

Regeringens proposition

1985/86: 154

om kommunal tjänsteexport;



Prop.
1985/86: 154

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 20 mars 1986.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Bo Holmberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att kommunernas och landstingskommunernas kompetens utvidgas så att de får möjlighet att tillhandahålla tjänster för export. Syftet härmed är att främja export av sådana speciella kunskaper och erfarenheter som finns i den kommunala verksamheten. Utgångspunkten är att kommuner och landstingskommuner skall tillhandahålla tjänsterna som underleverantörer till svenska företag eller staten. Regeringen får medge att de kommunala tjänsterna tillhandahålls också på något annat sätt. Härigenom blir det möjligt att anpassa de kommunala insatserna till särskilda behov i enskilda fall.

Enligt förslaget anges kommunernas och landstingskommunernas utökade kompetens i en särskild lag. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1986.

Förslag till Lag om kommunal tjänsteexport

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommuner och landstingskommuner får tillhandahålla kommunala tjänster för export enligt föreskrifterna i denna lag.

Med kommunala tjänster avses i lagen sådana nyttigheter i form av kunskaper och erfarenheter som finns i kommunernas och landstingskommunernas verksamhet.

2 § Kommunerna och landstingskommunerna får tillhandahålla tjänsterna åt företag i Sverige eller åt staten, om de inte gör andra åtaganden än att lämna dem sina tjänster.

Kommunernas och landstingskommunernas medverkan skall ske på afärsmässiga grunder.

3 § Om det finns särskilda skäl till det, får regeringen för visst fall medge att kommunerna och landstingskommunerna tillhandahåller tjänsterna under andra förutsättningar än dem som anges i 2 § första stycket. Regeringen skall därvid ange de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 mars 1986

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Leijon, Hjelm-Wallén, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Holmberg

Proposition om kommunal tjänsteexport

1 Inledning

Frågan om kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att engagera sig i export har aktualiserats i olika sammanhang. Riksdagen behandlade under våren 1981 frågan om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m. m. (prop. 1980/81: 171, NU 58, rskr. 426). I det betänkande (SOU 1980: 27) Statligt kunnande till salu, som låg till grund för propositionen, framhöll konsultexportutredningen att en närmare undersökning borde göras om förutsättningarna för export av kommunala tjänster.

Mot bakgrund härav tillsatte regeringen under sommaren 1982 en särskild utredare (landshövdingen Åke Norling), Utredningen (Kn 1982: 02) om export av kommunalt kunnande, med uppgift att överväga möjligheterna för kommunal och landstingskommunal medverkan i en samordnad exportverksamhet. Utredningen avlämnade i december 1983 betänkandet (SOU 1983: 72) Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export.

I betänkandet föreslås att kommunernas och landstingskommunernas kompetens utvidgas till att omfatta tillhandahållande av tjänster för att främja svensk export. Betänkandet bör i den del det innehåller en sammanfattning av utredningens förslag fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. Det författningsförslag som läggs fram i betänkandet bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i ärendet som *bilaga 3*.

I prop. 1983/84: 168 om exportfrämjande verksamhet diskuterades frågan om kommunal tjänsteexport. Föredragande statsrådet konstaterade därvid att de förslag som utredningen om export av kommunalt kunnande har lagt fram innebär en förändring av kommunernas roll som samhällsorgan. Han framhöll att det därför krävs ett noggrant övervägande av hur de kommunalrättsliga principerna skall kunna kombineras med eller utvidgas till att omfatta kommunala aktiviteter till stöd för den svenska exporten.

I prop. 1984/85: 140 om tjänsteexportfrågor behandlades också frågan

om kommunal tjänsteexport. Enligt vad föredragande statsrådet uppgav bereddades lagstiftningsfrågan inom regeringskansliet. Efter samråd med statsrådet Hellström tar jag nu upp denna fråga.

Prop. 1985/86: 154

2 Allmän motivering

2.1 Kommunalt stöd åt svensk export

Mitt förslag: Kommunerna och landstingskommunerna får genom en särskild lag möjligheter att genom tjänsteexport främja den svenska exporten.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanserna är positiva till att kommuner och landstingskommuner skall kunna främja den svenska exporten. Några remissinstanser avstyrker dock att kommunerna och landstingskommunerna får ta på sig sådana uppgifter. Dessa remissinstanser anser att den kommunala kompetensen inte bör utvidgas till att omfatta uppgifter som avviker från traditionell kommunal verksamhet.

Skälen för mitt förslag: Den svenska exporten har en stor betydelse för vår samhällsekonomi. Det är därför nödvändigt att ta till vara olika möjligheter att öka exportintäkterna. Utredningen har funnit att en kommunal medverkan vid svenska exportansträngningar kan ge svenska exportörer konkurrensfördelar. Flera remissinstanser har instämt i detta.

Under många år har vi i vårt land byggt upp och utvecklat den offentliga sektorn. Inom den har samlats ingående kunskaper på många områden. Vår svenska modell har ofta tjänat som förebild för andra länder. I internationella sammanhang åtnjuter därför den offentliga verksamheten i Sverige stort anseende.

Den kommunala verksamheten har inom många fält ingen motsvarighet inom näringslivet. Det står därför klart att ett inslag av kommunal medverkan i ett svenskt exportprojekt kan ge projektet större förutsättningar att nå framgång på den internationella marknaden. Utredningen pekar på några verksamhetsområden där en kommunal medverkan kan ha särskild betydelse. För kommunernas del kan det vara fråga om sådana områden som kollektivtrafik, utbildning, vatten- och avloppsförsörjning, renhållning och avfallsdestruktion, brand- och miljöskydd, energiförsörjning, hamnverksamhet, bostadsförsörjning, exploateringsverksamhet samt fysisk planering. För landstingskommunernas del är det främst sjukvårdsområdet som kan komma i fråga. De flesta kommuner och landstingskommuner som har yttrat sig över utredningens förslag bekräftar att det i deras verksamhet finns ett kunnande som kan vara användbart på den internationella marknaden.

För egen del vill jag slå fast att det inom den kommunala verksamheten

finns ett betydande kunnande som bör vara av intresse i internationella sammanhang. Detta förhållande bör utnyttjas som ett led i den allmänna strävan som finns att på olika sätt främja den svenska exporten. Enligt min mening bör man följaktligen öppna möjligheter för kommunerna och landstingskommunerna att göra sitt kunnande tillgängligt för export.

I likhet med utredningen anser jag att kommuner och landstingskommuner genom sitt deltagande i ett exportprojekt kan skapa förtroende för den svenske exportören och kvalificera honom hos potentiella köpare. Det ligger i sakens natur att en utländsk kund uppfattar det som en trygghet om den svenske exportören genom exportmedverkan av kommunala organ kan referera till arbeten som han redan har utfört för dessa i Sverige. Denna s. k. vägröjareffekt kan få stor betydelse främst inom de områden där kommuner och landstingskommuner är ensamma om kunnandet. Jag har redan nämnt flera sådana områden.

