

SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR ORGANIZATIONAL RESEARCH

**Tjänsteexport: från bistånd till
marknad**

Ingrid Gustafsson

Tjänsteexport: från bistånd till marknad

Ingrid Gustafsson

e-post: ingrid.gustafsson@score.su.se

Scores rapportserie 2010:2
ISBN 978-91-89658-63-9
ISSN 1404-5052

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
106 91 Stockholm

1. TJÄNSTEEXPORT SOM PROBLEMMOMRÅDE	2
1.1. Tjänsteexporten idag	2
1.2. Forskningsproblem - Varför en marknad?	3
1.3. Teoretiskt ramverk	4
1.3.1. Idéer, verklighet och översättning	4
1.3.2. Marknadspraktiker	5
1.4. Frågeställning - Tjänsteexporten och olika värden	8
1.5. Avgränsning	9
1.5.1. Sida som marknadsplats	10
1.6. Metod och tillvägagångssätt	10
1.6.1. Material och urval	11
2. TJÄNSTEEXPORTENS UTVECKLING ÖVER TID	14
2.1. SOU 1980:23 Statligt kunnande till salu	14
2.2. Riksrevisionsverket 1990: Biståndsfinansierad statlig tjänsteexport	18
2.3. Riksdagens revisorer 1998/99:22: Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet	20
2.4. SOU 2000:27 Export av statligt förvaltningskunnande	22
2.5. Ekonomistyrningsverket 2003:21: Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet	26
2.6. Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (PGU)	28
2.7. Konkurrensverket 2004:4: Myndigheter och marknader	29
2.8. Ekonomistyrningsverket 2007:34: Styrning av statlig myndigheters tjänsteexport	30
2.9. Aktörssamverkan	32
2.10. Affärsconcept Slutrapport	34
2.11. SOU 2008:118: Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning	36
2.11.1. Statskontoret 2008:1 Konkurrensutsatt eller inte?	37
2.12. Därför en marknad	39
3. VARFÖR HAR DET BLIVIT SOM DET BLIVIT?	41
3.2. Den teoretiska beskrivningsmodellen	42
3.2.1. Värderingar	42
3.2.2. Översättning revisited	44
3.3. Den värdefulla teorin?	45
4. KÄLLOR	47

1. TJÄNSTEXPORT SOM PROBLEMMOMRÅDE

1.1. Tjänsteexporten idag

Tjänsteexport¹ innebär överförandet av tjänster från en svensk aktör till en utländsk avnämare. Export av statligt förvaltningskunnande är en del av tjänsteexporten och innebär att kunskap om den svenska statsförvaltningen förs över till annat land. Bara begreppsdefinitionen av fenomenet förvaltningsexport innebär öppning för tolkningar och problematiseringar. Att föra över kunskap *om* svensk förvaltning behöver inte betyda att kunskapen förs över *från* den svenska förvaltningen. Kunskap om svensk statsförvaltning finns idag inte bara bland statliga myndigheter och departement, utan i allra högsta grad även i privata konsultbolag. Dessa privata konsultbolags affärsidé är ofta att förbättra och utveckla organisationer och framför allt statliga förvaltningar, i Sverige men också utomlands. (Sipu International, Ramböll Management och ÅF Consultants AB är stora konsultbolag, men även ett antal mindre bolag har liknande kunskaper och affärsidéer). Kunskapen om statsförvaltningen finns således på både den offentliga och den privata sidan, vilket gör att både offentliga och privata aktörer är potentiella exportörer av denna kunskap.

Förvaltningsexporten som område påverkas idag av två politiska strömmar. Å ena sidan ser vi en förvaltningspolitik som mer eller mindre vill lagstifta bort myndigheterna från den öppna marknaden (den öppna konsultmarknaden i det här fallet). Den förvaltningspolitiska normen har länge varit renodling. Även om rena privatiseringar i mångt och mycket är en politisk fråga av mer ideologisk dignitet, har den rådande trenden för båda de politiska blocken i Sverige varit att effektivisera, omorganisera och tydliggöra de statliga myndigheternas verksamheter. En myndighet ska inte göra annat än sina instruktionsenliga uppgifter. På så sätt omprövas och problematiseras det statliga åtagandet ideligen via förvaltningspolitiken. Rollerna för de statliga myndigheterna omprövas och renodlas.

Å andra sidan har vi den svenska utrikespolitiken och biståndspolitikerna, som till stor del präglas av den stora propositionen Politik för Global Utveckling (PGU), som antogs av riksdagen 2003. I den manas fler aktörer än de klassiska biståndsorganisationerna att delta i utvecklingsarbetet. Det ska råda samsyn och samstämmighet mellan samtliga politiska

¹ Tjänsteexport och förvaltningsexport används synonymt med varandra i rapporten.

sektorer. Kommuner, landsting, fackföreningar, näringsliv och myndigheter uppmanas att ta större del i det svenska arbetet för hållbar utveckling och minskad fattigdom, gärna i olika konstellationer av partnerskap och samarbeten. Kortfattat kan man alltså säga att PGU:n rör till de roller förvaltningspolitiken vill renodla. Och mitt i denna krock hamnar förvaltningsexporten. Frågan är: vad händer?

1.2. Forskningsproblem - Varför en marknad¹?

Jag har länge tyckt att tjänsteexporten är en riktig guldgruva för organisationsforskningen. Här finns mycket att hämta för den förvaltningsintresserade: styrningsfrågor, regleringsproblematik, kunskapsöverföring, biståndsförvaltning och krockar mellan olika politiska viljor. Varför har jag då valt att studera detta område som en marknad? Jag har parallellt med författandet av denna text, arbetat med tjänsteexporten i ett projekt, tillsammans med en utredare. Under projektets gång har jag uppfattat att tjänsteexporten alltmer kommit att handla om konkurrens mellan statliga myndigheter och privata konsulter, som erbjuder samma tjänst. Begrepp som konkurrensneutralitet, affärsmässighet och kärnkompetens har blivit helt centrala. Normen har blivit att området alltmer bör regleras och hanteras som en marknad. Och det är i denna iakttagelse min rapport tar sin utgångspunkt. Varför har man hamnat här?

Då tjänsteexporten som forskningsområde öppnar för många olika typer av frågeställningar, blir det centralt att göra vissa teoretiska avvägningar. Att ett visst värde, en norm om en marknad i det här fallet, vuxit sig starkare över tid, skulle kunna förklaras med olika institutionella teoretiska ramverk. Föreställningar om hur ett samhälle bör fungera, vilka normer som bör vara gällande och hur dessa normer förändrar offentlig och privat sektor, kan problematiseras med den institutionella teorin. Men den institutionella teorin ger förklaringar på en mer övergripande nivå. Min tes är att det är en viss typ av värden som kommit att dominera tjänsteexporten, och att detta har skett över tid. Jag har därför valt att använda en teori som utgår från *marknadiseringssprocesser*. Fördelen med denna marknadsteori är att den är konstruktivistisk i bemärkelsen att den utgår från olika processer, om hur något växer fram. I sitt sätt att lyfta fram processer blir den också aktörsnära. Teorin betonar dokument, aktörer och lokala händelser som en viktig del av förklaringar på mikronivå. Det finns dock ingen motsättning mellan denna marknadsteori och den institutionella förklaringsmodellen. Snarare

¹ "Marknad" i den här rapporten syftar till de skeenden där tjänster köps och säljs och där staten inte är ensam säljare eller köpare.

ser jag marknadsteorin som en fördelaktig operationalisering av institutionalismens makroförklaringar. I och med att det teoretiska ramverk jag använder mig av har en konstruktivistisk ansats där idéer, verklighet och teori blandas, kommer jag redan i denna del av rapporten att presentera de teoretiska utgångspunkterna. Min empiriska problembeskrivning är nämligen tätt sammanvävd med den teoretiska.

1.3. Teoretiskt ramverk

1.3.1. Idéer, verklighet och översättning

Det finns ofta en föreställning om att empiri är bitar av den konkreta verkligheten, och att teorier formulerar tankar och idéer för att förklara denna. En sådan föreställning bygger på en distinktion mellan idéer och verklighet. I boken *Den där marknaden – Om utbyten, normer och bilder* (Helgesson et al, 2004) försöker författarna vända på detta perspektiv, och utgå från studier om olika marknader och marknad(isering)processer. Deras utgångspunkt är att det inte finns ett mellanrum mellan en idé om en marknad, och hur själva marknaden ser ut i praktiken. Praktiken påverkar teorin och teorin påverkar marknaden.

Kopplingen mellan idé och praktik har sin grund i vad man kallar *översättningar*. Grundantagandet kan kopplas till författarnas socialkonstruktivistiska ansats; en översättningsprocess är en socialt grundad process, där handlingar, dokument, policys, produkter etc., sprids genom att någon plockar upp handlingen, dokumentet, policyn eller produkten, likt en stafettpinne (ibid. s. 33). En liknelse kan göras med viskleken. Ett budskap sprids vidare genom att någon överför det till nästa, som för det vidare till nästa etc., etc. För varje person som överför (viskar) budskapet, förändras det. Beroende på budskapets längd och komplexitet förändras det olika mycket. I vissa fall kan siste man i ringen ropa ut ett nästan identiskt budskap som förste man startade med, i andra fall blir slutresultatet förvånansvärt förvrängt.

I boken *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen* (2002) beskriver sociologen Roine Johansson översättningen ur ett institutionellt perspektiv. Han menar att resultatet av idéer som sprids inte är på förhand givet, utan en funktion av den (institutionella) omgivning mottagaren befinner sig i. Han menar även att översättningsprocessen, med dess betoning på *lokala* processer och *lokala* mottagare, lämnar utrymme för olikhet bland organisationer och

olikhet i resultat av reformprocesser.² Utifrån detta synsätt blir det viktigt *var* idéerna sprids, *hur* idéerna sprids, vilken *typ* av idé det är som sprids, hur den är ”förpackad” etc. Transportören av idén, stafettlöparen eller viskaren, blir ur det här perspektivet även en transformator (Johansson 2002:145–146).

De tankar om översättning som en process, där mottagaren får ett stort utrymme och där idén som sprids konstrueras och rekonstrueras under tiden den förflyttas, kan tydligt kopplas till Helgessons et al tankar om marknadspraktiker. Marknadspraktikerna grundar sig på en konstruktivistisk ansats, där inget finns av sig självt, naturligt, utan där allt är resultatet av ageranden. Översättning är en viss typ av agerande, eller som de själva uttrycker det: ”Vi menar alltså att översättningar är centrala för formandet av marknader, inte minst genom att de förbinder olika typer av praktik” (Helgesson et al 2004:35).

Ansatsen syftar alltså till att minska avståndet mellan idé och verklighet och istället utgå från konkreta handlingar – ”Genom att betona praktiken upphäver vi principiella skillnader mellan nivåer och/eller kategorier” (ibid. s. 42). De skriver vidare att ”Denna mer varierade bild av våra idéer om marknader gör det svårt att upprätthålla separationen mellan teori och verklighet när vi närmar oss den konkreta marknadspraktiken. Idéer och reflektioner om marknader framstår som något som både formar och formas av verklighetens marknader” (ibid. s. 32). Författarna utgår alltså från något de kallar marknadspraktik. Begreppet betonar själva praktiserandet, dvs. alla de aktiviteter som formar både idén om marknaden, och den konkreta marknaden. Man menar således att varken teorier om marknaden, eller empiriska data om marknaden, bäst förklarar fenomenet marknad. *Både* idéerna och de konkreta handlingarna är uttryck för marknadspraktiken. Praktiken formas helt enkelt av både tanke och handling, då tanke och handling påverkar varandra.

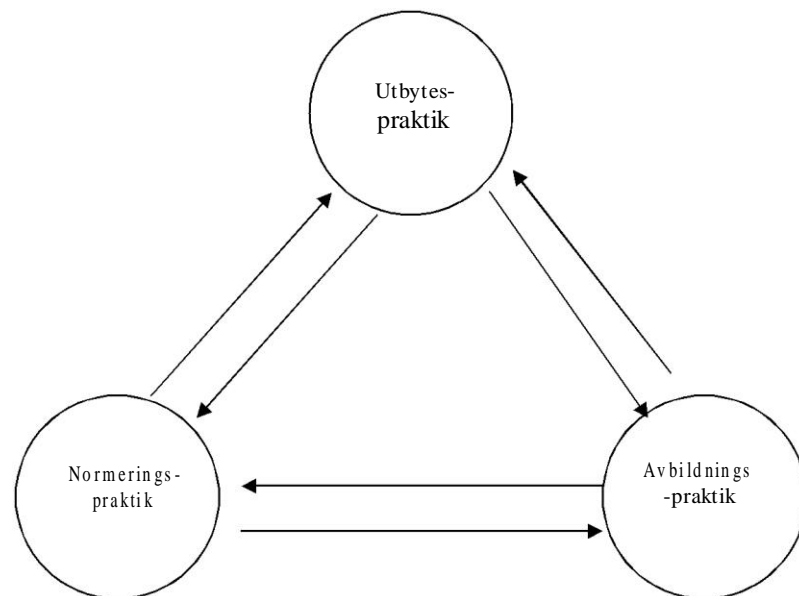
1.3.2. Marknadspraktiker

Författarna menar att alla aktiviteter som bidrar till att forma marknader, per definition ryms under begreppet marknadspraktik. De har sedan delat in detta i tre kategorier av praktik (utövande, aktiviteter): *utbytespraktik*, *avbildningspraktik* och *normbildningspraktik*.

² Till skillnad från i grunden naturvetenskapliga teorier om spridning: diffusion, där själva spridningsprocessen sker per automatik och där det som sprids inte förändras under spridningen.

