

Styrning av statliga myndigheters tjänsteexport

Regeringsuppdrag

MISSIV

DATUM
2007-09-27

ESV DNR
51-2/2007

ERT DATUM
2006-12-21

ER BETECKNING
Fi2003/269

Fi 2003/3674

Fi2006/7367



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Styrning av statliga myndigheters tjänsteexport

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på regeringens uppdrag utrett och lämnat förslag om framtida reglering och ekonomiska mål för statliga myndigheters tjänsteexport.

I uppdraget har även ingått att som underlag, för utredning och förslag om ekonomiska mål, studera andra länders regelverk för offentliga aktörers medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet.

Uppdraget avrapporteras med bifogade rapport.

I detta ärende har generaldirektör Yvonne Gustafsson beslutat. Utredare Niclas Renck har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även deltagit stf. generaldirektör Bengt Anderson, avdelningschef Susanne Jansson, utredarna Ingalill Borild, Ingemar Eriksson och Petra Hedén.

Yvonne Gustafsson

Niclas Renck

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	3
1 INLEDNING	5
1.1 Regeringens uppdrag	5
1.2 Genomförande	5
1.3 Disposition	5
2 STATLIG TJÄNSTEEXPORT	7
2.1 Allmänt om tjänsteexport	7
2.2 Statliga myndigheters tjänsteexport	8
2.3 Motiv för statlig tjänsteexport	12
2.4 Utredningar om statlig tjänsteexport	14
2.5 Regler om tjänsteexport	17
3 TJÄNSTEEXPORTFÖRORDNINGEN	19
3.1 Tillämpningsområde	19
3.2 Rätt att marknadsföra tjänster m.m.	19
3.3 Krav på marknadsstrategi	20
3.4 Rätt att sluta avtal m.m.	20
3.5 Skyldighet att underrätta Utrikesdepartementet eller svensk beskickningschef	21
3.6 Rätt att teckna försäkring	21
3.7 Rätt att besluta om utlandsstationering	22
3.8 Krav på årlig resultatrapport	23
4 EKONOMISKT MÅL	24
4.1 Allmänt om ekonomiskt mål	24
4.2 Ekonomiskt mål för statlig tjänsteexport	26
4.3 Internationella förhållanden	27

5	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	28
5.1	Tjänsteexportförordningens bestämmelser	28
5.2	Bemyndigande att bedriva tjänsteexport	35
5.3	Ekonomiskt mål för tjänsteexport	37
5.4	Övriga förslag	39
	REFERENSER	44
	BILAGA 1 INTERNATIONELL STUDIE	45
	BILAGA 2 REGERINGENS UPPDRAG	60

Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen utrett och lämnat förslag om regelverk och ekonomiska mål för statliga myndigheters tjänsteexport.

I syfte att förenkla och förtydliga samt skapa förutsättningar för en verksamhetsanpassad styrning av de statliga myndigheternas tjänsteexport föreslår ESV:

- Tjänsteexportförordningen (1992:192) bör upphöra att gälla. Om regeringen bedömer att bestämmelserna i 5 och 7 §§ är nödvändiga kan de tas in i avgiftsförordningen (1992:191) under en ny rubrik. Om regeringen önskar behålla det generella kravet på särredovisning av tjänsteexport enligt 8 § kan ett sådant krav tillgodoses genom ett tillägg till 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med tillhörande föreskrifter.
- Tjänsteexport av tillfällig natur eller av mindre omfattning får liksom nu bedrivas med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § punkt 8 avgiftsförordningen.
- För att bedriva tjänsteexport som varken är av tillfällig natur eller mindre omfattning bör det krävas ett särskilt bemyndigande från regeringen. Detta bemyndigande bör normalt ges i myndighetens instruktion.
- Det ekonomiska målet för tjänsteexport, som bedrivs med stöd av särskilt bemyndigande av regeringen, bör vara full kostnadstäckning oavsett om den bedrivs inom ramen för det svenska bilaterala biståndet, annat institutionellt samarbete eller på uppdrag av enskilda utländska uppdragsgivare. Om regeringen anser att kravet på lönsamhet i tjänsteexportverksamheten ändå bör behållas föreslår ESV att ESV ges rätt att dels meddela föreskrifter för tillämpningen av det ekonomiska målet, dels avgöra om en viss verksamhet utgör tjänsteexport i förordningens bemärkelse eller inte.
- Det ekonomiska målet för tjänsteexport, som bedrivs med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen, bör vara inom ramen för full kostnadstäckning.
- Om regeringen anser det önskvärt att en myndighet ges bättre förutsättningar att delta i institutionellt utvecklingssamarbete, kan regeringen efter prövning i det enskilda fallet medge undantag från kravet på full kostnadstäckning. Regeringen bör i sådana fall dessutom ange med vilket anslag de kostnader som myndigheten eventuellt inte får täckning för, ska finansieras. Ett annat alternativ är att regeringen i regleringsbrevet för varje berörd myndighet anger att

dess anslag får tas i anspråk med högst X kronor för att täcka ett eventuellt underskott i en viss angiven tjänsteexportverksamhet. Ett tredje alternativ är att behålla full kostnadstäckning som ekonomiskt mål, men tillåta att eventuella underskott täcks av ett särskilt anslag som Sida disponerar. En förutsättning är givetvis att deltagandet inte sker i konkurrens med privata aktörer.

- Regeringen bör överväga om en myndighet under vissa förutsättningar bör medges undantag från bestämmelserna om disposition av överskott i 23 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).
- Regeringen bör pröva i vad mån det finns behov av att statligt anställda som arbetar med tjänsteexport även fortsättningsvis under vissa förutsättningar ska kunna undantas från skatteskyldighet enligt 3 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229).

I uppdraget har också ingått att, som underlag för utredning och förslag om ekonomiskt mål för tjänsteexport, studera ett antal andra länders regelverk för offentliga institutioners medverkan i det internationella utvecklings-samarbetet. Detta har också inkluderat att undersöka om och hur EU, Världsbanken och UNDP använder offentliga aktörer i utvecklings-samarbete samt hur dessa organisationer ser på framtiden när det gäller denna verksamhet.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag

Villkoren för statliga myndigheters medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet regleras i tjänsteexportförordningen (1992:192). Vissa delar i regelverket försvårar enligt regeringen utvecklingen av detta samarbete. Mot bakgrund av detta har Ekonomistyrningsverket (ESV) fått i uppdrag att utreda och lämna förslag om framtida reglering och ekonomiskt mål för statliga myndigheters tjänsteexport.

I uppdraget ingår att utreda vilka de rättsliga konsekvenserna skulle bli om tjänsteexportförordningen upphävs, vilka av de nuvarande bestämmelserna i förordningen som i så fall skulle behöva föras över till andra förordningar och att föreslå hur bestämmelserna borde regleras.

I uppdraget ingår också att utreda vilket ekonomiskt mål som kan vara lämpligt för olika typer av statliga myndigheters 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. En utgångspunkt ska vara att beakta kravet på konkurrensneutralitet i förhållande till privata aktörer.

Utredningen om ekonomiska mål vid tjänsteexport omfattar även att genomföra en studie av andra länders regelverk för offentliga aktörers medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet.

1.2 Genomförande

Utredningen har genomförts bl.a. genom studier av betänkanden, förordningsmotiv, propositioner och andra dokument. Dessutom har kontakter tagits med företrädare för myndigheter som bedriver tjänsteexport och myndigheter som har verksamhet som berörs av de bestämmelser som reglerar myndigheternas tjänsteexport. Rapporten har utarbetats av Ingalill Borild, Ingemar Eriksson, Petra Hedén och Niclas Renck, projektledare.

Studien av andra länders regelverk för offentliga aktörers medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet samt hur EU, Världsbanken och UNDP använder offentliga aktörer i utvecklingssamarbetet har genomförts med stöd av Göran Steen, Swedaudit AB.

1.3 Disposition

Utifrån en allmän beskrivning av tjänsteexport redovisas i kapitel 2 omfattningen av de statliga myndigheternas tjänsteexport, motiv för statlig tjänsteexport, tidigare utredningar om tjänsteexport samt tidigare och nu gällande regler för de statliga myndigheternas tjänsteexport.

I kapitel 3 redogörs för tjänsteexportförordningens bestämmelser, motiven bakom respektive bestämmelse och andra regelverk med koppling till förordningens bestämmelser.

Kapitel 4 omfattar en allmän redovisning om ekonomiskt mål, ekonomiskt mål för statliga myndigheters tjänsteexport samt vilka krav på kostnadstäckning andra länder ställer på sin förvaltning.

Av kapitel 5 framgår ESV:s överväganden och förslag.

I bilaga redovisas dels inriktning, genomförande och resultat av den internationella studien (bilaga 1), dels regeringens uppdrag (bilaga 2).

2 Statlig tjänsteexport

2.1 Allmänt om tjänsteexport

Export innebär att varor eller tjänster som produceras i ett land genom försäljning, byte eller gåva ställs till utländska konsumenters förfogande.¹ Exporten är alltså en resursuppföring som blir meningsfull därför att den genererar valutainkomster som gör det möjligt att importera varor och tjänster. Om ett land importerar produkter från näringar där man har relativt sett höga produktionskostnader jämfört med andra länder och sätter in motsvarande resurser i produktion för export i näringar där man har relativt sett låga kostnader kan landet enligt utrikeshandelsteorin (i en av dess varianter) göra sig självt och sina handelspartner rikare. Detta är motivet till att man under efterkrigstiden byggt upp institutioner för att främja internationell handel och ekonomisk integration mellan länder, t.ex. Världshandelsorganisationen WTO och den Europeiska ekonomiska gemenskapen.

Trots att tjänstesektorn spelar en dominerande roll i de flesta länders ekonomier svarar den internationella tjänstehandeln bara för 20 procent av världshandeln.² Statistiken ger visserligen inte en helt rättvis bild av tjänsternas betydelse i det internationella handelsutbytet, eftersom varuhandeln med tiden fått ett ökat inslag av tjänster. Faktum kvarstår emellertid att det av olika skäl är mer komplicerat att handla med immateriella prestationer än med varor.

Allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS) skiljer mellan fyra olika former av tjänstehandel:

- gränsöverskridande handel,
- konsumtion i det producerande landet,
- etablering i det konsumerande landet och
- tillfällig personrörlighet.

De olika formerna för tjänstehandel är inte nödvändigtvis ömsesidigt uteslutande. Det vanliga torde vara att olika former kombineras.

En annan orsak till att den internationella handeln med tjänster är svagt utvecklad är att den inte varit föremål för liberalisering i samma utsträckning som varuhandel. På senare år har emellertid insatser gjorts för att främja tjänstehandeln inom ramen för både WTO och EU.

Ungefär 20 procent av Sveriges export utgörs av tjänster. Som jämförelse kan nämnas att tjänstenäringarna svarar för ca 70 procent av Sveriges

¹ Enligt United Nations *System of National Accounts*: "Exports of goods and services consist of sales, barter, or gifts or grants, of goods and services from resident to non-residents" (14.88).

² WTO, *International Trade Statistics 2006*.

bruttonationalprodukt.³ I tabell 1 redovisas tjänsteexporten år 2006 uppdelad på olika slag av tjänster. Tjänsteexporten domineras helt av kommersiella tjänster, främst tjänster som utnyttjas av näringslivet. Offentliga tjänster utgjorde mindre än en procent av den totala tjänsteexporten år 2006.

Tabell 1 Den svenska tjänsteexporten 2006. Löpande priser.

	Mdr. kr	%
Transporter och kommunikationer	79,7	21,5
Turism	67,0	18,1
Försäkringar och finansiella tjänster	20,9	5,6
Data- och informationstjänster	26,3	7,1
Licenser och royalties	29,2	7,9
Övriga kommersiella tjänster	143,9	38,9
Offentliga tjänster	3,3	0,9
Totalt	370,3	100

Källa: Sveriges Riksbank

2.2 Statliga myndigheters tjänsteexport

Statliga myndigheters tjänsteexport är, i enlighet med den definitionen av export som nämndes i föregående avsnitt, alla prestationer som myndigheterna utför för utländska användares (konsumenters) räkning oavsett om prestationerna levereras utomlands eller på svenskt territorium och oavsett om det är användarna (konsumenterna) som betalar eller ej för att få tillgång till tjänsterna i fråga. Statliga myndigheters tjänsteexport sträcker sig från enstaka utbildningar på hemmaplan till längre utbildningar i utlandet, från kortsiktiga uppdrag på ett par veckor till uppdrag som sträcker sig över flera år. Utredningen har inte funnit någon samlad information över exakt vilka tjänster respektive myndighet som bedriver tjänsteexport exporterar.

Enligt ESV:s undersökning av avgiftsbelagd verksamhet exporterade ett trettiotal myndigheter tjänster för sammanlagt 564 miljoner kronor år 2006.⁴ Siffran får betraktas som ungefärlig eftersom den bygger på vad myndigheterna har rapporterat (dvs. vad de själva betraktar som tjänsteexport). Oavsett denna brasklapp lär siffran underskatta omfattningen av den statliga tjänsteexporten, bl.a. på grund av att affärsverken inte ingår. Vidare bedriver vissa myndigheter, t.ex. Lantmäteriverket, Luftfartsverket och Vägverket, exportverksamheten i bolag som förvaltas av respektive myndighet. Dessutom registreras inte all statlig tjänsteexport som sådan. Exempelvis bedriver universitet och högskolor tjänsteexport genom att ta emot utländska studenter på grundutbildningen. Men eftersom de utländska

³ Begreppet tjänster kan definieras på olika sätt. Den här återgivna siffran är hämtad från nationalräkenskaperna där följande näringar räknas som tjänsteproducerande: handel, hotell och restaurang, transporter, post- och telekommunikation, kredit och försäkring, fastighetsförvaltning, uthyrnings- och konsultverksamhet, utbildning, hälso- och sjukvård samt andra samhällliga och personliga tjänster (SNI 50–95).

⁴ ESV (2007), 8.

studenterna får tillgång till utbildningen på samma villkor som de svenska, dvs. utan att betala några avgifter, registreras inte denna verksamhet som tjänsteexport utan som kollektiv konsumtion.

Ambitionen här är dock inte att ge en fullständig bild av den statliga tjänsteexporten, utan bara att ge en uppfattning om storleksordningen på den statliga tjänsteexport som faller under tjänsteexportförordningen. Det handlar då av allt att döma om den exportverksamhet som bedrivs av de statliga myndigheter som inte är affärsverk.

Enligt ovan nämnda undersökning av avgiftsbelagd verksamhet svarade år 2006 de femton största tjänsteexportörerna för 90 procent av de statliga myndigheternas totala tjänsteexport (tabell 2). Fyra av dessa: Statistiska centralbyrån, Försvarets materielverk, Banverket och Uppsala universitet för mer än 40 procent av tjänsteexporten. Att den statliga tjänsteexporten domineras av en handfull myndigheter är inget nytt fenomen. År 1990 när antalet tjänsteexporterande myndigheter var betydligt färre, närmare bestämt 18 stycken, var det tio myndigheter som svarade för 90 procent av de statliga myndigheternas tjänsteexport. De fyra största tjänsteexportörerna (Försvarets materielverk, Statens bakteriologiska laboratorium, Statistiska centralbyrån, Statens institut för personalutveckling) svarade det året för drygt 50 procent av det totala exportvärdet.

Tabell 2 Statliga myndigheters (exkl. affärsverk) tjänsteexport år 2006

	Milj. kr	Andel (%) av export	Andel (%) av myndigheternas Omsättning ^a	Totala avgifts- Intäkter
Statistiska centralbyrån	74,7	13,2	8,0	16,9
Försvarets materielverk	69,8	12,4	0,4	0,4
Banverket	58,0	10,3	0,7	1,7
Uppsala universitet	44,3	7,9	1,0	9,6
Lantmäteriverket	43,3	7,7	2,6	2,7
SMHI	43,3	7,7	8,2	16,9
SWEDAC	32,9	5,8	25,3	30,6
Rikspolisstyrelsen	25,8	4,6	0,2	4,0
Högskolan i Kalmar	23,9	4,2	3,8	35,0
AMS	23,2	4,1	0,4	16,8
Statens räddningsverk	19,3	3,4	1,7	8,1
ESV	14,3	2,5	7,2	15,4
FOI	13,6	2,4	1,1	1,4
Skatteverket	11,1	2,0	0,1	0,7
PRV	9,2	1,6	2,6	2,5
Övriga	57,3	10,2	0,01	0,2
Totalt	564	100	0,1	1,0

^a Intäkter av anslag, avgifter och bidrag.

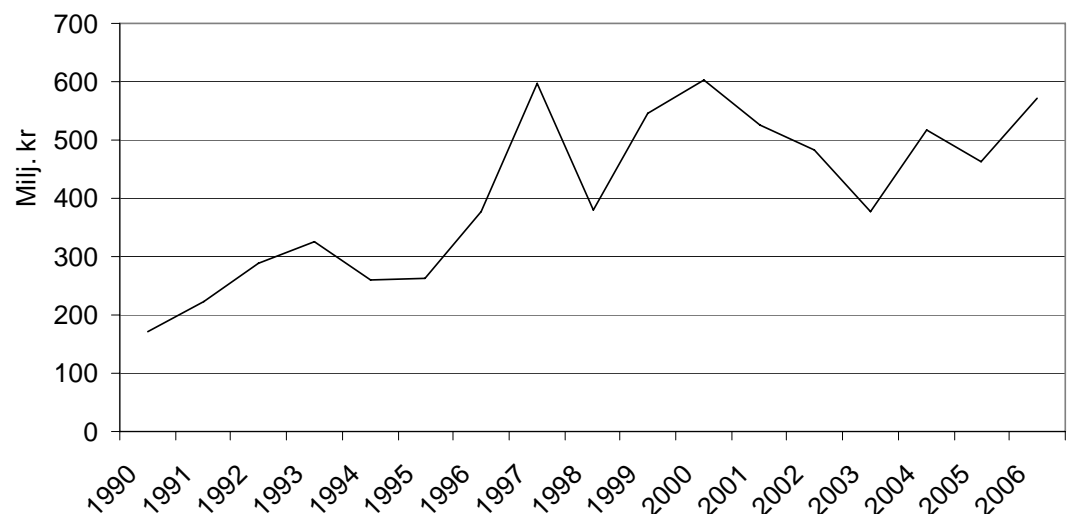
Källa: ESV (2007) och Årsredovisning för staten 2006.

