branschinriktning:

<i>Uppdragstyper</i>	<i>Resurser, expertis, m. m</i>
– Branschöversikter	Branschspecialiserade utredare med internationell utblick
– Förinvesteringsstudier	Bransch-kunniga ekonomer, tekniker
– Genomförandestöd	Systerindustrikontrakt, etc.
– Drifts-, lednings- frågor	"Trouble shooting", rekryteringsstöd, förmedling av managementkontrakt
– Kurspaket med företagsbesök, studiematerial, AV-material, etc.	Samverkan med branschinstitut, konsulter i utbildning m. m., återkommande kurser i Sverige
<i>Branschurval (exempel)</i>	<i>Resurser, expertis, m. m.</i>
– Träbearbetande	
Snickeri	Möbler, byggelement, (prefabhus)
Sågverk	Småsågverk
– Metallbearbetande	
Gjuteri (småskalig)	
Underleverantörer	Komponenttillverkning som innebär skärande, svets, plåtbearbetning, montage
Service	Reparation, installation
Färdigvaror	Enklare hushålls- och industriprodukter, montage och enklare komponenttillverkning
– Mineraler, plast, kemi	Byggmaterial för lokalmarknader, vissa konsumentvaror
– Teko, beklädnads	Konfektion för lokalmarknader, "förlagssystem" (hemsömnad)

Ovanstående sektorer bör ytterligare avgränsas. Om urvalet begränsas till tre, högst fyra, identifierade delbranscher, kan SWEDIND lättare bygga upp ett nät av underleverantörer och egna referensregister.

## 6 Försöksverksamhetens uppläggning

### 6.1 *Principlösning*

Marknaden och den splittrade resursbasen gör att prognosen för den diskuterade verksamheten blir osäker. Därför rekommenderas *24 månaders försöksverksamhet* i former som innebär så liten bindning som möjligt för framtiden.

Försöksverksamheten föreslås bedrivas i en särskild resultatenheter inom Utvecklingsfonden i Stockholms län med särskilda regler för verksamheten. Projektgruppen har använt namnet SWEDIND som beteckning på enheten i dess profilering gentemot marknaden. SWEDIND:s kärna föreslås bli avropsavtalet mellan Utvecklingsfonden i Stockholms län och SIDA, liksom ett färskt liknande avtal mellan fonden och Swedfund. Ett liknande avtal kan på sikt eventuellt också tecknas med utbildningsberedningen, t.ex. för kurser i Sverige. Fondens nuvarande krets av 3–4 tekniker och ekonomer, som mera regelmässigt medverkar i de återkommande uppdragen inom ramavtalet med SIDA, förutsätts medverka i samma utsträckning som hittills under försöksperioden.

Eftersom SWEDIND:s verksamhet kommer att drivas i delvis nya former i förhållande till de i vilka Stockholms-fondens bedrivs, kan finnas skäl att omförhandla de nu gällande avtalen med SIDA resp. Swedfund.

En handfull privata, mindre konsultföretag har mera regelbundna uppdrag med anknytning till det svenska biståndet till småindustriutveckling. Dessa och en något större grupp övriga svenska småföretagskonsulter och individuella experter med erfarenhet och intresse för SWEDIND:s typ av korttidsuppdrag kan lätt identifieras och intresseras för samverkan. Sönderingar inom kretsens organisationskonsulter har t.ex. visat att de privata konsulterna inte skulle uppfatta SWEDIND som en konkurrent för export av konsulttjänster till sektorn mindre och medelstor industri. Tvärtom skulle en konsultpool med SWEDIND:s föreslagna officiella prägel uppfattas som en ny intressant kanal för internationella uppdrag. SWEDIND:s affärsidé – samverkan mellan en successivt etablerad krets av expertis från de statliga utvecklingsorganen samt från privatföretag och konsulter inom mindreindustrin – står därmed inte i strid med exempelvis privatkonsulternas önskemål.