Som utredningen har framhållit är det dessutom vanligt att kunderna på den internationella marknaden ställer krav på ett totalansvar från leverantören. Man kräver att exportören – ensam eller tillsammans med andra – kan leverera kompletta och driftfärdiga anläggningar där följaktligen olika komponenter sätts samman till ett system så att köparen får en hel funktion utförd. Kommunerna och landstingskommunerna kan ställa viktiga delar av en sådan funktion till förfogande och därigenom öka en svensk exportörs möjligheter att konkurrera på den internationella marknaden. Det är enligt min mening angeläget att formella regler inte hindrar kommuner och landstingskommuner att på detta sätt medverka i och stödja den svenska exporten.

Kommuner och landstingskommuner kan i dag genom en generös tjänstledighetspolitik ställa personer med ett unikt kunnande till näringslivets förfogande. Däremot kan de inte själva engagera sig i export eftersom en sådan verksamhet faller utanför den allmänna kommunala kompetensen enligt kommunallagen (1977: 179). Någon remissinstans har ansett att det är tillräckligt att nyckelpersoner i kommuner och landstingskommuner ges tillfälle att få tjänstledighet för att delta i exportprojekt. Jag kan inte dela den uppfattningen. Mot bakgrund av vad jag har anfört tidigare bör kommuner och landstingskommuner kunna delta mera aktivt i den svenska exporten. De måste därför genom lagstiftning få en vidgad kompetens på området.

Några remissinstanser har haft invändningar mot en utvidgning av den kommunala kompetensen på den grunden att exportmedverkan i alltför hög grad skulle förändra den roll kommunerna och landstingskommunerna har som samhällsorgan. För egen del anser jag emellertid att det är möjligt att ange villkoren för den kommunala kompetensen på området på ett sådant sätt att kommunernas och landstingskommunernas befogenheter gentemot det privata näringslivets verksamhet blir avgränsade på ett tillfredsställande sätt. Med en sådan lösning slår man vakt om kommunernas och landstingskommunernas roll som samhällsorgan. Enligt min mening är det väsentligt att lagstiftningen också utformas så att kommunernas och landstingskommunernas risktagande begränsas så långt som möjligt.

Jag föreslår alltså att den kommunala kompetensen utvidgas genom

lagstiftning till att omfatta exportfrämjande insatser och övergår nu till att behandla de nyssnämnda frågorna om avgränsningen av den kommunala kompetensen.

2.2 Kommunal tjänsteexport

Mitt förslag: Kommunernas och landstingskommunernas exportverksamhet kommer att omfatta tjänster som bygger på kunskaper och erfarenheter som finns hos dem.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till utredningens förslag i denna del.

Skälen för mitt förslag: Utredningen har haft som utgångspunkt att de kommunala insatserna för export endast skulle omfatta kunskaper och erfarenheter. Av vad jag tidigare har sagt framgår också att det i första hand är som tjänsteexportörer kommuner och landstingskommuner kan komplettera svenska företags export.

Många kommunala kunskaper och erfarenheter finns inte tillgängliga på annat håll och det kan därför vara väsentligt för både varu- och tjänsteexportörer att få tillgång till dem. Det är följaktligen genom konsultinsatser inom de kommunala och landstingskommunala verksamhetsområdena som kommuner och landstingskommuner kan främja den svenska exporten. Sådana insatser kan t. ex. vara att med utnyttjande av kunskaper och erfarenheter från en anläggning i Sverige utföra inkörning eller drift av en liknande anläggning som har exporterats av ett svenskt företag. Det kan också vara fråga om utbildning och träning av den utländske kundens personal eller tillhandahållande av referensobjekt. Jag förordar därför att de kommunala insatserna för export avgränsas till att omfatta enbart tjänster.

Av den nu nämnda avgränsningen av den kommunala kompetensen följer att kommuner och landstingskommuner inte får ägna sig åt varuexport. Denna begränsning av den kommunala verksamheten är enligt min mening av grundläggande betydelse. Härigenom upprätthåller man en klar gräns mellan de varuproducerande företagens verksamhet och den verksamhet som bedrivs av offentliga organ. Vad jag nu har sagt får naturligtvis inte hindra att det som ett inslag i den kommunala tjänsteexporten förekommer att även någon vara tillhandahålls, så länge som exporten av tjänsterna framstår som det helt väsentliga. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.

För att gränsen mot det privata näringslivet skall hållas klar krävs det också en annan avgränsning av den kommunala kompetensen. Kommunerna och landstingskommunerna bör endast få tillhandahålla sådana kunskaper och erfarenheter som redan finns i den egna verksamheten. Härigenom kan man undvika att det byggs upp kommunal verksamhet som enbart

eller till sin huvuddel är inriktad på exportmarknaden. Tanken är nämligen att kommunerna och landstingskommunerna skall kunna främja den svenska exporten genom att tillföra näringslivet sådana kunskaper som är specifika för den kommunala verksamheten.

Den kommunala verksamheten har som främsta mål att tillgodose kommunmedlemmarnas behov. Det är viktigt att slå fast att den kompetensutvidgning jag nu föreslår inte på något sätt avser att förändra den verksamhetsinriktningen. Det är således fråga om att inom en alltmer utvecklad kommunal verksamhet ta tillvara den kunskap som redan finns inom den kommunala förvaltningen, inte att skapa en helt ny kommunal verksamhetsgren.

2.3 Formerna för den kommunala tjänsteexporten

Mitt förslag: Kommunerna och landstingskommunerna får medverka vid export som underleverantörer åt företag i Sverige eller åt staten under förutsättning att de inte gör andra åtaganden än att lämna huvudleverantören sina tjänster. Om det finns särskilda skäl får regeringen medge att kommunal tjänsteexport förekommer under andra förutsättningar.

Utredningens förslag: Kommuner och landstingskommuner skall på grund av avtal med ett exportföretag eller med staten få samverka med dem vid export. Om det föreligger särskilda skäl skall kommunerna och landstingskommunerna ensamma såsom huvudleverantörer få tillhandahålla tjänster för export.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till utredningens förslag. Några instanser är av den uppfattningen att kommuner och landstingskommuner inte skall få tillhandahålla tjänster ensamma eller i samverkan med varandra. En instans menar att en kommunal medverkan i export bör begränsas till att företagen får tillgång till tjänstemän som har ledigt från sina kommunala tjänster.

Skälen för mitt förslag: Hittills har kommuner och landstingskommuner kunnat främja den svenska exporten enbart genom att ge anställda tjänstledigt för att de skall kunna delta i näringslivets export. Utredningen räknar med att en sådan medverkan från kommunalt håll skall kunna förekomma även i framtiden. För egen del utgår jag från att kommuner och landstingskommuner kommer att vara positiva till en sådan exportmedverkan när den efterfrågas. Det måste emellertid ankomma på varje enskild kommun eller landstingskommun att själv avgöra när en sådan medverkan är lämplig och möjlig. Från statsmakternas sida krävs inte några åtgärder för att kommuner och landstingskommuner i denna form skall kunna medverka i export.

Utredningen påpekar att kommuner och landstingskommuner har vissa svagheter som påverkar deras förutsättningar att nå framgång som tjänste-

exportörer. Svagheterna anges bl. a. vara bristande internationell erfarenhet och otillräcklig kommersiell inriktning. Kommunerna och landstingskommunerna har av naturliga skäl inte någon erfarenhet av internationell affärsverksamhet. Deras verksamhet är lokalt begränsad och har få kommersiella inslag.