För flertalet myndigheter är tjänsteexporten en marginell företeelse i relation till både omsättning och avgiftsbelagd verksamhet. Tjänsteexporten motsvarade år 2006 inte mer än en procent av myndigheternas totala avgiftsintäkter och 0,1 procent av myndigheternas omsättning.

Tjänsteexportens andel av omsättningen är i regel liten även för de femton största tjänsteexporterande myndigheterna. Det främsta undantaget från den regeln är SWEDAC.⁵

Antalet statliga myndigheter som rapporterat att de har tjänsteexport i Riksrevisionsverkets (RRV) och sedermera ESV:s årliga undersökningarna av avgiftsbelagd verksamhet har ökat från ett tjugotal i början av 1990-talet till ett trettioital under 2000-talet. Ökningen av antalet tjänsteexporterande myndigheter speglas också i utvecklingen av de totala exportintäkterna. Det kan emellertid vara vanskligt att urskilja trender på grund av de stora årliga variationerna (figur 1). Dessa beror bl.a. på att enstaka stora kontrakt kan påverka siffrorna betydligt år från år. Exempelvis berodde ökningen 1997 på uppdrag som Banverket hade i Danmark och Norge. Banverket svarade åren 1997 samt 1999–2000 för omkring 40 procent av de statliga myndigheternas tjänsteexport. Den betydelse enskilda projekt kan ha innebär också att förteckningen över de största tjänsteexportörerna kan se lite olika ut år från år.

Figur 1 Statliga myndigheters (exkl. affärsverk) tjänsteexport 1993–2006. Löpande priser

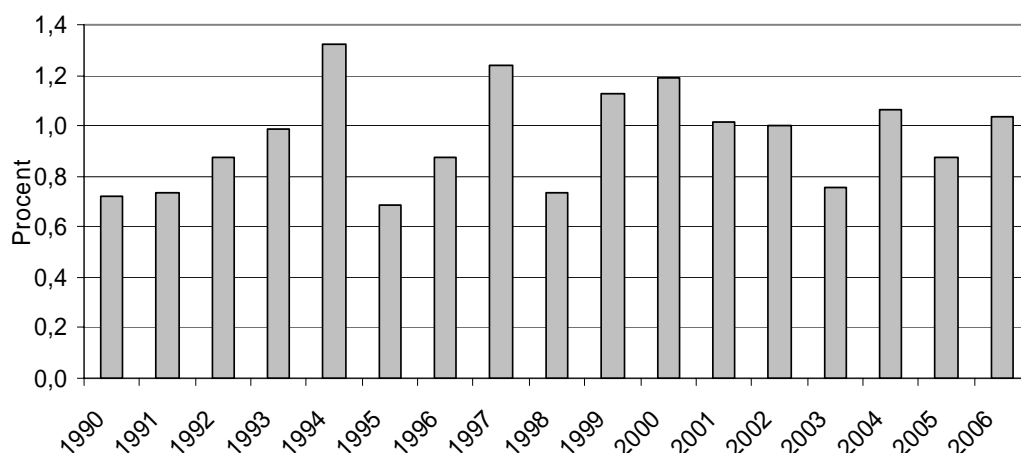


Källa: RRV:s och ESV:s årliga rapporter om avgiftsbelagd verksamhet i staten.

Tjänsteexportens andel av myndigheternas totala avgiftsintäkter har också varierat kraftigt, men har de flesta åren under perioden 1990–2006 hållit sig i intervallet 0,6–1,0 procent (figur 2). Någon trend går knappast att skönja.

⁵ Åren 2004–2006 ökade SWEDAC:s intäkter av internationellt utvecklingsarbete med 150 procent. Enligt myndighetens årsredovisningar för 2005 och 2006 beror ökningen på verksamheten med internationella utbildningsprogram.

Figur 2 Statliga myndigheters (exkl. affärsverk) tjänsteexport 1990–2006. Andel i procent av avgiftsbelagd verksamhet



Källa: RRV:s och ESV:s årliga rapporter om avgiftsbelagd verksamhet i staten.

Myndigheterna har sedan 2003 rapporterat in uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet i informationssystemet Hermes. Därifrån har uppgifterna i tabell 3 hämtats, som visar omfattningen av den inomstatliga (interna) respektive externa finansieringen av de statliga myndigheternas tjänsteexport 2003–2006.

Tabell 3 Statliga myndigheters tjänsteexport (exkl. affärsverk) uppdelad på inomstatliga (interna) och övriga (externa) finansiärer

	Tjänsteexport, Milj. kr	Interna finansiärer		Externa finansiärer	
		Milj. kr	Andel, %	Milj. kr	Andel, %
2003	367,9	114,8	31	253,1	69
2004	509,4	163,0	32	346,4	68
2005	454,7	169,5	37	285,2	63
2006	564,0	224,4	40	339,6	60

Källa: Informationssystemet Hermes.

Av tabellen framgår att externa finansiärer har stått för merparten av de statliga myndigheternas intäkter av tjänsteexport. De statliga finansiärernas andel har dock ökat under perioden 2003–2006 från drygt 30 till 40 procent.

Av inrapporteringen i Hermes går det inte att utläsa vilka de aktörer är som finansierat de statliga myndigheternas tjänsteexport. När det gäller den inomstatliga finansieringen torde dock huvuddelen utgöras av medel från Sida inom ramen för det svenska bilaterala biståndet.

En statlig myndighet som bedriver tjänsteexport är i viss utsträckning utsatt för konkurrens från svenska eller utländska företag. Konkurrenssituationen varierar beroende på vilken typ av tjänst det är fråga om.

När det gäller projekt som har formen av institutionssamarbete, t.ex. inom EU:s Phareprogram m.fl. (s.k. twinning), är det inte fråga om tjänster som

tillhandahålls på en öppen marknad. Det är ett samarbete mellan de offentliga förvaltningarna i EU:s medlemsländer och deras motsvarigheter i främst nya medlemsländer och kandidatländer. Varje medlemsland har sin egen "contact point" (i Sverige är det Sida) och myndigheterna får lämna anbud på projekt sedan dessa kungjorts. Principerna för ersättning från EU har godkänts av medlemsländernas regeringar. De myndigheter som engageras får ersättning för alla kostnader utomlands. För förberedelsearbete och för arbete som utförs i det egna landet utgår dock i princip ingen ersättning. I Sverige har Sida bemyndigats att inom vissa gränser ersätta kostnader för förberedelsearbete.

Det är sällsynt att en statlig myndighet utför tjänsteexportuppdrag som finansieras av Världsbanken. I den mån detta förekommer består konkurrensen till övervägande del av multinationella konsultföretag.

När det gäller projekt som är finansierade av Sida är konkurrensförhållandena mer varierande. Utredningen om export av förvaltningskunnande konstaterade att de privata företagens export inom förvaltningsområdet i stor utsträckning är inom samma slags områden som de statliga exportörernas.⁶ Det förekommer dock att statliga myndigheter får uppdrag från Sida utan att detta föregåtts av ett anbudsförfarande där även privata aktörer fått tillfälle att lämna anbud. Detta gäller enligt uppgift från Sida när landet i fråga särskilt begärt att få ta del av just det kunnande som en viss svensk statlig myndighet besitter.

2.3 Motiv för statlig tjänsteexport

Göra Sverige rikare

Förutsättningen för att statlig tjänsteexport ska kunna göra Sverige rikare är naturligtvis att vi får betalt för den resursupoffring som exporten innebär. En annan förutsättning är att den statliga tjänsteexporten inte tränger undan produktion som har en högre samhällsekonomisk avkastning. Den avgörande frågan i det perspektivet är om en ökad statlig tjänsteexport kan förväntas leda till att resursutnyttjandet anpassas bättre till Sveriges komparativa fördelar.

I direktiven till Utredningen om export av statligt förvaltningskunnande sägs att Sverige "[...] i ett internationellt perspektiv kommit långt i utvecklingen av den statliga förvaltningen" och att förvaltningen är "effektiv, serviceinriktad, resultatorienterad samt ickekorrup". Sverige har därför "intressanta erfarenheter och kunskaper som kan delges andra länders förvaltningar."⁷ Frågan är då vilken omfattning en export av detta kunnande kan tänkas få. I propositionen om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m.m. från 1980 framhölls att

⁶ SOU 2000:27, 72.

⁷ Dir. 1999:24.

[...] export av tjänster från statliga verk och andra myndigheter aldrig i sig kan bli en betydande del av svensk export.⁸

Samma slutsats drog tjugo år senare Utredningen om export av statligt förvaltningskunnande:

Den statliga tjänsteexportens direkta effekter på den svenska ekonomin väger [...] lätt som motiv för ökad export av förvaltningskunnande.⁹

I det sammanhanget bör väl nämnas att tjänsteexport kan vara ett sätt att utnyttja den befintliga kapaciteten, t.ex. i form av infrastruktur eller andra tillgångar, på ett effektivare sätt. Exempel på detta är den internationella test- och övningsverksamhet som Försvarets materielverk bedriver och som bl.a. syftar till att ”höja nyttjandegraden inom tillgängliga test-, utbildnings- och övningsinfrastruktur”.¹⁰ Ett annat exempel från försvaret är uthyrningen av JAS Gripen till Tjeckien. Att bedriva tjänsteexport för att långsiktigt upprätthålla sysselsättningen i en myndighet är dock inte med självklarhet samhällsekonomiskt lönsamt. Man kan trots allt inte utesluta att det är förenat med en alternativkostnad för samhället att hålla statstjänstemän sysselsatta.

Vidare kan statlig tjänsteexport vara förenad med positiva externa effekter.¹¹

- Om vi t.ex. hjälper länder i vår omgivning att bygga upp ett effektivare polis- eller tullväsende kan det underlätta arbetet för vårt eget polis- eller tullväsende. På motsvarande sätt är Statens kärnkraftinspektions hjälp till förbättring av reaktorsäkerheten vid de ryska kärnkraftverken i vårt närområde ett komplement till insatserna för att upprätthålla och förbättra säkerheten i de svenska kärnkraftverken.
- Man har också sagt att statlig tjänsteexport stärker Sveriges varumärke och ”röjer väg” för svensk exportindustri.¹²
- Ofta framhålls att tjänsteexporten främjar kompetensutvecklingen i statsförvaltningen och gör det lättare att rekrytera och behålla kvalificerad personal.

Om man har goda skäl att förmoda att statlig tjänsteexport medför positiva externa effekter för det svenska samhället, kan det vara samhällsekonomiskt motiverat att ta ut ett lägre pris än full kostnadstäckning för tjänsterna. Men eftersom de externa effekterna kan förmodas vara svåra att kvantifiera och värdera blir det naturligtvis svårt att exakt bestämma en lämplig storlek på subventionen (rabatten). Det får bli en bedömningsfråga som i hög grad torde vara av politisk natur.

⁸ Prop. 1980/81:171, 7.

⁹ SOU 2000:27, 38.

¹⁰ FMV (2007), 46.

¹¹ Externa effekter uppstår då produktion eller konsumtion av en vara eller tjänst orsakar välfärdsförändringar för andra än producenten och konsumenten.

¹² Se t.ex. SOU 1980:23, 52 ff.

Andra motiv

Vid sidan av de ekonomiska motiven kan det finnas andra skäl att exportera statliga tjänster. Ett sådant motiv är att hjälpa andra länder att bygga upp de institutioner som behövs för en positiv ekonomisk och social utveckling. Det handlar då om att överföra kunnande inom olika förvaltningsområden. I budgetpropositionen för 2007 förklarade regeringen att ”demokrati och mänskliga rättigheter är centrala element för en fredlig, rättvis och hållbar utvecklingsprocess”. Följaktligen ska Sverige

[...] understödja nationellt drivna demokratiseringsprocesser, inklusive stärkande av fria media och reformer av statsförvaltningen.¹³

Reformer av statsförvaltningen kan exempelvis innefatta utformning av statliga budgetsystem, skatteförvaltningar, offentlig statistikproduktion, revisionsorgan, polisväsende och socialförsäkringssystem.

Även om bistånd i form av statlig tjänsteexport uppenbarligen inte i första hand syftar till att göra Sverige rikare utan till att hjälpa andra länder att bli det, kan biståndet på lång sikt även gynna Sverige. Det gäller särskilt insatser i vårt närområde, något som framhölls bl.a. i propositionen om Sveriges utvecklingsamarbete med Central- och Östeuropa:

Sverige har ett starkt intresse av att genom utrikespolitiskt samarbete främja demokratin och den sociala marknadsekonomins strukturer i regionen, verka för en öppnare handel och en djupare ekonomisk integration samt en intensifierad utrikes- och säkerhetspolitisk dialog med länderna i Central- och Östeuropa. Samarbetet syftar ytterst till att främja säkerheten, demokratin och en bärkraftig utveckling i hela Europa.¹⁴

Om det arbetet blir framgångsrikt kan det också ses som en form av externa effekter.

2.4 Utredningar om statlig tjänsteexport

Den statliga tjänsteexporten har utretts i olika sammanhang under årens lopp.¹⁵ Men det är bara två offentliga utredningar som specifikt ägnat sig åt frågan: Konsultexportutredningen och Utredningen om export av statligt förvaltningskunnande.

Konsultexportutredningen

Konsultexportutredningen menade att den statliga sektorn skulle kunna ”bli ett väsentligt inslag i svensk export” och därmed bidra till att lösa ”rådande bytesbalansproblem”. Statlig tjänsteexport skulle kunna främja bytesbalansen genom att:

¹³ Prop. 2006/07:1, 45.

¹⁴ Prop. 1997/98:70, 7.

¹⁵ En översikt över utredningar som behandlat frågor om statlig tjänsteexport finns i SOU 2000:27, 26 ff.

- lämna direkta bidrag till bytesbalansen, i första hand genom ”export av statligt kunnande”,
- ”ge svensk exportnäring ökad good-will” samt genom att
- ”underlätta och röja väg för svensk följdexport från industri- och entreprenadföretag”.

Dessutom skulle statlig tjänsteexport vara till nytta för förvaltningen:

Den kompetens som myndigheterna tvingas utveckla vid kommersiellt arbete i en internationell miljö bör rimligen också få återverkningar på myndighetens huvuduppgifter och bidra till att höja den administrativa nivån. Tjänsteexport kan också bidra till ett högre kapacitetsutnyttjande genom att stora investeringar i instrument och utvecklingsarbete kan utnyttjas mer effektivt. Ytterligare en följd effekt är att förvaltningen får ett inflöde av kunskaper och erfarenheter från andra länder som på olika sätt kan omsättas i Sverige.¹⁶

Utredningen föreställde sig att ett urval myndigheter målmedvetet skulle satsa på tjänsteexport och att staten på olika sätt skulle stödja de ambitionerna. Den statliga tjänsteexporten skulle bedrivas på kommersiella villkor, antingen det skedde i myndighets- eller bolagsform.

Konsultexportutredningen tillsattes vid en tidpunkt när den svenska industrins internationella konkurrenskraft framstod som ett allvarligt samhällsekonomiskt problem. Tjänstenäringarnas andel av BNP hade växt och gått om industrins, utan någon motsvarande ökning av tjänsternas bidrag till exporten. Konsultexportutredningen ansåg med hänvisning till olika studier att Sveriges komparativa fördelar låg i produktion som var kunskapsintensiv snarare än råvaruintensiv och ”snarare i systemlösningar, innehållande kombinationer av hård- och mjukvara, än i enskilda komponenter”.¹⁷ Samtidigt hade den statliga tjänsteproduktionen ”kommit att spela en kvalitativt mer framträdande roll”. Dessa ”utvecklingsdrag” talade enligt utredningen för att ”tjänster från den statliga sektorn” i framtiden skulle kunna bli ”väsentliga inslag i svensk export”.¹⁸

Konsultexportutredningen tänkte sig att den statliga tjänsteexporten skulle gå hand i hand med näringslivets export:

Den förväntade exportökningen från svenskt näringsliv av kunskapsintensiva produkter och system ställer ökade krav på att den statliga sektorn engagerar sitt systemkunnande i lämplig form. Genom begränsade insatser, som att svara för utbildning eller lägga upp system för drift och underhåll, kan den statliga sektorn komplettera näringslivet och bidra till samlade exporteffekter av betydande omfattning.¹⁹

Betecknande är också att Konsultexportutredningen ansåg att den statliga tjänsteexporten skulle bedrivas på kommersiella villkor:

¹⁶ SOU 1980:23, 11 f.

¹⁷ Ibid., 48.

¹⁸ Ibid., 11.

¹⁹ Ibid., 12.