SIND, liksom en handfull regionala utvecklingsfonder, som visat intresse för medverkan, knyts till SWEDIND:s föreslagna rådgivande nämnd (se 6.2.2. nedan). De förutses även i anslutning till förfrågningar, offerter och uppdrag låna ut sina konsulter för arbete åt SWEDIND. För att underlätta uppbyggnaden av SWEDIND:s kontaktnät bör enkla avtal eftersträvas med medverkande myndigheter, utvecklingsfonder och konsultföretag. Därigenom blir det också enklare att engagera tillfällig expertis i korttidsuppdrag. Dessa avtal bör inkludera mallar för arvodesberäkning, kostnadsersättningar, m.m. De kan beträffande utvecklingsfondernas medverkan hämta förebilder ur ramavtalen med SIDA och Swedfund.

Intresset från STU, m.fl. kan prövas efterhand i samband med förfrågningar, offertarbete och korttidsengagemang för personal i vissa uppdrag. Återkommande samverkan kan ej förplaneras utan etableras bäst med



lyckosamt utförda uppdrag.

Kommersiell inriktning från starten underlättas genom den föreslagna samverkan med redan etablerade konsulter.

Startkostnaderna skall avse kontaktarbete, uppdragsackvisition och vissa merkostnader för referensuppdrag, snarare än omkostnader och organisationsuppbyggnad.

Rätt ledning och tillräckligt flexibla arbetsformer i starten blir avgörande för framgång. Om försöksperioden ger tillfredsställande resultat, bör verksamheten bedrivas i fastare form.

## 6.2 Organisation

### 6.2.1 Särskild resultatenhet

Den verkställande funktionen föreslås få en nära anknytning till Utvecklingsfonden i Stockholms län och bedrivs som en särskild resultatenhet inom fonden. Tanken är att fonden under försöksperioden fungerar som "entreprenör" på statens uppdrag och med särskilda personella och ekonomiska resurser till sitt förfogande. Övergång till drift i mer fristående form kan ske om och när försöksskedet når tillräcklig volym med rimlig lönsamhet.

Med den föreslagna organisationen under försöksskedet belastas inte verksamheten med några fortlöpande fasta kostnader eller något formellt arbetsgivaransvar.

### 6.2.2 Rådgivande nämnd

Driften bör under försöksperioden ges externt stöd och förankring genom en mindre formaliserad grupp än en styrelse. I en rådgivande nämnd till chefskonsultens förfogande bör ingå kompetenta och intresserade personer. Dessa bör lämpligen komma från SIND, 2-3 utvecklingsfonder och från privatsektorn (t.ex. en småföretagare, en konsult) samt från något bransch- eller forskningsorgan. En SIDA-representant bör också ingå i nämnden, men ej i en eventuell framtida bolagsstyrelse för att inte undergräva det kommersiella partsförhållandet.

### 6.2.3 Personal med fast engagemang

Paraplykonstruktionen bygger på korttidsinlånad personal i samverkan med en kärna av heltidsengagerade konsulter. De senare – en till tre under försöksperioden – svarar för marknadsföring, samordning, sammansättning av team, etc., liksom för planering och kontroll av uppdragens och den samlade verksamhetens ekonomi. Liksom i mindre konsultföretag, som ibland arbetar med en bredare krets av underkontrakterad expertis, uppdrag för uppdrag, måste kärnan av heltidsengagerade konsulter själva delta som aktiva konsulter. Upp till 50% av de heltidsengagerades totala tid bör vara debiterbar.

Försöksverksamheten bygger på en särskilt upphandlad chefskonsult vars nuvarande verksamhet (t.ex. som enmanskonsult eller i ett konsult-

företag) ligger nära den föreslagna verksamheten. Villkoren måste anpassas till "rätt person".

Chefskonsulten för med sig sina egna kundkontakter (och eventuellt pågående uppdrag) till SWEDIND. I kontraktsvillkoren ingår också att den egna utdebiterade tiden för uppdrag skall vara 25 % under 6 månader, ökande till ca 40 % under försöksperiodens resterande månader.