Utredningen utgår från att den normala formen för kommunal exportmedverkan skall vara samverkan med ett exportföretag, något som utredningen kallar avtalsmodellen. I avtalsmodellen förutsätts att kommunen eller landstingskommunen genom avtal gör en utfästelse om att leverera en viss tjänst för export.

Fördelen med avtalsmodellen är för kommunerna och landstingskommunerna att de hos exportören får tillgång till de kunskaper om de särskilda villkoren för export som de själva saknar. För exportören innebär avtalsmodellen främst den fördelen att han får tillgång till den kommunala eller landstingskommunala organisationens totala resurser och inte som i tjänstledighetsalternativet enbart till den kunskap som en enskild tjänsteman besitter.

För egen del kan jag konstatera att denna form för tjänsteexport inte har mött någon avgörande kritik från remissinstanserna. Det är enligt min mening den form för kommunal medverkan där man på det mest naturliga sättet tar till vara det kommunala kunnandet. I likhet med utredningen anser jag därför att ett kommunalt engagemang i första hand bör ske i samverkan med ett exportföretag eller, i de fall statliga myndigheter själva bedriver exportverksamhet, med staten.

Utredningens utgångspunkt är att kommuner och landstingskommuner inte skall stå för risktagandet vid samarbete med svenska exportörer. Enligt vad utredningen uttalar måste företagen, åtminstone till en början, vara beredda att stå för risktagandet. Därför bör enligt utredningen kommuner och landstingskommuner vid en sådan samverkan som jag nu har berört normalt uppträda som underleverantörer med begränsat ansvar och utan alltför stort risktagande. Utredningens förslag är emellertid inte begränsat till denna form av samverkan.

Jag har erfarit att det är mycket vanligt vid internationella affärer att den utländske kunden kräver säkerhet för exportörens åtaganden i anbud eller avtal. Ibland krävs en avgift för att exportören skall få lämna ett anbud. Säkerheterna, s. k. bonds, uppgår oftast till betydande belopp som binds för lång tid. Vissa typer av bonds kan t. o. m. ha en giltighetstid som sträcker sig över det datum då ett exportprojekt är färdigställt. Detta kan vara fallet vid entreprenader och anläggningar där kunden vill vara säker på att exportören har utfört ett tillfredsställande arbete. Det händer att säkerheter utnyttjas otillbörligt av den utländske kunden. Ett sådant förhållande skapar stora rättsliga problem och en finansiell osäkerhet för exportören. Ofta återförsäkras sig därför exportören mot sådana förluster där säkerheter tas i anspråk. Premierna för sådana försäkringar utgör en inte obetydlig del av säkerhetens totala belopp.

Som jag redan har nämnt är det av vikt att kommunernas och landstingskommunernas kompetens på området avgränsas på ett sådant sätt att man slår vakt om deras roll som samhällsorgan och förhindrar att de dras in i ett

risktagande i samband med exportaffärer. Enligt min mening bör det därför såvitt möjligt skapas garantier för att kommuner och landstingskommuner vid tjänsteexport inte utsätts för affärsrisker som kan leda till ekonomiska förluster, vilka får täckas med skattemedel. Jag anser att den kommunala kompetensen vid exportsamverkan med ett företag eller med staten i huvudsak bör begränsas till de fall när kommunerna och landstingskommunerna intar ställningen av underleverantörer till exportörerna. Härigenom fullföljer man utredningens tankar om att det skall vara företagen som tar affärsriskerna för exportprojekten. Ett grundläggande villkor för kommunal tjänsteexport blir alltså att kommuner och landstingskommuner inte får binda sig i förhållande till någon annan än exportören.

För att skapa ett tillräckligt skydd för den kommunala ekonomin anser jag att det dessutom finns anledning att uppställa villkoret att kommuner och landstingskommuner bara får tillhandahålla sina kunskaper och erfarenheter. Något engagemang i exportörens verksamhet utöver tillhandahållandet av den tjänst som skall exporteras skall alltså inte få förekomma. Kreditgivning eller andra ekonomiska åtaganden till exportören blir sålunda inte tillåtna. Som jag återkommer till i specialmotiveringen är det lämpligt att låta en motsvarande princip gälla i de fall när en kommun eller landstingskommun samverkar med staten.

Utredningen har behandlat ytterligare en form för kommunal tjänsteexport som man kallar huvudleverantörsmodellen. Denna innebär att en kommun eller landstingskommun ensam är leverantör till en utländsk kund och därmed tar på sig marknadsförings- och kontraktsansvar samt bär riskerna för ett exportprojekt. Modellens positiva effekter består i att kommunen eller landstingskommunen på egen hand kan styra uppläggning och omfattning av sin insats. Mot detta skall ställas att man måste ta på sig marknadsföringsansvar och kontraktsansvar. Detta är förenat med ett betydande ekonomiskt risktagande. När det gäller marknadsföringsansvaret finns risken att kommunen eller landstingskommunen trots en dyrbar marknadsföring inte lyckas få avsättning för de tjänster man kan tillhandahålla. I fråga om kontraktsansvaret finns en påtaglig risk för att kommunernas och landstingskommunernas bristande kännedom om internationell affärsverksamhet medför att ett exportavtal på ett eller annat sätt blir ekonomiskt ofördelaktigt för dem. Det kan bero på t. ex. underskattning av kostnader för ett exportprojekt eller att ett skadeståndsansvar uppkommer på grund av omständigheter som kan vara svåra att förutse. Av i huvudsak dessa skäl har utredningen utgått från att sådan export skall få förekomma som ett rent undantagsfall. Denna restriktiva hållning har fått stöd under remissbehandlingen.

Jag delar utredningens uppfattning att man bör vara mycket restriktiv när det gäller att medge kommunal tjänsteexport som sker utan samverkan med ett exportföretag. Någon gång kan det emellertid vara befogat att en kommun eller landstingskommun tar del i den svenska exporten på andra villkor än att enbart vara underleverantör till ett företag eller staten. Som exempel kan nämnas den export av kommunalt kunnande som kan ske genom aktiebolag knutna till Svenska kommunförbundet eller Landstingsförbundet. I vissa särskilda fall kan dessutom omständigheterna vara så-

dana att en enskild kommun bör ges möjlighet att exportera tjänster på egen hand. Det kan vara fallet vid export av ett unikt kommunalt kunnande där det inte finns någon naturlig partner bland svenska exportörer.

Några remissinstanser har avstyrkt att kommunal tjänsteexport skall få bedrivas utan samverkan med ett exportföretag. De invändningar som har redovisats bygger på att ett sådant kommunalt engagemang kan vara riskfyllt och att det är främmande för den kommunala verksamheten. Som framgår av vad jag redan har sagt anser jag att det bör finnas en möjlighet för kommuner och landstingskommuner att i undantagsfall exportera sitt kunnande på egen hand. Det gäller då att verksamheten kan bedrivas på ett sätt som medger att förtroendet för kommunerna och landstingskommunerna som samhällsorgan inte rubbas. Med en sådan utgångspunkt är det inte tillräckligt att som utredningen föreslår knyta kompetensen enbart till det vaga begreppet särskilda skäl. Å andra sidan är det inte praktiskt möjligt att i lagstiftning fullständigt ange de fall där det kan vara befogat att kommunerna och landstingskommunerna skall få bedriva sådan tjänsteexport. Detta har lett mig till den uppfattningen att det i stället bör ankomma på regeringen att i varje särskilt fall göra en prövning av det kommunala exportprojektet. Enligt min mening bör regeringens prövning också omfatta de fall där en kommun eller en landstingskommun i samverkan med ett företag eller med staten vill engagera sig djupare än att enbart vara underleverantör. Genom den av mig förordade lösningen får man en klar gräns för den kommunala kompetensen. Denna knyts nämligen direkt till det tillstånd som krävs i det enskilda fallet. Den av mig nu förordade ordningen får anses i huvudsak gå remisskritiken på denna punkt till mötes.