[...] statliga tjänsteexportörer bör prissätta sina tjänster med krav på lönsamhet för tjänsteexporten totalt sätt [sic]. För myndigheter som ägnar sig åt tjänsteexport bör lönsamhetskravet innebära att intäkterna från utlandsverksamheten dels täcker marknadsföringskostnader, lönekostnader, offertkostnader, förlustuppdrag, räntekostnader på upplånat kapital, m.m., dels ger ett bidrag till täckande av de fasta kostnaderna i myndighetens verksamhet. I de fall då verksamheten bedrivs i bolagsform bör sedvanliga företagsekonomiska lönsamhetskriterier tillämpas. [...] Särskilda överväganden får sedan visa om någon typ av riktade subventioner är motiverade från total svensk bytesbalanssynpunkt. Medel för sådana subventioner bör i så fall i första hand tas i anspråk från exportfrämjandemedel.²⁰

Utredningen om export av statligt förvaltningskunnande

I 1998 års förvaltningspolitiska proposition konstaterade regeringen att

statens intressen som helhet inte tas till vara på ett tillfredsställande sätt när det gäller tjänsteexport. Omfattningen och resultatet av den hittillsvarande statliga tjänsteexporten, inkl. förvaltningsbiståndet, bör utvärderas och en strategi behöver utvecklas. Sveriges inträde i EU har öppnat möjligheter för medverkan i EU:s olika biståndsprogram. Det behövs bl.a. också åtgärder, som underlättar och stimulerar statliga myndigheter att exportera sitt kunnande och sina tjänster.²¹

Den utredning som tillsattes för att ta sig an denna problematik arbetade i en annan makroekonomisk kontext än Konsultexportutredningen: jämvikt i bytesbalansen framstod inte längre som något problem.²² Utredningen kunde också skönja ”en tydlig förändring” i regeringens insatser för att stimulera tjänsteexport från statliga myndigheter:

Det utredningsarbete som tidigare bedrivits – och de mer generella åtgärder som vidtagits med anledning av utredningsförslagen – har rört statlig tjänsteexport i allmänhet, och perspektivet har i allmänhet varit renodlat ekonomiskt. Huvudfrågan har varit hur export från den statliga sektorn direkt eller indirekt skall kunna bidra till att stärka den svenska bytesbalansen eller hur svenska exportörer skall få ökad tillgång till projektfinansiering via multilaterala utvecklingsorgan [...] Successivt – och särskilt under de senaste åren – har emellertid regeringen visat ett ökande intresse för exporten av förvaltningskunnande. Regeringen har inom enskilda områden tagit initiativ som lett till att svenska statliga myndigheter och myndigheter i andra länder utvecklat ett samarbete, som i realiteten inneburit kompetensöverföring från svensk sida. I vissa fall har samarbetet baserats på samarbetsavtal på regeringsnivå, i andra fall har regeringens initiativ inneburit att man genom informella kontakter med myndigheter pekat på angelägenheten av ett samarbete, som därefter utvecklats och hanterats på myndighetsnivå.²³

²⁰ SOU 1980:23, 184.

²¹ Prop. 1997/98:136, 38.

²² Enligt huvudscenariot i 1999 års långtidsutredning skulle bytesbalansöverskott råda till 2015 (SOU 2000:7, 54). Det som framstod som det stora makroekonomiska problemet var liksom i den följande långtidsutredningen 2003/04 finansieringen av de ”offentliga välfärdssystemen”.

²³ SOU 2000:27, 133.

Utredningen konstaterade emellertid att ”regeringens växande intresse för ett utökat engagemang från de statliga myndigheternas sida inte avspeglades i ”de dokument som i första hand är avsedda att styra myndigheternas verksamhet, nämligen instruktioner och regleringsbrev” och att de initiativ som tagits av regeringen till export av förvaltningskunnande främst hade gällt länder i Central- och Östeuropa.²⁴

Den relativt betydande export av förvaltningskunnande till länder i Afrika och Asien, som bedrivits av några myndigheter, har alltså växt fram utan att regeringen via direkta signaler till myndigheterna framhållit önskvärdheten av att en sådan verksamhet bedrivs. Den har möjligen till en mindre del tillkommit efter informella kontakter mellan regeringen och enskilda myndigheter, men är i allt väsentligt resultatet av myndigheternas egna initiativ baserade på kontakter med biståndsorgan eller utländska systerorganisationer i behov av stöd.²⁵

Fokus har alltså förskjutits från tjänsteexport bedriven på kommersiella grunder till en huvudsakligen biståndspolitiskt motiverad tjänsteexport i form av hjälp till institutionsuppbyggnad i u-länderna och i EU:s kandidatländer (s.k. twinning-projekt). Detta avspeglades naturligtvis också i utredningens förslag, i synnerhet de som handlar om hur den statliga tjänsteexporten ska finansieras. Sålunda föreslog utredningen att kraven på lönsamhet i tjänsteexportverksamhet skulle ersättas med full kostnadstäckning och att Sida skulle få möjlighet att ge statliga myndigheter ”kompletterande finansiellt stöd till genomförandefasen av myndigheternas twinning-projekt inom Phareprogrammet”.²⁶

2.5 Regler om tjänsteexport

De aspekter av regelverket som beskrivs här är främst de som rör de ekonomiska villkoren för tjänsteexporten.

Förordning (1981:673) med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet

I propositionen som följde på Konsultexportutredningens betänkande förklarade regeringen att statsförvaltningen skulle spela en aktiv roll som exportör av tjänster och målmedvetet föra ut statligt kunnande på marknaden:

Verksamheten måste [...] bedrivas långsiktigt och får inte ses som ett sätt att brygga över eventuella svackor i en myndighets ordinarie verksamhet. En sådan aktiv roll får självfallet aldrig innebära att tjänsteexporten inkräktar på myndigheternas instruktionsenliga uppgifter.²⁷

Den statliga tjänsteexporten skulle vara affärsmässig och prissättningen sådan ”att konkurrens med privata företag kan ske på så lika villkor som möjligt”.²⁸

²⁴ SOU 2000:27, 133.

²⁵ Ibid., 144.

²⁶ Ibid., 13.

²⁷ Prop. 1980/81:171, 8.

²⁸ Ibid., 9.

För att klargöra bl.a. de statsrättsliga och personalpolitiska förutsättningarna och därmed göra det lättare för myndigheterna att i myndighetsform sälja tjänster till utlandet utfärdade regeringen i enlighet med Konsultexportutredningens förslag *förordning (1981:673) med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet*. Förordningen gällde ursprungligen 24 myndigheter angivna i en till förordningen fogad bilaga. År 1991 utökades antalet myndigheter i bilagan till 40. Enligt förordningen skulle de avtal som slöts med utländska kunder vara på ”affärsmässiga villkor”, vilket enligt Konsultexportutredningens betänkande innebar

[...] att myndigheten i denna verksamhet bör arbeta med sikte på att erhålla vinst och inte bara, som regeln eljest oftast är, för att uppnå kostnadstäckning.²⁹

Tjänsteexportförordningen (1992:192)

Den 1 juli 1992 upphörde förordningen med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet att gälla och ersattes med den nu gällande tjänsteexportförordningen (1992:192). Denna omfattar samtliga myndigheter under regeringen som bedriver tjänsteexport, antingen det sker med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen (1992:191) eller i kraft av ett särskilt beslut av regeringen i det enskilda fallet. Alla myndigheter får sålunda bedriva tjänsteexport så länge verksamheten kan anses vara av ”mindre omfattning”. Men om tjänsteexport ska bedrivas i större omfattning ska frågan ”om verksamhetens fortsatta bedrivande” prövas av regeringen.³⁰

Tjänsteexportförordningen förskriver att en myndighet får exportera tjänster ”om det ligger inom ramen för myndighetens uppgift enligt lag, förordningen eller instruktion”. Det betyder enligt förordningsmotiven att en myndighet bara får exportera ”sådana tjänster som myndigheterna redan har inom sitt verksamhetsområde”, inte utveckla nya tjänster för exportmarknaden. Vidare ska tjänsteexporten bedrivas utifrån en ”fastlagd marknadsstrategi” vilket innebär att verksamheten ska vara förankrad i den egna myndigheten, exempelvis genom att ”myndighetens styrelse fastställer en plan/marknadsstrategi för verksamheten och att särskild personal ansvarar för verksamheten”. Tjänsteexporten ska fortfarande bedrivas med krav lönsamhet. Vad det betyder preciseras i förordningsmotiven:

Med lönsamhet avses att avgifterna skall beräknas på marknadsmässiga grunder så att minst full kostnadstäckning uppnås i verksamheten. [...]

Erfarenhetsmässigt är marknadsföring och anbudsgivning kostnader som inte alltid leder till inkomster i varje enskilt fall. Därför skall avgifterna sättas så att inkomsterna för antagna anbud också täcker kostnader för icke antagna anbud och marknadsföring.³¹

²⁹ SOU 1980:23, 203.

³⁰ Förordningsmotiv (1992:4), 2.

³¹ Ibid., 3.

3 Tjänsteexportförordningen

I flera fall är det svårt att i regeringens förordningsmotiv till tjänsteexportförordningen utläsa motiven till bestämmelserna. Eftersom flertalet av bestämmelserna härrör från den tidigare gällande förordningen (1981:673) med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet, har vid behov motiven till införandet av bestämmelserna i den förordningen också granskats. Att motiven till bestämmelserna inte alltid tydligt framgår, i kombination med att ingen myndighet har föreskriftsrätt till förordningens bestämmelser, gör det svårt att utläsa innebörd och syfte med vissa bestämmelser.

Som tidigare nämnts reglerar tjänsteexportförordningen inte vilka statliga myndigheter som får bedriva tjänsteexport och i vilken omfattning den får bedrivas. Dessa frågor regleras istället i avgiftsförordningen eller genom beslut som regeringen meddelar i enskilda fall.

3.1 Tillämpningsområde

1 § Förordningen gäller för statliga myndigheter som bedriver tjänsteexport i enlighet med bemyndigande i avgiftsförordningen (1992:191) eller beslut som regeringen meddelat i det enskilda fallet.

Det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen infördes samtidigt som tjänsteexportförordningen. Som en konsekvens av detta har alla statliga myndigheter under regeringen rätt att bedriva tjänsteexport, under förutsättning att den tillhandahålls mot avgift och att den är av tillfällig natur eller mindre omfattning. I de fall en myndighet ska bedriva tjänsteexport i större omfattning kan det ske först efter prövning och beslut av regeringen i det enskilda fallet.

3.2 Rätt att marknadsföra tjänster m.m.

2 § En myndighet får, om det ligger inom ramen för myndighetens uppgift enligt lag, förordning eller instruktion, ta till vara möjligheterna att inom eller utom riket marknadsföra sina tjänster för en utländsk marknad. Innan myndigheten påbörjar marknadsföringen skall det departement till vilket myndigheten anses höra underrätta om tjänsteexportens innehåll och omfattning.

Bestämmelsen omfattar myndighetens rätt att marknadsföra, var marknadsföringen geografiskt får ske, vilka tjänster som får marknadsföras och vilken underrättelse som ska ske innan marknadsföringen påbörjas. Bestämmelsen anger också indirekt vad för slags tjänster som får exporteras.

Det framgår inte av regeringens förordningsmotiv varför man valt att reglera myndighetens marknadsföring. Istället är fokus i kommentarerna på vilka tjänster som får exporteras. Det handlar endast om ”sådana tjänster som myndigheten redan har inom sitt verksamhetsområde – enligt lag, förord-

ning eller instruktion”³². Beträffande underrättelsen till departementet framgår det av motiven att ”sådan samråd bör omfatta de stora dragen i verksamheten och äga rum innan marknadsföringen påbörjas”.³³

Den tidigare gällande förordningen hade också en bestämmelse om marknadsföring. Av den framgick att ”myndigheten bör inom sitt verksamhetsområde uppmärksamma och ta till vara möjligheterna att inom eller utom riket för utländsk marknad marknadsföra sådana tjänster som myndigheten inte är förhindrad att tillhandahålla.”³⁴ Med begränsningen ”förhindrad att tillhandahålla” avsågs tjänster som myndigheten t.ex. av sekretesskäl eller patent var förhindrad att tillhandahålla. Motivet till bestämmelsen var att uppmana de myndigheter som enligt förordningen fick bedriva tjänsteexport att aktivt följa och ta tillvara de möjligheter som kunde erbjudas.³⁵

3.3 Krav på marknadsstrategi

3 § Myndigheten skall bedriva tjänsteexportverksamheten utifrån en fastlagd marknadsstrategi och med krav på lönsamhet.

Bakgrunden till paragrafen är ”att verksamheten måste ha en förankring i den egna myndigheten och att detta är av sådan vikt att det bör markeras i förordningen” och att ”en sådan förankring exempelvis kan ske genom att myndighetens styrelse fastställer en plan/marknadsstrategi och att särskild personal ansvarar för verksamheten”.³⁶ Den tidigare gällande förordningen hade inte någon bestämmelse med motsvarande krav på marknadsstrategi.

3.4 Rätt att sluta avtal m.m.

4 § Myndigheten får sluta avtal med svenska eller utländska kunder när det gäller att utföra tjänster enligt 2 §. Avtalen skall slutas på affärsmässiga grunder. I samband därmed får myndigheten göra den upphandling som behövs i enlighet med internationella regler.

Bestämmelsen omfattar myndighetens rätt att sluta avtal, på vilka grunder avtal ska slutas och rätt till upphandling. Något motiv till bestämmelsen framgår inte av förordningsmotiven utan istället anges att bestämmelsen är identisk med den då gällande förordningen. Dock framgår att de avtal som avses är av privaträttslig natur och att myndigheterna fritt får sluta dessa avtal även om avtalsparten är en myndighet i annat land eller företrädare för ett annat land.³⁷

Den nu gällande tjänsteexportförordningen slår fast att tjänsteexportavtalen *skall* slutas på affärsmässiga grunder. Den tidigare förordningen angav att

³² Förordningsmotiv (1992:4), 3.

³³ Ibid., 3.

³⁴ 2 § första stycket förordningen (1981:673) med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärskrivande verksamhet i utlandet.

³⁵ SOU 1980:23, 202.

³⁶ Förordningsmotiv (1992:4), 3.

³⁷ Ibid., 4.

avtalen *bör* slutas på affärsmässiga villkor. En annan skillnad är att i den nu gällande tjänsteexportförordningen har ett tillägg gjorts om att myndigheten får göra den upphandling som behövs ”i enlighet med internationella regler”.

I Konsultexportutredningens betänkande sägs, i kommentaren till förslaget om motsvarande bestämmelse i förordningen om vissa bestämmelser för statlig myndighets affär drivande verksamhet i utlandet, att i ”uttrycket affärsmässiga villkor ligger att myndigheten i [tjänsteexportverksamheten] bör arbeta med sikt på att erhålla vinst och inte bara [...] för att uppnå kostnadstäckning”.³⁸

3.5 Skyldighet att underrätta Utrikesdepartementet eller svensk beskickningschef

5 § Myndigheten skall underrätta Utrikesdepartementet eller den svenska beskickningschefen i det land där myndigheten utför uppdrag, om sådana frågor uppkommer som kan vara av betydelse för Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation.

Motsvarande bestämmelse fanns i den tidigare gällande förordningen.³⁹

Enligt 10 kap. 8 § regeringsformen ska chefen för Utrikesdepartementet hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Konsultexportutredningen menade att det med hänsyn till rikets allmänna intressen, och med stöd av bestämmelsen i regeringsformen, torde kunna krävas att en statlig myndighet som verkar utomlands, kontaktar Utrikesdepartementet eller svensk beskickningschef i det land där myndigheten utför uppdrag så snart utlandsengagemanget har betydelse för den svenska utrikespolitiken.⁴⁰ Av regeringens förordningsmotiv till tjänsteexportförordningen framgår vidare att bestämmelsen självfallet inte innebär att underrättelse enligt 10 kap. 8 § regeringsformen inte ska iakttas.⁴¹

3.6 Rätt att teckna försäkring

6 § Myndigheten får för ändamålet teckna bruklig försäkring.

Bestämmelsen avser myndighetens rätt att teckna bruklig försäkring för verksamheten i utlandet. Verksamhet som bedrivs i Sverige för utländsk kund omfattas inte av bestämmelsen.⁴²

³⁸ SOU 1980:23, 203.

³⁹ 3 § förordningen (1981:673) med vissa bestämmelser för statlig myndighets affär drivande verksamhet i utlandet.

⁴⁰ SOU 1980:23, 203.

⁴¹ Förordningsmotiv (1992:4), 4.

⁴² Ibid., 4.

I den tidigare gällande förordningen fanns en motsvarande bestämmelse: ”Om myndigheten utför affärsmässig verksamhet utom riket får för sådan verksamhet bruklig försäkring tecknas”⁴³. Utifrån då gällande föreskrifter, att statens egendom normalt sett inte skulle vara försäkrad, ansåg Konsultexportutredningen att det fanns skäl som talade för att det skulle kunna vara annorlunda beträffande de statliga myndigheternas utlandsverksamhet. Utredningen menade att det dels kunde bli tal om en helt annan typ av risker, dels att affärerna inte var så många och inte så stora att förhållandet mellan kostnaderna för försäkringspremier och värdet av inträffade skadefall kunde sägas vara sådant att det inte skulle löna sig att ta försäkringar. Mot bakgrund av detta föreslog utredningen en bestämmelse som gjorde det möjligt för myndigheter av vid utlandsuppdrag teckna försäkringar (hos enskilda försäkringsbolag, vår anmärkning) i den omfattning som kunde vara bruklig i likartad affärsmässig verksamhet.⁴⁴

Sedan år 1996 har staten ett internt försäkringssystem som regleras i förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. Av förordningen framgår att myndigheterna under regeringen får teckna försäkring hos Kammarkollegiet men inte hos enskilda försäkringsbolag. Det framgår också att Kammarkollegiet får meddela dispens från förbudet att teckna försäkring hos enskilda försäkringsbolag. Bestämmelserna i förordningen ska tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan författning.

Detta innebär att det sedan år 1996 finns ett alternativ till bestämmelserna om myndigheternas rätt att teckna försäkring hos enskilda försäkringsbolag när det gäller tjänsteexportverksamhet i utlandet.

3.7 Rätt att besluta om utlandsstationering

7 § En myndighet som till följd av avtal enligt 4 § utför uppdrag utom riket får besluta att en tjänsteman hos myndigheten i och för uppdraget skall vara stationerad på en ort utom riket.

Bestämmelsen ger myndigheterna rätt att besluta om tjänstemans stationering utomlands när uppdrag utförs utomlands. I andra fall ska sedvanliga bestämmelser för tjänsteresor gälla.⁴⁵

Motsvarande bestämmelse fanns i den tidigare förordningen. Konsultexportutredningen konstaterade att de bestämmelser och rutiner som då gällde för de flesta myndigheters verksamhet utomlands inte var utformade med sikte på tjänsteexport på kommersiella grunder. För en myndighets beslut om utlandsstationering av personal krävdes i regel tillstånd från regeringen vilket resulterade i en långdragen beslutsprocess om utlandsstationering vilket i sig skulle kunna resultera i att myndigheten var förhindrad att uppfylla en kunds önskemål om leveranstidpunkt.

⁴³ 4 § förordningen (1981:673) med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsväsende verksamhet i utlandet.

⁴⁴ SOU 1980:23, 203 f.