Konsulten bör var utpräglad marknadsinriktad och ha breda kontaktytor, både i u-länder, gentemot biståndsorgan och inom statliga organisationer och den privata mindreindustrin. Profilen är så pass särpräglad att de möjliga kandidaterna kan sökas bland en handfull personer i Sverige (eller i tillfällig utlandstjänst).

Chefskonsulten svarar även för lednings- och samordningsfunktioner och deltar i starten i allt offertarbete, i all underkontraktering och rekrytering. Han deltar även i fältarbetet för större uppdrag, övervakar rapport-sammanställningar och handhar kundkontakter i ackvisition och slutrapportering.

För att den förutsedda volymen skall kunna uppnås förutsätts att ytterligare en konsult knyts till SWEDIND på kontrakt efter ca 6 månaders uppbyggnadsarbete. Kompetensprofilen överensstämmer i mycket med chefskonsultens. En mera junior person bör, om möjligt, ha bakgrund och kompetensprofil som kompletterar chefskonsulten.

U-landserfarenhet är ett självklart krav, liksom erfarenhet från konsulting inom mindreföretag. Liksom chefskonsulten skall denne konsult, förutom medverkan i marknadsföring och samordning, även delta i debiterbart projektarbete ca 40–50 % av sitt heltidsengagemang i SWEDIND.

Beroende på volymutvecklingen kan ytterligare en konsult kontrakteras ca 12 månader efter den förste.

Dessa konsulter förutses liksom chefskonsulten bli tidsbegränsat projektanställda, eller engageras på konsultkontrakt. I villkoren bör anges att syftet är senare fast anställning endast om försöksverksamheten motiverar permanentning av organisationen. Det är bl. a. därför som personer som redan arbetar som konsulter i den aktuella marknaden i första hand bör komma i fråga för kontraktering.

#### 6.2.4 Kontor, sekreterartjänster, m.m.

Lokaler bör om möjligt hyras av Utvecklingsfonden i Stockholms län. Sekreterar- och övriga administrativa tjänster förutses ävenledes tillhandahållna från värdorganisationen till självkostnad. Schablonkostnaderna per manår för de inledande konsultkontrakten för chefskonsulten och biträdande konsulter har i kalkylexemplen dock medtagits genom normala påslag för all kontorsservice.

#### 6.2.5 Kostnader

För chefskonsulten beräknas kontrakt över 6 + 18 månader à 25 000–30 000 kr. per månad. Detta arvode baseras på fåmansföretag inom konsulting (1979) och är jämförbart med de som utgår för långtidsuppdrag med heltidsbeläggning.



För biträdande konsulter beräknas motsvarande kontrakt till 23 000 kr. per månad. Beräkningsgrunden motsvarar chefskonsultens och utgår från heltidsbeläggning.

#### 6.2.6 Tjänstledig personal från statliga och statsfinansierade organ

Rutiner och former för engagemang av experter på korttidsuppdrag kan knappast föreskrivas på förhand. De måste utkristalliseras under försöksperioden. I normalfallet förutses att individer engageras för förberedelser, fältarbete och rapporter, m.m. med tjänstledighet från arbetsgivaren. För kalkyländamål har antagits att kostnaderna per manvecka skall täcka både individens totala lönekostnader och arbetsgivarens direkta omkostnader. Därmed blir kontraktering av individen direkt eller från arbetsgivaren neutralt ur kalkylsynpunkt.

En ersättning från SWEDIND till huvudarbetsgivaren på mellan 5 500 kr. och 6 000 kr. per manvecka (den lägre nivån vid exempelvis avropsavtal med utvecklingsfonderna) ger huvudarbetsgivaren kostnadstäckning plus blygsamma incitament för eventuella merkostnader på grund av belastningsanpassning, vikariat, etc. Incitamenten för individerna blir snarare immateriella (t.ex. stimulansen i internationella erfarenheter) än materiella till sin karaktär.

#### 6.2.7 Underkontrakterade privata konsulter, företagare, m.fl.

Inledningsskedet förutsätter att inemot halva uppdragsvolymen avser förmedling och underkontraktering av privata konsulter för uppbyggnad av referensobjekt, etablering av marknadskontakt, osv.