I samband med prövningen bör regeringen beakta det ekonomiska men också det tekniska risktagandet och då, om det behövs, ställa upp de villkor som bör gälla för att exporten skall få komma till stånd. Ett väsentligt inslag i regeringens tillståndsprövning bör enligt min mening vara att begränsa de kommunala åtagandena på ett sådant sätt att man kan undvika ekonomiska risker.

2.4 Affärsmässighet

Mitt förslag: Kommunernas och landstingskommunernas medverkan i export skall ske på affärsmässiga grunder.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till utredningens förslag.

Skälen för mitt förslag: Utredningen framhåller att en kommunal exportmedverkan inte får verka konkurrenshämmande eller konkurrensnedvridande. Detta kan enligt utredningens uppfattning undvikas endast om kommunerna och landstingskommunerna baserar sina exportinsatser på en affärsmässig prissättning. Detta kräver i sin tur att verksamheten organi-

seras på ett sådant sätt att uppföljning och kontroll av exportverksamheten kan ske. Utredningen menar att frågan om prissättningen av de kommunala tjänsterna har ett samband med konkurrensaspekterna. Kommunerna och landstingskommunerna skall enligt utredningen alltid beräkna sina kostnader och därmed prissätta sina tjänster enligt samma normer som privata företag tillämpar, dvs. enligt affärsmässiga principer.

I likhet med utredningen anser jag att ett villkor för en kommuns eller landstingskommuns export av tjänster bör vara att den sker på sedvanliga affärsmässiga principer. Detta innebär att det kommunala engagemanget skall vara affärsmässigt motiverat och att även prissättningen bör ske på affärsmässiga grunder. Kommunerna och landstingskommunerna får följaktligen inte subventionera exportföretagen. Jag vill här understryka att det inte är meningen att kommunerna och landstingskommunerna skall konkurrera med privata företag på sådana områden där det redan finns ett kunnande inom näringslivet. Som jag tidigare har framhållit är avsikten med reformen att svenska exportörer skall kunna komplettera sina insatser med det särskilda kunnande som finns hos kommuner och landstingskommuner. Det är också väsentligt att dessa inte medverkar i export på andra villkor än dem som gäller för näringslivet. Jag anser att kravet på affärsmässighet vid prissättningen av de kommunala tjänsterna också är motiverat med tanke på det risktagande som exportaffärer kan innebära. Därtill kommer att utgångspunkten för reformen är att kommunerna och landstingskommunerna genom sin medverkan i export skall bidra till att öka vårt lands exportintäkter.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom civildepartementet upprättats ett förslag till lag om kommunal tjänsteexport.

4 Specialmotivering

Lag om kommunal tjänsteexport

1 § Kommuner och landstingskommuner får tillhandahålla kommunala tjänster för export enligt föreskrifterna i denna lag.

Med kommunala tjänster avses i lagen sådana nyttigheter i form av kunskaper och erfarenheter som finns i kommunernas och landstingskommunernas verksamhet.

Genom paragrafens första stycke ges kommunerna och landstingskommunerna den grundläggande kompetensen att verka för svensk export. Exportverksamheten får omfatta kommunala tjänster och ske på de villkor som ställs upp i lagen. Villkoren anges i 2 och 3 §§.

I paragrafens andra stycke definieras begreppet kommunala tjänster. Med sådana tjänster avses i detta sammanhang nyttigheter i form av kunskaper och erfarenheter som finns i den kommunala verksamheten.

Genom att avgränsa begreppet på detta sätt klargör man att det som får ställas till exportmarknadens förfogande från kommunernas och landstingskommunernas sida är konsultinsatser. Som redan har framgått av den allmänna motiveringen medför avgränsningen att varuexport från en kommun eller landstingskommun inte kan förekomma med stöd av bestämmelserna i lagen. Detta hindrar inte att det till en export av kommunala tjänster knyts någon vara eller annan materiell produkt som utgör ett nödvändigt komplement till tjänsteexporten. Det kan vara fråga om mediciner eller förbrukningsmateriel av något slag. I det fall en sådan produkt tillhandahålls av kommunen eller landstingskommunen i samband med tjänsteexport måste emellertid tjänsteexporten framstå som det helt väsentliga i sammanhanget. Av definitionen i andra stycket följer också att kommunerna och landstingskommunerna endast får tillämpa de kunskaper och erfarenheter som de har fått i den egna verksamheten. Denna avgränsning medför att de inte vid sidan av den egentliga kommunala verksamheten får bygga upp någon allmän konsultverksamhet med inriktning på exportmarknaden.

2 § Kommunerna och landstingskommunerna får tillhandahålla tjänsterna åt företag i Sverige eller åt staten, om de inte gör andra åtaganden än att lämna dem sina tjänster.

Kommunernas och landstingskommunernas medverkan skall ske på affärsmässiga grunder.

I paragrafen behandlas den enligt lagen normala formen för kommunal tjänsteexport, nämligen tillhandahållande av tjänsterna åt ett eller flera företag i Sverige eller åt staten. Med företag i Sverige avses både svenska företag här i landet och sådana utländska företag som har tillstånd att idka näring här. En grundläggande tanke är att kommunerna och landstingskommunerna med sina kunskaper och erfarenheter skall komplettera i första hand näringslivets export. Kompetensutvidgningen bärs upp av statens intresse av att främja den svenska exporten. Det är därför naturligt att, i den mån det blir aktuellt, staten på samma villkor som näringslivet tar ansvaret för de exportaffärer där den samverkar med en kommun eller landstingskommun.

I paragrafens första stycke anges de grundläggande villkor som skall vara uppfyllda för att en kommun eller landstingskommun vid export skall få samverka med ett företag eller med staten. Det första villkoret är att kommunen eller landstingskommunen endast tillhandahåller tjänsterna åt den samverkande parten. Det är alltså endast gentemot den svenske exportören, inte gentemot den utländske kunden, som kommunen eller landstingskommunen får binda sig genom avtal. Kommunen eller landstingskommunen får härigenom ställning som underleverantör till en exportör. Av första stycket följer vidare att kommunerna och landstingskommunerna inte får göra andra åtaganden än att lämna det samverkande företaget eller staten sina tjänster. Villkoret förhindrar att kommunerna och landstingskommunerna finansiellt går in i ett exportprojekt, t. ex. genom att göra åtaganden gentemot kreditgivare eller andra utomstående. Det förhindrar också ett djupare ekonomiskt engagemang i förhållande till den

samverkande parten. Genom regeln skapas ett betydelsefullt skydd för den kommunala ekonomin. De närmare motiven för regeln framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3).