⁴⁵ Förordningsmotiv (1992:4), 4.

Utredningens bedömning var att den vanligaste formen för utlandstjänstgöring i samband med myndigheternas tjänsteexport var och torde förbli utrikes förrättning och att myndigheternas behov av att stationera personal utomlands skulle bli ganska ringa även framöver.

3.8 Krav på årlig resultatrapport

8 § Myndigheten skall i årsredovisningen lämna en separat resultatrapport över samtliga kostnader och intäkter i tjänsteexportverksamheten.

Av förordningsmotiven framgår att resultatrapporten, förutom kostnader och intäkter, även skulle inkludera myndighetens bedömning/analys av tjänsteexportverksamheten. Motivet var att underlätta regeringens möjlighet till uppföljning och analys av tjänsteexportens resultat och effekter.

Av förordningsmotiven framgår det också att närmare anvisningar om myndigheternas redovisning ska lämnas i avgiftsförordningen.⁴⁶ De anvisningar som hänvisningen syftar på och ESV:s därtill tillhörande föreskrifter och allmänna råd är upphävda.⁴⁷ Bestämmelser om redovisning av avgifter regleras istället i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med föreskrifter. Enligt 3 kap. 2 § förordningen ska det av myndigheternas resultatredovisning framgå hur verksamhetens kostnader och andra intäkter än sådana av anslag fördelar sig enligt den indelning för åiterrapportering av verksamheten som regeringen beslutat.

Enligt ESV:s föreskrifter till 3 kap. 2 § förordningen ska redovisningen av avgiftsbelagd verksamhet följa den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev. Utifrån sitt behov av information bestämmer regeringen alltså om myndigheten ska rapportera intäkter, kostnader etc. för tjänsteexportverksamheten sammantagen eller om t.ex. biståndsfinansierad tjänsteexport respektive övrig tjänsteexport ska redovisas var för sig.

⁴⁶ Förordningsmotiv (1992:4), 4.

⁴⁷ Förordning (1999:899) om ändring i avgiftsförordningen och ESV:s cirk 1999:6.

4 Ekonomiskt mål

4.1 Allmänt om ekonomiskt mål

Vad innebär ett ekonomiskt mål?

Ett ekonomiskt mål innebär att statsmakterna bestämmer hur stor andel av kostnaderna för en viss verksamhet som ska täckas av avgiftsintäkter. Enligt 5 § avgiftsförordningen ska full kostnadstäckning normalt gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet. Om ett annat ekonomiskt mål ska gälla ska regeringen besluta särskilt om detta.

Vad innebär full kostnadstäckning?

Det ekonomiska målet full kostnadstäckning innebär att avgifterna ska sättas så att den långsiktiga självkostnaden för den avgiftsbelagda verksamheten täcks vid en normalvolym. Det betyder att avgiftsintäkterna på några års sikt ska täcka samtliga med verksamheten förenade direkta eller indirekta kostnader. Anledningen till att det är den *långsiktiga* självkostnaden som ska täckas är att myndigheten inte ska behöva ändra priset om volymen tillfälligt går upp eller ner. Den långsiktiga självkostnaden täcks alltså om verksamheten t.ex. uppvisar överskott ett år och påföljande år ungefär lika stort underskott. ESV anser att språngvisa höjningar och sänkningar av avgiften bör undvikas och att en jämn avgiftsutveckling eftersträvas.

För vilken verksamhet gäller det ekonomiska målet?

Full kostnadstäckning gäller för respektive avgiftsbelagd verksamhet. Med ”avgiftsbelagd verksamhet” avses normalt den indelning som finns i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev. Avgörande för hur verksamheten ska vara indelad är statsmakternas behov av information om hur det ekonomiska målet uppfylls för en viss verksamhet.⁴⁸ Anslagsfinansierad verksamhet, offentlighetsrättslig avgiftsbelagd verksamhet och uppdragsverksamhet ska normalt redovisas åtskilda. Om och i så fall hur uppdragsverksamhet ska indelas beror framför allt på om det är fråga om olika slag av uppdragsverksamhet.

Vilka kostnader ska ingå i avgiftsunderlaget?

Ett ekonomiskt mål om full kostnadstäckning förutsätter att det är möjligt att identifiera alla relevanta kostnader som en viss avgiftsbelagd verksamhet orsakar. För en myndighet som är helt avgiftsfinansierad måste naturligtvis alla myndighetens kostnader medräknas i avgiftsunderlaget och fördelas på ett rättvisande sätt mellan de olika avgiftsbelagda verksamheter som myndigheten bedriver. För en myndighet som är både anslags- och avgiftsfinansierad handlar det om att dels identifiera vilka direkta kostnader som den avgiftsbelagda verksamheten orsakar, dels bestämma hur de indirekta (gemensamma) kostnaderna ska fördelas på respektive verksamhet.

⁴⁸ ESV:s föreskrifter till 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Exempel på kostnader som i sin helhet ska föras till den avgiftsbelagda verksamheten är kostnader för marknadsföring, anbudsgivning och samråd med ESV.

Kapitalkostnader är ofta en gemensam kostnad. I huvudsak används två finansieringsmodeller för att föra ut räntekostnaderna för statens upplåning på de verksamheter där kostnaderna uppstår:

- Myndighetens behov av rörelsekapital tillgodoses genom en räntebelagd kredit kopplad till ett räntekonto hos Riksgälden.
- Utgifter för anskaffning av anläggningstillgångar som används i verksamheten finansieras med lån i Riksgälden.

Kostnaderna för räntor och avskrivningar som avser anläggningstillgångar som används i avgiftsfinansierad verksamhet ska således räknas med i avgiftsunderlaget.

Övriga gemensamma kostnader kan t.ex. vara kostnader för ledning, administration på olika nivåer, utbildning, bibliotek, lokaler och telefon. Oftast är det inga problem att, med stöd av relevanta fördelningsnycklar, fördela dessa kostnader mellan en myndighets anslagsfinansierade och avgiftsfinansierade verksamheter – i varje fall inte om myndigheten använder tidredovisning för att fördela lönekostnaderna på olika slag av verksamheter. Vissa kostnader kräver dock en hel del analys innan man vet om de ska belasta den avgiftsfinansierade verksamheten eller inte. Exempelvis ska en myndighet som bedriver anslagsfinansierad verksamhet som omfattar remisser, EU-arbete, arbete med föreskrifter och allmänna råd etc. normalt inte ta med en andel av kostnaderna för dessa aktiviteter vid beräkning av avgifter i myndighetens uppdragsverksamhet. Men om en myndighet enbart är avgiftsfinansierad måste naturligtvis avgifterna beräknas så att även kostnaden för eventuellt arbete med remisser, EU etc. täcks.

I full kostnadstäckning ligger också att myndigheten efter att ha gjort en riskbedömning ska göra ett påslag så att avgiften även täcker förluster som kan uppstå till följd av t.ex. uteblivna betalningar eller att kostnaderna underskattats. Myndigheten måste dessutom anta vilken försäljningsvolym som kan förväntas. Eftersom avgiften ska beräknas så att den täcker den långsiktiga självkostnaden bör avgiften baseras på en normalårsvolym, dvs. en uppskattad genomsnittsvolym för ett antal år framåt.

Avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen

När en myndighet tar betalt med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen är det normalt myndigheten själv som får bedöma vad som inom ramen för (dvs. upp till) full kostnadstäckning kan vara en lämplig avgiftsnivå. Av de varor och tjänster som finns uppräknade i 4 § är det flera som kan vara konkurrensutsatta. Om verksamheten är konkurrensutsatt anser ESV att det är viktigt att myndigheten är vaksam och sätter priset så att självkostnaden täcks. Om det är svårt att beräkna denna kan myndigheten ta ut en avgift som motsvarar ett marknadspris. Detta kan bli

aktuellt t.ex. vid uthyrning av tillfälligt lediga lokaler.⁴⁹ Myndigheten riskerar annars att snedvrیدا konkurrensen.

4.2 Ekonomiskt mål för statlig tjänsteexport

Enligt 3 § tjänsteexportförordningen ska statliga myndigheter bedriva tjänsteexportverksamheten utifrån en fastlagd marknadsföringsstrategi och med krav på lönsamhet. Observera att kravet på lönsamhet även gäller tjänsteexport som bedrivs med stöd av 4 § avgiftsförordningen!

Vad krav på lönsamhet betyder beskrivs i en kommentar till 3 § i regeringens förordningsmotiv (1992:4):

”Med lönsamhet avses att avgifterna skall beräknas på marknadsmässiga grunder så att minst full kostnadstäckning uppnås i verksamheten. Inkomster i verksamheten skall således minst täcka kostnaderna för verksamheten. Erfarenhetsmässigt är marknadsföring och anbudsgivning kostnader som inte alltid leder till inkomster i varje enskilt fall. Därför skall avgifterna sättas så att inkomsterna för antagna anbud också täcker kostnaderna för icke antagna anbud och marknadsföring.”⁵⁰

I och med att tjänsteexportförordningen trädde i kraft den 1 juli 1992 upphörde förordning (1981:673) med vissa bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet att gälla. Lydelsen av 2 § förordningen 1981:673 var:

”Myndigheten bör inom sitt verksamhetsområde uppmärksamma och ta till vara möjligheterna att inom eller utom riket för utländsk marknad marknadsföra sådana tjänster som myndigheten inte är förhindrad att tillhandahålla.

Myndigheten får sluta avtal med svensk eller utländsk kund angående utförande av tjänster som avses i första stycket. Sådana avtal bör slutas på affärsmässiga villkor. I samband därmed får myndigheten göra den upphandling som krävs.”

Propositionen (1980/81:171, NU 58, rskr. 426) om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m.m. låg till grund för förordningen 1981:673. I propositionen hänvisar föredraganden till betänkandet (SOU 1980:23) Statligt kunnande till salu:

”I utredningen förs ett resonemang om krav på lönsamhet i verksamheten. Utredningen anför bl.a. att statliga tjänsteexportörer bör prissätta sina tjänster med krav på full kostnadstäckning. För tjänsteexporterande myndigheter innebär detta att intäkterna från utlandsverksamheten skall täcka åtminstone kostnaderna inkl. kostnader för uppdrag som går med förlust. För verksamhet i bolagsform gäller sedvanliga företagsekonomiska lönsamhetskriterier, dvs. att efter normala principer lämna överskott i verksamheten. Om verksamheten bedrivs i ett bolag i anslutning till myndigheten bör lönsamhet krävas i bolagets verksamhet men däremot inte i myndighetens utlåning av personal och andra resurser till bolaget. Myndigheten bör dock få ersättning för de särkostnader som är förknippade med

⁴⁹ ESV (2002), 16.

⁵⁰ Förordningsmotiv (1992:4), 3.

utlåningen. Kriterier härför bör beslutas från fall till fall i samband med bolagsbildningen. Jag delar i likhet med ett antal remissinstanser utredningens bedömning i denna fråga. Jag vill samtidigt framhålla att prissättningen av de statliga tjänsterna måste vara sådan att konkurrens med privata företag kan ske på så lika villkor som möjligt.”⁵¹

ESV konstaterar att praxis när det gäller tolkningen av begreppet full kostnadstäckning utvecklats under åren. Tidigare förutsattes t.ex. att riskpåslag endast fick göras i den mån riskbedömningen var erfarenhetsmässigt grundad. Numera anses att ju större osäkerheten är, desto större säkerhetsmarginal/riskpåslag krävs det vid avgiftsättningen. Det är också självklart att avgifterna ska beräknas så att samtliga kostnader täcks, inkl. kostnader för marknadsföring och anbudsgivning (även icke antagna anbud). Det bör också påpekas att vid utlåning av personal och andra resurser till bolag eller andra myndigheter ska ersättningen beräknas med utgångspunkt i full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen om inte regeringen beslutat något annat.

4.3 Internationella förhållanden

I Sverige har statsmakterna under lång tid haft en uttalad strävan att utnyttja statsförvaltningen som resurser för institutionell kapacitetssuppleering utomlands och att utveckla detta samarbete. Sida har följt upp och genomfört studier av hur detta s.k. twinningsarbete har lyckats (vilket inte ska förväxlas med EU:s twinningkoncept). Under de senaste åren har Sida gett detta samarbete en större tydlighet genom att ange en fast ram och tydliga regler genom ramöverenskommelser mellan Sida och respektive myndighet.

Den internationella översikt som gjorts i samband med föreliggande studie (se bilaga 1) visar att det i vissa länder, Storbritannien, Kanada och Norge, finns liksom i Sverige en uttalad vilja att använda offentliga institutioner i genomförandet av utvecklingssamarbetet. I Norge är man tydlig med att en förutsättning är att mottagarlandet explicit efterfrågar den norska förvaltningens kompetens. Det finns också länder, Danmark och Nederländerna, där det egna landets offentliga institutioner inte har någon utpekad roll som partners i det internationella utvecklingssamarbetet.

De ekonomiska villkoren för de inhemska myndigheternas medverkan i biståndsprojekt varierar mellan olika länder och är inte alltid så tydligt angivna. Att myndigheterna får ersättning för både direkta och indirekta kostnader verkar bara förekomma i Danmark och Norge.

⁵¹ Prop. 1980/81:171, 9.

5 Överväganden och förslag

5.1 Tjänsteexportförordningens bestämmelser

Förslag

Tjänsteexportförordningen bör upphöra att gälla.

Om regeringen bedömer att bestämmelserna i 5 och 7 §§ tjänsteexportförordningen är nödvändiga kan de tas in i avgiftsförordningen under en ny rubrik:

Särskilda bestämmelser om tjänsteexport

8 a § En myndighet som bedriver tjänsteexportverksamhet med stöd av ett särskilt bemyndigande eller med stöd av 4 § punkt 8 denna förordning

1. får besluta att en tjänsteman hos myndigheten i och för tjänsteexportuppdrag skall vara stationerad på en ort utom riket.

2. skall underrätta Utrikesdepartementet eller den svenska beskickningschefen i det land där myndigheten utför uppdrag, om sådana frågor uppkommer som kan vara av betydelse för Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation.

Om regeringen önskar behålla det generella kravet på särredovisning av tjänsteexport enligt 8 § tjänsteexportförordningen kan ett sådant krav tillgodoses genom ett tillägg till 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med tillhörande föreskrifter. Ett sådant krav bör dock endast ställas på myndigheter som bedriver tjänsteexport med stöd av ett särskilt bemyndigande av regeringen.

2 § Rätt att marknadsföra tjänster m.m.

Nuvarande föreskrifter

2 § tjänsteexportförordningen talar om att de myndigheter som förordningen gäller, dvs. myndigheter med ett bemyndigande att bedriva tjänsteexportverksamhet, antingen enligt 4 § avgiftsförordningen eller genom ett beslut av regeringen i det enskilda fallet, får marknadsföra sina tjänster för en utländsk marknad, var marknadsföringen får ske geografiskt samt vilka slags tjänster som myndigheten får marknadsföra. Vidare beskrivs vilken information om tjänsteexporten som myndigheten ska lämna till det departement den är underställd. Några egentliga motiv till varför dessa frågor reglerats framgår inte av regeringens förordningsmotiv.

Överväganden

Med marknadsföring menas normalt de aktiviteter av olika slag som ett företag använder för att bereda vägen för sina produkter på marknaden eller med marknadsföringslagens (1995:450) ord: ”reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången på produkter”. I marknadsföring ingår att skaffa information och bygga upp en kunskap om marknaden och dess olika delar, t.ex. genom marknadsundersökningar, analysera informationen, göra en marknadsplan och utifrån den välja strategi, utforma olika marknadsföringsinsatser, t.ex. reklamkampanjer, samt att följa upp, utvärdera och utveckla marknadsföringsinsatserna.

Att en myndighet får ”marknadsföra sina tjänster för en utländsk marknad” får anses följa av bemyndigandet att bedriva tjänsteexport. Med andra ord, om en myndighet har rätt att bedriva tjänsteexport borde den också ha rätt att marknadsföra sina tjänster. Att en myndighet får marknadsföra sina tjänster ”inom och utom riket” torde framgå implicit av att det är export av tjänster det handlar om. Som tidigare nämnts avser tjänsteexport tjänster som inom eller utom riket tillhandahålls *utländska avnämare*. Med tanke på det torde marknadsföringsinsatserna för det mesta behöva ske ”utom riket” eftersom det är där potentiella kunder finns.

Vilka slags tjänster en myndighet får marknadsföra kan enligt ESV anses framgå implicit av vilka tjänster myndigheten får exportera. Att en myndighet inte får marknadsföra andra tjänster än dem den får exportera torde vara självklart.

2 § tjänsteexportförordningen föreskriver vidare att myndigheten innan marknadsföringen påbörjas ska underrätta det departementet den är underställd om ”tjänsteexportens innehåll och omfattning”. Innebörden av bestämmelsen är inte helt lätt att tolka och inte heller vilket behov hos departementet som ska tillgodoses.

Slutsats

ESV anser att det inte finns tillräckligt starka skäl för en fortsatt reglering av myndigheternas marknadsföring av tjänsteexport. ESV anser att bestämmelsen kan avskaffas utan materiella konsekvenser.

ESV anser att om departementen har behov av att få information om tjänsteexportens tänkta inriktning, omfattning och eventuella kunder/mottagarländer kan och bör frågan regleras separat, i instruktion eller regleringsbrev, istället för att kopplas till myndighetens ”eventuella” marknadsföringsinsatser. Ett alternativ är att de departement som har behov av denna typ av information ser till att de får den inom ramen för myndighetsdialogerna.

3 § Krav på marknadsstrategi

Nuvarande föreskrifter

Enligt 3 § tjänsteexportförordningen ska myndigheter som bedriver tjänsteexportverksamhet göra detta ”utifrån en fastlagd marknadsstrategi”.

Överväganden

Enligt regeringens förordningsmotiv (1992:4) är bakgrunden till kravet på marknadsstrategi att tjänsteexportverksamheten ”måste ha en förankring i den egna myndigheten” och att detta är så viktigt att ”det bör markeras i förordningen”. Förankringen kan, enligt förordningsmotiven, exempelvis ske genom att ”myndighetens styrelse fastställer en plan/marknadsstrategi för verksamheten och att särskild personal ansvarar för verksamheten”.