- Utbytespraktiken är den kategori av aktiviteter som kanske ligger närmast den gängse bilden av den stereotypa marknaden, dvs. faktiska ekonomiska utbyten. Exempel är olika transaktioner, leveranser och betalningar. För att dessa specifika aktiviteter ska kunna äga rum krävs dock att en mängd mer generell verkande aktiviteter sker. Dessa utövanden har som gemensam nämnare att de på ettdera sättet syftar till att stabilisera det ekonomiska utbytet. Det kan exempelvis handla om att klargöra vilka villkor som gäller för köpet, vilka roller köpare och säljare har, vilken prissättning som är korrekt etc. Resultatet av utbytespraktiken, både specifika utbytesaktiviteter och mer generella utövanden (t.ex. annonsering), är därmed ekonomiska utbyten.
- För att enskilda utbytespraktiker ska kunna skildras som en marknad måste de mätas och beskrivas, och detta sker genom avbildningspraktiken. Genom att göra t.ex. kundundersökningar, marknadsundersökningar, producera tillsynsrapporter etc. så skapas en bild av vad marknaden är för något. Avbildningspraktiken preciserar således marknaden genom att avbilda dess aktiviteter. Men samtidigt som avbildningspraktiken preciserar marknadens funktionssätt, formar den även de praktiker den avbildar, den är *performativ*. Det betyder att avbildningspraktiken kan påverka utbytes- och normeringspraktiken. Utfallet av avbildningspraktiken är således bilder av marknaden. Bilder som sammanfogar de enskilda utbytena, så att marknaden blir ett sammanhängande fenomen.
- Normeringspraktiken i sin tur handlar om att sätta upp mål, normer och regler för hur en marknad bör fungera. I många fall handlar det om just formella regelverk, t.ex. olika konkurrenslagar, lagar om offentlig upphandling och olika former av om- och avregleringar. Utöver formella regler utgörs normeringspraktiken av bl.a. olika standardiseringar, och olika riktlinjer för hur en marknad bör fungera. Normeringspraktiken blir viktig just vid reformer och förändringar av marknader. De bilder som finns av hur en marknad bör vara konstruerad och hur den bör fungera, påverkar i sin tur utbytespraktiken och avbildningspraktiken (Helgesson et al 2004:35-38, SOU 2008:37 s. 237–240).

Tillsammans utgör således dessa tre kategorier av praktiker ett sätt att förstå marknader på.



Figur 1: Marknadspraktikerna

En modell är alltid en förenkling av verkligheten, och tanken är inte heller att en marknadsprocess och formandet av en marknad går att dela upp i varsin praktik. Snarare går hela resonemanget ut på att studera hur de olika praktikerna påverkar varandra, och därmed formar en marknad. Modellen är dock en bra och pedagogisk förenkling, och en bild att ha i bakhuvudet när man analyserar en marknadsprocess.

Då normeringspraktiken innebär att skapa mål och regler för hur en marknad ska och bör fungera, helt enkelt vilka normer som ska göras gällande på området, är denna praktik till stor del baserad på olika värden. Dessa värden påverkar sedan de två andra praktikerna. Helgesson et al skriver: ”En central fråga som uppstår som en del av alla typer av normeringspraktik är vilka värden som ska ligga till grund för försök att forma ekonomiska utbyten och avbildningar av marknader. I vilken grad en marknad realiserar olika värden såsom tillgänglighet, kostnadseffektivitet eller utveckling är inte givet. Detta öppnar för att olika värden kan komma att ställas mot varandra i en normeringsprocess. En viktig del av normeringspraktik blir därför att försöka balansera olika värden” (SOU 2008:37 Bil. 3 s. 240). Min utgångspunkt bygger på att tjänsteexporten hamnar mellan två politikområden som krockar. En politik utgörs till stor del av normer, tankar om hur något bör fungera – kort sagt

vilka värden som ska vara styrande på ett visst område. På så sätt bli normeringspraktiken i fallet tjänsteexport en krock mellan olika värden. Tjänsteexporten får balansera utrikespolitikens värden och normer, och förvaltningspolitikens värden och normer. Var denna balansakt lämnar tjänsteexporten är alltså inte på förhand givet, utan ett resultat av en ständigt pågående marknadsprocess.

1.4. Frågeställning – Tjänsteexporten och olika värden

Enligt min uppfattning har alltså tjänsteexporten blivit alltmer värdeladdad, området har blivit mer debatterat med olika åsikter som går isär. Jag menar att detta är ett tecken på en marknadsprocess. Dels värdeladdningen som sådan, då den kan ses som en typ av normeringspraktik. Dels, kanske framför allt, på grund av vilken *typ* av värden som blivit framträdande. Konkurrensneutralitet och myndigheternas relation till privata aktörer har kommit att dominera ”debatten” om tjänsteexport. Ett behov av att dra *gränser* mellan privat och offentligt har gjort sig alltmer gällande. Enligt den konstruktivistiska ansatsen om olika marknadspraktiker, där inget är på förhand givet utan där allt är resultat av agerande, så undrar jag självfallet hur det kommer sig att det har blivit som det har blivit. Hade det kunnat bli annorlunda? Hade andra värden kunnat dominera tjänsteexporten? Jag har därför koncentrerat de teoretiska frågeställningarna till följande:

- Varför karaktäriseras marknadspraktiken för tjänsteexport av *just dessa värden*?
- Varför börjar dessa värden att balanseras *just nu*?

För att kunna besvara dessa frågor har jag skapat ett antal underfrågor, som syftar till att vägleda mig genom empirin. Trots att den teoretiska ansats jag använder mig av avser att luckra upp gränsen mellan det teoretiska och praktiska, kan man ändå se följande frågor som teoretiska frågor ställda till empirin:

- Vilka värden eftersträvas?
- Vilka värderar?
- Hur har värderingarna förändrats över tid?
- Var kommer värderingarna ifrån?

Dessa frågor kommer jag att återknyta till i den sista, analytiska delen i rapporten.

1.5. Avgränsning

Med tanke på vad förvaltningsexport innebär i praktiken – nämligen att en myndighet genomför tjänster i utlandsprojekt, kan man fråga sig varför jag inte har gjort en fallstudie av en myndighets arbete utomlands (vilket det ju i destillerad form handlar om). Att göra en fallstudie av en myndighets överföring av kunskap utomlands kan tyckas vara det mest logiska angreppssättet. Och det var därför jag gjorde detta i min kandidatuppsats³. Där studerade jag översättningsprocessen mellan Ekonomistyrningsverket och dess regionala motsvarighet i Sydafrika. Detta är en viktig bit i pusslet om tjänsteexporten. Det är där själva utbytet sker. Detta är, för att använda de begrepp som används i den teoretiska tankemodellen, ett exempel på utbytespraktik. Men utbytespraktiken är enligt den teoretiska modellen, *en* del av en marknad, en tredjedel av triangelmodellen. I den här rapporten är det utvecklingen av olika förhållningssätt, beskrivningar och värderingar av området som ska analyseras. Denna mer diskursiva hållning gör följaktligen att jag kommer att hålla mig mer till utbildningspraktiken och normeringspraktiken. Genom att studera hur frågan har beskrivits över tid kan jag se hur värderingarna förändrats och förtydligats. Detta blir också ett sätt att studera hur normeringspraktiken och utbildningspraktiken påverkar varandra. Jag kommer således inte att studera myndigheternas själva exportroll, utan analysen fokuserar på tjänsteexporten som policyområde.

När jag studerat och läst om tjänsteexporten har det slagit mig att ett karaktärsdrag för området är att det är svårdefinierat. Vad är bistånd, vad är export? Många myndigheter bedriver en stor exportverksamhet, helt utanför biståndsramarna. Andra arbetar endast på uppdrag av Sida. Vissa myndigheter har egna exportbolag, andras exportverksamhet består av enstaka tjänstemän i olika projekt. Vissa myndigheters projekt finansieras av Sida, andra jobbar via EU, Världsbanken eller andra multilaterala finansiärer. Att avgränsa problemformuleringen är att navigera mellan olika projektkonstellationer och finansieringsupplägg. Med tanke på min frågeställning, tjänsteexportens värdeladdning som följd av en krock av olika politiska strömmar, har jag kommit fram till att jag bör hålla mig nationellt. Den konkurrensfråga som jag uppfattar har blivit alltmer normerande handlar om konkurrens mellan *svenska* privata aktörer och *svenska* statliga myndigheter. Det är den

³ Kandidatuppsatsen "Lost in Translation", Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen VT 07.

svenska förvaltningspolitiken som drar åt ett håll, och den *svenska* biståndspolitik som drar åt ett annat.

1.5.1. Sida som marknadsplats

Då en klar majoritet av de förvaltningsexportliga projekten som myndigheterna idag deltar i finansieras med biståndsmedel, blir den svenska biståndsmyndigheten Sida en central aktör. I och med den förändring som skett inom biståndets metoder de senaste åren, har även Sidas roll förändrats. Projekt kontrakteras ut i större utsträckning, och Sida antar allt mer formen av en marknadsplats. Ett exempel på denna utveckling är den policy för Aktörssamverkan, som utvecklats som en implementering av PGU:n. Policyn, som är baserad på ett regeringsbeslut (UD2007/46452/UP), innebär att Sida går in initialt i samarbeten och fungerar som en s.k. facilitator mellan en svensk aktör (statlig eller privat) och en utländsk aktör. Tanken är sedan att samarbetet ska leda fram till självbärande relationer, inte längre finansierade med biståndspengar. Denna inställning, att statliga och privata aktörer inte bara ska delta i biståndet i större utsträckning, utan även samarbeta sinsemellan alltmör, har lämnat spår även i Sidas interna organisation. Myndigheten har genomgått en stor omorganisering de senaste åren och idag ligger Sidas samarbete med statliga och privata aktörer inom samma avdelning, i "samma påse". Eller: på marknadsplatsen Sida hänvisas statliga myndigheter och privata konsulter att handla i samma stånd.

Att avgränsa problemformuleringen till biståndsfinansierad statlig tjänsteexport visar sig därmed inte vara så kristallklart som kan tyckas från början. Sidas nya roll som marknadsplats, och PGU:s syfte att lyfta in fler aktörer i utvecklingssamarbetet, och att lyfta utvecklingssamarbetet över biståndet, gör att gränsen för vad som faller innanför eller utanför definitionen inte går att dra. Denna uppluckring av gränser är ju å andra sidan en av grundbultarna i min problematisering. Sammanfattningsvis kommer studien handla om utvecklingen av tjänsteexport som område, inom Sverige och via Sida.

1.6. Metod och tillvägagångssätt

Metoden i denna rapport är en direkt följd av teorival. Jag har utgått från att studera utbildnings- och normeringspraktiken på området tjänsteexport. Nu är det dock inte fullt så enkelt. Uppdelningen av dessa marknadspraktiker, och därmed mitt eget praktiska

tillvägagångssätt, frambringar en rad frågor av mer teoretisk karaktär. Forskarnas ansats att minska klyftan mellan teori och praktik gör sig till synes gällande. Detta metodavsnitt blir därför till vissa delar en problematisering av mitt teoretiska ramverk. Det är nämligen inte givet vad som kan klassas som en avbildning eller inte. Exempelvis kan en statlig utredning klassas som en avbildning, då den ger en bild av hur något ser ut. Men den är likafullt exempel på normeringspraktiken, då den beskriver och föreslår hur något *bör* vara.

Jag har som redan nämnts parallellt med denna rapport, arbetat med att ta fram en vägledning för en bättre organiserad tjänsteexport, riktad till myndighetshandläggare i Regeringskansliet⁴. Jag uppfattade således redan innan jag började skriva den här rapporten, att det var vissa frågor som dominerade frågan om tjänsteexport, när arbetet med vägledningen arbetades fram (konkurrensproblematiken och myndigheternas roll på en marknad). Frågan jag ställt mig har därför varit: varför just *dessa* frågor. Min tanke var därför att gå tillbaka i tiden och studera hur området beskrivits från början, och sedan följa utvecklingen fram till idag. Jag har redan från början haft en aning om vilken tråd jag skulle komma att dra i. Därför har jag låtit dessa dokument, vare sig de är normeringar eller avbildningar, få ett stort utrymme i studien och stå som bevis för min tes. Genom denna metod testas också förklaringsvärdet i teorin om marknadsprocesser då jag genom dokumentstudien och intervjuerna kan visa att ett värde verkligen har vuxit fram. Jag har dessutom presenterat min tes för samtliga respondenter och fått medhåll – konkurrensfrågan *har* blivit dominerande.

1.6.1. Material och urval

Min rapport bygger i grunden på en dokumentstudie och kompletterande djupintervjuer.

Dokumenterna som analyseras går trettio år tillbaka i tiden, då tjänsteexporten fick en ”egen”

⁴ Tillsammans med särskilda utredaren Astrid Nensén Ugglå, som även utgör en av mina respondenter i rapportens undersökning.

utredning, SOU 1980:23, den s.k. Konsultexportutredningen. Detta är startskottet från politiskt håll att väcka frågan och ge den en mer formell status. Under följande dryga trettio år har frågan belysts från olika håll och med olika skärpa. Genom att läsa, sammanställa och analysera dessa dokument skapas en bild av tjänsteexporten. Det blir samtidigt en tidslinje över hur utvecklingen har sett ut. Med tanke på rapportens upplägg och frågeställningar har jag låtit denna ”över-tid”-genomgång få ett relativt stort utrymme. Empirin består till större delen av dessa dokument, och de fem kompletterande djupintervjuerna. Jag vill här framhålla hur jag gjort urvalet av dokument. De flesta av dokumenten jag studerat har alla målat en bild av tjänsteexporten. Vissa har dock legat i gränslandet. Många budgetpropositioner nämmer tjänsteexporten, men någon bild av den ges inte. Dessa typer av dokument bidrar alltså indirekt till tjänsteexporten då den politiskt hålls vid liv. Rent textmässigt är det dock inte mycket att analysera. Andra dokument⁵ har haft så stor betydelse för utvecklingen av frågan, att jag känt mig tvungen att beskriva dem, även om dokumenten inte explicit avbildar tjänsteexporten specifikt. Detta är alltså metodologiska avvägningar jag gjort för att få en berättelse på plats. För en ökad validitet i rapporten har jag baserat dessa urval på vad jag fått fram i mina intervjuer, där vissa dokument nämns som tydliga brytpunkter eller som helt avgörande för utvecklingen.

I dokumenten har jag studerat hur man framställt marknaden för myndigheternas tjänster, och huruvida en konkurrensproblematik beskrivs eller ej. Därefter har jag analyserat vad dokumentet bidrar med för lösningsförslag till det man uppfattat som problematiskt med tjänsteexporten. Till vissa dokument har jag även lagt till ett avsnitt om motiv för tjänsteexporten. De dokument som avbildat motiven, har, med få undantag, varit dokument vars specifika syfte varit att utreda tjänsteexporten. Vilka motiv man lyfter fram i dokumenten är intressant att studera då det i motivbilden finns en implicit värdebeskrivning, man lyfter i dessa avsnitt fram vad som är tjänsteexportens förtjänster.