I paragrafens andra stycke anges som ett ytterligare villkor för kommunernas eller landstingskommunernas kompetens att deras medverkan sker på affärsmässiga grunder. Detta innebär till en början att en kommunal medverkan i ett exportprojekt skall vara affärsmässigt motiverad. Regeln innebär vidare att en kommun eller en landstingskommun skall gå in i en exportaffär på sådana villkor att den inte endast får sina kostnader täckta utan också har möjlighet att göra vinst. De villkor som i allmänhet gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet skall alltså vara vägledande för kommunernas och landstingskommunernas exportmedverkan.

3 § Om det finns särskilda skäl till det, får regeringen för visst fall medge att kommunerna och landstingskommunerna tillhandahåller tjänsterna under andra förutsättningar än dem som anges i 2 § första stycket. Regeringen skall därvid ange de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet.

Paragrafen tar sikte på kommunal tjänsteexport utan samverkan med ett företag i Sverige eller med staten. Det kan exempelvis gälla i de särskilda fall då kommunen eller landstingskommunen tar huvudansvaret för ett exportprojekt eller då export av kommunalt kunnande sker via Svenska kommunförbundet eller Landstingsförbundet.

För att sådan tjänsteexport som nu har nämnts skall få förekomma krävs att regeringen medger det. Enligt paragrafen har nämligen regeringen tillagts rätt att i enskilda fall dispensera från de villkor som ställs upp i 2 § första stycket. Någon möjlighet att medge befrielse från det i 2 § andra stycket uppställda kravet på affärsmässighet föreligger däremot inte.

För att regeringen skall kunna medge att kommunerna och landstingskommunerna tillhandahåller tjänsterna under andra förutsättningar än dem som anges i 2 § första stycket gäller enligt den nu förevarande paragrafen att det skall finnas särskilda skäl till det. Ett sådant särskilt skäl kan vara att en kommunal tjänsteexport inte lämpligen kan ske på det sätt som anges i 2 § första stycket samtidigt som det kommunala risktagandet är mycket begränsat. Det kan också vara fråga om sådan kommunal tjänsteexport som redan framgångsrikt har initierats och där verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

En viktig förutsättning för att en kommun eller landstingskommun skall få bedriva tjänsteexport på annat sätt än som anges i 2 § första stycket är att exportprojektet inte är förenat med några mera betydande risker. Inte bara projektets art och omfattning utan också kommunens eller landstingskommunens ekonomiska bärkraft och tekniska kompetens är härvid av betydelse. Av paragrafen framgår att regeringen skall ange de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet. För att kunna ange dessa villkor måste regeringen pröva både affärsprojektet som sådant och kommunens eller landstingskommunens förutsättningar att klara sina åtaganden. De villkor regeringen kan ställa kan vara av olika slag. Det kan

vara krav på ekonomiska garantier eller ett minskat kommunalt engagemang. Det kan också ställas krav på att verksamheten skall bedrivas genom en särskild juridisk person för att härmed tillgodose önskemålet om neutralitet i skattehänseende mellan olika företag.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget till lag om kommunal tjänsteexport.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av utredningens förslag

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

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

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

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

I *kap. 5* lämnas en kortfattad redovisning av de olika exportfrämjande åtgärder som är möjliga att utnyttja i projekt där kommunalt kunnande kan ingå.

Kap. 7 innehåller dels en redovisning av några basdata och utvecklingstrender kring tjänsteexporten, dels en redogörelse för förutsättningar, krav och problem som en tjänsteexportör har att beakta. En tendens är att köparna efterfrågar leveranser som ger dem möjlighet att få en hel funktion utförd. Kunden ställer i allt större omfattning krav på ett totalansvar från

leverantören. Den tekniska utvecklingen leder till alltmer avancerade system och produktionsprocesser. Anläggningar och installationer måste verka med maximal effektivitet från början och utan störningar i löpande drift.

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

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

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

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

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

Principdiskussionen konkretiseras i *kap. 10*. Vi förtecknar där ett antal sakområden inom vilka vi bedömer att det finns en leveranskapacitet, särpräglad kunskande i den kommunala sektorn och/eller tillgång till lämpliga referensobjekt. I fråga om leveransformerna pekar vi på den roll kommuner och landsting kan spela i processen för att kvalificera en leverantör hos en köpare. Presentation av referensanläggningar och information till köparen om bakgrunden till att kommunen/landstinget valt en viss lösning och leverantör är viktiga inslag.

Säkerhet och effektivitet i driften är centrala faktorer när det gäller att bana väg för nya order. En medverkan från dem som har drifts- och underhålls-farenhet, dvs. på flera områden kommuner och landsting, är därför

betydelsefull när svenska företag till utländska köpare levererar system som innefattar driftsåtaganden. Driftskunnandet kommer till pass inte bara då anläggningar är byggda och installationer på plats. En förutsättning för effektiv drift är att man redan på förstudie- och planeringsstadiet beaktat driftsaspekterna.

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

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

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

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

I kap. 12 diskuterar vi detaljerna i samverkan mellan kommuner/landsting och företag. Vår grundinställning är att formerna för samverkan måste vara flexibla. Ätminstone inledningsvis måste företagen vara beredda att stå för risktagandet i samarbetsprojekten. Uthyrning av personal enligt avtalsmodellen kan vara ett sätt för kommuner/landsting att skaffa erfarenhet av medverkan i exportprojekt. Efterhand som man på ömse håll får större erfarenhet av samarbete bör kommuner/landsting och företag kunna samverka på alltmer affärsmässig grund. Avtalsmodellen bör vara den normala formen för en kommunal exportmedverkan.

Vi kan emellertid förutse fall där huvudleverantörsmodellen kan tilläm-

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

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

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

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

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

Även om vi inte ser behov av någon fast paraplyorganisation för den operativa verksamheten anser vi att ganska omfattande insatser krävs för att i ett initialskede utveckla förutsättningar och former för en kommunal tjänsteexport. Vi skisserar i *kap. 13* ett utvecklingsprogram för den kommunala tjänsteexporten. Programmet innehåller bl. a. åtgärder för att utveckla produkter, leveransformer, organisation och personal, marknadsföra det kommunala kunnandet, söka projekt samt utforma samverkan med företag i konkreta projekt. Vi föreslår att Sveriges Exportråd får huvudansvar för att genomföra programmet. Till rådet bör knytas en särskild styrgrupp för kommunal tjänsteexport i vilken kommun- och landstingsförbunden är givna deltagare tillsammans med företrädare för privata företag och statliga tjänsteexportörer.

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

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

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

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

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

Utredningens lagförslag

Förslag till

Lag om vissa kommunala åtgärder för att främja svensk export

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

Vad som sagts om kommun gäller även för landstingskommun.

Denna lag träder i kraft den . . .

Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export (SOU 1983: 72)

1 Inkomna yttranden

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av styrelsen för internationell utveckling (SIDA), beredningen för internationellt tekniskt samarbete, kommerskollegium, socialstyrelsen, sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), skolöverstyrelsen (SÖ), styrelsen för teknisk utveckling, statskontoret, riksrevisionsverket, Sveriges ambassad i Caracas, Sveriges exportråd, Svenska handelskamarförbundet, universiteten i Lund och Göteborg, Stockholms, Täby, Uppsala, Norrköpings, Karlskrona, Malmö, Göteborgs, Västerås, Skellefteå, Umeå och Luleå kommuner, Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Malmöhus och Västerbottens läns landstingskommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges industriförbund, Svenska värmeverksföreningen, Svenska konsultföreningen, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen, utredningen (H 1982:07) om åtgärder för att främja export av tjänster, energiupphandlingsdelegationen, beredningen för internationellt läkemedelssamarbete, Statskonsult international AB, TEMU-bolagen, Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, Swecare foundation, SwedeHealth AB, Medentgruppen.

Yttrande har dessutom inkommit från länsstyrelsen i Västerbottens län och Svenska kommunalarbetsareföbundet.

2 Allmänna synpunkter på kompetensutvidgningen

De flesta remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller lämnar dem utan erinran. Detta gäller bl. a. Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, SÖ, Sveriges exportråd, riksrevisionsverket, socialstyrelsen, kommerskollegium, beredningen för internationellt läkemedelssamarbete, styrelsen för teknisk utveckling, statskontoret, Statskonsult international AB, Spri, UHÄ, Lunds universitet, Göteborgs universitet, LO, TCO, SACO/SR, Swecare foundation, SwedeHealth AB, Medentgruppen, TEMU-bolagen och Svenska värmeverksföreningen. De flesta kommuner och landstingskommuner som har yttrat sig är positiva till utredningens förslag.

Negativa eller tveksamma till utredningens förslag är bl. a. Sveriges Industriförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska handelskamarförbundet, Svenska konsultföreningen samt Täby och Umeå kommuner.

Statskontoret:

Utredningens förslag om en aktiv medverkan från kommunernas sida att sälja kommunala tjänster till utlandet förutsätter att kommunernas medverkan inte strider mot kommunallagen som reglerar den kommunala kompetensen. Den granskning som utredningen låtit utföra av den kommunala kompetensen i förhållande till den av utredningen föreslagna tjänsteexporten antyder att kompetensvistikfrågor kan uppkomma. I syfte att undvika att det i viss mån oklara rättsläget kan verka hämmande på den tilltänkta kommunala tjänsteexporten har utredningen föreslagit en särskild kompetenslag om vissa kommunala åtgärder för att främja svensk export. Statskontoret har inget att erinra mot en sådan lag.

Utredningen har enligt statskontorets uppfattning gjort en noggrann genomgång av förutsättningarna för kommunal tjänsteexport. Statskontoret ställer sig i allt väsentligt positivt till utredningens förslag om inriktning och utformning av export av kommunala tjänster. Verket instämmer också i utredningens bedömning att förutsättningarna får anses goda för export av tekniskt och administrativt kunnande från kommunala och landstingskommunala organ. Hos dessa finns kompetens, erfarenheter och referensobjekt av sådan art som bör utgöra en god grundval för sådan tjänsteexport som efterfrågas, bl. a. som komplement till näringslivets exportprodukter.

Som utredningen framhållit finns det emellertid problem förknippade med att sälja kommunala tjänster till utlandet. Orsakerna härtill hänförs till bl. a. bristande kommersiell erfarenhet hos det stora flertalet svenska kommuner att bedriva tjänsteexport, stora krav på insatser av tid och riskvilligt kapital, ävensom av hård konkurrens på den internationella marknaden från vissa andra länder. Avgörande för en framgångsrik export av de kommunala tjänsterna – liksom i fråga om det statliga tjänsteutbudet – är efterfrågan hos kunderna, förmågan att inom Sverige fånga upp denna och anpassa de tjänster som erbjuds till efterfrågan. På motsvarande sätt som för det statliga tjänsteutbudet på exportmarknaden ställs här stora krav på en väl fungerande organisation för kontakter såväl med utlandet som inom landet.

Socialstyrelsen:

Socialstyrelsen instämmer i utredningens allmänna bedömning att landsting och primärkommuner har förutsättningar att mer aktivt medverka i svensk export. Kommitténs lagförslag kan därför tillstyrkas.

Umeå kommun:

Det är tveksamt om det under den pågående utvecklingsfasen med samverkan mellan kommunerna och näringslivet är lämpligt att lagstifta inom ett område som kan väntas beröra bara ett mindre antal kommuner. Samma effekt skulle kanske nås genom att avge någon annan typ av viljeförklaring och låta en tidsenlig tolkning av kommunallagens allmänna kompetensbestämmelse utvisa gränserna. Det föreliggande lagförslaget är dessutom inte entydigt när det gäller en kommuns möjligheter att ensam eller i samverkan med annan kommun tillhandahålla kommunala tjänster för export. Det finns förutom informationsvärdet inte mycket som talar för att i nuläget stifta en särskild kompetenslag som också kommer att innebära tolknings- och svårigheter. Farhågorna för att kommunerna känner sig hämmade inför tilltänkt verksamhet på exportområdet om inte lagstiftning kommer till stånd är överdrivna.

Umeå kommun är sammanfattningsvis positiv till att förutsättningarna för kommunal tjänsteexport undersöks närmare.

Prop. 1985/86: 154

Malmöhus läns landstingskommun:

Det är angeläget att skapa klarhet i rättsläget när det gäller möjligheten för kommuner och landsting att engagera sig i tjänsteexport. Det lagförslag som utredningen lägger är i detta avseende tillfredsställande. Samtidigt framstår det tydligt att kompetensutvidgningen strider mot lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen vilka är av grundläggande betydelse i svensk offentlig rätt.

Även om tveksamhet kan anföras ur legala aspekter, vill dock utskottet inte motsätta sig förslaget. Den kommunala tjänsteexporten är en verksamhet som är klart avskild från övriga arbetsområden, varför någon allmän uppluckring av kompetensreglerna inte behöver befaras. Vidare finns anledning räkna med att verksamheten blir av begränsad omfattning. Medborgarnas krav på tillgänglighet och kvalitet på servicen ger litet utrymme för prioritering av exportfrämjande åtgärder.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO):

Inledningsvis konstaterar vi att utredningen gjort en intressant och väldokumenterad genomgång av problemen inom området. TCO har den principiella uppfattningen att det är positivt med åtgärder som på olika sätt kan utveckla den kommunala verksamheten och tillföra den kunnande och erfarenheter. Vi tror också att ett kommunalt samarbete med företag för exportbefrämjande åtgärder kan bli utvecklande för de anställda i kommuner och landsting.

Vi instämmer i de mål utredningen sätter upp för export av kommunalt kunnande. Kommunernas främsta uppgift blir att agera som undanröjare av hinder och stöd till exportföretagen. Detta är tillsammans med den kunskapsbas som kommunerna utgör kommunernas främsta funktion i detta sammanhang.

I diskussionen om kommunal tjänsteexport har överdrivna förhoppningar om de sysselsättningsskapande effekterna framkommit. En realistisk bedömning är att sysselsättningseffekterna av kommunal tjänsteexport inom överskådlig framtid endast blir marginella.