ESV anser att det är rimligt att en myndighet som bedriver tjänsteexport, som inte är av tillfällig natur, har någon form av strategi och plan för verksamheten. ESV anser emellertid att det inte är nödvändigt att ställa krav på marknadsstrategi i en förordning, utan ser detta som en intern ledningsfråga för myndigheten. ESV anser sålunda att de krav som ställs på myndighetens ledning kopplade till tjänsteexportverksamheten ryms inom ramen för ledningens ansvar enligt 3 och 4 §§ myndighetsförordningen (2007:515) som träder i kraft den 1 januari 2008. I 3 § anges bl.a. ledningens ansvar för att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt:

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

4 § anger bl.a. ledningens ansvar för planering av verksamheten och för att säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt:

Myndighetens ledning skall

1. besluta en arbetsordning,
2. i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten,
3. besluta en verksamhetsplan för myndigheten,
4. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt och
5. avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 §.

ESV:s överväganden och förslag om ekonomiskt mål för tjänsteexport redovisas i avsnitt 5.3.

Slutsats

ESV anser att bestämmelsen om kravet på marknadsstrategi för tjänsteexport kan slopas.

4 § Rätt att sluta avtal m.m.

Nuvarande föreskrifter

4 § tjänsteexportförordningen ger en myndighet rätt att i samband med tjänsteexportverksamhet teckna civilrättsliga avtal med svenska eller utländska kunder. Vidare sägs att avtalet ska slutas på ”affärsmässiga grunder” och att myndigheten får göra ”den upphandling som behövs i enlighet med internationella regler”.

Överväganden

ESV anser att redan bemyndigandet för en myndighet att bedriva tjänsteexportverksamhet implicerar en rätt för myndigheten att ”sluta avtal med svenska eller utländska kunder”. Det är svårt att se hur en myndighet annars skulle kunna bedriva sådan verksamhet.

Affärsmässighet är ett begrepp som man normalt inte förknippar med statliga myndigheters verksamhet bortsett från affärsverken. I Konsultexportutredningens betänkande sägs i kommentaren till 3 § föreslagen förordning om statliga myndigheters affärsdrivande verksamhet i utlandet att i ”uttrycket affärsmässiga villkor ligger att myndigheten i [tjänsteexportverksamheten] bör arbeta med sikte på att erhålla vinst och inte bara [...] för att uppnå kostnadstäckning”.⁵²

Om det ekonomiska målet för tjänsteexportverksamhet ändras från lönsamhet till full kostnadstäckning i enlighet med ESV:s förslag (se avsnitt 5.3) är det, om man accepterar Konsultexportutredningens tolkning av begreppet ”affärsmässig”, en uppenbar motsägelse att kräva att avtalen ska slutas på affärsmässiga villkor. Om å andra sidan det ekonomiska målet krav på lönsamhet skulle behållas tillför det inget att påpeka att upphandlingen ska vara ”affärsmässig” eftersom det kan anses vara detsamma som lönsamhet. ESV anser mot den bakgrunden att bestämmelsen om att avtal ska slutas på affärsmässiga grunder kan slopas.

ESV anser inte heller att det är nödvändigt att stipulera att myndigheten får göra den upphandling som behövs i samband med tjänsteexportuppdrag i enlighet med internationella regler. Denna rätt torde följa av ett bemyndigande att bedriva tjänsteexport.

Slutsats

ESV anser att 4 § kan upphöra att gälla.

⁵² SOU 1980:23, s. 203.

5 § Skyldighet att underrätta Utrikesdepartementet eller svensk beskickningschef

Nuvarande föreskrifter

Enligt 5 § ska myndigheten ”underrätta Utrikesdepartementet eller den svenska beskickningschefen i det land där myndigheten utför uppdrag, om sådana frågor uppkommer som kan vara av betydelse för Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation”.

Överväganden

ESV har svårt att se vad kravet på underrättelse enligt 5 § tillför utöver det krav som framgår av 10 kap. 8 § regeringsformen, nämligen att ”chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos en annan statlig myndighet”. Enligt ESV är det också svårt att förstå innebörden av det som sägs i förordningsmotiven: ”bestämmelsen innebär självfallet inte att inte underrättelse enligt 10 kap. 8 § regeringsformen skall iakttas”.

Som en konsekvens av att det är svårt att se hur bestämmelsen i regeringsformen och bestämmelsen i tjänsteexportförordningen förhåller sig till varandra är det också svårt att bedöma om det finns behov av en fortsatt reglering eller om bestämmelsen i tjänsteexportförordningen kan upphöra att gälla.

Slutsats

Om en bestämmelse motsvarande den i 5 § tjänsteexportförordningen behöver finnas kvar, anser ESV att regeringen bör förtydliga vad bestämmelsen innebär och hur den förhåller sig till bestämmelsen i regeringsformen. Annars bör regeringen överväga att upphäva bestämmelsen.

6 § Rätt att teckna försäkring

Nuvarande föreskrifter

Enligt 6 § tjänsteexportförordningen får myndigheten ”för ändamålet teckna bruklig försäkring” för den tjänsteexport som bedrivs utomlands.

Överväganden

Bestämmelsen i 6 § har funnits sedan år 1981 då statens egendom normalt inte skulle vara försäkrad. I och med att staten nu har ett internt försäkringssystem har ESV svårt att se att det finns motiv för att behålla denna särlösning. ESV:s uppfattning är att myndigheternas tjänsteexportverksamhet, oavsett om den bedrivs i landet eller utomlands, bör omfattas och ingå i statens interna försäkringssystem. Om det skulle visa sig att någon myndighet har behov av en försäkringslösning som Kammarkollegiet av något skäl inte kan tillhandahålla kan det lösas genom att Kammar-

kollegiet beslutar om undantag från förbudet att teckna försäkring hos enskilda försäkringsbolag.⁵³

Slutsats

ESV anser att bestämmelsen om myndigheternas rätt att teckna försäkring för tjänsteexportverksamhet i utlandet kan slopas.

7 § Rätt att besluta om utlandsstationering

Nuvarande föreskrifter

Enligt 7 § tjänsteexportförordningen får en myndighet, som till följd av avtal enligt 4 § utför uppdrag utom riket, besluta att en tjänsteman hos myndigheten i och för uppdraget ska vara stationerad på en ort utom riket.

Överväganden

För att få underlag för att bedöma i vad mån det finns motiv att ha kvar bestämmelsen har ESV försökt klarlägga om det finns något regelverk som generellt bemyndigar eller förbjuder statliga myndigheter att fatta beslut om att utlandsstationera personal. ESV har haft kontakt med Arbetsgivarverket, som i sin tur haft kontakt med enheten för statliga arbetsgivarfrågor på finansdepartementet. Vi har inte lyckats finna något regelverk som generellt reglerar denna fråga.

Arbetsgivarverkets tolkning är emellertid att myndigheterna, fr.o.m. 2002 i och med tillkomsten av kollektivavtalet ”Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands” (URA) och den särskilda skattelagstiftningen kopplat till detta avtal, har stöd i kollektivavtalet för att fatta beslut om att utlandsstationera personal.

Motsvarande tolkning har också gjorts av en tidigare utredning som rörde Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS). I sitt betänkande skriver utredningen:

”Den 1 januari 2002 trädde ett kollektivavtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands, det s.k. URA-avtalet, i kraft. Med stöd av detta avtal, och ändringar i inkomstskattelagen (1999:1229) som också gäller fr. o m 1 januari 2002, kan statliga myndigheter i egen regi och med eget personalansvar nu utlandsstationera personal”⁵⁴.

Slutsats

Med utgångspunkt i Arbetsgivarverkets tolkning av URA att avtalet innebär att statliga myndigheter får besluta om utlandsstationering av personal, anser ESV att bestämmelsen i 7 § skulle kunna upphöra.

Om regeringen emellertid anser att rätten för en myndighet att besluta om utlandsstationering av personal även fortsättningsvis bör regleras i en förordning, anser ESV att bestämmelsen kan tas in i avgiftsförordningen under en ny rubrik.

⁵³ 5 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.

⁵⁴ SOU 2002:123, 11.

8 § Resultatrapport

Nuvarande föreskrifter

Enligt 8 § tjänsteexportförordningen ska myndigheten i årsredovisningen lämna ”en separat resultatrapport över samtliga kostnader och intäkter i tjänsteexportverksamheten.”

Överväganden

Bestämmelsen gäller alla myndigheter som bedriver tjänsteexport oavsett om den är av tillfällig karaktär eller i vilken omfattning den sker och oavsett om den bedrivs med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen eller ett särskilt bemyndigande av regeringen.

ESV anser att endast de myndigheter som bedriver tjänsteexport med stöd av ett särskilt bemyndigande även fortsättningsvis bör redovisa intäkter och kostnader för tjänsteexporten. Motiven till att detta krav inte bör gälla myndigheter som bedriver tjänsteexport med stöd av 4 § avgiftsförordningen framgår av överväganden i avsnitt 5.3 Ekonomiskt mål för statlig tjänsteexport.

ESV anser att bestämmelserna i 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med tillhörande föreskrifter kan åstadkomma denna redovisning. Detta förutsätter dock att regeringen i myndighetens regleringsbrev tar upp tjänsteexport som en del i budgeten för den avgiftsbelagda verksamheten. Om regeringen önskar en ytterligare indelning av en myndighets redovisning av tjänsteexport, t.ex. i biståndsfinansierad tjänsteexport respektive övrig tjänsteexport, görs följaktligen motsvarande indelning i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet.

ESV utgår ifrån att regeringen i de fall den ger en myndighet ett särskilt bemyndigande att bedriva tjänsteexport tar upp tjänsteexport som en del i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev.

Om regeringen, i enlighet med ESV:s förslag i avsnitt 5.3, beslutar om det ekonomiska målet ”inom ramen för full kostnadstäckning” för tjänsteexport som bedrivs med stöd av 4 § avgiftsförordningen, kommer de berörda myndigheterna, i likhet med vad som gäller för annan verksamhet som bedrivs med stöd av 4 § avgiftsförordningen, i regel inte att kunna redovisa totala kostnader för verksamheten. Intäkter från verksamhet som bedrivs med stöd av 4 § ska, enligt föreskrifter till 7 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, särredovisas i not till resultaträkningen. En sådan redovisning torde i regel vara tillräcklig även för intäkter från tjänsteexport som bedrivs med stöd av 4 § avgiftsförordningen. Om regeringen anser att en viss myndighet ändå ska redovisa de totala kostnaderna för tjänsteexport bör myndigheten istället ges ett särskilt bemyndigande. I budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev bör tjänsteexport tas upp som en verksamhet som ska särredovisas i resultatredovisningen enligt vad som framgår ovan.

Slutsats

Med utgångspunkt i att regeringen, i de fall den ger en myndighet ett särskilt bemyndigande att bedriva tjänsteexport, tar upp tjänsteexport som en del i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev anser ESV att 8 § kan upphöra att gälla.

Om regeringen emellertid önskar behålla det generella kravet på sårredovisning av tjänsteexport kan ett sådant krav lämpligen tillgodoses genom ett tillägg till 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med tillhörande föreskrifter. Ett sådant krav bör dock endast gälla myndigheter som bedriver tjänsteexport med stöd av ett särskilt bemyndigande.

5.2 Bemyndigande att bedriva tjänsteexport

Förslag

Tjänsteexportverksamhet som är av tillfällig natur eller av mindre omfattning får liksom nu bedrivas med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § punkt 8 avgiftsförordningen.

För att bedriva tjänsteexport som varken är av tillfällig natur eller mindre omfattning krävs ett särskilt bemyndigande från regeringen. Normalt bör bemyndigandet ges i myndighetens instruktion.

Nuvarande föreskrifter

Statliga myndigheter får bedriva tjänsteexport med stöd av antingen det generella bemyndigandet i 4 § punkt 8 avgiftsförordningen eller beslut som regeringen meddelat i det enskilda fallet.

Överväganden

ESV anser att statliga myndigheter under regeringen även i fortsättningen bör ha rätt att mot avgift bedriva tjänsteexport med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen, förutsatt att det rör sig om verksamhet som är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

ESV anser att det generella bemyndigandet ger myndigheterna rimliga förutsättningar att t.ex. utföra tjänster på uppdrag av andra länders förvaltningar i den mån det rör sig om verksamhet av mindre omfattning och av tillfällig natur utan att behöva begära ett särskilt bemyndigande från regeringen. Exempel på denna typ av tjänster kan vara en förfrågan, t.ex. från en myndighet i ett av våra grannländer, om att inom ramen för en kurs eller utbildning dela med sig av kompetens och erfarenhet om hur det fungerar i den svenska statsförvaltningen. ESV anser att det vore ogörligt, för både myndigheter och regering, om det skulle krävas ett särskilt bemyndigande för att en myndighet ska kunna utföra ett uppdrag motsvarande det exemplifierade.

Det bör observeras att bedömningen av om en verksamhet är av mindre omfattning gäller för all avgiftsbelagd verksamhet som bedrivs med stöd av 4 § punkterna 1–10 avgiftsförordningen. Enligt ESV:s allmänna råd till 4 § bör verksamheten inte anses vara av mindre omfattning om de sammanlagda intäkterna enligt punkterna 1–10 under en längre period än två år överstiger ett belopp som motsvarar fem procent av de totala kostnaderna för myndighetens verksamhet.

ESV anser att en myndighet bör ha ett särskilt bemyndigande från regeringen för att få bedriva tjänsteexport av mer varaktig karaktär eller av större omfattning oavsett om uppdragen finansieras av Sida, internationella biståndsorgan eller av uppdragsgivare i mottagarlandet. Skälet är att en myndighets långsiktiga och mer omfattande engagemang i tjänsteexport bör ha sin grund i en tydlig politisk vilja. Vilka myndigheter som erbjuder sina tjänster, t.ex. i form av långsiktigt institutionellt utvecklingssamarbete, bör enligt ESV vara en direkt konsekvens av vilka myndigheter som regeringen anser ska ägna sig åt tjänsteexport. Det generella bemyndigandet innebär att myndigheterna ”får” bedriva tjänsteexport, medan ett särskilt bemyndigande kan uttrycka en önskan om att aktuell myndighet ”bör” ta tillvara möjligheterna att bedriva tjänsteexport.

Det särskilda bemyndigandet att bedriva tjänsteexport tas lämpligen in i myndighetens instruktion. Bemyndigandet kan formuleras på följande sätt:

X-myndigheten får bedriva tjänsteexportverksamhet inom ramen för det uppdrag som anges i denna instruktion eller i annan/angiven förordning.

Y-myndigheten får och bör ta tillvara möjligheterna att bedriva tjänsteexport inom ramen för det uppdrag som anges i denna instruktion eller i annan/angiven förordning (alternativ lydelse till den ovan men med en ännu tydligare styrsignal).

Om regeringen anser att tjänsteexportverksamhetens inriktning bör styras närmare, t.ex. med avseende på länder eller slag av tjänster, kan föreskrifter om detta lämpligen meddelas i en myndighets regleringsbrev.

5.3 Ekonomiskt mål för tjänsteexport

Förslag

Det ekonomiska målet för tjänsteexport, som bedrivs med stöd av särskilt bemyndigande av regeringen, bör vara full kostnadstäckning oavsett om den bedrivs inom ramen för det svenska bilaterala biståndet, annat institutionellt samarbete eller på uppdrag av enskilda utländska uppdragsgivare.

Det ekonomiska målet för tjänsteexport, som bedrivs med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen, bör vara inom ramen för full kostnadstäckning i likhet med övrig verksamhet enligt 4 §.

Om regeringen anser att kravet på lönsamhet i tjänstexportverksamhet ändå bör behållas föreslår ESV att ESV ges rätt att dels meddela föreskrifter för tillämpningen av det ekonomiska målet, dels avgöra om en viss verksamhet utgör tjänsteexport i förordningens bemärkelse eller inte.

Nuvarande föreskrifter

Enligt 3 § tjänsteexportförordningen ska en myndighet bedriva tjänsteexport med ”krav på lönsamhet”. Detta gäller oavsett om verksamheten bedrivs med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen eller i kraft av ett beslut av regeringen i det enskilda fallet.

Överväganden

Gällande ekonomiskt mål för tjänsteexport är enligt 3 § tjänsteexportförordningen krav på lönsamhet. Enligt förordningsmotiven ska avgifterna beräknas så att intäkterna i verksamheten minst täcker kostnaderna för denna. Full kostnadstäckning utgör därmed ett ”golv”, dvs. ett lägsta krav för avgiftssättningen. Någon motsvarande begränsning uppåt finns inte. I förordningsmotiven specificeras vidare vilka slags kostnader som ska täckas för att lönsamhetsmålet ska anses vara uppfyllt.

Med lönsamhet avses att avgifterna skall beräknas på marknadsmässiga grunder så att minst full kostnadstäckning uppnås i verksamheten. [...]

Erfarenhetsmässigt är marknadsföring och anbudsgivning kostnader som inte alltid leder till inkomster i varje enskilt fall. Därför skall avgifterna sättas så att inkomsterna för antagna anbud också täcker kostnader för icke antagna anbud och marknadsföring.⁵⁵

Det ekonomiska målet lönsamhet är problematiskt av olika skäl. Lönsamhet ett normativt begrepp och svårt för myndigheterna att tillämpa om det inte preciseras. Regeringen fastställer lönsamhetsmål (avkastningskrav) för affärsverk, men inte för andra myndigheter. För de senare saknar följaktligen begreppet lönsamhet innehåll. I affärsverken gäller ett och samma ekonomiska mål (dvs. det av regeringen fastställda avkastnings-

⁵⁵ Förordningsmotiv (1992:4), 3.

kravet) för verksamheten i sin helhet. För myndigheter som förutom tjänsteexport även bedriver annan uppdragsverksamhet gäller i dag två olika ekonomiska mål: ett (i regel full kostnadstäckning) för den del av den avgiftsbelagda verksamheten som producerar tjänster för den inhemska marknaden och ett annat (krav på lönsamhet) för den del av verksamheten som är inriktad på export av tjänster.