Frågeställning och upplägg har även påverkat val av respondenter. Jag har försökt att intervjua personer som kan belysa frågan om tjänsteexport från olika håll. Därför har jag gjort intervjuer med två företrädare för Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, en privat konsult, Sida och en utredare tillika före detta generaldirektör för en stor exportör. Min

⁵ Framför allt regeringsbeslutet om Aktörssamverkan.

förhoppning är att dessa respondenter alla ska beskriva tjänsteexporten från olika håll. Utrikesdepartementet står för utrikes- och utvecklingspolitiken och PGU:n. Företrädaren för Finansdepartementet är numera pensionerad och arbetar som utredare men är den person som har arbetat längst med tjänsteexporten och har den historiska insikt som jag söker, från förvaltningspolitiskt håll. Den senaste förvaltningspolitiska utredningen, SOU 2008:118 Styra och ställa, lägger den sista pusselbiten vad gäller myndigheternas roll på marknaden. Jag har därför valt att intervjua en person som suttit med och författat detta betänkande, för att höra resonemangen bakom. Dessutom är denna respondent före detta generaldirektör för SCB, en av de största exportörerna bland våra myndigheter. Ett annat perspektiv får jag från de privata konsulterna, vars tjänster många gånger är snarlika de statliga myndigheternas. Jag har intervjuat en person som varit med i denna bransch länge, och som dessutom är ordförande för Swedish Consultants, en intresseorganisation för små och medelstora konsultbolag på denna marknad. Swedish Consultants har dessutom varit drivande i den ”debatt” som blivit allt tydligare den senaste tiden gällande tjänsteexport. Och till sist har jag intervjuat en person på Sida som är ansvarig för myndighetens arbete med olika aktörer i biståndet. Denna person är således med och metodutvecklar det som gör Sida, i min problematisering, till en marknadsplats. Tillsammans skapar dessa djupintervjuer en balanserad bild av problematiken för tjänsteexport.

2. TJÄNSTEEXPORTENS UTVECKLING ÖVER TID

Tjänsteexport har varit ämne för ett antal offentliga utredningar under åren. Två av dessa, SOU 1980:23 Konsultexportutredningen, och SOU 2000:27 Export av statligt förvaltningskunnande, har specifikt behandlat ämnet. I andra utredningar har tjänsteexporten figurerat mer perifert. Utredningarnas sakpolitiska grund har varierat. De båda utredningar som specifikt har utrett tjänsteexporten har båda kommit från det departement som under den aktuella perioden haft hand om förvaltningspolitiska frågor. 1980 års utredning låg under dåvarande Budgetdepartementet och 2000 års utredning under Justitiedepartementet. Andra utredningar som berört tjänsteexporten har främst varit biståndspolitiska eller utrikespolitiska till sin karaktär. Vilket politikområde utredningarna härstammar från får givetvis effekt på vilket sätt man belyser tjänsteexporten; som ett förvaltningspolitiskt organisatoriskt problem, eller som en resurs i svensk utvecklingspolitik.

Att studera dessa dokument blir ett sätt att studera avbildningen av tjänsteexporten som område. Vem som avbildar, hur stor plats tjänsteexporten får i varje dokument, och varför, d.v.s. i vilken kontext man avbildat tjänsteexporten, blir således relevant för att skapa en sammanhållen bild av hur tjänsteexporten som område förändrats över tid. I slutet av detta kapitel finns en sammanställning över samtliga dokument som jag har studerat. Genom att göra denna schematiska uppställning vill jag skapa en tydlighet i avbildningen. Jag vill även se vilka typer av idéer som har förts vidare, till nästa dokument. De idéer som förs vidare är exempel på normeringspraktiken – idéer om hur en marknad bör fungera. Förhoppningen är därmed att denna utvecklingsteckning även ska visa hur de båda praktikerna påverkar varandra.

2.1. SOU 1980:23 Statligt kunnande till salu

I direktiven till utredningen framhålls att man under senare år (d.v.s. 1970-tal) märkt en ökad efterfrågan på svenska konsulttjänster, både från utvecklingsländerna, och från den industrialiserade världen. Insatserna har fram till denna tidpunkt varit enskilda, isolerade och sporadiska. Man vill därför genom en offentlig utredning ”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” (SOU 1980:23 s 41). Det övergripande syftet är således ekonomiskt: man vill förbättra den då negativa svenska bytesbalansen.

Motiv för tjänsteexport

Utredningen tillkommer i en tid där den svenska ekonomin går på lågvarv och där man sett en expanderande offentlig sektor under en längre tid. Detta påverkar synen på tjänsteexporten och motiven till att öka det statliga deltagandet i export av tjänster. Utgångspunkten för utredningens analys är utvecklingsdragen i svensk ekonomi, framför allt underskottet i bytesbalansen. Den statliga sektorn växer under denna tid och blir alltmer kunskapsintensiv; från att ha varit kontrollerande, producerande och verkställande, blir statliga uppgifter alltmer inriktade på att styra, planera och ta ett sektorsansvar (SOU 1980:23 s 51). Efter detta konstaterande redovisar utredningen motiven för en ökad statlig tjänsteexport. Man uttrycker det som ”Den statliga sektorns bidrag till exporten” (ibid), vilket är ett intressant ordval. Detta uttryckssätt är representativt för utredningens hela perspektiv: att utnyttja de statliga myndigheterna och bolagen som konkurrensfördelar för en ökad export.

Utredningens *ekonomiska* motiv för tjänsteexporten delas in i direkta och indirekta effekter. De direkta effekterna utgörs av det ökade kunnande som den växande statliga sektorn besitter. Man menar att detta kunnande är exklusivt för offentlig sektor, och att detta skulle kunna vara en konkurrensfördel då mottagarna i andra länder ofta är just offentliga förvaltningar, och man talar i termer av goodwill (SOU 1980:23 s 52). De indirekta effekterna utgörs främst av s.k. vägröjareffekter. Utredningen menar att statliga konsulter genom sina insatser kan röja väg för annan export, som i sin tur ger en positiv effekt på bytesbalansen. Vilken reell inverkan vägröjareffekten har, kan utredningen inte fastställa då empiriskt underlag för detta, vid utredningens tidpunkt, inte fanns (SOU 1980:23 s 55). Ett ytterligare motiv som Konsultexportutredningen redogör för, är av mer *förvaltningspolitisk* karaktär. Man menar att en ökad tjänsteexport, där myndigheterna åtar sig uppdrag utomlands, torde ha positiva effekter för statsförvaltningen, rent organisatoriskt. Dessa positiva effekter menar man kan utgöras av ledar- och kompetensutveckling bland de anställda som varit utomlands och som tar med sig sina nya kunskaper in i organisationen, framför allt från ”u-länderna, vars annorlunda ekonomiska och sociala verklighet i stora stycken är mindre känd för svenskar”. Vidare ser man myndigheternas utlandsverksamhet som ett attraktivt anställningsvillkor, samt ett sätt att effektivisera resursanvändningen hos myndigheterna; vid säsongvariationer kan

underutnyttjad kapacitet i myndigheterna användas till export (SOU 1980:23 s 56). Sammanfattningsvis gör utredningen gällande att motiven för en ökad statlig tjänsteexport först och främst är ekonomiska. Man kan genom ett statligt deltagande påverka den svenska bytesbalansen, om än i varierande utsträckning. Det är även intressant att se hur man argumenterar för att det är en personalpolitisk resurs, att myndigheterna deltar i internationella projekt. Tjänsteexporten är således kompetensmässigt, organisationsmässigt och ekonomiskt förstärkande och vitaliserande.

Marknadsbeskrivning och konkurrensförhållanden

Vilken bild av marknaden och konkurrens ges då 1980? Utredningen redogör för ett antal potentiella kunder, där offentliga organ i u-länder och bistånd via Sida är en del. Redan 1980 skriver man att Sida är den viktigaste kunden, för såväl privata som statliga tjänsteexportörer (SOU 1980:23 s 124-125). Vad som syns i 1980 års utredning är den särställning som offentliga myndigheter har, och anses bör ha, som aktörer i biståndet. Man skriver ”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” (SOU 1980:23 s 126). Vad gäller Sidas roll som köpare lyfter utredningen fram de s.k. institutionella konsulterna. Detta är långsiktiga samarbetsavtal som Sida har med myndigheter. Enligt avtal ska myndigheten stå till förfogande för biståndsverksamhet och upprätta en speciell u-landsavdelning (ibid). Det tycks således vara en form av ramavtal som finns kvar än idag. Problem som tas upp med denna typ av långsiktig kontraktering är att Sida får begränsade styrmöjligheter och att det skapar brist på konkurrens. Argumenten finns kvar än idag, vilket är viktigt att notera. Vad gäller Sidas roll konstateras sammanfattningsvis att dess uppdrag kommer att utkontrakteras alltmer, och att Sida därför kommer att få en allt viktigare roll som köpare och förmedlare av tjänster. Bilden av Sida som marknadsplats kan börja anas redan 1980. Noterbart är att man inte föreskriver någon försiktighet från myndigheternas sida vad gäller att agera på en konkurrensutsatt marknad. Vad gäller relationen med andra aktörer på marknaden, dvs. privata företag, skriver utredningen att ”ambitionen för de statliga tjänsteexportörerna bör dock inte vara att konkurrera utan att *samverka med andra exportörer*, där så är lämpligt för svensk export” (SOU 1980:23 s 24). Någon längre problematisering av statliga myndigheters

relation till privata konsulter gör inte. Värt att uppmärksamma är dock att redan 1980 dyker begreppet ”unikhet” upp. Detta i ett sammanhang där man talar om den offentliga sektorn som en konkurrensfördel vid deltagandet i internationella projekt: ”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” (SOU 1980:23 s 52). Någon vidare problematisering av begreppet görs inte. ”Unikhet” är i det här sammanhanget således endast en konkurrensfördel, inte en positionering gentemot privata konsulter.

Ökad tjänsteexport för bytesbalansens skull

De problem som utredningen tar upp är symptomatiska för den typen av förbehållslös utvidgning av tjänsteexporten som man vid den här tiden önskar se. Bristande kommersiell orientering och vad man kallar ”entreprenörsanda” är två av svagheterna som utredningen pekar på hos myndigheterna. För att åtgärda dessa brister menar utredningen att det bästa för myndigheterna är att tillämpa ett slags ”learning by doing”-tillvägagångssätt, dvs. delta i exporten trots att man brister i både språkkunskaper och internationell bevandring (SOU 1980:23 s 20).

I utredningens förslag lämnas stort utrymme för myndigheterna själva att bedöma, avväga och organisera sin tjänsteexport. Men på ett övergripande plan vill man att myndigheterna ökar sitt bidrag till svensk export: ”Utredningen har funnit övervägande skäl för att statsförvaltningen som huvudlinje bör fylla en *aktiv roll* som exportförsäljare av tjänster”. Vidare menar utredningen att myndigheternas exportarbete måste vara marknadsorienterat och att man därför bör avsätta resurser till att bevaka och bearbeta marknaden. Man anser också att verksamheten bör vara flexibel då både utbud och efterfrågan är mångfasetterad. Utredningen poängterar att tjänsteexportörerna, dvs myndigheterna, bör ha stor frihet att välja marknad själv, utifrån sina egna resurser och kontakter, så länge det inte strider med svenska utrikespolitiska intressen (SOU 1980:23 s 22).

Sammanfattningsvis kan konstateras att 1980 års utredning om statliga tjänsteexportörer tydligt och explicit förespråkar ett ökat deltagande av myndigheter på exportmarknaden. Det verkar inte finnas något principiellt problem med att myndigheterna agerar som marknadsaktörer, snarare tvärtom. Man vill se ett ökat kommersiellt tänkande hos

myndigheterna, där man avsätter resurser för att bearbeta marknaden, marknadsföra sig och arbeta upp ett kunskapskapital vad gäller internationella relationer. Utredningen har en ekonomisk prägel där tjänsteexporten är ett sätt att förbättra svensk ekonomi. Därför skriver man i termer som ”möjlighet till att möta efterfrågan” och dylikt. Resonemangen förs således i ekonomiska marknadsorienterade termer, men *problematiseringen* av tjänsteexportens marknadsiseringsprocess har inte samma grund som idag. Konkurrensen som utredningen kartlägger finns främst i andra länder, inom andra statliga förvaltningar. Att det är svenska statliga myndigheter som exporterar tjänster ses här som en konkurrensfördel. Att som organisation ha kunskap och erfarenhet av att verka i en politisk miljö kan vara främjande både för mottagarlandet och för de privata företag myndigheten eventuellt samarbetar med i exportprojektet, den s.k. vägröjareffekten (SOU 1980:23 s 146). En konkurrensfördel är således att man är en statlig aktör, en konkurrensnackdel att man inte är tillräckligt kommersiellt orienterad.

2.2. Riksrevisionsverket 1990: Biståndsfinansierad statlig tjänsteexport

Denna rapport kommer tio år efter den statliga Konsultexportutredningen, och det är i denna utredning promemorian tar sin utgångspunkt. Rapporten bygger på ett antal fallstudier av myndigheter som tjänsteexporterar; hur deras interna organisation ser ut avseende exporten, hur de uppfattar målen på området, och hur deras relation till Sida ser ut. Just relationen till Sida är central i rapporten. RRV har inte gjort någon längre problematisering av sin avgränsning, men man konstaterar att nästan all tjänsteexport sker med Sida som köpare, och framställningen bygger på därmed på biståndsfinansierad tjänsteexport hos myndigheterna.

Marknadsbeskrivning och konkurrensförhållanden

Konsultexportutredningen framhöll bristen på kommersiellt tänkande inom myndigheterna som en anledning till att tjänsteexporten inte expanderar. RRV spinner vidare på detta, men man beskriver relationen till Sida som en anledning till bristande kommersiell kompetens. Många exportörer har Sida som främsta, och ibland enda kund. Detta gör, menar RRV, att myndigheterna inte utvecklar ett marknadsorienterat tänkande. Därför fastslår rapporten att myndigheter med fördel kan söka sig till andra kunder (RRV 1990 s 37).

Vad gäller relationen till de privata aktörerna är det intressant att studera vad som skrivs, men också vad som inte analyseras. RRV påpekar att ”En ökad samverkan med näringslivskonsulter och entreprenörer skulle också kunna bredda och diversifiera resursbasen och därigenom förbättra konkurrenskraften” (RRV 1990 s 38). Detta är skrivet i kontexten av ett minskat beroende av Sida för myndigheternas del. Att beskriva den kommersiella kompetensen som ett steg för ökad export är också ett tydligt tecken på att konkurrensfrågan gällande privata sektorn inte gjort sig gällande vid denna tidpunkt. Prissättningsproblematiken och diskussionen om upphandling och konkurrensneutralitet behandlas knappt. Rapporten avbildar marknaden och dess skevheter på ett nytt sätt. Man menar att det är Sida som är kuggen, då det är Sida som prissätter. Detta är problematiskt enligt RRV, då det hämmar myndigheternas kommersiella tänkande. Samtidigt nämns, i samma stycke, att prissättningen måste vara sådan att konkurrensen med privata aktörer inte snedvrids. Sidans roll som marknadsplats är således annorlunda avbildad. Sida är i denna rapport inte avbildad som en marknadsplats där privata och offentliga aktörer möts, utan som en dominerande köpare som hämmar ett kostnadsmedvetet och kommersiellt agerande hos myndigheterna. Det finns också tydliga spår av att unikhetsdebatten inte har vaknat än. I ett sammanhang beskrivs samarbetet mellan privata konsulter och myndigheterna, och RRV påpekar att kontakterna emellan dessa två parter är dåligt utvecklade. En tvåfaldig förklaring ges; dels att det kan uppfattas som negativt för en offentlig aktör att ha täta kontakter med näringslivet, dels att det inom den privata sektorn ”i vissa fall saknas någon naturlig motsvarighet till det statliga kompetensområdet” (RRV 1990 s 31). Man har här avbildat unikheten, men inte problematiserat den närmare, vilket är intressant. Återigen ett konstaterande, men inte en problematisering.