Svenska arbetsgivareföreningen:

Den offentliga sektorn i Sverige har expanderat i snabb takt under de senaste decennierna. För närvarande uppgår de offentliga utgifterna till cirka 70 procent av BNP. Detta har bl. a. medfört ett kraftigt budgetunderskott och stor upplåning utomlands. En fortsatt expansion av den offentliga sektorn skulle innebära en ytterligare försämring av den samhällsekonomiska balansen. Det är således nödvändigt att den offentliga sektorn inte tillåts öka ytterligare utan i stället hålls tillbaka och effektiviserar. Samtidigt måste det privata näringslivet öka i volym för att kunna finansiera den offentliga sektorn och för att den samhällsekonomiska balansen skall kunna återställas. För att få balans i utrikeshandeln krävs gynnsamma tillväxtförutsättningar inom den konkurrensutsatta delen av det privata näringslivet, både inom industrin och inom tjänstesektorn.

Mot den bakgrunden avvisar föreningen bestämt det av utredningen framförda förslaget att kommuner skall ges möjlighet att medverka i exportansträngningar på ett sätt som avviker från traditionell kommunal verksamhet. Som utredningen påpekar har kommunerna till största del en förvaltande roll, medan flertalet kunder på exportmarknaden efterfrågar

uppbyggnadsinsatser. Den förvaltande rollen bör enligt föreningens mening även fortsättningsvis vara huvudinriktningen i kommunernas verksamhet.

Sveriges industriförbund:

Förbundet avstyrker en ändring av kommunernas kompetensområde med följande motivering.

- Den kommunala verksamheten syftar till att tillvarata kommunmedlemmarnas gemensamma intressen med principer om likaberättigande, rättssäkerhet och beskattningsrätt som grund för sitt handlande på olika områden.
Organisationen är baserad på lokala förutsättningar och politiskt bestämda behov snarare än på en marknadsmässigt bestämd efterfrågan.
- Det sätt enligt vilket en kommun ger service åt sina invånare skiljer sig följaktligen på många och väsentliga punkter från de principer som råder i en marknadsekonomi och det finns inget som talar för att den kommunala organisationsformen skulle ha några fördelar vid exportverksamhet.
- Det kommunala kunnandet är i första hand knutet till lokala förvaltningsuppgifter som är baserade på svensk tradition och lagstiftning och på förhållanden som i huvudsak saknar direkta motsvarigheter i andra länder.
- Det finns inte något *generellt* kommunalt kunnande att marknadsföra. Utredningen har redovisat några enstaka fall där det är teoretiskt tänkbart att tjänsterna skulle kunna vara säljbara, under förutsättning att det finns en marknad.
- Det kunnande som finns är i allmänhet knutet till enskilda personer. Det bästa sättet att tillgodose direktivens önskemål att främja svensk export är att tillämpa en generös tjänstledighetspolitik i sådana fall där utnyttjandet av kompetensen skulle leda till ökade svenska exportintäkter.

Svenska konsultföreningen:

Konsultföreningen anser dessutom att exportverksamhet definitivt inte faller inom det kommunala kompetensområdet. Denna ståndpunkt intas också av utredningen.

Föreningen anser emellertid inte – i motsats till utredningen – att riksdagen genom lagändring skall ge kommuner och landsting förändrade förutsättningar för exportverksamhet. Denna verksamhet inom tjänstesektorn – och andra sektorer – kräver för att bli framgångsrik, förutom tillgång på kompetens, också en god marknadskänedom. Ett brett kontaktnät, kunskap om hur den på hemmamarknaden ofta standardiserade produkten skall anpassas till mottagarlandets behov och en utvecklad marknadsföring är också förutsättningar för exportframgång. Förutsättningar som uppnås genom uthållig marknadsbearbetning. Entreprenöranda, affärsmässighet, ett nödvändigt risktagande och finansiell uthållighet är andra avgörande komponenter i exportsatsningar.

Ovanstående innebär en affärsinriktning och ett risktagande som enligt vår uppfattning inte är förenlig med kommunernas/landstingens roll i samhället.

De flesta remissinstanserna godtar de tre olika samarbetsformerna vid kommunal exportmedverkan som beskrivs av utredningen, tjänstledighetsmodellen, avtalsmodellen och huvudleverantörsmodellen. Bland dessa instanser kan nämnas Sveriges exportråd, kommerskollegium och Stockholms kommun.

Några remissinstanser är negativa till huvudleverantörsmodellen. Till dessa hör Sveriges industriförbund och Svenska handelskammarförbundet. Svenska arbetsgivareföreningen godtar endast tjänstledighetsmodellen.

Riksrevisionsverket:

– Intresserade kommuner bör överväga möjligheten att starta ett gemensamt exportbolag i syfte att underlätta kontakter med företag, ge utredningsservice i ekonomiska och organisatoriska frågor samt eventuellt förmedla personalresurser, intressanta ur exportsynpunkt, mellan olika kommuner. Alternativt skulle en sådan funktion kunna ligga inom kommunrespektive landstingsförbundet.

Universitets- och högskoleämbetet:

I betänkandet föreslås och diskuteras olika former för kommunal tjänstexport. Den form som förefaller vara mest lämplig är att kommunerna på ett aktivt sätt engagerar sig i det lokala eller beträffande landstingskommunerna regionala näringslivet och försöker etablera samarbetsprojekt där det kommunala kunnandet tas tillvara. Ett agerande på exportmarknaden från kommuner där dessa av näringslivet uppfattas som konkurrenter på tjänstexportmarknaden synes inte önskvärt. Förtroendet från näringslivets representanter för ett samarbete skulle i sådana fall kunna undergrävas.

Göteborgs universitet:

När det gäller varuexport är det den svenska, privata industrisektorn som svarar för en mycket stor del. Dessa exportföretag har i allmänhet under många år byggt upp gedigna kunskaper om hur man exporterar, vart man skall exportera, vilka kanaler man skall välja etc. Många företag har genomfört direktexport, men en hel del har dock föredragit att överlåta exportfunktionen åt vissa andra specialiserade företag, såsom handelshus, konsultföretag, trading-bolag m. fl., dvs. man har överlåtit de internationella marknadsföringsaktiviteterna till de som har ett bättre kunnande.

Kommunerna har ett stort kunnande om sitt verksamhetsområde, men frågan är om de har personal med exportkunskaper eller möjligheter att anskaffa erforderlig sådan. Kanske borde man koncentrera sig på indirekt export, dvs. anlita sådana företag och organisationer som har mångåriga erfarenheter inom området och som har bättre exportkunskaper än kommunerna själva.

Svenska handelskammarförbundet:

De möjligheter till kommunal medverkan som kan finnas på varusidan är enligt Handelskammarförbundet mer komplicerade på tjänstesidan, där det inom en rad områden är fråga om en konkurrenssituation. Det finns som utredningen framhåller ett kunnande inom den kommunala verksam-

heten som har internationell efterfrågan och som därför bör kunna exporteras. En förutsättning för att detta kunnande skall kunna kommersialiseras är emellertid att man finner smidiga samverkansformer mellan den kommunala och privata sektorn. Det är således angeläget att kommunerna utnyttjar den kommersiella erfarenhet som landets exportföretag har. Handelskammarförbundet vill varna kommunerna för att på egen hand ge sig ut på den internationella marknaden. För att landets totala exportintäkter skall öka måste man undvika att den kommunala tjänsteexporten sker på bekostnad av eller i konkurrens med de privata företag som redan är etablerade. Den kommunala tjänsteexporten bör begränsas till områden där kommunerna har ett exklusivt kunnande eller kan komplettera de privata företagens export. För att undvika störningar och negativa exporteffekter måste kommunerna offerera på affärsmässiga grunder.