Kravet på lönsamhet för statlig tjänsteexport infördes ursprungligen genom förordningen (1981:673) om myndigheternas affärsdrivande verksamhet i utlandet. Motivet var då att konkurrens med privata företag skulle ske ”på så lika villkor som möjligt”.⁵⁶

Enligt vad som ovan nämnts innebär full kostnadstäckning att avgiftsintäkterna i tjänsteexportverksamheten även ska täcka kapitalkostnader samt kostnader för marknadsföring och anbudsgivning. Dessutom ska avgifterna sättas med hänsyn till risker för förluster till följd av t.ex. uteblivna betalningar eller felaktiga kalkyler. ESV anser mot den bakgrunden att det inte finns anledning att av konkurrenshänsyn till privata aktörer behålla kravet på lönsamhet som ett generellt ekonomiskt mål för statliga myndigheters tjänsteexport.⁵⁷

Om det ekonomiska målet för tjänsteexportverksamhet ändras från lönsamhet till full kostnadstäckning kommer ett och samma mål att gälla för all uppdragsverksamhet, oavsett om den riktar sig till den inhemska eller utländska marknaden. Det har visat sig att det är svårt för myndigheterna att tolka vad det betyder att tjänsteexportverksamheten ska bedrivas med krav på lönsamhet. ESV kan också konstatera att det ekonomiska resultatet i myndigheternas tjänsteexportverksamhet generellt sett inte avviker påtagligt från resultatet i deras inhemska uppdragsverksamhet. Vidare är regelverket i övrigt i stort sett detsamma för tjänsteexportverksamhet som för annan avgiftsbelagd verksamhet, förutsatt att intäkterna i denna disponeras av myndigheten.

Om regeringen anser att kravet på lönsamhet i tjänsteexportverksamheten ändå bör behållas föreslår ESV att ESV ges rätt att dels meddela föreskrifter för tillämpningen av det ekonomiska målet, dels avgöra om en viss verksamhet utgör tjänsteexport i förordningens bemärkelse eller inte.

När det gäller tjänsteexport som bedrivs med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen bör det ekonomiska målet vara att avgifterna ska sättas inom ramen för full kostnadstäckning. I en verksamhet av tillfällig natur eller av liten omfattning kan det ofta vara svårt att identifiera de totala kostnaderna, framförallt att beräkna en rättvisande andel av de kostnader som indirekt är förenade med verksamheten, och därmed att på ett meningsfullt sätt tillämpa full kostnadstäckning. Vidare förutsätter tillämpningen av full kostnadstäckning att det gäller en varaktig verksamhet av viss omfattning som gör det möjligt att över tid jämna ut tillfälliga

⁵⁶ Prop. 1980/81:171, *Om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m.m.*, 9.

⁵⁷ ESV (2003), 37.

underskott och överskott. Problemen uppstår naturligtvis oavsett om det är fråga om export av tjänster eller tjänster som avsätts på den inhemska marknaden.

Om verksamheten som bedrivs med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen är konkurrensutsatt är det, som ESV påpekat i avsnitt 4.1, viktigt att myndigheten är vaksam och sätter priset så att självkostnaden täcks. Om det är svårt att beräkna denna kan myndigheten ta ut en avgift som motsvarar ett marknadspris, t.ex. för en utbildningsdag. Myndigheten kan annars snedvrída konkurrensen och riskera att bryta mot konkurrenslagen. ESV anser att detta givetvis är något en myndighet noggsamt bör undvika.

Slutsats

ESV kan inte se några bärkraftiga argument för att det ekonomiska målet för de statliga myndigheternas tjänsteexportverksamhet ska vara krav på lönsamhet. Däremot finns det påtagliga fördelar med att ha ett enhetligt ekonomiskt mål för uppdragsverksamhet, oavsett om den riktar sig till den inhemska marknaden eller exportmarknaden.

För tjänsteexport som bedrivs med stöd av 4 § avgiftsförordningen bör avgifterna sättas inom ramen för full kostnadstäckning, dvs. samma ekonomiska mål som gäller för annan försäljning med stöd av detta bemyndigande.

5.4 Övriga förslag

Undantag från kravet på full kostnadstäckning

Förslag

Om regeringen anser det önskvärt att en myndighet ges bättre förutsättningar att delta i institutionellt utvecklingssamarbete, kan regeringen efter prövning i det enskilda fallet medge undantag från kravet på full kostnadstäckning. Regeringen bör i sådana fall dessutom ange med vilket anslag de kostnader som myndigheten eventuellt inte får täckning för, ska finansieras.

Ett annat alternativ är att regeringen i regleringsbrevet för varje berörd myndighet anger att dess anslag får tas i anspråk med högst X kronor för att täcka ett eventuellt underskott i en viss angiven tjänsteexportverksamhet.

Ett tredje alternativ är att behålla full kostnadstäckning som ekonomiskt mål, men tillåta att eventuella underskott täcks av ett särskilt anslag som Sida disponerar.

En förutsättning är givetvis att deltagandet inte sker i konkurrens med privata aktörer.

Bakgrund

Institutionellt utvecklingssamarbete kan t.ex. finansieras av Sida, EU eller mottagarlandet. För EU-finansierat institutionssamarbete gäller att EU bestämmer ersättningen enligt vissa regler, vilket medför att full kostnads-täckning normalt inte uppnås i sådan verksamhet. På senare år har därför några myndigheter i regleringsbrevet medgivits undantag från kravet på lönsamhet enligt 3 § tjänsteexportförordningen vad gäller EU-finansierad twinningverksamhet. Avgifterna ska i stället täcka de direkta kostnaderna för twinningen och ge ett så stort bidrag som möjligt till att täcka de indirekta kostnaderna. I dessa fall redovisar myndigheten i regel intäkter och *direkta* kostnader. Ett uppvisat överskott är i dessa fall att betrakta som ett täckningsbidrag. I vilken utsträckning myndighetens anslag använts för att finansiera resterande del av gemensamma kostnader framgår normalt inte av redovisningen.

Överväganden

Om en myndighet får undantag från det ekonomiska målet för en viss angiven tjänsteexportverksamhet, vare sig detta är lönsamhet eller ändras till full kostnadstäckning, får myndigheten själv bedöma hur stor del av anslaget som ska kunna tas i anspråk för att täcka eventuella underskott i den angivna tjänsteexportverksamheten. Nackdelen med detta är främst att underskotten i tjänsteexportverksamheten inte synliggörs eftersom myndigheten normalt under sådana omständigheter bara redovisar direkta kostnader mot intäkter.

Ett alternativ är att regeringen i regleringsbrevet för varje berörd myndighet anger att anslaget får tas i anspråk med högst X kronor för att täcka ett eventuellt underskott i en viss angiven tjänsteexportverksamhet. Det förutsätter att regeringen bedömer hur stora underskott som är rimliga på bekostnad av annan anslagsfinansierad verksamhet. Regeringens styrning blir tydligare än i alternativet ovan, vilket kan betraktas som en fördel. Å andra sidan är den grundläggande principen för ramanslagsmodellen att myndigheterna själva med ledning av de mål statsmakterna fastställt för verksamheten ska bestämma hur anslaget ska användas. ESV anser mot den bakgrunden att det som främst talar för denna lösning jämfört med föregående alternativ är att man vinner transparens i och med att underskotten i tjänsteexportverksamheten redovisas mot anslaget.

ESV anser emellertid att den ekonomiska styrningen och uppföljningen av institutionellt utvecklingssamarbete underlättas om full kostnadstäckning även i dessa fall gäller som ekonomiskt mål. Om statsmakterna av biståndspolitiska eller andra skäl anser det önskvärt att svenska myndigheter deltar i sådana projekt skulle den beräknade mellanskillnaden mellan ersättningen och självkostnaden kunna täckas av ett särskilt anslag som Sida disponerar. Medlen kan förslagsvis tas från biståndsbudgeten. Fördelen med detta alternativ är att kostnaderna för utvecklingssamarbetet synliggörs. Samtidigt innebär målet om full kostnadstäckning att myndigheten tvingas redovisa alla med verksamheten förenade kostnader samt hur den

finansieras med intäkter från olika källor. Förutom att den ekonomiska styrningen och uppföljningen av verksamheten i fråga underlättas, får svenska myndigheter med denna finansieringsmodell möjlighet att, inom ramen för de principer för finansiell styrning i staten som tillämpas i Sverige, delta i upphandling av institutionella utvecklingssamarbetsprojekt på samma ekonomiska villkor som myndigheter i länder, som inte har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål för sin tjänsteexportverksamhet. Hur en sådan konstruktion ska utformas behöver utredas närmare. ESV förutsätter dock att en överenskommelse om en högsta ersättningsnivå bör träffas mellan Sida och myndigheten i samband med att denna utarbetar ett projektförslag eller anbud.

Slutsats

Med dessa alternativ bör regeringen få möjlighet att skapa förutsättningar för statliga myndigheter att delta i institutionellt utvecklingssamarbete. ESV anser att dessa alternativ kan komma ifråga oavsett vilken institution eller organisation som finansierar insatsen, men bara under förutsättning att deltagandet inte sker i konkurrens med privata aktörer.

Undantag från bestämmelserna om disposition av överskott enligt 23 § kapitalförsörjningsförordningen

Förslag

Regeringen bör överväga om en myndighet under vissa förutsättningar bör medges undantag från bestämmelserna om disposition av överskott i 23 § kapitalförsörjningsförordningen.

Bakgrund

Enligt 23 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) ska en myndighet, som disponerar inkomster från avgiftsbelagd verksamhet, balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning. Men om det ackumulerade överskottet uppgår till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret, ska myndigheten lämna förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras. Om det uppkommit ett underskott i den avgiftsbelagda verksamheten som inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas.

Bestämmelserna gäller för den avgiftsbelagda verksamheten sammantaget oavsett om och hur verksamheten delats in enligt budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev, men bara i den mån myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna. Observera att det normalt krävs att det finns ett ekonomiskt mål för verksamheten för att ett ekonomiskt resultat ska kunna beräknas!

Överväganden

En tjänsteexportverksamhet kan vara väsentligt mer riskfylld än inhemsk uppdragsverksamhet. Efterfrågan och därmed omsättningen kan dessutom

variera kraftigt mellan åren och vara svårare att prognostisera. Det kan därför i sådana fall finnas skäl för regeringen att efter prövning undanta en myndighet från de generella bestämmelserna i 23 § kapitalförsörjningsförordningen. Regeringen kan i regleringsbrevet ge en myndighet rätt att t.ex. balansera ett större överskott än 10 procent av omsättningen i ny räkning. Om myndigheten även bedriver annan avgiftsbelagd verksamhet för vilken ett ekonomiskt resultat redovisas, bör undantaget lämpligen begränsas till att omfatta tjänsteexportverksamheten. Detta innebär att resultatet i denna verksamhet bara ställs i relation till omsättningen i den verksamheten. Om det sammanlagda resultatet i övriga avgiftsbelagda verksamheter inte överstiger 10 procent av omsättningen i dessa verksamheter får myndigheten i så fall balansera detta resultat i ny räkning.

Behov av att undanta statligt anställda inom tjänsteexport från skatteskyldighet enligt 3 kap. 9 § inkomstskattelagen

Förslag

Regeringen bör pröva i vad mån det finns behov av att statligt anställda som arbetar med tjänsteexport även fortsättningsvis under vissa förutsättningar ska kunna undantas från skatteskyldighet enligt 3 kap. 9 § inkomstskattelagen.

Bakgrund

År 2000 infördes inkomstskattelagen men tillämpades först vid 2002 års taxering. 3 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229) reglerar bl.a. undantag från skatteskyldighet genom den s.k. ettårsregeln. Om arbetstagaren arbetar utomlands i ett och samma land i minst ett år, är den anställda inte skatteskyldig för inkomsten även om denna inte beskattas i verksamhetslandet. Ettårsregeln gäller inte anställningar hos staten, landsting, kommuner eller församlingar inom Svenska kyrkan annat än vid tjänsteexport. Bakgrunden till att statligt anställda som arbetade med tjänsteexport skulle inkluderas i undantaget från skatteskyldighet i inkomstskattelagen var att verksamheten var en klart avgränsad affärsverksamhet som drevs i vinstsyfte.⁵⁸ Detta gick inte att jämföra med övrig statlig verksamhet i utlandet.

Fr.o.m. år 2002 gäller kollektivavtalet ”Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands” (URA). Kollektivavtalet gäller för arbetstagare vid myndigheter under regeringen vid tjänstgöring utomlands. URA innebär vissa regler om skattefrihet för vissa ersättningar och förmåner vid utlandsstationering, t.ex. hälso- och sjukvård, merkostnader och flyttningserättigheter.⁵⁹ Före år 2002 fanns i princip enbart kollektivavtalsregleringar för personal inom UD och Sida. Då statligt anställda i större omfattning arbetade i utlandet som en del i internationaliseringen blev behovet av regleringar även för personal i övriga myndigheter tydligt.

⁵⁸ Prop. 1993/94:90, *Översyn av tjänsteinkomstbeskattning, m.m.*, 100.

⁵⁹ 11 kap. 18, 21 och 27 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

Överväganden

ESV har uppmärksammats på skattereglerna för statligt anställda inom tjänsteexportverksamheten. Staten erbjuder skattefrihet från två olika håll. Statligt anställda som arbetar med tjänsteexport omfattas dels av ettårsregeln enligt 3 kap. 9 § inkomstskattelagen om de arbetar utomlands i ett och samma land i minst ett år, dels av kollektivavtalet URA vilket innebär vissa regler om skattefrihet för vissa ersättningar och förmåner vid utlandsstationering. När Skatteverket beslutar om skattebefrielse enligt 3 kap. 9 § inkomstskattelagen grundas beslutet enbart på om ettårsregeln uppfylls enligt tjänsteman på avdelningen för internationell skatterätt. Skatteverket får inte tillgång till uppgifter om huruvida arbetstagaren har erhållit skattefrihet för vissa ersättningar och förmåner enligt URA. Svårigheten i bedömningen om ettårsregeln för statliga arbetstagare är frågan om det är tjänsteexport eller annan utlandsstationering. Som definition av tjänsteexport anges i Skatteverkets ”Handledning för internationell beskattning 2006”, som i sin tur hänvisar till propositionen 1993/94:90 sidan 100, att det är en från övrig offentlig verksamhet klart avgränsad affärsverksamhet som således ska vara skild från den övriga verksamheten samt drivas med vinstsyfte och på ett affärsmässigt sätt.

ESV finner det svårt att se motiven till att 3 kap 9 § inkomstskattelagen även fortsättningsvis ska gälla statligt anställda som arbetar med tjänsteexport. Detta beror framför allt på inträdet i URA. Kollektivavtalet omfattar samtliga arbetstagare vid myndigheter under regeringen som arbetar i utlandet med undantag för arbetstagare som omfattas av andra avtal eller annan reglering. Här omfattas alltså även statliga arbetstagare som arbetar med tjänsteexport. Ett system där båda regleringarna är i bruk innebär att statliga arbetstagare inom tjänsteexport kan få såväl skattebefrielse enligt inkomstskattelagen som ersättning och förmåner enligt URA.

Slutsats

ESV vill uppmärksamma regeringen på denna fråga och föreslår att regeringen prövar behovet av en fortsatt parallell reglering.

Referenser

ESV (2002), *Alla myndigheter får ta betalt, men...*, ESV 2002:7.

ESV (2003), *Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet*, ESV 2003:21.

ESV (2007), *Avgifter 2006 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten*, ESV 2007:21.

FMV (2007), *Årsredovisning 2006*.

SOU 1980:23, *Statligt kunnande till salu*, Betänkande av konsultexportutredningen.

SOU 1984:33, *Handla med tjänster*, Betänkande av Tjänsteexportutredningen.

SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*.

SOU 2000:27, *Export av statligt förvaltningskunnande*, Betänkande av Utredningen om export av statligt förvaltningskunnande, Stockholm, 2000.

SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*.

Prop. 1980/81:171, *Om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m.m.*

Prop. 1993/94:90, *Översyn av tjänsteinkomstbeskattning, m.m.*

Prop. 1997/98:70, *Att utveckla ett grannlandssamarbete Sveriges utvecklingsamarbete med Central- och Östeuropa år 1999 2001*.

Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*, Utgiftsområde 7.

WTO (2006), *International Trade Statistics 2006*.

Internationell studie

Inledning

I uppdraget har ingått att, som underlag för utredning och förslag om ekonomiskt mål för tjänsteexport, studera andra länders regelverk för offentliga institutioners medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet.

De länder som studerats är Storbritannien, Kanada, Danmark, Norge och Nederländerna. I uppdraget förutsattes att Kanada skulle ingå i studien. Övriga länder har valts mot bakgrund av att de i monetära termer är stora biståndsgivare och att de bedöms vara bra på att genomföra biståndsaktiviteter. I uppdraget har också ingått att undersöka om och hur EU, Världsbanken och UNDP använder offentliga aktörer i utvecklingssamarbete samt hur dessa organisationer ser på framtiden när det gäller denna verksamhet.

Genomförande

Genomförandet har skett dels med egna resurser, dels med stöd av en extern konsult.

Studien av andra länder har utförts genom att vi inledningsvis kontaktat tjänstemän i respektive lands utrikes- eller finansdepartement med förfrågan om att bistå med information alternativt hänvisning till information utifrån specificerade frågor. Vi har också haft kontakt med tjänstemän vid respektive lands riksrevision. I vissa fall har frågorna övergripande besvarats skriftligt eller muntligt. I andra fall har hänvisning skett till webbplatser som bedömts som relevanta. I några fall har svar utlovats utan att någon information sedan inkommit. Informationen om och från länderna skiftar därför beträffande konkretion och relevans.

Studien av EU, Världsbanken och UNDP har genomförts genom att vi tagit kontakt med tjänstemän i respektive organisation, identifierade med stöd av SIDA, för att få information alternativt hänvisning till information utifrån de specificerade frågeställningarna. Parallellt har information inhämtats via organisationernas webbplatser. Information från UNDP har vi inte lyckats få trots upprepade kontakter. Kontakterna med Världsbanken har inte heller, trots upprepade försök, resulterat i någon information av betydelse för att belysa våra frågeställningar. Vi har istället blivit hänvisade till Världsbankens webbplats för "Capacity development" som tyvärr inte har information om användandet av nationella offentliga institutioner som resurser i biståndet.