Sonderingar bland några av dussinet svenska konsulter med sporadiska – och en handfull med mera regelmässiga – uppdrag indikerar att det finns ett intresse av att medverka i SWEDIND, om SWEDIND:s provisioner i starten inte ligger högre än kring 15%.

Kontraktformer, ansvarsfrågor, kreditrisker, m.m. får förhandlas i de enskilda fallen och fastare normer utvecklas under försöksperioden.

#### 6.2.8 Försöksverksamheten som uppdrag från statsmakterna

Projektgruppen har under hand samrått med ledningen för Utvecklingsfonden i Stockholms län som tänkt värd för försöksverksamheten. Samrådet gav vid handen att man från fondens sida är öppen för att ta ansvar för försöksverksamheten i form av ett särskilt uppdrag till fonden från industridepartementet. En sådan uppläggning, där fonden driver försöksverksamheten "på entreprenad" för statsmakterna, skulle kunna regleras i ett enkelt kontrakt mellan fonden och uppdragsgivaren.

I ett uppdragskontrakt kan framgå att målet för verksamheten är att pröva uppbyggnad av en ny kanal för exportfrämjande kontakter för mindreindustrin i hela landet. Exporten av konsulttjänster sker under försöksperioden inom ramen för ett statsfinansierat uppdrag med begränsat risktagande för "entreprenören". Uppdraget förutses ske med nära anknytning till redan pågående verksamhet vid fonden inom ramavtalet med SIDA.

Vidare kan framgå att verkställande ledning skall ske genom externt upphandlad chefskonsult, vars uppgift, förutom marknadsföring, är att gradvis inlemma även SIND:s, andra fonders och stödorgans samt privatsektorns expertis i försöksverksamheten. I kontraktet regleras även självkostnadsbaserade ersättningar för fondens lokalmässiga och administrativa tjänster till försöksverksamheten, liksom rimliga ersättningar för uppdragsansvar och kreditrisker gentemot tjänsteexportens kunder. I kontraktet kan vidare fastläggas den rådgivande nämndens roll liksom chefskonsultens löpande driftansvar.

Med denna huvuduppläggning bör försöksverksamheten inte medföra någon konflikt med utvecklingsfondens övriga verksamhet.

## 7 Försöksverksamhetens ekonomi och finansiering

### 7.1 Grundantaganden

#### 7.1.1 Uppdragsvolym

Den egna och förmedlade uppdragsvolymen beräknas till fyra, högst fem månår i starten. Volymen antas öka till tio, högst femton månår efter ca fem år.

#### 7.1.2 SWEDIND:s arvodesnivåer och intäkter

Arvodena är försiktigt bedömda. De ligger något under de marknadsmässiga för ej återkommande korttidsuppdrag. Nivån är lägst för ramavtalen med SIDA och Swedfund. (Genomsnittsnivån för 1979 är 7 000 kr. per manvecka.) För övriga korttidsuppdrag antas i genomsnitt 8 000 – 9 000 kr. per utfakturerad manvecka.

För uppdrag som förmedlas med provision till SWEDIND beräknas 15 % provision på bruttoarvodena, 8 000 kr. per vecka. Provisionen faller efter två år till 10 %. Provisionsnivån är låg med tanke på att SWEDIND antas svara för faktureringen gentemot kunderna och ha delcredereansvaret. I gengäld har inga kundförluster beräknats.

SWEDIND:s utsikter att höja arvodena, närmare de marknadsmässiga för mera kvalificerade konsulter i Sverige, beror av framgången att organisera och samordna olika kompetenser.

#### 7.1.3 SWEDIND:s kostnader

Direktkostnaderna består dels av ersättning till inlånad eller underkontrakterad personal, dels av nettofaktureringsvärdet (efter avdrag för provision 10–15 %) på förmedlade uppdrag. Marginalen på manveckor som debiteras på avropskontrakt till SIDA och antagna ersättningar till tjänstledig eller underkontrakterad personal är ca 20 %. Tumregelmässigt är denna något låg.