Göteborgs kommun:

Av de olika formerna för samverkan menar kommunstyrelsen att avtalsmodellen är den fördelaktigaste och att man bör vara restriktiv när det gäller att använda huvudleverantörsmodellen. Vidare vill kommunstyrelsen framhålla vikten av att avtalsfrågorna från början handlägges med erforderlig teknisk, ekonomisk och juridisk kompetens.

Norrköpings kommun:

Riskerna beträffande olika projekt bör ligga på företagen, medan kommunerna bör uppträda som underleverantörer och genom avtal med respektive företag sälja sina tjänster.

Svenska arbetsgivareföreningen:

Föreningen anser det dock vara värdefullt att som tidigare låta företag utnyttja kommunalt kunnande i exportsammanhang enligt utredningens s. k. tjänstledighetsmodell. Detta kan bidra till att främja en angelägen expansion inom den privata tjänstesektorn. De övriga två modeller som utredningen för fram skulle enligt föreningens mening verka bromsande för den nödvändiga tillväxten av det privata näringslivet och därmed för strävanden att nå samhällsekonomisk balans.

Sveriges industriförbund:

Kommunal export i egen regi bör enligt förbundets mening inte förekomma. Brist på affärsmässighet, entreprenörsanda, kunskap om anpassning av tjänster till olika förutsättningar etc., talar klart emot kommunal export i denna form.

Kommunal export bör endast ske i samverkan med företag. Kommunernas insatser får ej heller konkurrera med företagens export utan skall utgöra ett komplement till denna.

- I enstaka fall kan ett unikt kunnande vara samlat hos ett fåtal kommuner. I den mån detta är koncentrerat till för exportmarknaden intressanta segment bör kommunerna överväga om inte dessa verksamheter bör överföras till näringslivet genom entreprenader. Företagen kan då upparbeta ett kunnande på området med hemmamarknaden som bas för att sedan gå ut på exportmarknaden.
- Avgränsningen mellan kommunal verksamhet och näringslivets är inte glasklar, men bereder i allmänhet inga större tolkningssvårigheter mot bakgrund av regeringsrättens tolkningspraxis. Kompetenslagstiftningen är för närvarande föremål för stat-kommunberedningens utredning.

Det finns enligt Industriförbundets uppfattning ingen anledning att göra

någon förändring av den kommunala kompetensen innan denna utredning har lagt fram sitt betänkande.

Prop. 1985/86: 154

Tjänsteexportutredningen (Tjut):

Tjut förordar att denna kunskap görs tillgänglig för export i samverkan med näringslivet. Den professionella kunskapen måste för framgångsrik affärsverksamhet kombineras med kommersiell kunskap och erfarenhet, vilket helt naturligt, enbart finns inom den konkurrensutsatta sektorn. Om kommunerna engagerar sig i export av skälet att vara vägröjare och spjutspets för näringslivets export och att därigenom en förlustbringande verksamhet legitimeras sker ofrånkomligen en önskad inkomstöverföring från kommunernas invånare till exportföretagen. Krav på avkastning måste därför vara vägledande i framtida exportprojekt.

4 Efterfrågan på kommunala tjänster för export

Riksrevisionsverket:

Utredningen diskuterar för- och nackdelar med de tre modellerna för kommunal tjänsteexport: tjänstledighetsmodellen, avtalsmodellen samt huvudleverantörsmodellen. RRV vill i sammanhanget peka på ytterligare några risker som är förknippade med avtalsmodellen. För det första kan kommunens avtalspart – exportföretaget – drabbas av sådana betalningssvårigheter att kommunen inte får ersättning för alla kostnader enligt avtalet. För det andra kan kommuner, delvis på grund av sin ovana att ingå affärsavtal av internationell karaktär, komma att ingå oförmånliga avtal med exportföretag, som ofta har en långt större erfarenhet på området. Detta kan inträffa utan att exportföretaget på något sätt sökt vinna oskäliga fördelar.

Statskontoret:

Statskontorets erfarenheter av dess medverkan i den statliga tjänsteexporten är att efterfrågan på renodlade administrativa tjänster hittills har varit mycket begränsad. Mot bakgrund härav vill verket i detta sammanhang varna för en alltför stor optimism hos kommunerna när det gäller utlandets efterfrågan på kommunala administrativa tjänster. Svårigheterna att sälja sådana tjänster kan också accentueras om det gäller att för export erbjuda stora och komplicerade datorbaserade system.

SIDA:

De kontakter med svenska exportansträngningar som SIDA:s kontor i u-länderna får tyder på att det inte är hemmaproduktens förträfflighet i sig som säljer, utan förmågan att sätta sig in i kundens behov och att visa uppfinningsrikedom för att tillgodose dem. Utredningen nämner inget om den kunskapskälla som finns hos de kommunalt anställda som tidigare haft u-landsuppdrag för SIDA. Den borde utnyttjas i detta sammanhang.

Svenska handelskammarförbundet:

När fråga är om samverkan med varuproducerande företag torde det kommunala kunnandet enligt Handelskammarförbundet väl kunna tillvaratas. Det framgår inte minst av de exempel som anges i betänkandet. En sådan samverkan måste enligt Handelskammarförbundet ske på affärsmässiga villkor. Det betyder bland annat att kommunerna skall komplettera

företagen och inte agera på egen hand. Nödvändigheten av affärsmässigt beteende framhålls också av utredningen, ehuru den enligt förbundet underskattat de svårigheter det innebär för icke kommersiella företrädare att agera affärsmässigt.

Svenska värmeverksföreningen:

När det gäller export av tjänster på energiområdet i allmänhet och fjärrvärmeområdet i synnerhet, finns kunskaper i kommunerna som kan vara av intresse för utländska kunder. Det gäller exempelvis den samlade bilden och erfarenheten av planering, konstruktion, byggande, drift och underhåll av anläggningar. Detta gör kommunernas möjligheter att medverka intressanta, t. ex. i beställarfunktionen. Företagens kunnande är ofta begränsat till de komponenter som den egna tillverkningen avser, medan kommunernas kunskap främst gäller systemen. Ett samlat utnyttjande av komponent- och systemkunnande genom samarbete mellan svenska företag och kommuner bör i hög grad stärka exportmöjligheterna.

	<i>sid.</i>
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om kommunal tjänsteexport	2
Utdrag av protokoll från regeringssammanträde den 20 mars 1986 ..	3
1 Inledning	3
2 Allmän motivering	4
2.1 Kommunalt stöd åt svensk export	4
2.2 Kommunalt tjänsteexport	6
2.3 Formerna för den kommunala tjänsteexporten	7
2.4 Affärsmässighet	10
3 Upprättat lagförslag	11
4 Specialmotivering	11
5 Hemställan	14
6 Beslut	14
<i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av utredningens förslag	15
<i>Bilaga 2</i> Utredningens lagförslag	20
<i>Bilaga 3</i> Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export (SOU 1983: 72)	21