Sammanfattande resultat

Vi har i studien av andra länder inhämtat information om gällande regelverk och ekonomiska mål för statliga myndigheters tjänsteexport. Däremot har vi inte fått fram all den information i övrigt som efterfrågats i uppdraget: vilka typer av biståndsaktiviteter som de offentliga institutionerna deltar i och bedriver samt närmare om metoder och former för samarbetet. Vi bedömer emellertid inte att detta påverkat förutsättningarna för vår analys och våra förslag till reform av styrningen av de svenska myndigheternas tjänsteexport.

I Storbritannien, Kanada och Norge finns det, liksom i Sverige en uttalad vilja att använda offentliga institutioner i genomförandet av utvecklingssamarbetet. I Norge är man tydlig med att en förutsättning är att mottagarlandet explicit efterfrågar den norska förvaltningens kompetens. Det finns också länder, Danmark och Nederländerna, där det egna landets offentliga institutioner inte har någon utpekad roll som partners i det internationella utvecklingssamarbetet.

De ekonomiska villkoren för de inhemska myndigheternas medverkan i biståndsprojekt varierar mellan olika länder och är inte alltid så tydligt angivna. Att myndigheterna får ersättning för både direkta och indirekta kostnader verkar bara förekomma i Danmark och Norge.

Informationen om respektive land har sammanfattas i tablån på nästa sida.

	Offentliga institutioners medverkan	Former och styrsystem	Beställare av tjänster	Finansierings- och ersättningsregler	Framtida medverkan
Norge	Ja, när den efterfrågas av samarbetsland	Ramavtal med vissa offentliga institutioner.	NORAD alt. partner i utvecklingsland	Självkostnadsprincip: genomsnittlig lön + administrativa kostnader	Ja, när den efterfrågas av samarbetsland
Danmark	Det förekommer	Normala upphandlingsregler	DANIDA	Avgifterna ska avspegla institutionens direkta och indirekta kostnader	Politisk önskan att relevanta delar av den offentliga sektorn dras in i utvecklingsprojekt
Storbritannien	Offentliga institutioner är viktiga, men det finns inga mekanismer för samordnad användning av dessa	Beslut fattas på lägre operativ nivå i organisationen	The Department for International Development (DFID)	Institutionerna medverkar normalt inom ramen för sina förvaltningsanslag.	Policy att medverkan av offentliga institutioner ska öka
Kanada	Offentliga institutioners medverkan betraktas som viktig	Det finns procedurer för auktorisering av medverkan	The Canadian Development Agency (CIDA)	I huvudsak ersättning för särkostnader ("incremental costs")	Fortsatt medverkan av offentliga institutioner
Nederländerna	Om sådan medverkan förekommer sker det ad hoc	Enligt uppgift inga specifika regler	Ingen uppgift	Inga specifika regler	Ingen uppgift

Storbritannien

Övergripande biståndspolitiska mål

De grundläggande bestämmelserna om internationellt bistånd läggs fast i en särskild lag, *International Development Act 2002*. Där sägs att det övergripande biståndspolitiska målet är att minska fattigdomen i världen och att biståndsinsatserna ska främja en uthållig utveckling eller öka befolkningens välfärd. Katastrofbistånd behöver dock inte uppfylla dessa villkor. Vidare får bistånd lämnas till Storbritanniens "Overseas Territories" utan hänsyn till villkoret om minskning av fattigdom.

Stöd ("assistance") innefattar både finansiellt och tekniskt bistånd samt bistånd i form av varor ("supply of material"). Tekniskt bistånd ("technical assistance") omfattar

[...] assistance that (a) consists in know-how in the form of personnel, training or the provision of the results of research, or (b) is provided in the form of a scholarship.

Statsrådet ("Secretary of State") med ansvar för biståndsfrågor har rätt att bevilja stöd som omfattas av lagen

[...] on such terms and conditions (if any) as he may determine.

Lagen förbjuder bundet bistånd, dvs. bistånd som är knutet till leveranser av varor och tjänster från brittiska företag. *The Department for International Development* (DFID) som administrerar utvecklingsbiståndet måste sålunda

[...] in line with EU Procurement Directives [...] advertise all activities expected to exceed the current threshold of £93,738 by placing a Contract Notice in the Supplement to the Official Journal of the European Communities (OJEC). Exception to these requirements include emergency relief and legal projects.⁶⁰

Förvaltningsbistånd

I regeringens vitbok om internationell utveckling framhålls att ett gott styrelseskick ("good governance")⁶¹ är en förutsättning för att det ska vara möjligt att minska fattigdomen i världen.

Good governance is not just about government. It is also about political parties, parliament, the judiciary, the media, and civil society [...] good governance requires three things:

⁶⁰ DFID:s webbplats, www.dfid.gov.uk (2007-09-13).

⁶¹ "Governance" har här provisoriskt översatts med "styrelseskick". På FN:s webbplats, www.un.org (2007-09-19) beskrivs innebörden av "governance" på följande sätt: "the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented). Governance can be used in several contexts such as corporate governance, international governance, national governance and local governance".

- State capability – the extent to which leaders and governments are able to get things done.
- Responsiveness – whether public policies and institutions respond to the needs of citizens and uphold their rights.
- Accountability – the ability of citizens, civil society and the private sector to scrutinise public institutions and governments and hold them to account. This includes, ultimately, the opportunity to change leaders by democratic means.

[...] The UK will now make it a priority to help our developing country partners improve governance on all three fronts.⁶²

Dokumentet säger inget specifikt om brittiska myndigheters roll i nämnda arbete. Där framhålls emellertid följande:

The UK has a strong record in working with developing countries to improve the capability of public institutions. ‘Technical assistance’ – often comprising specialist staff and training – offers new ideas and ways of working.⁶³

Som exempel nämns bl.a. att

UK organisations such as the police service and National Audit Office are working with sister organisations in poor countries. Exchanges between tax agencies within Africa are another example.⁶⁴

Vidare har

The *UK Serious Fraud Office* [...] provided legal assistance to court cases in a large number of countries including Zambia, Malawi and Sierra Leone.⁶⁵

Principer för ersättning

Enligt uppgifter från en sagesman i DFID gäller följande principer för ersättning när ideella organisationer och förvaltningen anlitas för biståndsinsatser:

- Ideella organisationer (”civil society”) eller multilaterala organ får i regel ersättning för såväl direkta som indirekta kostnader (”our grants generally allow a management fee to be included. Such management fees tend to cover both direct and indirect (such as travel costs”).
- Myndigheter får i allmänhet ingen ersättning utan förväntas täcka kostnaderna med sina förvaltningsanslag, såvida inte speciella

⁶² *Eliminating world poverty making governance work for the poor: A White Paper on International Development* (2006), 21.

⁶³ *Ibid.*, 25.

⁶⁴ *Ibid.*, 27.

⁶⁵ *Ibid.*, 31.

arrangemang uttryckligen ska gälla ("unless alternative (fee paying) arrangements are put in place").

Kanada

Övergripande biståndspolitiska mål

År 2005 utfärdade den kanadensiska regeringens en utrikespolitisk programförklaring, *A Role of Pride and Influence in the World*, där man lägger fast riktlinjerna för en integrerad utrikes-, handels-, säkerhets- och biståndspolitik med sikte på att etablera

[...] an internationally active Canada anchored in North America, equipped to promote Canadian interests and values in a rapidly changing and less predictable world.⁶⁶

Om det internationella utvecklingsbiståndet sägs där bl.a. att det ska bli mer effektivt genom att inriktas på färre programländer ("Development Partners") än tidigare. Vidare ska insatserna koncentreras på fem kärnområden som anses strategiskt viktiga för att främja ekonomisk utveckling och välbefinnande:

- hälsa,
- utbildning,
- styrelseskick ("governance"),
- utveckling av den privata sektorn och
- miljö.

Förvaltningsbistånd

Ett av kärnområdena i biståndspolitiken är att främja ett gott styrelseskick ("good governance"), varmed menas

[...] the exercise of power by various levels of government that is effective, honest, equitable, transparent and accountable.⁶⁷

Det handlar alltså om att hjälpa programländerna att bygga grundläggande institutioner som säkerställer bl.a. folkligt inflytande på politiska beslut, rättsäkerhet, insyn i förvaltningen och möjlighet för folket att utkräva ansvar av politiker och förvaltning. En central roll i det sammanhanget har det federala biståndsorganet *The Canadian Development Agency (CIDA)*. CIDA samarbetar med olika institutioner i programländerna och på hemmaplan, t.ex. federala och delstatliga myndigheter ("including justice departments, auditors generals, public service commissions, human rights

⁶⁶ *Canada World View*, Issue 26, Summer 2005.

⁶⁷ *Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance*, CIDA:s webbplats, www.cida.ca (2007-09-18).

commissions and ombuds”), intresseorganisationer, kyrkor och andra ideella organisationer samt skolor och universitet.

En sagesman inom CIDA säger att

The involvement of other federal departments is essential: a) for effective aid delivery and for the implementation of Canada’s international policy, and b) for capacity building with developing countries since the expertise required can only be found within the Government of Canada.

Inom statsförvaltningen finns

[...] highly sought expertise in areas such as statistics, justice policy and system reform, and electoral systems. They are key partners for CIDA in responding to developing countries’ needs in critical areas such as democratic governance [...] CIDA works closely with numerous governmental departments to ensure a comprehensive and coherent approach to supporting governance in developing countries and countries in transition.

Ett av CIDA:s verktyg är *The Office for Democratic Governance* (ODG), inrättat 2006 för att främja

[...]freedom and democracy, human rights, the rule of law and open and accountable public institutions in developing countries. It aims to enhance aid effectiveness by leveraging Canada’s comparative advantage and establishing partnerships with key Canadian experts, organizations, institutions and other government departments whose work focuses on democratic governance.⁶⁸

Verksamheten omfattar sex insatsområden:

- demokratisering,
- mänskliga rättigheter,
- rättsäkerhet,
- offentliga institutioner och
- fredsfrämjande arbete.

I insatsområdet offentliga institutioner (“public sector institution and capacity building”) ingår bl.a. finansiell styrning (“public financial management and accountability”), skatteadministration och institutionell uppbyggnad. ODG samarbetar med ett sextiotal inhemska institutioner, varav fyra klassificeras som ”governmental”:

- CIDA,
- *Elections Canada* (motsvarar närmast vår Valmyndighet),
- Utrikes- och handelsdepartementet samt
- Gränspolis (Royal Canadian Mounted Police).

⁶⁸ CIDA, *Office for Democratic Governance* (2007-09-19).

Principer för ersättning

I ett dokument med titeln *Terms and Conditions for International Development Assistance* har CIDA angivit vilka villkor som gäller för olika former av stöd till utvecklingsprojekt. Där specificeras bl.a. vilka typer av kostnader som CIDA ersätter. Till dessa hör "a reasonable share of overhead expenditures" vilken beräknas enligt vissa i dokumentet angivna metoder. Även vinst får ingå i kostnadsunderlaget i den mån affärsdrivande företag anlitas i biståndsarbetet.⁶⁹

Ovan nämnda *Terms and Conditions* gäller emellertid inte organ inom statsförvaltningen. När CIDA utnyttjar kompetens i förvaltningen ("other federal departments") får dessa bara ersättning för "incremental costs", förmodligen kostnader som uppstår direkt som en följd av biståndsinsatserna.

Enligt en sagesman i CIDA tas medlen från

[...] CIDA's Grants and Contributions budget as the final beneficiary is an aid-eligible country or organization. Indeed, because an array of experts exist in other federal departments whose knowledge and experience may be ideally suited to address the needs of CIDA's programs and projects. CIDA may, as when using executing agencies, fund such initiatives through its Grants and Contributions budget. CIDA's Grants and Contributions are not used to finance the other department activities or programs for which it already received funds from the Parliament.

Sagesmannen syftar i sista meningen möjligen på biståndsinsatser som andra federala organ fått anslag för inom ramen för den sammanhållna biståndspolitik.

Danmark

Övergripande biståndspolitiska mål

I lagen om internationellt utvecklingssamarbete fastställs de huvudsakliga bestämmelserna för internationellt bistånd i Danmark. Målsättningen med det statliga biståndet till utvecklingsländerna är att stötta deras strävanden att uppnå ekonomisk tillväxt och att därigenom medverka till att säkra utvecklingsländernas sociala framgång och politiska oberoende i överensstämmelse med FN:s Millennium Development Goals (MDGS).⁷⁰

Det åligger utrikesministern att samordna Danmarks deltagande i internationella förhandlingar då det rör bistånd till utvecklingsländerna samt

⁶⁹ CIDA, *Terms and Conditions for International Development Assistance*, 13 ff.

⁷⁰ Bekendtgørelse av Lov om internationalt udviklingssamarbejde.

att samordna den danska statens biståndsinsatser, både till utvecklingsländerna och till internationella organisationer.⁷¹

Av föreskriften ”Bekendtgørelse af Lov om internationalt udviklingssamarbejde” framgår att utrikesministern kan erlægga finansiellt bistånd i följande former:

- Stöd till finansinstitut, som har till syfte att främja ekonomisk utveckling i utvecklingslandet med bidrag, garantier eller fondbidrag etc. till näringslivet.
- Varuleveranser till utvecklingsländer, som avser att stödja deras ekonomiska och sociala utveckling.
- Bidrag till utbildnings-, hälso- och forskningsinstitutioner samt sociala och kulturella institutioner i utvecklingslandet.

På handelsområdet kan utrikesministern ge finansiellt bistånd till åtgärder som har till syfte att främja näringslivsutvecklingen i utvecklingsländer.⁷²

Enligt föreskriften framgår dessutom att utrikesministern kan lämna statsbidrag till verksamheter om det är av betydelse för danskt deltagande i det internationella utvecklingssamarbetet.⁷³

Danish International Development Assistance (Danida) nyttjas som samarbetspartner i utlandet. Danida sänder ut långtids- och korttidsrådgivare till ett flertal länder som Danmark ger bistånd till. Från och med år 2000 kan Danida begära att danska NGO (Non governmental organisations) ska genomföra projekt eller program i samarbete med Danida. Idén med insatserna är att de ska ske med Danidas initiativ på områden där danska NGO har erfarenheter och andra komparativa fördelar. Medverkan av offentliga och halvt offentliga institutioner kan likställas med NGO-insatser. Syftet med samarbetet med offentliga organisationer och andra aktörer är att stödja utvecklingen i ett givet område, t.ex. miljölagstiftning.⁷⁴

Förvaltningsbistånd

I flera regerings- och riksdagsbeslut har det uttryckts en önskan om att ta tillvara danskt förvaltningskunnande i utvecklingssamarbetet. Ett tydligare regelverk för institutionellt samarbete anses öka möjligheterna för relevanta delar av den offentliga sektorn att involveras i utvecklingsprojekt.⁷⁵

I ett e-postmeddelande från Danska utrikesdepartementets utvecklingsavdelning uttrycks att Danmark inte har någon tradition när det gäller att ge offentliga institutioner någon speciell roll i genomförandet av bistånd. I meddelandet anges att det inte finns några generella eller specifika riktlinjer för hur man involverar offentliga institutioner.

⁷¹ Bekendtgørelse af Lov om internationalt udviklingssamarbejde., 1.

⁷² Ibid., 1f.

⁷³ Ibid., 2.

⁷⁴ Ministry of Foreign Affairs, Danida, *Institutionelt Samarbejde.*, 3 f.

⁷⁵ Ibid., 3.

Principer för ersättning

En rad statliga institutioner bedriver utvecklingsaktiviteter, t.ex. ombudsmannen, riksdagen, polisen, energistyrelsen och patentämbetsverket. Med undantag för forskningsaktiviteter och vissa andra specifika områden som explicit är undantagna från upphandlingsregler, ska aktiviteter som utförs av dessa institutioner upphandlas på normalt vis och med normala upphandlingsregler. De myndigheter som lämnar anbud förutsätts utgå från riktlinjer som har utarbetats av Danida. Avgifterna ska avspegla institutionens direkta och indirekta kostnader samt de omkostnader som kan hänföras till andra än institutionen själv och får inte snedvrída konkurrensen i förhållande till andra anbudsgivare.⁷⁶ En fördelning av institutionens kostnader ska göras enligt en modell som på ett korrekt sätt fördelar kostnaderna till produkterna.⁷⁷

Norge

Övergripande biståndspolitiska mål

Norskt bistånd ska bidra till varaktiga förbättringar i ekonomiska, sociala och politiska villkor för befolkningen i utvecklingsländerna med tonvikt på att hjälpen ska komma de fattigaste till godo. Det norska biståndet ska bidra till att FN:s millennium mål uppnås.

Målen med biståndet är att:

- bekämpa fattigdom och bidra till varaktiga förbättringar i levnadsvillkor och livskvalitet och därmed främja större social och ekonomisk utveckling nationellt, regionalt och globalt. Sysselsättning, hälsa och utbildning står centralt.
- bidra till att främja fred, demokrati och mänskliga rättigheter.
- främja sund förvaltning och nyttjande av jordens resurser och biologisk mångfald.
- bidra till att förebygga och lindra nöd i samband med konfliktsituationer och naturkatastrofer.
- bidra till att främja samma rättigheter och möjligheter för kvinnor och män på alla nivåer i samhället⁷⁸.

⁷⁶ *Institutionelt Samarbejde*, 3.

⁷⁷ Ekonomistyrelsen maj 2006, *Vejledning om prisfastsættelse*, 8.

⁷⁸ Norads webbplats, www.norad.no (2007-09-20).