Kostnader för resor och direkta utlägg i anslutning till uppdrag har ej medtagits i kalkylen utan förutses direkt vidaredebiterade på uppdragsgi-



varen. Ej debiterbara resekostnader i samband med uppdragsackquisition har inräknats i omkostnadsbildningen med 50 000 kr. under de första sex månaderna och därefter med 50 000 kr. per år.

## 7.2 Kalkylexempel

I det följande presenteras kalkylexempel för driften i SWEDIND under fem verksamhetsår jämte en inledande sexmånadersperiod för mera utpräglat uppbyggnadsarbete. Projektgruppen har arbetat med ett låg- och ett högalternativ:

*Lågalternativet* förutsätter att verksamheten kan startas från en volym motsvarande fyra hela debiterade månår, ökande till drygt tio månår under år 5.

I *högalternativet* har en förstaårsvolym på fem debiterade månår antagits möjlig att öka till femton debiterade månår under år 5.

Det har antagits att arvodesnivåer, direktkostnader och omkostnader är desamma i båda alternativen. I sammanfattningarna nedan visas intäkter, kostnader och rörelseflöden, inkl. rörelsekapitalbehov, under de två volymantagandena.

### 7.2.1 Lågalternativet

I lågalternativet får kalkylen följande utseende (tkr).

	Period 0-6 mån	År (fr.o.m månad 7)				
		1	2	3	4	5
(Utdebiterade månår)		(4,0)	(6,2)	(7,4)	(9,3)	(10,3)
= Bruttointäkt <sup>a</sup>	35	1 260	1 990	2 390	3 030	3 350
./.Direktkostnad för medv expertis	0	1 030	1 605	1 980	2 470	2 740
= Bidrag för täckande av fasta kostnader	35	230	385	410	560	610
./.Omkostnader (ledningstid, administra- tion, kontor, ackquisition, m. m.)	230	390	410	545	570	570
= Driftsresultat	./.195	./.160	./. 25	./.135	./. 10	40
./.Ökning av rörelsekapital (bindn i kundfordr etc, netto)		./.215	./.125	./. 70	./.110	./. 55
= Kassaflöde	./.195	./.375	./.150	./.205	./.120	./. 15

<sup>a</sup> Arvoden motsvarande 315-325 tkr/manår.

Kalkylsammanfattningen för lågalternativet ovan visar att nollresultat kan redovisas från år 5, förutsatt att driftsförluster och rörelsekapitalbehov (vardera ca 0,5 milj. kr. över femårsperioden) kan finansieras utan räntebelastning. Kalkylen är mycket känslig för antagna marginaler mellan utfakturerade arvoden och betalade direktkostnader för inlånad eller underkon-

trakterad expertis. Bidraget för täckande av de fasta kostnaderna ökar från de ursprungliga 18–22% av faktureringen i takt med att SWEDIND erhåller större andel uppdrag utanför avropsavtalen med SIDA och Swedfund.

### 7.2.2 Högalternativet

I högalternativet får kalkylen följande utseende (tkr).

	Period 0–6 mån	År (fr.o.m. månad 7)				
		1	2	3	4	5
(Utdebiterade månår)		(5,0)	(8,0)	(10,5)	(12,0)	(15,0)
= Bruttointäkt <sup>a</sup>	35	1 590	2 645	3 470	3 960	4 950
./.Direktkostnad för medv expertis	0	1 265	2 035	2 750	3 110	3 905
= Bidrag för täckande av fasta kostnader	35	325	610	720	850	1 045
./.Omkostnader (ledningstid, administra- tion, ackvisition, m. m.)	230	390	410	545	570	570
= Driftsresultat	./.195	./. 65	200	175	280	475
./.Ränta rörelsekapital	./. 5	./. 30	./. 55	./. 70	./. 80	./.100
= Redovisat resultat	./.200	./. 95	145	105	200	375
./.Ökning av rörelsekapital		./.270	./.180	./.140	./. 85	./.170
= Kassaflöde (exkl. räntor)	./.195	./.335	20	35	195	305

<sup>a</sup> Arvoden motsvarande 320 – 330 tkr/manår.