Tydliggör målen för myndigheternas tjänsteexport

Ett av de största problemen som RRV tar upp är att det finns en differens gällande tjänsteexportens mål och motiv, och den verkliga situationen. Konsultexportutredningen gör gällande att det främst är ekonomiska motiv bakom en expansion av myndigheternas exportverksamhet; för att på indirekt och direkta vägar påverka den svenska bytesbalansen. RRV konstaterar dock att detta mål inte är drivande för myndigheterna. De myndigheter som deltagit i RRV:s fallstudier anger istället personalpolitiska mål som främsta motiv. Dessutom finansieras majoriteten av projekten av biståndsbudgeten, vilket därför inte kan ses som en positiv faktor för bytesbalansen (RRV 1990 s 35).

Lösningen enligt RRV är tydliga mål för tjänsteexporten, framför allt för att myndigheterna ska kunna göra tydligare internorganisatoriska gränsdragningar. Det framhålls på flera ställen i rapporten att en ökad tjänsteexport inte får inkräkta på myndighetens instruktionsenliga uppgifter, men att denna avvägning är mycket svår att göra (RRV 1990 s 37). Rapporten uppmärksammar således den balans som framkommer i många andra sammanhang. Man ska öka exporten men inte på bekostnad att det nationella uppdraget för myndigheten.

2.3. Riksdagens revisorer 1998/99:22: Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet

På eget initiativ har Riksdagens revisorer genomfört en granskning av biståndet. Granskningen fokuserar på det bilaterala biståndet, och det är framför allt Sidas förvaltningsbistånd, och bistånd via enskilda organisationer som är undersökt. De slutgiltiga bedömningar som ges är baserade på fallstudier, och handlar till stor del om Sidas agerande. Precis som titeln säger handlar det om styrning, genomförande, samordning och uppföljningsmetoder som tillämpas av Sida.

Marknadsbeskrivning och konkurrensförhållanden

Rapporten konstaterar att i de fallstudier granskningen baseras på, har många tjänster från myndigheterna direktupphandlats av Sida. Som motiv har Sida angett att tjänsterna består av myndigheternas unika kompetens. Man återger även i rapporten hur Sidas juristenhet menar att de institutionella samarbetena, som dessa myndigheter oftast ingår i, bör utgöra ett undantag från kraven på konkurrensupphandling. Riksdagens revisorer skriver: ”Detta kan betraktas som en rimlig ordning eftersom någon konkurrens vid upphandling av myndigheter i egentlig mening inte kan etableras. Detta medför enligt revisorerna dock inte något avsteg från kraven på affärsmässighet” (Riksdagens revisorer 1998/99:2 s 74).

Den utbildning som görs är bilden av att Sida som marknadsplats växer sig allt starkare. Lagen om offentlig upphandling täcker inte biståndet, men ”andan” ska finnas på Sida vid upphandling av konsulter. De värden som LOU representerar ska således vara ledande för Sidas arbete. Begreppet unikheter och kärnkompetens dyker också upp. Riksdagens revisorer tillstyrker Sidas argument för att myndigheterna direktupphandlas, då de besitter en unik

kompetens. En definition av begreppet ges inte, och inte heller en problematisering av relationen mellan en statlig och privat konsult. Problemet är uppmärksammat men inte problematiserat.

Sida och bistånd på undantag från LOU

Inom området förvaltningsbistånd har granskningen tagit upp frågan om myndigheter som konsulter och myndigheternas tjänsteexport. Myndigheternas exportverksamhet sätts här i relation till upphandling av konsulter; både privata och offentliga. Motivet till att anlita statliga myndigheter som konsulter i förvaltningsbiståndet beskrivs tvåfaldigt: dels besitter myndigheterna en stor kunskap om hur förvaltningen fungerar, dels är de prismässigt konkurrenskraftiga (Riksdagens revisorer 1998/99:2 s 63). Rapportens problembildning av myndigheternas tjänsteexport sker genom att problematisera Sidas upphandlingsmetoder. Man tar avstamp i den uttalade politiska vilja som också ligger till grund för kommande utredning, att man vill öka den statliga exporten av förvaltningskunnande (se avsnitt 2.4. SOU 2000:27). Man återger sedan Sidas bild och behov av myndigheter som konsulter inom förvaltningsbiståndet, och Sidas sätt att upphandla dessa tjänster. Rapporten redogör för att lagen om offentlig upphandling, LOU, inte gäller för biståndet. Upphandlingar av konsulttjänster, statliga eller privata, sker således på undantag av denna lag. Sida har dock som policy att agera i en ”LOU-anda”, där affärsmässighet, konkurrens och saklighet är ledande värden (Riksdagens revisorer 1998/99 s 132).

Det finns anledning att stanna till lite vid denna rapport, då LOU dyker för första gången upp i tjänsteexportens kontext. Lag (2007:1091) om offentlig upphandling reglerar all offentlig upphandling då myndigheter ska anskaffa varor eller tjänster. Undantag görs dock för biståndet, och för upphandlingar inom staten, dvs mellan olika myndigheter (SFS 2007:1091). Tjänsteexporten som område är därmed till stora delar undantaget från LOU. I min intervju med Johan Åkerblom från Sida, framkommer att man i ungefär tio års tid försökt arbeta mer strategiskt med ett mer affärsmässigt förhållningssätt till myndigheterna (intervju Åkerblom 090422). Detta mer affärsmässiga förhållningssätt innebär i praktiken tydligare upphandlingsregler. Man kan här ana att en värdecentrering kring LOU börjar ta form, men det har inte blivit den genomgripande norm som den senare kommer att bli. Än så länge är det mer en given avbildning med tanke på avsändaren – Riksdagens Revisorer. Inte heller används LOU som ett argument från den privata konsultsidan för att ifrågasätta myndigheternas agerande på marknaden. Ännu.

Upptakten till nästa stora händelse i tjänsteexportens historia sker ungefär samtidigt, i slutet av 1990-talet. Erik Åsbrink är finansminister och är ”intresserad av att man skulle sätta igång någonting här, och då skulle vi då som jobbade med förvaltningspolitik och även internationella avdelningen försöka göra någonting” som min respondent Astrid Nensén Uggla från den förvaltningspolitiska sidan beskriver det (intervju Nensén Uggla 090507). Processen att få fram direktiv till en särskild utredare för tjänsteexportfrågan försvaras av att man enligt respondenten har så olika syn avdelningarna emellan, Finansdepartementets internationella avdelning och den förvaltningspolitiska avdelningen på samma departement. Den internationella avdelningen har ett mer övergripande exportperspektiv, medan den förvaltningspolitiska avdelningen ligger närmare ett biståndsperspektiv. Tanken var således från början att vad som skulle komma att bli SOU 2000:27 skulle ha haft en bredare ansats än vad som nu blev fallet. Den politiska viljan var att myndigheternas exportverksamhet skulle kopplas till en större exportfråga, och att myndigheterna skulle användas i mer kommersiellt syfte, än som nu vara mer begränsat till biståndet. Frågan om förvaltningsexporten hamnar således i kläm mellan olika perspektiv redan *innan* utredningen lägger fram sitt betänkande.

2.4. SOU 2000:27 Export av statligt förvaltningskunnande

Detta är den senaste offentliga utredningen som explicit behandlar statlig tjänsteexport, och då det sedan dess inte har kommit någon proposition som varken behandlar förvaltningspolitik i allmänhet eller förvaltningsexport i synnerhet är denna utredning fortfarande en öppen handling.

Motiv för tjänsteexport

Den mest påtagliga förändring i den avbildning som görs i utredningen, jämfört med dess förlaga från 1980, baseras på globalisering och internationalisering. Det vid den tidpunkten relativt nya EU-medlemskapet påverkar argumentationen, framför allt är det de dåvarande kandidatländerna i Östeuropa som man ser stor potential i för förvaltningsexportsprojekt. Bilden som ges är en svensk förvaltning som är i behov av utbyte med andra länder, inte bara för att exportera, utan även för att lära sig fungera på den internationella arenan. Man skriver: ”Den personal, som deltar i arbetet med förvaltningsexport, utvecklar också sin kompetens i andra avseenden. De får erfarenhet av att utnyttja ett främmande språk som arbetspråk och

vana vid att utveckla personliga kontakter i främmande miljöer. Kompetens av det slaget blir alltmer värdefull i den svenska statsförvaltningen i takt med att internationaliseringen tilltar och EU-kontakterna ökar” (SOU 2000:27 s 39).

Grovt sett gör utredningen en kategorisering av motiven i utrikespolitiska, biståndspolitiska, ekonomiska och förvaltningspolitiska motiv. Man påtalar själv att man i denna utredning, till skillnad från Konsultexportutredningen 1980, lagt mer tyngd vid de biståndspolitiska och utrikespolitiska motiven. Intressant att se är hur man argumenterar för att en ökad förvaltningsexport ger ett mervärde för den svenska förvaltningen. Att som statlig myndighet kunna erbjuda arbete i projekt utomlands beskrivs i utredningen som en personalpolitisk vinst, att man på så sätt blir en mer attraktiv arbetsplats (en typ av motivering som känns igen från Konsultexportutredningen, 20 år tidigare). Utredningen gör sedan ett försök att värdera de olika motiven, och konstaterar att det inte finns ett motiv som alltid väger tyngst (även om biståndspolitiska motiv är vanligast). Istället kopplar man ihop motiven med mottagarna av projekten, där utrikespolitiska motiv väger tungt vid projekt i grannländer och kandidatländerna runt Östersjön, medan det är uppenbart biståndspolitiska motiv bakom projekt i södra Afrika (SOU 2000:27 s 39-40).

Marknadsbeskrivning och konkurrensförhållanden

Utredningens avbildning av rådande konkurrensförhållande är en central och explicit problematisering i den här texten. Det är därför intressant att se hur utredningen uppmärksammar konkurrensen mellan statliga aktörer å ena sidan och privata aktörer å andra: ”De privata företagens export inom förvaltningsområdet är alltså i stor utsträckning inom samma slags områden och av samma karaktär som de statliga exportörernas. Den är riktad till samma typ av samarbetspartners i mottagarländerna och finansieringskällorna är desamma. Gällande Sidafinansierade projekt kan det därför förekomma konkurrens mellan privata och statliga exportörer” (SOU 2000:27 s 72). Vad gäller konkurrensbeskrivningen finns två intressanta aspekter: dels att den beskrivs, dels att den inte problematiseras djupare. På *en* sida avbildar utredningen den problematik som har kommit att bli allt mer karaktäriserande för export av statligt förvaltningskunnande. Vad som skulle kunna ses som andra sidan myntet av konkurrens, samverkan mellan privat och offentlig aktör, beskrivs inte heller ingående. Man konstaterar endast att statliga exportbolag samverkar i högre utsträckning med privata aktörer, än vad myndigheterna gör.

Tydligare reglering och prissättning för myndigheternas export

Regeringen framhåller i direktiven till utredningen att efterfrågan på svenskt förvaltningskunnande växer, men att utbudet inte harmonierar med detta. Regeringen vill därför, med denna utredning, ta fram en kartläggning och en strategi för att öka svensk förvaltningsexport. Det finns enligt direktiven flera anledningar till att volymen av exportprojekt hittills har varit begränsad. Precis som i Konsultexportutredningen (SOU 1980:23) belyser man problematiken med bristande affärsmässighet inom staten: ”Den svenska statsförvaltningen som i stor utsträckning har monopol på sin verksamhet har naturligt nog inte byggt upp den kommersiella kompetens som krävs för att agera på en hårt konkurrensutsatt marknad. Det har heller inte legat inom ramen för dess offentliga åtagande” (Dir 1999:24 s 255 i SOU 2000:27). Formuleringen tyder på att man har problematiserat de affärsmässiga bristerna ett steg längre än i Konsultexportutredningen, problematiken är satt i en något bredare kontext. Man har öppnat för analysen om det offentliga åtagandet och myndigheternas roll i förhållande till andra aktörer (att använda begreppet monopol är ett, i likhet med begreppet unikheter, sätt att precisera och ta fram myndighetens specifika roll i exporten).

I betänkandet tar utredningen fram tre hinder för ökad förvaltningsexport, och till det läggs tillhörande tre förslag på lösningar. Problemen är bristande och framför allt otydlig reglering, oklar finansiering samt bristande erfarenhet av exportverksamhet hos myndigheterna. Detta har man löst genom att ta fram en strategi för ökad och bättre organiserad förvaltningsexport. Den består i att tydliggöra regelverket, finansieringsformerna och att inrätta en central organisation för rådgivning till myndigheterna. Vad som framstår som nytt i denna problemavbildning är att lägga så stor vikt vid regleringsfrågorna, kopplat till styrningsproblematiken. Utredningen beskriver hur det under de senaste åren kommit tydligare signaler från regeringshåll om en ökning av export av statligt förvaltningskunnande. Man påpekar dock i utredningen att styrsignalerna från regeringen antagit olika former och att det således ges en splittrad bild av den politiska viljan på området. Man tar som exempel upp arbete och initiativ från socialdepartementet, utrikesdepartementet och justitiedepartementet för att öka och stimulera exporten från underliggande myndigheter. Samtidigt understryker utredningen tydligt att de formella styrdokument, regleringsbrev och instruktionerna, inte används i särskilt stor utsträckning för att sända signaler om en ökad förvaltningsexport. Man tar också upp Sidas regleringsbrev som en typ av kanal, varigenom man eventuellt skulle

kunna utläsa regeringens ambitioner gällande förvaltningsexporten då det är Sida som står för finansiering och förmedling av många projekt (SOU 2000:27 s 134-135). Sida blir väldigt tydligt, med denna avbildning som utredningen gör, den plats där förvaltningsexporten ska födas och finnas. Det blir även mycket tydligt att lösningen på disparata politiska viljor är mer reglering.

Vem exporterar vad?