Förvaltningsbistånd

Det institutionella utvecklingssamarbetet ska bidra till de övergripande målen för det norska biståndet. Målen med det institutionella samarbetet är att

- stärka kunskapsmässig, organisatorisk och administrativ kapacitet hos partnern i samarbetslandet,
- öka effektiviteten när det gäller genomförandet av utvecklingsinsatser i samarbetslandet genom utveckling av mänskliga resurser och organisationsmässig kapacitet,
- stärka förvaltningsutveckling och gott styrelseskick,
- stärka lokal demokrati och folkligt deltagande i utvecklings- och beslutsprocesser,
- stärka institutioner i det civila samfundet och i den privata sektorn samt att
- bidra till ökad kunskap, intresse och engagemang för utvecklingssamarbete i det norska samhället.⁷⁹

En förutsättning för ett norskt engagemang är att ett utvecklingsland själv efterfrågar norsk kompetens och att det är på områden där Norge har komparativa fördelar som bedöms vara viktiga i ett utvecklingssammanhang. Det är alltså mottagarlandets intresse och efterfrågan som styr i vilken omfattning norska offentliga institutioner deltar i genomförandet av utvecklingssamarbetet.⁸⁰

Offentliga institutioner, som har ramavtal med Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad), utgör en viktig del av den norska kunskapsbasen i utvecklingssamarbetet.⁸¹

Exempel på offentliga institutioner som Norad samarbetar med är Oljedirektoratet, Vegdirektoratet, Statens helsetilsyn, Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren, Norges vassdrags- og energidirektorat, Sjøfartsdirektoratet, Fiskeridirektoratet och Havsforskningsinstituttet.⁸² Norad samarbetar också med en rad kulturinstitutioner som deltar i genomförandet av utvecklingssamarbetet, exempelvis Nationaltheatret, Rikskonsertene och Norsk Kulturskoleråd. Andra institutioner som deltar i genomförandet är t ex Statistiska centralbyrån, Chr. Michelsens Institut, Kommunernas Centralförbund och det norska instituttet for by- og regionforskning.⁸³

För år 2007 beslutade Stortinget om medel motsvarande 130 miljoner norska kronor att användas för att göra relevant norsk kompetens tillgänglig

⁷⁹ Norad. *Vejledning Institusjonelt samarbeid*, 4.

⁸⁰ Kapittel 165, Stortingsproposisjon no 1 2007, 172.

⁸¹ Ibid., 168.

⁸² Norads webbplats (2007-09-20).

⁸³ Ibid. (2007-09-20).

för samarbetsländer och andra utvecklingsländer. Medlen används speciellt till att stödja kompetensöverföring inom områdena gott styrelseskick, energi med tonvikt på olje- och elförsörjningssektorn, miljö och fiskerisektorn, men också andra områden där norsk kompetens efterfrågas. Gott styrelseskick och oljesektorn är prioriterade områden.⁸⁴

Principer för ersättning

NORAD tillhandahåller en standarduppsättning för de offentliga institutionernas kostnadsberäkningar för deltagande i det institutionella utvecklingssamarbetet. Tanken är att genom att etablera en tydlig och ensad praxis kring ekonomiska frågor kopplat till personalinsatsen läggs grunden för förståelse och förutsägbarhet hos parterna i samarbetslandet samtidigt som kommunikation och kontakt mellan de norska institutionerna och NORAD förenklas.

I de fall det finns ramavtal mellan en institution och NORAD fastställs ramar och villkor för kostnadsberäkning av de tjänster som utförs för NORAD. Då beräkningen är baserad på självkostnadsprincipen ska samma villkor i princip användas för kostnadsberäkningen för tjänsterna inom ramen för det institutionella samarbetet.

När nya prospekt initieras kan en samarbetspartners första besök från Norge eventuellt finansieras genom ramavtalen med vederbörande organisation, efter avtal med NORAD och berörd ambassad. Institutioner som inte har ramavtal kan vända sig till NORAD eller myndigheten i mottagarlandet för en värdering av hur samarbetet i en inledande fas eventuellt kan finansieras.

Till grund för prissättning ska institutionerna göra en självkostnadsberäkning utifrån genomsnittslön och administrativa kostnader (overhead). Beräkningar gjorda av Statskonsult visar att de interna administrativa kostnaderna utgör omkring 30 procent av de totala driftskostnaderna hos ett urval statliga myndigheter. Denna procentsats ska vara normgivande för fastställande av storleken på de administrativa kostnaderna för det institutionella samarbetet. Påslag över 40 procent för interna administrativa kostnader bör övervägas, dokumenteras och accepteras endast undantagsvis.

Eventuella kostnader för att bygga upp biståndskompetensen ska inte ingå i kostnadsramen. Anledningen är att mottagaren inte ska betungas av utgifter för myndighetens utveckling av biståndskompetens. Kostnader för utveckling av biståndskompetens kan finansieras av NORAD oavsett om myndigheten har ramavtal eller ej.⁸⁵

⁸⁴ Kapitel 165, Stortingsproposisjon no 1 2007, 171 ff.

⁸⁵ *Vejledning Institusjonelt samarbeid*, 13.

Nederländerna

Informationen från Nederländerna bygger på en intervju med en tjänsteman vid landets utrikesdepartement där biståndsverksamheten är en integrerad del.

Det finns inte någon särskild policy för offentliga institutioners deltagande i utvecklingssamarbetet och om sådant deltagande har förekommit har det skett ad hoc. Det har inte heller diskuterats som en särskild möjlighet och således har man inte heller penetrerat de eventuella problem som kan uppstå vid en sådan eller vilka behov av regler, inklusive ersättningsregler, som skulle kunna uppstå.

Ett specialfall finns dock och det är den nederländska Riksrevisionen (Allgemene Rekenkamer) som deltar i utvecklingssamarbetet men inte på uppdrag av departementet utan efter att ha etablerat egna internationella kontakter med motsvarande institution/institutioner. Deltagandet finansieras via egen budget, dock med Parlamentets godkännande.

Eftersom biståndet ska vara obundet anses det inte att det bör föreskrivas eller bestämmas vilka partners (inkl. egna offentliga institutioner) som mottagarlandet ska samarbeta med. Om offentliga institutioner från Nederländerna skulle delta skulle detta få ske i anbuds konkurrens där dessa institutioner bedöms i relation till andra anbudsgivare.

Ett specialfall av offentlig eller semi-offentlig institution inom biståndet är SNV Netherlands som på 60-talet började som en statligt finansierad frivilligorganisation för att långt senare bli en institution nära knuten till och finansierad av Utvecklingsministeriet och en betydelsefull utförare av det nederländska biståndet. SNV har dock sedan slutet av 90-talet successivt lösgjorts från ministeriet och är nu helt fristående, men får dock fortfarande vissa bidrag från staten. Organisationen behandlas dock nu som en konsult bland andra och får delta i anbudstävlingar om den vill vara med. SNV kan jämföras med GTZ i Tyskland som har en liknande roll i det tyska biståndet.

Europeiska Unionen (EU)

EU är världssamfundets största enskilda biståndsgivare och står för mer än hälften av det totala biståndet i världen. Utvecklingssamarbetet finansieras både via EU:s budget och genom bidrag från medlemsländerna. Kommissionen har det övergripande ansvaret för genomförandet av EU:s gemensamma utvecklingssamarbete. Generaldirektoratet för utvecklingspolitik och generaldirektoratet för yttre förbindelser ansvarar för den politiska styrningen. Därutöver har en särskild byrå, EuropeAid, grundats för att verkställa genomförandet av EU:s gemensamma utvecklingssamarbete.⁸⁶

⁸⁶ Sidas webbplats, www.sida.se (2007-02-23).

Grundprincipen för EU:s utvecklingspolitik är innebörden av att mänskliga rättigheter, de demokratiska principerna, rättsstatsprincipen och ett ”gott” styre respekteras. Målet att minska och på sikt avskaffa fattigdomen är ett huvudmål.⁸⁷ Av de allmänna ramarna för utvecklingssamarbetet framgår betydelsen av att inte bara involvera statliga organ utan även icke-statliga och fackliga organisationer etc. Kommissionen bedömer att cirka 20 procent av EU:s årliga utvecklingsbistånd förvaltas av eller tillsammans med icke-statliga aktörer. Kommissionen framhåller vikten av att involvera icke-statliga aktörer att delta i utvecklingspolitiken både i medlemsländerna och i biståndsländerna.⁸⁸ Det finns ingenting som tyder på att offentliga aktörer har någon särställning.

Twinningprogrammen syftar till att hjälpa eventuellt nya EU medlemsländer och grannländer i Östeuropa, Nordafrika och Mellanöstern att få samma standarder avseende sina offentliga institutioner som medlemsländerna i EU. Detta gör man genom projekt med inriktning på att bl.a. utveckla landets administration, struktur, mänskliga resurser och ledarkunskaper.⁸⁹ Då det gäller twinninguppdrag kommer endast offentliga organisationer i fråga.

Kommissionen har upprättat en lista över vilka institutioner/myndigheter i EUs medlemsländer som får ansöka om twinninguppdrag samt vilka taxor som respektive institution får ta ut.⁹⁰ Taxorna avser enbart arbetet i utlandet. För förberedelsearbetet i hemlandet utgår i regel ingen ersättning. I Sverige har Sida fått bemyndigande att ersätta kostnaderna för utarbetande av projektförslag upp till en viss nivå.

UNDP

UNDP är FN:s globala globala nätverk för utveckling, som arbetar för förändring och sammanför länder med kunskap, erfarenhet och resurser. UNDP har verksamhet i 166 länder. Bidrag från de nordiska länderna utgör mer än en fjärdedel av UNDP:s budget.⁹¹ Huvudmålen med UNDP:s verksamhet är:

- Governance (Demokratisk samhällsstyrning)
- Fattigdomsbekämpning
- HIV/AIDS
- Energi och miljö
- Konfliktförebyggning⁹²

⁸⁷ *Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik*, Kommissionens webbplats, europa.eu (2007-09-21).

⁸⁸ *Icke-statliga aktörers deltagande i europeiska gemenskapens utvecklingspolitik*, Kommissionens webbplats (2007-09-21).

⁸⁹ Kommissionens webbplats (2007-02-23).

⁹⁰ *List of MANDATED BODIES 2006*, Kommissionens webbplats (2007-02-23).

⁹¹ UNDP:s webbplats, www.undp.se (2007-09-21).

⁹² *Ibid.*, (2007-09-21).

Vid FN:s millennietoppmöte år 2000 antogs millenniedeklarationen vilken slår fast de grundläggande värderingarna som FN ska arbeta efter. Ur deklARATIONEN har åtta millennium-mål utformats för att halvera fattigdomen till år 2015.⁹³

UNDP arbetar med olika samarbetspartners, t.ex. regeringar, andra FN organ, internationella finansiella institutioner, bilaterala organisationer, den privata sektorn och det civila samhället.⁹⁴ Det framgår inte något av betydelse avseende offentliga aktörers medverkan i utvecklingssamarbetet eller villkor för finansieringen.

Världsbanken (WB)

WB:s uppdrag är att hjälpa utvecklingsländer att minska fattigdomen. För att göra det koncentrerar sig WB på att bygga upp en investeringsvänlig miljö, arbeten och en hållbar utveckling för att öka den ekonomiska tillväxten. WB arbetar efter millenniummålen som slogs fast vid millennietoppmötet år 2000.⁹⁵

På WB:s hemsida radas ett antal samarbetspartners upp. Samarbetspartnerna delas upp i två kategorier: Resource Partners och Delivery Partners. Resource partners innefattar intellektuella resurser, strategi, kunskap, nätverk och finansiella resurser. Delivery Partners är ofta lokaliserade i utvecklingslandet och hjälper WB med att leverera program och aktiviteter samt att mobilisera lokala resurser. Resource partners kan vara både privata och offentliga aktörer.⁹⁶

Av WB webbplats framgår inte om WB har några speciella policys för offentliga aktörers medverkan. Inte heller framgår vad som gäller avseende finansieringen.

⁹³ UNDP:s webbplats (2007-09-21).

⁹⁴ Ibid., (2007-09-21).

⁹⁵ WB:s webbplats, worldbank.org (2007-09-21).

⁹⁶ Ibid., (2007-09-21).



REGERINGEN

Finansdepartementet

Regeringsbeslut 28

2006-12-21

Fi2003/269

Fi2003/3674

Fi2006/7367

Ekonomistyrningsverket

Box 45316

104 30 STOCKHOLM

Utredning rörande export av statligt förvaltningskunnande

Bakgrund

Sedan drygt 20 år har aktörer från den offentliga sektorn medverkat i det svenska internationella utvecklingssamarbetet. Deltagandet har omfattat såväl kortare uppdrag i utvecklingsländer och ad hoc rådgivning för Sida som mer långsiktiga uppdrag, exempelvis institutionell utveckling av systerinstitutioner i samarbetsländer. Kunskap och erfarenhet från den svenska offentliga sektorn efterfrågas i stor utsträckning av samarbetsländerna.

Politiken för global utveckling fastställer bl.a. att samarbetet mellan svenska offentliga aktörer såsom centrala myndigheter, kommuner, landsting och länsstyrelser och motsvarande aktörer i samarbetsländer skall utvecklas och stärkas som en del av det internationella utvecklingssamarbetet. Vissa delar i det nuvarande regelverket försvårar utvecklingen av detta samarbete, t.ex. regleringar som rör finansiering och kostnadsersättningar.

Ärendet

Villkoren för statliga myndigheters medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet regleras i tjänsteexportförordningen (1992:192). Förordningen gäller för statliga myndigheter som bedriver tjänsteexport med stöd av bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen (1992:191) eller beslut som regeringen meddelat i det enskilda fallet.

Enligt 2 § tjänsteexportförordningen får en myndighet, om det ligger inom ramen för myndighetens uppgift enligt lag, förordning eller instruktion, ta till vara möjligheterna att inom eller utom riket marknadsföra sina tjänster för en utländsk marknad. Innan myndigheten påbörjar marknadsföringen skall det departement till vilket myndigheten anses höra underrättas om tjänsteexportens innehåll och omfattning. Myndigheten skall enligt 3 §

bedriva tjänsteexportverksamheten utifrån en fastlagd marknadsstrategi och med krav på lönsamhet. När myndigheten bedriver tjänsteexport och lagen (1992:1528) om offentlig upphandling inte är tillämplig, skall avgiften beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Regeringen måste då medge undantag från 3 § tjänsteexportförordningen i regleringsbrevet. Annat ekonomiskt mål skall i stället anges, samt hur myndigheten skall förfara med eventuellt underskott. För konkurrensutsatt tjänsteexport gäller krav på lönsamhet.

Kommunernas och landstingens villkor för tjänsteexport regleras dels i kommunallagen (1991:900), dels i lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har tidigare på regeringens uppdrag utrett om det ekonomiska målet om full kostnadstäckning för avgiftsbelagd verksamhet och tjänsteexport kan leda till konkurrensnedvridningar i förhållande till privata aktörer samt om målet uppfyller eventuella EU-krav på området. Av ESV:s rapport Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet (2003:21) framgår att ESV inte anser att full kostnadstäckning leder till konkurrensnedvridningar och att avgifter som syftar till full kostnadstäckning inte kan anses strida mot EG-domstolens rättspraxis. ESV anser vidare att det saknas argument för att behålla ett avvikande ekonomiskt mål, krav på lönsamhet, för tjänsteexportverksamhet. ESV föreslår därför i rapporten att det ekonomiska målet för tjänsteexport ändras till krav på full kostnadstäckning.

Regeringens beslut

Framtida reglering av statlig tjänsteexport

ESV skall utreda vilka de rättsliga konsekvenserna skulle bli om tjänsteexportförordningen upphävs. ESV skall gå igenom vilka av de nuvarande bestämmelserna i tjänsteexportförordningen som skulle behöva föras över till andra förordningar. ESV ska föreslå hur de aktuella bestämmelserna för tjänsteexportverksamhet bör regleras.

Ekonomiska mål vid tjänsteexport

ESV skall 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. Som underlag för denna översyn skall andra länders regelverk för offentliga aktörers medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet studeras, se nedan.

En studie om andra länders regelverk för offentliga aktörers medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet

En studie skall göras med en beskrivning och analys av det regelverk som styr offentliga aktörers (på såväl statlig som kommunal nivå) medverkan i internationellt utvecklingssamarbete i främst andra europeiska länder.

Studien skall ge en allmän överblick av de faktiska biståndsaktiviteter som dessa aktörer bedriver och vilket syfte dessa har, exempelvis ad hoc rådgivning, utbildning av personal i samarbetslandet eller mer omfattande institutionell utveckling. Studien syftar också till att ge en kort beskrivning av de metoder och former för samarbete som dessa offentliga aktörer använder. Studien skall vidare belysa hur länderna ser på den framtida medverkan av sina offentliga aktörer i det internationella utvecklingssamarbetet och om några trender kan identifieras härvidlag.

Studien skall omfatta ett begränsat antal biståndsgivande länder i Europa samt Kanada. Studien skall också undersöka om och hur EU för närvarande använder offentliga aktörer i medlemsländerna för utvecklingssamarbete samt hur EU ser på framtiden när det gäller denna typ av verksamhet.

En förstudie skall inledningsvis göras för att välja ut länder och institutioner som skall studeras. Delar av studien bör utföras som en litteraturgenomgång. Besök på institutioner i olika länder samt EU, Världsbanken och UNDP ingår som en del av uppdraget.

En redovisning skall ske senast den 1 oktober 2007.

ESV får disponera ett bidrag om högst 750 000 kronor för att genomföra utredningen. Kostnaderna skall belasta anslaget 1:3 Statskontoret anslagsposten 1 Förvaltningspolitisk utveckling under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning med högst 450 000 kronor, samt anslaget 8:1 Biståndsverksamhet, anslagspost 29:2 Konferenser, seminarier, utredningar och projekt under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd med högst 300 000 kronor. Medlen skall betalas ut av Regeringskansliet (Finansdepartementet respektive Utrikesdepartementet) efter rekvisition. Rekvisitionerna skall ha inkommit senast den 22 december 2006. Icke förbrukade bidragsmedel skall återbetalas senast den 30 november 2007.

På regeringens vägnar

Mats Odell

Lena Westin

ISBN 91-7249-258-5
ESV dnr 51-2/2007



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Drottninggatan 89, Box 453 16, 104 30 STOCKHOLM. Telefon 08-690 43 00. Telefax 08-690 45 10. www.esv.se