Enligt högalternativet kan verksamheten som synes redovisa överskott redan från år 2. Detta förutsätter att driftunderskotten dessförinnan och rörelsekapitalbehovet täcks med icke räntebärande finansiering.

De ackumulerade driftunderskotten når maximum under år 1 med ca 260 000 kr. Det ackumulerade finansieringsbehovet är som störst år 2 då det uppgår till ca 510 000 kr. (exkl. räntor). Av detta belopp avser ca 450 000 kr. rörelsekapital och ca 60 000 kr. ackumulerad förlust.

### 7.2.3 Finansiering för 6+18 månaders försöksperiod

Sannolikheten för att nå över lågalternativets volym och resultat är mycket svårbedömd. Finansieringsbehovet för en inledande 24 månaders försöksperiod har därför beräknats utifrån lågalternativet ovan. Beloppen är avrundade uppåt.



Finansieringsbehov	6 mån.	18 mån.	Summa 24 mån.
– Driftunderskott, exkl. räntor	250 000	200 000	450 000
– Rörelsekapital (bundet i kundfordringar m. m.)	50 000	300 000	350 000
<b>Totalt</b>	<b>300 000</b>	<b>500 000</b>	<b>800 000</b>

Det samlade finansieringsbehovet är mycket blygsamt i relation till ambitionsnivån – att från basvolymen som närmast utgörs av ett manår i ramavtalet med SIDA – bygga upp en verksamhet som inom två år omsätter 1,5–2 milj. kr. och inom fem år skall nå en omsättning på 3,5–5 milj. kr., motsvarande 10–15 manår.

Driftunderskotten kan ses som kostnaden för att bygga upp verksamheten. Denna kostnad motsvarar det marknadsmässiga arvudet för knappt 1,5 års insats av en erfaren konsult.

### 7.3 Lönsamhet

I högalternativet kan SWEDIND redovisa positivt rörelseresultat redan från år 2. I lågalternativt kan verksamheten redovisa nollresultat först från år 5. I båda fallen förutsätts att rörelsen inte finansieras med räntebärande lånemedel.

Förbättrad lönsamhet kan nås genom att höja den genomsnittliga marginalen mellan de arvoden som utfaktureras och de arvoden som SWEDIND betalar för inhyrda korttidsexperter.

Separata bidragskalkyler för delmarknaderna har ej gjorts; grundantagandena är tämligen schablonmässiga och bör heller inte styra förhandlingar i den eventuella försöksverksamheten.

### 7.4 Finansieringsbehov

Arbetsgruppen har förutsatt att kostnaderna för uppbyggnadsarbetet kan finansieras med statliga bidrag samt att statsstöd kan ges för räntefri rörelsefinansiering. Beloppen har beräknats under 7.2.3. ovan. För försöksperioden erfordras ca 450 000 kr. för uppbyggnadskostnader (förlusttäckning) och ca 350 000 kr. för rörelsekapital.

### 7.5 Känslighetsanalys

Denna studies grundkalkyler utgår från de etablerade arvodesnivåerna för biståndsfinansierade korttidsuppdrag inom sektorn mindre och medelstor industri och uppgår i genomsnitt till drygt 190 kr. per tim. Nivån ligger avsevärt under exempelvis SOK-konsulternas genomsnittsdebitering för uppdrag till svenska mindreföretag. En vanlig nivå 1979 för dessa var 225–275 kr. per timme.

Arbetsgruppen har överslagsmässigt beräknat effekten av att uppjustera arvodesnivåerna i den tänkta verksamheten för tjänsteexport till mindrein-

dustrin och fått följande resultat: En måttlig uppräknig av de genomsnittliga arvodesnivåerna, motsvarande 20–25 kr. per tim., ger beträffande lågalternativt acceptabla driftsresultat från år 3 och god lönsamhet i högalternativet från år 2. En uppräknig med 35–40 kr. per tim. till ett vägt genomsnittsarvode mellan 225 kr. och 230 kr. per tim. ger god lönsamhet över den femåriga kalkylperioden även för lågalternativet.