I utredningen har man problematiserat begreppet export av statligt förvaltningskunnande, och det finns anledning att stanna upp och se varför och hur man gjort detta. Till skillnad från Konsultexportutredningen har man i denna utredning valt en något snävare definition av exportverksamhetens innehåll (som alltså enligt en intervju beror på olika viljor inom departementet om vad utredningen skulle syfta till). Vad gäller finansiering av exporten kan den ske dels via bistånd, dels via det importerande landet. Det är således inte ren export, men heller inte uteslutande biståndsverksamhet. Utredningen påpekar dock att majoriteten av de tjänster som myndigheterna exporterar sker inom ramen för biståndet. I direktiven står att utredningens analyser inte ska innefatta den typ av tjänsteexport som sker i konkurrens med privata företags tjänsteexport, utan att export av statligt förvaltningskunnande handlar om tjänster som tillhör *kärnan i det offentliga åtagandet*. Vad utredningen gör är att man låter tjänsternas karaktär definiera huruvida det är förvaltningsexport eller inte. Exportörer av förvaltningskunnande kan således finnas utanför den statliga sfären: ”Det uttalas i direktiven att uppdraget inte avser det slags statlig tjänsteexport som avser tjänster från vilka det finns en tydlig konkurrens med privat tjänsteexport som t.ex. vägprojektering, samt transportarbete och telekommunikationer. Å andra sidan sägs att den typ av förvaltningskunnande som utredningen skall omfatta visserligen i huvudsak finns inom den statliga förvaltningen, men att även privata företag kan besitta sådant kunnande. Som tidigare påpekats är alltså utredningens arbetsområde inte begränsat till sådana tjänster som tillhandahålls av statliga organisationer. Det är *tjänsternas karaktär* som är avgörande för om de skall anses ingå i förvaltningsexporten” (min kursivering) (SOU 2000:27 s 25). Det dras alltså inte någon gräns mellan statliga och privata aktörer i denna definition. Det är ett förhållningssätt till konkurrensen mellan statliga och privata aktörer som förefaller anmärkningsvärt oproblemiskt.

Det visar sig mycket riktigt att det är först i beredningen av detta betänkande som förvaltningsexporten börjar möta på problem av den karaktär som är helt dominerande idag. I min intervju med företrädaren för den förvaltningspolitiska sidan, framkommer att man mycket väl hade kunna bli klar med betänkandet och ”kunnat sätta ner fötterna när det gäller Carlings utredning (dvs SOU 2000:27), om det inte varit då för konkurrensfrågan när Konkurrensverket i en liten bisats säger någonting”. Nensén Ugglå refererar till Konkurrensverkets remissvar till utredningen. Ett remissvar som rör till saker och ting genom att i slutet av dokumentet skriva: ”Avslutningsvis vill Konkurrensverket från konkurrenssynpunkt ifrågasätta utredningens förslag att ersättning skall beräknas som kostnadstäckning och inte med krav på lönsamhet i de fall när de projekt som utbjuds kan tillfalla myndigheter eller privata företag. Vid konkurrens mellan myndigheter och privata konsulter innebär en sådan princip för ersättning en konkurrensnackdel för de privata aktörerna eftersom de som regel måste ställa krav på lönsamhet” (Konkurrensverket 2000, s 2). Det är alltså dessa rader som föranleder ett stopp i utvecklingen av tjänsteexportsfrågan: ”Dom väcker björnen, och så hakar UD och Näringsdepartementet på, dom lade sig på tvären” (intervju Nensén Ugglå 090507). Tjänsteexporten styrs av avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen. De ekonomiska målen för avgiftsbelagd statlig verksamhet regleras i avgiftsförordningen och är krav på full kostnadstäckning. Tjänsteexporten har dock en ”egen” förordning, där det ekonomiska målet är krav på lönsamhet. På så sätt riskerar man inte att myndigheterna sätter för låga priser och snedvrider konkurrensen på marknaden med de privata konsulterna. Konkurrensverket har alltså reagerat på SOU 2000:27 förslag på att slopa kravet på lönsamhet, något man menar riskerar att snedvrider konkurrensen. Nästa utbildning av tjänsteexport kommer därför inte helt osökt att handla om just prissättning på tjänster, och uppgiften att analysera faller på Ekonomistyrningsverket.

2.5. Ekonomistyrningsverket 2003:21: Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet

I rapporten ”Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet”, har ESV på regeringens uppdrag utrett huruvida det ekonomiska målet full kostnadstäckning utgör en konkurrensnedvridande faktor, ur ett EG-rättsligt perspektiv. Tjänsteexporten sätts här i en delvis ny kontext, eller en förändrad kontext. ESV-rapporten hanterar inte endast tjänsteexporten, utan all avgiftsbelagd statlig verksamhet, varav tjänsteexport är en del.

Prissättningsproblematiken

Rapporten börjar med att problematisera konkurrensutsatt verksamhet, och den förvaltningspolitiska bakgrunden till denna frågeställning. ESV definierar konkurrensutsatt verksamhet som ”att statlig avgiftsbelagd verksamhet är konkurrensutsatt om det finns privata företag som tillhandahåller liknande, utbytbara produkter”, en definition man lånat från en annan statlig utredning (ESV 2003 s 7).

Den del av rapporten som tar upp tjänsteexporten, problematiserar främst tjänsteexportförordningen, och då framför allt skillnaden i prissättning mellan full kostnadstäckning och krav på lönsamhet. Vidare gör man en kort beskrivning av tjänsteexportens omfattning och innehåll. Konkurrensfrågan beskrivs på basis av SOU 2000:27, och man noterar att det är främst i Sidafinansierade uppdrag som konkurrens mellan (svenska) privata och offentliga aktörer kan uppstå. ESV:s slutsatser vad gäller konkurrensutsatt verksamhet i stort är, att krav på full kostnadstäckning för en myndighets avgiftsbelagda verksamhet *inte* strider med de EG-rättsliga konkurrensreglerna, och att detta ekonomiska mål inte heller snedvrider konkurrensen mellan privata och offentliga aktörer.

ESV har i en bilaga problematiserat det offentliga åtagandet, och det är analytiskt intressant att tjänsteexporten avbildas i denna kontext. Man redogör i denna bilaga för olika marknadsekonomiska grundantaganden, och när det kan vara motiverat att göra statliga ingripanden på en marknad. Att lyfta in det marknadsekonomiska resonemanget, att så explicit flirta med en ekonomisk teoribildning, sätter tjänsteexporten i ett väldigt tydligt marknadssammanhang. Det kan tyckas givet, med tanke på ESV:s verksamhetsområde. Men det är först i denna rapport som frågan om konkurrens och marknader tas upp och problematiseras på ett grundligt sätt, för tjänsteexportens del.

Under tiden som tjänsteexporten börjar diskuteras i termer av prissättning och ekonomiska mål från det förvaltningspolitiska hållet, sker stora saker på den utrikespolitiska sidan. År 2003 kommer den proposition som kommer att förändra biståndet i en utsträckning som inte skett sedan 1960-talet. Roller förändras och detta ska komma att påverka myndigheterna i allra högsta grad.

2.6. Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (PGU)

Propositionen syftar till att skapa en sammanhållen och samstämmig politik för att bidra till målen om en rättvis och hållbar utveckling i världen. Biståndet avhandlas i ett särskilt avsnitt, och på så vis understryker regeringen att propositionen inte är en biståndspolitisk yttring, utan att samtliga politikområden ska delta för att uppnå målen. Framför allt ska fler aktörer engageras; kommuner, myndigheter, fackföreningar, näringsliv och enskilda organisationer lyfts fram (Prop. 2002/03:122). I propositionen presenteras de åtta huvuddragen i politiken, som ska bidra till att skapa en rättvis och hållbar utveckling, samt behovet av ökad samstämmighet i svensk politik för att uppnå de målen och de åtta huvuddragen. En stor del av propositionen handlar således om *vad som bör göras* (de åtta huvuddragen) och *hur det bör göras* (samstämmighet mellan politikområdena). Det som är intressant ur denna rapports perspektiv är dock avsnittet om *vem som ska göra det*. Här fastslås att: ”Offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå bör i ökad utsträckning engageras i politiken för global utveckling”. Vad gäller statliga myndigheter menar regeringen att dessa inom ramen för sina respektive verksamhetsområden generellt ska verka för att målet för PGU:n uppnås. Vidare skrivs i propositionen att ”Ett utökat samarbete mellan svenska offentliga aktörer och deras motparter i utvecklingsländerna är värdefullt i sig och har positiva effekter i såväl Sverige som i samarbetslandet” (prop. 2002/03:122 s 53). Propositionen ger inga detaljerade, praktiska analyser av exakt hur myndigheterna ska engageras. Inte heller problematiseras konkurrensfrågan med privata aktörer. Istället beskrivs i nästa stycke hur viktigt det är att även näringslivet deltar i arbetet med att uppnå målen. Propositionen öppnar tydligt upp för myndigheternas engagemang i arbetet med en hållbar global utveckling. Huruvida detta ska ske på en konkurrensutsatt marknad eller inte belyses inte.

Jag har intervjuat två personer från den enhet på Utrikesdepartementet som arbetar med att utveckla policys för utvecklingssamarbetet, och som i praktiken har det departementala samordnande ansvaret för PGU:n. Mats Borgenvall och Erik Johnsson menar att PGU:n är unik i sitt slag, med den samstämmighet som den eftersträvar. De beskriver också att ”I och med att PGU var så allomfattande så kom ju näringsliv och myndigheter in på ett sätt som dom aldrig hade gjort tidigare”. Även Åkerblom från Sida refererar till PGU:n som det startskott som öppnar för nya aktörer i biståndet. Men denna breddning gör också att implementeringen blir svår, och på departementet menar man att: ”Det är en tungrodd process, det är en ny process, det här gränsöverskridandet mellan politikområden, vi är inte

vana vid det” (intervju Borgenvall och Johnsson 090505). Dessutom är PGU:n, om man närläser den, inte särskilt konkret i sin utformning. Det ska därför komma att dröja några år innan PGU:n får en mer tydlig effekt för myndigheterna som aktörer.

På den förvaltningspolitiska sidan arbetas det med tjänsteexporten i motvind. Frågan om prissättning av myndigheternas tjänster i olika exportprojekt är väckt, och diskussionerna handlar om hur de ekonomiska målen ska formuleras i olika förordningar. Nu börjar dock LOU visa sig även på den förvaltningspolitiska sidan. För att lösa upp knuten med UD och konkurrensfrågan börjar nämligen Finansdepartementets avdelning för offentlig förvaltning prata om LOU för att komma runt frågan om konkurrensnedvridningen pga prissättning. Enligt Nensén Ugglar tar man 2004 upp i regleringsbrevshandledningarna att LOU ska finnas som norm i regleringsbreven (intervju Nensén Ugglar 090507). Det verkar alltså vid den här tiden som att konkurrensfrågan blir alltmer närvarande i samhället i allmänhet, och vad gäller tjänsteexporten tar den sig uttryck i prissättningsproblematik. Det är för att belysa detta som jag valt att ta med följande avbildning. Trots att den inte beskriver tjänsteexporten specifikt, visar den på temperaturen gällande konkurrensfrågan mellan privat och offentlig sektor.

2.7. Konkurrensverket 2004:4: Myndigheter och marknader

Rapporten ger en tydlig bild av att problematiken vuxit sig allt större under senare delen av 90-talet. Till följd av uppmärksammade problem inrättar regeringen 1997 Konkurrensrådet, som ska fungera som ett forum för den privata och offentliga sektorn, där problem dem emellan kan vädras. Initiativet grundar sig på att företrädare från näringslivet efterfrågar en lag som tydliggör var gränsen för offentlig näringsverksamhet går (Konkurrensverket 2004:4 s 22). Offentliga utredningar och rapporter i departementsserien har skrivits på området, men något lagförslag har vid tiden för Konkurrensverkets rapport inte kommit.

Reglera och renodla myndigheternas roller

De problem som lyfts fram är givetvis, med tanke på avsändaren, av konkurrensrättslig natur. Konkurrensverket målar upp en bild där gränsen för vem som får göra vad på en marknad blir alltmer omstridd, och där frågan om konkurrensneutralitet är högaktuell. Konkurrensverket menar att denna problematik speglas i ett stort antal klagomål som kommit in till verket, från privata aktörer, som alla på något sätt lyfter frågan om myndigheternas roll på en marknad.

Ett stort problem i denna växande konflikt är enligt Konkurrensverket, att gällande regelverk inte följs, och att det heller inte är tillräckligt (Konkurrensverket 2004:4 s 103-104). De lösningar som presenteras är följaktligen en tydligare reglering av området och en renodling av myndighetsrollen. Som stöd till förslagen använder man sig av förvaltningspolitiska argument; de senaste riktlinjerna för hur den statliga förvaltningen ska vara organiserad (prop. 1997/98:136 bl.a.), pekar tydligt på att myndigheternas verksamheter bör renodlas, och att deras roll på marknaden bör ses över och därefter minskas. För att kunna implementera denna förvaltningspolitik menar Konkurrensverket att en konkurrenspolicy för statsförvaltningen bör tas fram. I denna policy ingår att ge tydligare direktiv till myndigheterna via instruktioner och regleringsbrev, om vad de får och inte får göra. Vidare föreslår Konkurrensverket att man bör vidta strukturella åtgärder för att tydliggöra och särskilja myndighetens olika roller; avveckla eller bolagisera näringsverksamheten (Konkurrensverket 2004:4 s 107). Avbildningen är således tydlig: reglera och tydliggör rollerna.

2.8. Ekonomistyrningsverket 2007:34: Styrning av statlig myndigheters tjänsteexport

Den senaste rapporten som rör tjänsteexporten är ett regeringsuppdrag som ESV utfört, och handlar om tjänsteexporten specifikt. Rapporten är också det senaste formella inlägget vad gäller tjänsteexportens varande. I det regeringsbeslut som föranledde rapporten, lyfts reglering och prissättning fram (regeringsbeslut 28 2006): ”ESV ska vidare utreda vilket ekonomiskt mål som kan vara lämpligt för olika typer av statlig tjänsteexport, t.ex. tjänsteexport som bedrivs inom ramen för det svenska bilaterala biståndet, annat institutionellt samarbete och tjänsteexport som bedrivs på uppdrag av enskilda utländska uppdragsgivare. *Härvid skall särskilt kravet på konkurrensneutralitet i förhållande till privata aktörer beaktas*” (min kursivering) (regeringsbeslut 28 2006).

Motiv för tjänsteexport

Vidare belyser rapporten, liksom de statliga utredningarna, motiv för tjänsteexport. Man kan i dessa motivbeskrivningar spåra samma marknadsekonomiska ansats som rapporten från ESV 2003 använde vid beskrivningen av det offentliga åtagandet. Man beskriver hur en ökad statlig tjänsteexport kan ha positiva externa effekter. Som externa effekter nämns då de motiv som tidigare utredningar tagit upp, nämligen en kompetenshöjning bland de tjänstemän som

deltar, och en eventuell vägröjareffekt för annan svensk export. Dessa positiva externa effekter kopplar man sedan till prissättningen för myndigheternas tjänster. Kort nämns sedan vad man i SOU 2000:27 kallade biståndspolitiska motiv; att exportprojekten syftar till att bygga upp andra länders förvaltningar i demokratins och de mänskliga rättigheternas namn. ESV-dokumentet är den första, och hittills enda, rapport som tar upp externa effekter som motiv. Det är intressant att balansera frågan om prissättning och konkurrensneutralitet, med externa effekter som motiv för en ökad tjänsteexport – motiv som kompetensutveckling hos personalen, vägröjning för annan svensk export och en mer internationellt orienterad statlig förvaltning.

Förtydligad myndighetsstyrning – men på undantag

Utifrån min problematisering, finns det två förslag som ESV-rapporten lägger, och som är av intresse för gränsdragningen mellan privat och offentlig exportör. Det ena handlar om det bemyndigande som ligger till grund för myndigheternas exportverksamhet. ESV menar, att även om man, vilket rapporten föreslår, tar bort tjänsteexportförordningen, så bör ett särskilt bemyndigande finnas från regeringen, om att en statlig myndighet ska bedriva tjänsteexport ”av mer varaktig karaktär eller av större omfattning”. Detta oavsett vem som finansierar projektet. Anledningen till denna särskilda ordning är att man på så sätt låter den politiska viljan styra. Man lyfter resonemangen från en reglerad förordningsnivå, till en politisk nivå. En ökad tjänsteexport på vissa områden har således en politisk, och därmed värdegrundad, förankring. För att uttrycka detta särskilda bemyndigande föreslås regleringsbrev och instruktioner användas som kanaler (ESV 2007:34 s 36). Det andra förslaget som rapporten tar fram har med prissättningen att göra – genom att sätta full kostnadstäckning som ekonomiskt mål för tjänsteexporten och häva tjänsteexportförordningen får tjänsteexporten samma reglering, samma status som all annan avgiftsbelagd verksamhet, oavsett om avnämaren finns i Sverige eller annat land (ESV 2007:34 s 38). Denna förenkling underlättar för myndigheterna, men det är inte givet att det underlättar den gränsdragning mellan offentlig och privat som mycket av problematiken idag handlar om. Kring detta skriver ESV att det är viktigt att myndigheten är vaksam så att priset sätts, i de fall där projekt upphandlas i konkurrens med privata aktörer, så att en snedvridning av konkurrensen inte sker (ESV 2007:34 s 39). Gränsdragningsproblematiken förblir närvarande men olöst.

Parallellt med att ESV försöker bena ut problemen kring myndigheternas prissättning, har det börjat hända saker på UD och Sida. I intervjun med respondenten från Sida framkommer att det är först några år efter riksdagens godkännande av PGU:n som den börjar att omsättas i praktiken, med bland annat organisatoriska effekter på Sida som myndighet. Man har länge på Sida haft ett samordnat arbete för samarbete med folkrörelserna, men det är i och med skapandet av en ny avdelning för samverkan med aktörer, som Sidas arbete med *statliga myndigheter* får en samlad plats (intervju Åkerblom 090422). Man börjar utarbeta strategier för nya typer av samarbete; ”vilka former av överenskommelser ska vi ha med andra myndigheter, där det då inte handlar om myndigheter som leverantör i biståndet utan som en samarbetspartner”. PGU:n förändrar således både myndigheternas roll i biståndet då de ska delta allt mer aktivt, men även Sidas position. Åkerblom uttrycker det som att ”Som svensk myndighet har vi en helt ny position, vi kan ju samla alla dom här aktörerna på en neutral spelplan” (ibid). Den nya positionen, och arbetet på Sida med en ny strategi, har resulterat i ett regeringsbeslut. Detta beslut kan ses som en delimplementering av PGU:n och kallas Aktörssamverkan.

2.9. Aktörssamverkan

Detta regeringsbeslut är ingen regelrätt avbildning, men har visat sig vara så pass central för myndigheterna som tjänsteexportörer, och framför allt Sida som marknadsplats, att berättelsen om tjänsteexporten inte blir fullkomlig utan att beslutet tas med. Kategoriserat enligt min marknadsteori skulle Aktörssamverkan falla under normeringspraktiken snarare än avbildningspraktiken, då den inte beskriver eller skapar en bild av hur tjänsteexporten ser ut. Aktörssamverkan är snarare ett exempel på en normering, en policy för hur något *bör* fungera.

Vad policyn syftar till beskrivs kortfattat och kursiverat i en bilaga till regeringsbeslutet: ”Genom aktörssamverkan vill regeringen stimulera och stärka framväxten av självbärande relationer av ömsesidigt intresse mellan svenska aktörer och aktörer i låg- och medelinkomstländer inom ramen för Sveriges politik för global utveckling” (UD2007/46452/UP s 1). Tanken är att denna typ av samarbete efter en tid ska vara självbärande, och inte finansieras av biståndsbudgeten. Det är Sida som är ansvarig myndighet för implementeringen. Policyn innebär vidare att de samarbeten som uppstår

mellan en svensk statlig myndighet och en utländsk aktör, ska vara drivna av aktörerna själva (ibid).

Policyn för aktörssamverkan öppnar således för nya roller och nya konstellationer av samarbete. Det innebär att typen av samarbete förändras. Sida tvingas därför leta efter partners på andra ställen och via andra kanaler, än vad man traditionellt brukar göra. Respondenten från Sida menar på att man därför vidtagit åtgärder för att nå dessa nya aktörer, åtgärder som man tidigare inte använt sig av. Under senhösten 2008 hittade jag en annons i Dagens Nyheter, där man efterfrågade aktörer som hade intressen i Sydafrika, Namibia och Botswana. Avsändaren var Sida. Denna annonsering är ett tydligt tecken på Sida som marknadsplats, men också på Sidas alltmer marknadsorienterade profil. I intervjun med Åkerblom på Sida svarar han när jag för annonsen på tal, att jo, det är en ren marknadsföringsaktivitet. Sida måste leta samarbetsaktörer ”utanför gatlyktans sken”. Dessa nya aktörer ska dock drivas av ett eget intresse i samarbetet, man ska som partner ha ett eget motiv att delta (ibid). För myndigheterna skulle detta exempelvis kunna vara ett projekt mellan Rikspolisstyrelsen och en av myndighetens motsvarigheter i ett annat land. Det ligger i RPS eget intresse att ha ett väl fungerande nätverk och samarbete, det påverkar RPS egen verksamhet. Detta resonemang för dock med sig, att det ska ligga nära myndigheternas instruksionsenliga uppgifter att delta i olika samarbetsprojekt utomlands. Vad som är en myndighets intresse är till syvende och sist en styrningsfråga. Skrivs det in i myndighetens styrdokument är motivet till att delta i aktörssamverkan verifierat. På så sätt möts förvaltningspolitiken (vad är myndighetens uppgift) väldigt tydligt med utrikespolitiken via Aktörssamverkan. I intervjun med Åkerblom understryks också tydligt att man inom policyn för Aktörssamverkan inte kan styra myndigheterna från Sidas – och därmed biståndspolitiskt – håll utan det är en förvaltningspolitisk fråga (intervju Åkerblom 090422).

Man har dock stött på viss problematik gällande genomförandet av Aktörssamverkan. UD beskriver det som ”Aktörssamverkan har inte varit så lätt att genomföra, vi har stött på massa frågeställningar och problem under väg som man kanske inte insåg från början då när man skapade instrumentet” (intervju Borgenvall och Johnsson 090505). De frågeställningar som har uppstått har enligt respondenterna på UD, varit av mer konkurrensrättslig natur. Att få aktörer att samarbeta, att ”fösa ihop” dem på det sätt som Aktörssamverkan syftar till, går stick i stäv med normen om öppna upphandlingar och konkurrensneutralitet.

Myndigheternas förändrade roll på (bistånds)marknaden går heller inte obemärkt förbi de privata konsulterna. Inom biståndsbranschen märker man av att allt fler aktörer vill ha en bit av kakan. Jag pratar med Björn Bengtson, företrädare från den privata konsultsidan, och han beskriver hur det efter PGU:n blivit allt svårare att få del av projekt, då Sidas bilaterala projekt ska delas av allt fler. Dessutom menar man att Sida brister i sina upphandlingar, att Sida direktupphandlar myndigheterna i en alldeles för stor utsträckning (intervju Bengtson 090423). Efter påtryckningar från konsultbranschen har Sida vidtagit åtgärder – från en defensiv position till en mer offensiv, genom att beställa en utredning om konkurrensneutraliteten i Sidas upphandlingsprocesser (intervju Åkerblom 090422). Efter tio års arbete med att förhålla sig till LOU på olika sätt, försöker Sida sätta ner foten.

2.10. Affärsconcept Slutrapport

Under senare år har alltså alltfler (privata aktörers) röster höjts gällande Sidas sätt att upphandla tjänster. Framför allt intresseorganisationen Swedish Consultants har varit drivande i frågan. Detta har resulterat i att Sida lagt ut ett utredningsuppdrag på företaget Affärsconcept att utreda hur statistiken ser ut gällande upphandlingar, och sedan komma med förslag på åtgärder. Uppdraget har sin utgångspunkt i Sidas förändrade roll sen PGU:n kom, där alltfler aktörer ska samverka i utvecklingssamarbetet. I bakgrundsbeskrivningen till uppdraget står: ”Sida strävar efter att stärka sin samverkan med aktörer i svenska samhället, förtydliga Sidas roll i denna samverkan och klargöra centrala begrepp” (Affärsconcept 2008, s 49). Affärsconcepts uppgift är alltså att klargöra Sidas hantering av samverkan med myndigheter, ur en konkurrensneutralitetsaspekt, och undersöka huruvida Sida alltmer direktupphandlar tjänster från andra myndigheter, istället för att låta upphandlingen ske i konkurrens.

Affärsconcepts slutsats är att Sidas upphandlingsstatistik är så pass bristfällig att några slutsatser om huruvida Swedish Consultants kritik är sakligt grundad eller ej, inte går att dra. Idag gäller inte Lagen om Offentlig Upphandling för köp myndigheter emellan, då myndigheterna är del av samma rättssubjekt; staten. Rapporten drar dock den något kontroversiella slutsatsen att LOU bör gälla för köp även inom staten, dvs Sida bör inte kunna direktupphandla en annan myndighet och hänvisa till att LOU inte gäller inom staten. Sida har

en ”Upphandlingsregel” som säger att all upphandling ska ske i ”LOU-anda” (intervju 090422). Affärsconcept menar dock att denna interna upphandlingsregel inte överensstämmer med LOU (Affärsconcept 2008 s 3-5).

Den gräns mellan offentligt och privat som alltmer börjar dras upp på tjänsteexportområdet gör sig gällande även i denna rapport. I uppdragsbeskrivningen till Affärsconcept, som alltså Sida själv skrivit, avbildas problematiken genom ett antal begreppsdefinitioner. Bland annat påpekas att det kan vara svårt att konkret bedöma vad en myndighets specifika kompetens är. Sida har sedan länge speciella ramavtal med vissa myndigheter. Dessa avtal är baserade på myndighetens specifika kompetens, ibland benämnt som myndighetens unikheter. Sida menar då, att om det är en viss myndighets specifika kompetens som efterfrågas i ett projekt, så behöver denna tjänst inte konkurrensutsättas utan kan direktupphandlas. Man skriver i uppdragsbeskrivningen: ”I begreppet specifik kompetens ligger att endast myndigheten har denna kompetens i Sverige och att motsvarande kompetens inte finns på den privata marknaden” (Affärsconcept 2008 s 50). Denna avbildning är helt central för hur tjänsteexporten problematiseras idag.

Rapporten, som alltså är beställd av Sida, är också den som flera av respondenterna återkommer till och refererar till, i mina intervjuer. Det är genom denna rapport som Sidas upphandlingsrutiner blir satta i dager, och att problemet verkligen formuleras. Det är också i och med denna rapport som begreppet *unikheter* börjar få fäste. Bengtson, respondenten från den privata konsultbranschen menar att begreppet blir ett sätt för Sida att komma runt LOU:n. Genom att hävda att myndigheterna besitter en *unik kompetens* så behöver man inte lägga ut projekt för konkurrens, utan kan direktupphandla myndigheterna. Man skulle också kunna se rapporten som ett resultat av den problematik med Aktörssamverkan, som man beskrev på UD. De nya samarbeten och konstellationer som Aktörssamverkan syftar till, har alltså skett på bekostnad av något. En konsultbransch, till exempel.

Från det förvaltningspolitiska hållet kommer samtidigt ett betänkande som tar ett brett grepp om hela statsförvaltningen. Detta innebär att myndigheters verksamheter på konkurrensutsatta marknader ifrågasätts, och även tjänsteexporten blir ämne för analys.

2.11. SOU 2008:118: Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning

När denna rapport skrivs är betänkandet den senaste utredningen som tar ett övergripande förvaltningspolitiskt grepp. Den tar upp många aspekter gällande statsförvaltningen, och en del utgörs av frågeställningar om myndigheters konkurrensutsatta verksamheter. I utredningen märks den politiska viljan tydligt; att pröva huruvida myndigheter bedriver verksamheter som konkurrerar och försvårar för det privata näringslivet. Det målas upp en tydlig bild av staten å ena sidan och marknaden å andra, och att det däremellan ska finnas en tydlig gräns. På så sätt hamnar förvaltningspolitiken nära konkurrenspolitiken i detta betänkande. Det finns även en påtaglig norm i betänkandet: ”En viktig förutsättning för väl fungerande och effektiv konkurrens är att alla aktörer har lika villkor” ... ”Det innebär att det uppstår samhällsekonomiska effektivitetsförluster när det offentliga uppträder som säljare” (SOU 2008:118 s 114).