Den föreslagna, tvååriga försöksperioden kan bäst utvisa i vilken takt det är möjligt att etablera och konsolidera verksamheten så att tjänsteutbudet kan motivera arvodesnivåer som ligger närmare hemmamarknadens.

## 8 Permanent verksamhet efter försöksperioden

Efter försöksperioden bör en eventuell fortsatt drift ske i mer självständiga former, i t. ex. aktiebolags- eller stiftelseform. Aktiebolagsformen är sannolikt lämpligast på sikt för att markera den kommersiella inriktningen.

Även finansieringen av den permanenta verksamheten får prövas i samband med utvärderingen av försöksperioden. Högalternativet visar att projektet har utsikter att bli självfinansierande efter försöksperioden och därmed ej fordra ytterligare medelstillskott. För lågalternativet visar kalkylen ytterligare behov under 4–5 år efter försöksperioden på tillsammans ca 0,5 milj. kr., lika fördelat på förlusttäckning och rörelsekapital. Därefter blir även lågalternativet självfinansierande.





# Statens offentliga utredningar 1980

## Kronologisk förteckning

---

1. Fjorton dagars fängelse. Ju.
  2. Skolforskning och skolutveckling. U.
  3. Lärare i högskolan. U.
  4. Preskriptionshinder vid skattebrott. B.
  5. Förenklad skoladministration. U.
  6. Offentlig verksamhet och regional välfärd. I.
  7. Kompensation för förvandlingsstraffet. Ju.
  8. Privatlivets fred. Ju.
  9. Övergång till fasta bränslen. I.
  10. Ökad kommunal självstyrelse. Kn.
  11. Vildsvin i Sverige. Jo.
  12. Mineralpolitik. I.
  13. Lönar det sig att tillsätta fluor i dricksvattnet? S.
  14. Kärnkraftens avfall. I.
  15. Läromedlen i skolan. U.
  16. Vissa frågor rörande flerhandikappade. S.
  17. Datateknik och industripolitik. I.
  18. Att vara skolledare. U.
  19. Fler kvinnor som skolledare. U.
  20. Jämställdhet i statsförvaltningen. B.
  21. Hem och skola. U.
  22. Utbyggnad av yrkesmedicinen. A.
  23. Statligt kunnande till salu. B.
-

# Statens offentliga utredningar 1980

## Systematisk förteckning

---

### **Justitiedepartementet**

- Fjorton dagars fängelse. [1]
- Kompensation för förvandringsstraffet. [7]
- Privatlivets fred. [8]

### **Socialdepartementet**

- Lönar det sig att tillsätta fluor i dricksvattnet? [13]
- Vissa frågor rörande flerhandikappade. [16]

### **Budgetdepartementet**

- Preskriptionshinder vid skattebrott. [4]
- Jämställdhet i statsförvaltningen. [20]
- Statligt kunnande till salu. [23]

### **Utbildningsdepartementet**

- Skolforskning och skolutveckling. [2]
- Lärare i högskolan. [3]
- Förenklad skoladministration. [5]
- Läromedlen i skolan. [15]
- Utredningen om kvinnliga skolledare. 1. Att vara skolledare. [18]
- 2. Fler kvinnor som skolledare. [19]
- Hem och skola. [21]

### **Jordbruksdepartementet**

- Vildsvin i Sverige. [11]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

- Utbyggnad av yrkesmedicinen. [22]