Lagstifta bort myndigheterna från marknaden

Det problem som utredningen avbildar är mycket tydligt: myndigheterna snedvrider konkurrensen på olika marknader. Man tar stöd i promemorior från Näringsdepartementet, Konkurrensverket och Statskontoret. Marknaden som norm är tydlig. All problematik som målas upp av utredningen är dock inte relevant för tjänsteexporten. Men den visar på den ”anda” som förvaltningspolitiken påverkas av. Ett exempel, som får konsekvenser för tjänsteexporten, är att utredningen tar upp olika situationer där myndigheter utnyttjar sin särställning som offentlig aktör. En sådan situation gäller upphandlingar. Upphandlingslagstiftningen är inte tillämplig inom staten. Detta betyder i praktiken att en statlig myndighet kan upphandla tjänster från en annan myndighet utan en konkurrensutsatt upphandling (där fler aktörer får bjuda på projektet) då alla myndigheter är del av samma juridiska kropp; rättssubjektet staten (SOU 2008:118 s 116). Denna avbildning stämmer väl överens med den problematik som finns kring Sidas agerande, och dess roll som marknadsplats. Vidare menar utredningen att en anledning till att det inte finns några klara gränsdragningar för vad en myndighet får och inte får göra, beror på bristande styrning och reglering. Lösningen blir således att skapa ett regelverk som reglerar myndigheternas roller på konkurrensutsatta marknader. Enligt en föreslagen huvudregel ska myndigheter förbjudas att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt eller potentiellt konkurrensutsatt marknad (SOU 2008:118 s 123). Denna regel, viljan att tydligt sätta ner foten för myndigheters roller

på marknader, skulle kunna tolkas som en tydlig inbromsning för delar av vissa myndigheters verksamheter, där tjänsteexporten är ett exempel på verksamhet som skulle kunna lagstiftas bort. Men utredningen föreslår undantag, bl.a. för tjänsteexporten.

Utredningen menar att vid särskilda skäl ska regeringen kunna göra undantag från huvudregeln. Ett av dessa undantag kan vara då myndigheten besitter en särskild och unik kompetens: ”En myndighet kan ha särskild och unik kompetens, t.ex. inom ramen för tjänsteexport av förvaltningskunnande, som marknaden inte kan tillhandahålla i önskvärd grad”. Vidare skriver man att den tjänst som eventuellt beviljas undantag från denna huvudregel, ska vara avgränsad till myndighetens kärnverksamhet (SOU 2008:118 s 127). På så sätt har man satt en förvaltningspolitisk riktning, men ändå lämnat – åtminstone delar av – tjänsteexporten fri. Det är också ett tydligt exempel på hur man tenderar att landa i begreppet ”unikhet”, något som känns igen från Affärsconcepts avbildning.

2.11.1. Statskontoret 2008:1 Konkurrensutsatt eller inte?

Statskontoret har på uppdrag av Förvaltningskommittén tagit fram ett underlag om hur myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter ser ut. I denna undersökning ingår tjänsteexporten som ett eget kapitel. Det är intressant att se att den redogörelse för motiven till tjänsteexporten som varit genomgående i majoriteten av dokumenten sedan 1980, återkommer även i denna undersökning, även om den koncentrerats och sammanfattats. Statskontoret redogör för tre typer av motiv: kompetensmässiga, ekonomiska och biståndspolitiska (Statskontoret 2008:1 s 38). Det handlar således om att utveckla kompetensen i svensk statsförvaltning, att ge svensk export en skjuts och att låta myndigheterna vara en resursbas i biståndet. Vidare skriver Statskontoret, baserat på den stora utredningen Export av statligt förvaltningskunnande 2000, att det kan förekomma konkurrenssituationer i de projekt som finansieras via Sida, och att det i vissa fall sker direktupphandling, där privata aktörer lämnas utan möjlighet att lämna anbud på projekt. Statskontorets avbildning av tjänsteexporten följer i spåren av de andra dokumenten, där problematiken kring konkurrensneutralitet, och till följd av det en gränsdragning mellan offentligt och privat, blir allt mer tydlig. Man beskriver bland annat hur de myndigheter som finansieras via Sida har en begränsad kunskap om att de ens befinner sig på en marknad, än mindre om vilka de potentiella konkurrenterna skulle kunna vara. Statskontorets lösning blir därför en tydligare särredovisning av myndigheternas

konkurrensutsatta tjänster, för att lättare kunna dra gränsen mellan privata och statliga aktörer – ”Detta tydliggör återigen behovet av en konsekvent definition och redovisning av konkurrensutsatt verksamhet” (Statskontoret 2008:1 s 39).

Jag har gjort en intervju med Lennart Nilsson som satt med i Förvaltningskommittén, för att höra resonemangen bakom den avbildning som utredningen utgör. Han menar att man från politiskt håll velat ta i rejält, och därför skrivit ganska ”tuffa” direktiv till utredningen. Att myndigheter inte ska agera på konkurrensutsatta marknader har således en ideologisk förankring. Samtidigt vill kommittén i sitt förslag inte strypa tjänsteexporten helt. Lösningen blir därför att skapa den typ av undantag som kommittén gjort, baserat på just begrepp som *unikhet*, och *specifik kompetens*. Problemet med denna typ av undantag, där varje myndighet måste få ett särskilt bemyndigande av regeringen för att delta i tjänsteexportsprojekt, är enligt respondenten att undantagsprocessen är en ”rätt omständlig och teknisk omfattande manöver och Regeringskansliet har inte riktigt tid med allt sånt här, så jag undrar om dom vill ta i det” (intervju Nilsson 090506).

Dokument- och intervjustudierna visar en tydlig förändring i olika förhållningssätt till tjänsteexporten. Då man 1980 ville se en expanderande fanns frågan om att konkurrera ut privata konsulter med myndigheternas prissättning inte med i problemframställningen. Inte heller 1990, då RRV ville se tydligare mål. 1998 dyker LOU upp för första gången, och det förklaras av Riksdagens revisorer av att biståndet gör undantag för denna lag. Detta har dock inte givit avtryck på nästkommande utredning SOU 2000:27, där konkurrensproblematiken inte har givits stor plats. PGU kommer 2003 och efterföljande Aktörssamverkan 2007, och dessa två dokument öppnar upp för fler aktörer, och skapar därmed bränsle för en konkurrensproblematisering. I de dokument som kommer under senare delen av 2000-talet, oavsett avsändare, tar alla upp konkurrensneutralitet och prissättning som viktiga punkter att utreda. Men det är först med Afförsconcept och den reella implementeringen av Aktörssamverkan som konkurrensfrågan, i termer av LOU, börjar få fäste. Det är tydligt att det är *en viss typ av idé som förts vidare*, nämligen idén om marknaden.

<u>INSTANS/AVBILDARE</u>	<u>Problem</u>	<u>Lösning</u>
SOU 1980:23 Konsultexportutredningen	Svenska bytesbalansen, bristande kommersiell anda bland svenska myndigheter	Learning by doing- delta mer, aktivare roll i exporten. Stor frihet att välja marknad själva, mer marknadstänk
RRV 1990 Biståndsfinansierad statlig tjänstexport	Måldifferens mellan ekonomiska mål för tjänstexport och engagemanget i biståndet. Myndigheternas utlandsarbete är för Sidaberoende.	Tydligare mål - underlättar myndigheternas internorganisation och därmed gränsdragning till instruktionsenliga verksamheten. Fler kunder än Sida.
Riksdagens Revisorer 1998/99:2 Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande samordning och uppföljning av biståndet	Revision – Sidas upphandlingsregler. Bilden av Sida som marknadsplats växer fram.	Sida och biståndet tillåts undantag från LOU. Kan upphandla utan konkurrens om myndighetens unikhet efterfrågas.
SOU 2000:27 Export av statligt förvaltningskunnande	Otydlig reglering och styrning av förvaltningsexporten.	Ändra prissättning, skapa en strategi för ökad export.
ESV 2003:21 Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet	Prissättning – myndigheter snedvrider konkurrensen genom underprissättning	Häv tjänstexportförordningen, prissättning inte problem för konkurrens mellan statlig och privat aktör.
Politik för Global Utveckling (PGU) prop. 2002/03:122	Behovet av en ny strategi för global utveckling.	Helhetsgrepp, samstämmighet och samordning. Statliga aktörens engagemang efterfrågas.
Konkurrensverket 2004:4 Myndigheter och marknader	Myndigheter snedvrider konkurrensen på marknader	Tydligare reglering och renodling av myndigheternas roller
ESV 2007:34 Styrning av statliga myndigheters tjänstexport	I princip samma som SOU 2000:27, men tydligare fokus på prissättning	Häv tjänstexportförordningen, styr tydligare genom regleringsbrev/instruktion. Tar upp tjänstexportens externa effekter.
Affärsconcept slutrapport 2008-03-04	Sidas upphandlingsprocedurer	LOU även inom staten, tydligare upphandlingsregler, ringa in myndigheters unikhet
SOU 2008:118 Styra och ställa	Omprövning av det offentliga åtagandet, myndigheternas roll på marknader, marknaden som norm.	Lagstifta bort myndigheter från konkurrensutsatta marknader, undantag för tjänstexport. LOU som norm även för ”interna upphandlingar”
Statskontoret 2008:1 Konkurrensutsatt eller inte?	Myndigheter agerar på marknader, ibland utan att veta om det.	Tydliggör redovisning och skapa transparens för att kunna ”spåra” konkurrensutsattverksamhet

Tabell 1: Sammanställning av dokumentstudie.

2.12. Därför en marknad

Jag frågade inledningsvis ”Varför en marknad?”. Jag menade då att sättet som tjänstexporten har kommit att beskrivas och hanteras på, alltmer kommit att likna en marknad. Det är framför allt frågan om konkurrensneutralitet som blivit dominerande. I och med att jag har

arbetat med tjänsteexportsfrågan även utanför ramarna för den här rapporten, har jag kunnat se hur problematiken utspelat sig i realtid. I de möten och diskussioner vi haft, har största delen handlat om begreppet *unikhet*. Begreppet syftar till att klargöra vad myndigheternas speciella kompetens är, i förhållande till den privata konsultbranschen – vad det är som gör en myndighet *unik*. Begreppet är tillsynes bottenlöst; vad som är en myndighets unikhet är avhängigt omständigheter som växlar från tid till annan. Så jag undrar varför man har hamnar här, just nu. Efter att ha gått igenom 30 års dokument gällande tjänsteexporten, kan jag visa på att det är först på senare år som konkurrensfrågan blivit en stötesten. Från förvaltningspolitiskt håll verkar det vara någonstans i beredningen av SOU 2000:27, och från det utrikespolitiska hållet blir frågan alltmer aktuell i takt med att PGU:n börjar sjösättas på riktigt. Riktigt tydliga blir problemen i och med Aktörssamverkan. Kanske med risk att bli något närsynt, då utvecklingen sker precis i skrivande stund, ser det ändå ut som att det är nu som de politiska strömmarna verkligen kommer i närkontakt med varandra.

Jag ställer också frågan ”varför en marknad” till mina respondenter, och får olika svar: ”det har att göra med att mängden av den offentliga verksamheten som har drivits ut på en konkurrensutsatt marknad. Och där man med skattemedel i ryggen har slagit ut vanliga småföretag, och skapat en otillbörlig konkurrenssituation helt enkelt, och det kan man säga, det handlar om vilken samhällsutveckling man vill ha... det är en politisk fråga” (intervju Åkerblom 090422). Eller: ”vad som föranledde detta vet jag inte riktigt. Det är ju LOU som har skärpt till upphandlingsregler, EU-harmonierade upphandlingsregler, det ska vara konkurrensupphandling. Och det är politiskt någonstans, jag vet inte om det är just den här borgerliga regeringen som är mer definitiv på det här, jag kan inte se att det varit ett större paradigmskifte utan det har varit en process som har löpt i alla fall” (intervju Bengtson 090423). En tredje, när jag frågar när och varför konkurrensfrågan dyker upp, uttrycker det som: ”den har nog egentligen varit med men inte så tydligt förrän dom senaste åren, och det drevs av borgarna i opposition, som en fråga – det kan väl ändå inte vara så att myndigheter får konkurrera med näringslivet. Så fort dom kom till grytorna så skrev dom ju ihop dom här direktiven. Egentligen var det först då som det blev en riktigt stor fråga. Innan dess hade man sagt tjänsteexport osv men man hade inte gjort en jättepoäng att det var, att det kändes så illa ur konkurrenssynpunkt” (intervju Nilsson 090506).

3. VARFÖR HAR DET BLIVIT SOM DET BLIVIT?

När jag började skriva den här rapporten hade jag alltså redan en fråga i huvudet som jag ville försöka besvara. Frågan har varit varför tjänsteexporten har kommit att domineras av en konkurrensproblematik. Genom att studera de dokument som avbildat tjänsteexporten genom åren, och prata med personer som från olika perspektiv kan belysa ämnet, hoppades jag att en förklaring skulle utkristalliseras. Fullt så enkelt visade det sig inte vara. Jag har, efter att ha intervjuat och läst, fått flera olika *beskrivningar* om vad som har hänt. Men jag är inte säker på att dessa beskrivningar *förklarar* varför.

Faktorer som har påverkat tjänsteexportens utveckling

Den första beskrivningen är den om *interna skiljaktigheter på departemental nivå*. Finansdepartementet kommer inte överens med UD och Näringsdepartementet. Detta gör att dels står processen stilla, inga politiska beslut tas, dels formas inte tjänsteexportfrågan åt något håll. Den ligger still. Det för oss osökt in på den andra beskrivningen, nämligen den om *bristande politisk styrning*. Denna beskrivning är kopplad till myndigheterna som aktörer i biståndet. Regeringen styr helt enkelt inte sina myndigheter genom de främsta styrningskanalerna; regleringsbrev och instruktion. Den tredje beskrivningen handlar om *Sidas agerande*. Sida har enligt olika avbildningar inte agerat enligt rådande upphandlingsreglemente, vilket gör att konsultbranschen aktiverar frågan om konkurrensneutralitet. Denna irritation från konsultbranschen kan härledas tillbaka till PGU:n, som öppnar upp för myndigheternas ökade delaktighet i utvecklingssamarbetet. *PGU:n rör därmed till rollerna* inom biståndsbranschen. Vidare vittnar flera respondenter om hur *UD inte styr Sida*. Sida har som myndighet en ovanligt självständig relation till sitt departement, och har kunnat driva frågor om myndigheternas medverkan i biståndet relativt fritt. Sida som marknadsplats har därmed utvecklats av faktorer som *inte* handlar om politisk styrning, utan av andra krafter. Det är också värt att notera att de *motiv som avbildas i dokumenten inte står i direkt relation med den problematik som avbildas*. Fördelarna med tjänsteexporten – förvaltningspolitiska, personalpolitiska, biståndspolitiska eller ekonomiska – stämmer inte med den problembild om konkurrens och prissättning som vuxit fram.

3.2. Den teoretiska beskrivningsmodellen

I rapportens första kapitel frågade jag mig varför *vissa värden* har kommit att dominera under en *viss tid*. Enligt den teoretiska modellen kan en marknadsprocess tydliggöras genom att studera vilka värden som uppmärksammas inom ramen för marknaden. Helgesson et al skriver: ”I termer av vår beskrivningsmodell utgör prestationsvärderingar en viktig länk mellan framför allt utbildnings- och normeringspraktiken” (SOU 2008:37 s 245 bilaga 3). Om man återgår till den teoretiska, tredelade marknadspraktiksmodellen, så ser vi att de tre praktikerna påverkar varandra. I denna analys är det normerings- och utbildningspraktiken som analyserats. Normeringspraktiken, d.v.s. lagar, regler, mål och riktlinjer om hur en marknad *bör* fungera, har effekt på utbildningspraktiken, d.v.s. hur en marknad beskrivs och framställs. Men enligt teorin kan effekten även gå åt motsatt håll; utbildningspraktiken kan forma normeringspraktiken. Genom att studera värderingarna som framkommit i analysen om tjänsteexport, borde kopplingen mellan de båda praktikerna också göras gällande.

3.2.1. Värderingar

Jag ställde mig också inledningsvis ett antal delfrågor, gällande värderingarna. Delfrågorna kommer dock inte att besvaras var och en för sig, då resonemangen löper in i varandra. Istället kommer jag att via delfrågorna försöka öka förståelsen för hur denna marknadsprocess kan ha gått till, och samtidigt försöka få fram sammanfattande slutsatser av mitt empiriska resultat.

Jag frågade mig bland annat *vilka värden* som eftersträvas på tjänsteexportmarknaden. Detta är en grundläggande fråga för analysen. De värden som eftersträvas är flera och motstridiga. Som påtalats redan i inledningen så har utrikespolitiken tydligt via PGU:n, visat att myndigheterna värderas högt som medaktörer i biståndet. Samtidigt har från förvaltningspolitiskt håll visats att en marknad städad från myndigheter värderas högt. Denna värdebalsnering märks även i utbildningen av tjänsteexportens fördelar och nackdelar. Vi har sett att de värden som finns i motivbeskrivningarna i ett antal dokument, inte stämmer överens med vad man senare i dokumentet lyfter fram som tjänsteexportens problematik, och inte heller med de idéer som lever vidare. Det finns en värdediskrepans mellan tjänsteexportens fördelar och problem. Diskrepansen har dessutom tydligt vuxit fram över tid – redan 1980 lyftes motiven till tjänsteexporten fram, och de motiv som där gjordes gällande, är fortfarande aktuella. Senast i ESV från 2007 redogör man för olika motiv i termer av externa effekter. Man argumenterar i de olika dokumenten för tjänsteexporten i

kompetensmässiga, personalpolitiska termer, men dessa fördelar avspeglar sig inte i värdeladdningen kring konkurrensfrågan. Motivvärdena har, av någon anledning, inte ”bitit” på konkurrensvärdet.

Balanseringen av värden har resulterat i att frågan om konkurrensneutralitet kommit att dominera alltmer, och detta preciseras genom att använda LOU som ett typ av trumfkort. LOU har således blivit ett sätt att operationalisera värdet om konkurrensneutralitet. Genom att hänvisa till LOU hänvisar man också till någon typ av marknadsvärde i den bemärkelsen att tjänster ska upphandlas på en öppen marknad. Denna värdering är ganska långt ifrån den bild som den första utredningen 1980 gav, då problematiken knappt var närvarande. Detta för oss in på frågan om hur *värdena har förändrats över tid*. Empirin visar tydligt att tjänsteexporten har blivit mer värdeladdad genom åren. Detta delvis genom att frågan har hamnat med ena foten i utrikespolitiken, och andra foten i förvaltningspolitiken. Detta har bidragit till att frågan blivit belyst från olika perspektiv, beroende på vem som avbildat. Under denna 30-åriga period har både biståndet och förvaltningspolitiken förändrats, och detta har givetvis haft en effekt på tjänsteexporten. Det är också när dessa två politikområden korsar varandra som värdena utkristalliseras mycket tydligt. *När förvaltningspolitiken möter utrikespolitiken är det som en konkurrensfråga problematiken formuleras*. Det första exemplet är i beredningen av SOU 2000:27. Vi kan i empirin se att dessförinnan har frågan om konkurrens mellan statliga och privata aktörer inom biståndet inte varit stor, i utredningen ägnas mindre än en sida åt att beskriva denna (då potentiella) problematik. Det är efter Konkurrensverkets remissvar som UD och Finansdepartementet inte kommer överens om prissättning på myndigheternas tjänster. Efter detta möts de båda politiska strömmarna igen, då i det forum som kallas Aktörssamverkan. Tjänsteexporten har nu blivit än mer värdeladdad, och avbildningarna visar att värderingarna blir allt tydligare. Framför allt är det en konsultbransch som kritiserar Sida. Denna värdeladdning får bränsle från en mer radikal förvaltningspolitik som i och med Förvaltningskommitténs betänkande vill lagstifta bort myndigheterna från marknaderna. Detta sker ungefär samtidigt som Sidas implementering av PGU:n, via Aktörssamverkan, verkligen börjar ge avtryck.

Genom att studera hur värderingarna har vuxit fram över tid, ser man också *vilka aktörer som har varit med att skapa värderingarna*. För att förstå hur marknadsprocesser växer fram måste man studera vad aktörerna har för drivkrafter. Dessa drivkrafter är inte statiska, utan är ett

resultat av hur aktörerna på marknaden har ”utrustats” (SOU 2008:37 Bilaga 3 s 234-235). Hur aktörerna har utrustats hänger ihop med vilka värden som finns på marknaden. Återigen finner vi en teoretisk givar- och tagarrelation: aktörerna formas av de värden som finns på en marknad, men formar genom sitt agerande också hur marknadens värden kommer att förvaltas. Om vi återgår till tjänsteexporten ser vi i dokumentstudien att det framför allt är statliga aktörer som varit delaktiga. Dessa instanser är dock inte likställt med vilka krafter som varit med och format frågan. Vi vet t.ex. att Sida tillsätter utredningen som utförs av Affärsconcept på grund av påtryckningar från konsultbranschen. Vi vet också att ESV skriver rapporter på regeringsuppdrag, och regeringen i det här fallet är Finansdepartementet. Vidare vet vi också att de statliga utredningar som gjorts på området har varit förvaltningspolitiskt förankrade, och direktiven till utredningarna har kommit från det departement som vid tidpunkten haft hand om förvaltningspolitiken. Som jag uppfattar det finns det fyra olika kraftcentra: Sida, Finansdepartementet, UD och Swedish Consultants. Dessa fyra aktörer har varit de mest formande. I mina interjuver med representanter från samtliga fyra kraftcentra refererar alla till LOU. Man kan alltså uttrycka det som att i empirin har samtliga aktörer varit utrustade med ett ”LOU-tänk”. Att aktörerna på marknaden varit utrustade med samma typ av ideologi som LOU representerar, får givetvis konsekvenser på utformandet av tjänsteexporten. Samtliga aktörer har idag mer eller mindre uttalat marknaden som norm. Detta för oss in på de två sista delfrågorna, om *var värdena kommer ifrån och hur de formar marknaden*. För att kunna besvara dessa två övergripande frågor måste resonemangen lyftas upp till en mer överordnad teoretisk nivå.

3.2.2. Översättning revisited

I rapportens inledande del beskrev jag begreppet översättning, som är en teoretisk ansats till att försöka förklara hur och varför idéer sprids. Tankarna om marknadspraktiker är kopplade till översättningstankarna på så sätt att praktikerna påverkar varandra genom olika översättningar. Vi har sett hur olika värden har balanserats i tjänsteexporten, då den varit både en förvaltningspolitisk och utrikespolitisk fråga. Men denna värdebalansering har inte varit i status quo. Frågan har drivits framåt hela tiden, och till slut har ett visst värde kommit att dominera.

Under denna 30-åriga period har *marknaden som norm* vuxit sig starkare och starkare. För att återkoppla till viskleken har det viskats emellan olika aktörer, och det är ett oerhört

samstämmigt värde som ropas ut. Denna samstämmighet rotar sig i något djupare än en lag om offentlig upphandling, eller en EG-rätt. Att hänvisa till LOU eller EG-rätten är operationaliseringar av ett övergripande värde. Att aktörerna hänvisar till dessa lagar och de idéer som lagarna representerar, är exempel på vad man inom översättningsteorin kallar översättningskedjor (Helgesson et al 2004 s 43). Genom att nätverk av intermediärer, dvs aktörer, på olika sätt sprider idéer, skapas översättningskedjor som kan tyckas osynliga. Detta ger intrycket av att en idé existerar och sprids av sig själv. I fallet tjänsteexport har översättningskedjan varit relativt osynlig. Detta har gett resultatet att idéerna om konkurrensneutralitet helt plötsligt gör sig gällande som en sanning, det är inom denna ram av idéer som avbildningarna görs. Men värden *är* inte statistiskt, isolerat existerande fenomen. Det finns en övergripande idé om att saker och ting *bör* fungera på ett visst sätt i ett samhälle. I vilken utsträckning en idé får sprängkraft är avhängigt det institutionella ramverk idén befinner sig i. Var, när och hur en idé presenteras och sprids är helt avgörande för dess genomslagskraft. Det skulle därför kunna finnas flera, mer institutionellt betingade, förklaringar till konkurrensfrågans genomslagskraft. En mer marknadsorienterad förvaltning med rötter i New Public Management, eller idén om gränserna mellan stat och övrig organisation luckras upp; ”från government till governance”. Det kan också grunda sig i idén om det rationella samhället, där medborgare och organisationer förväntas göra kalkylerade, väl avvägda val. En idé om att marknaden ordnar allt, om den bara får utrymme att bli självreglerande. Dessa typer av idéer eller samhällstrender är på många sätt större, och över tid mer bestående än partipolitiken, som vid första anblick kan verka avgörande för hur organisationer agerar (framför allt i fallet tjänsteexport som i många avbildningar verkar vara en relativt politisk fråga). Men det bygger också på att aktörerna tar upp stafettpinnen, börjar viska, och för idén vidare.

3.1. Den värdefulla teorin?

Sammanfattningsvis kan konstateras att det *är* ett visst värde som kommit att dominera tjänsteexporten, och detta värde har representerats av LOU. Enligt den teoretiska modellen är LOU ett exempel på normeringspraktik, då det är en lag som reglerar hur en marknad bör fungera. Enligt teorin sammanbinds normeringspraktiken och avbildningspraktiken via olika typer av översättningar. Så har skett även i detta fall. De olika aktörerna har fört fram idén om LOU och därmed idén om marknaden. En stor problematik i denna teoretiska modell ligger dock i att det är svårt att skilja de två praktikerna åt. Vi ser att PGU:n och Aktörssamverkan

varit viktiga händelser som påverkat avbildningarna, framför allt avbildarna. Men är dessa dokument avbildningar eller normeringar? Denna svårighet medför konsekvenser. En praktisk aspekt av det är att det empiriska materialet fastnar i olika praktikkategoriseringar, vilket gör modellen något stelbent. En annan aspekt av mer teoretisk karaktär är att det blir svårt att besvara frågan *varför just dessa idéer*. Teorin gör det möjligt att följa idén, men inte anledningen till dess förankring och förmåga att göra avtryck.

Det är genom att lyfta resonemangen till en institutionell nivå, och sätta frågan om tjänstexporten i en bredare kontext, som förklaringarna börjar formas. Det är först då vi ser att idén om marknaden som norm inte stannar och ger avtryck av en slump. LOU, och i sin förlängning de EG-rättsliga principerna, är ju egentligen endast operationaliseringar av normer och värden som är större än så. EG-rätten får genomslag av en anledning. Här blir också bristerna med marknadsteorin tydliga. Teorins fördel ligger i att den är så metodologiskt orienterad. Med den tredelade marknadspraktikmodellen struktureras empirin upp på ett pedagogiskt sätt. Tack vare modellen kan jag ställa de frågor som visar att vissa värden blivit gällande, att de fått genomslagskraft och blivit helt dominerande. Denna tydlighet är inte att förringa. Jag kan med hjälp av teorin verifiera min tes att ett visst värde kommit att dominera. Men jag kan inte förklara *varför*, och inte heller *varför just nu*. För att söka dessa svar behöver teorin kompletteras med institutionella förklaringar. På så sätt ligger denna teoretiska modells både fördel och nackdel i att den är så metodologisk och praktisknära till sin karaktär.

4. Källor

Litteratur:

Affärsconcept 2008. *Utredning om konkurrensneutralitet i Sidas upphandlingar*.
Affärsconcept slutrapport 2008-03-04.

Ekonomistyrningsverket 2003. *Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet*.
ESV 2003:21.

Ekonomistyrningsverket 2007. *Styrning av statliga myndigheters tjänsteexport*. ESV 2007:34.

Helgesson C-F, Kjellberg H, Liljenberg A 2004. *Den där marknaden. Om utbyten, normer och bilder*. Lund: Studentlitteratur.

Helgesson C-F, Kjellberg H 2008. *Om marknader och marknadsprocesser*. Bilaga 3
SOU 2008:37.

Johansson, R 2002. *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.

Konkurrensverket 2000. *Yttrande 2000-08-09, remissvar till SOU 2000:27*. Dnr 471/2000

Konkurrensverket 2004. *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*. Konkurrensverkets rapportserie 2004:4.

Proposition 2002/03:122 *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*.

Regeringsbeslut 2007. *Aktörssamverkan för global utveckling – policy för aktörssamverkan inom utvecklingssamarbetet*. UD2007/46452/UP.

Riksrevisionsverket 1990. *Biståndsfinansierad statlig tjänsteexport*. Promemoria 1990-11-06.

Riksdagens Revisorer 1998. *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet*. Rapport 1998/99:2.

SOU 1980:23 *Statligt kunnande till salu – export av tjänster från myndigheter och bolag*.

SOU 2000:27 *Export av statligt förvaltningskunnande*.

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

Statskontoret 2008. *Konkurrensutsatt eller inte?* Statskontoret 2008:1, bilaga till
SOU 2008:118.

Svensk författningssamling, 2007: Lag 2007:1091 om offentlig upphandling.

Intervjuer:

Astrid Nensén Uggla – särskild utredare, Finansdepartementet

Björn Bengtson – ordförande Swedish Consultants, anställd Sipu International

Erik Johnsson – enheten för utvecklingspolitik, Utrikesdepartementet

Johan Åkerblom – Avdelningen för samverkan med aktörer, Sida.

Lennart Nilsson – särskild utredare Styra och ställa SOU 2008:118 Mats

Borgenvall – enheten för utvecklingspolitik, Utrikesdepartementet