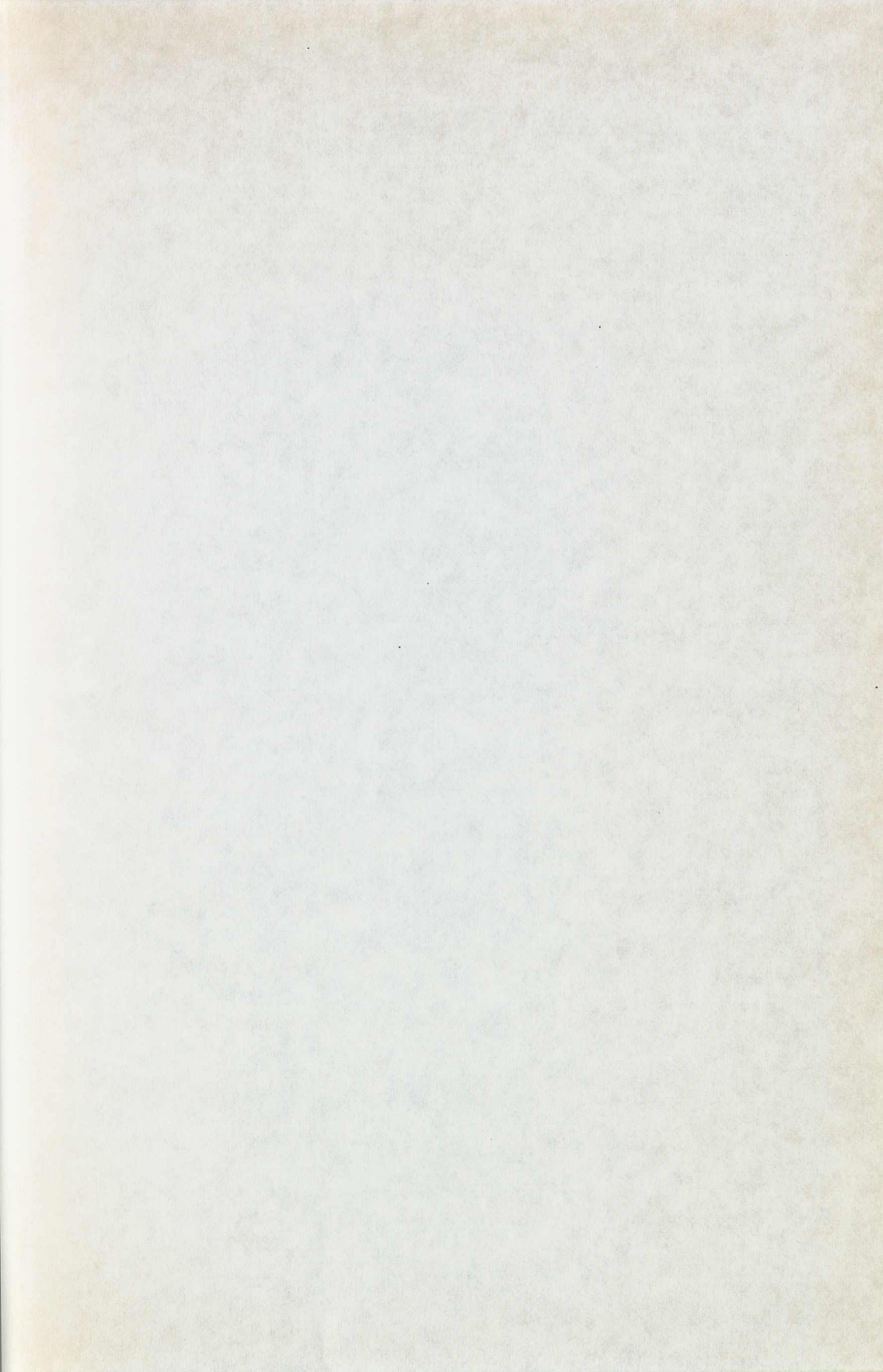
### **Industridepartementet**

- Offentlig verksamhet och regional välfärd. [6]
- Övergång till fasta bränslen. [9]
- Mineralpolitik. [12]
- Kärnkraftens avfall. [14]
- Datateknik och industripolitik. [17]

### **Kommundepartementet**

- Ökad kommunal självstyrelse. [10]





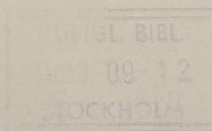








**LiberFörlag**  
Allmänna Förlaget



ISBN 91-38-05593-7  
ISSN 0375-250X