

Illojal konkurrens från staten på marknaden för konsulttjänster

Statliga myndigheter och bolag säljer ofta konsulttjänster på den konkurrensutsatta marknaden vid sidan om kärnverksamheten. I det här inlägget visar jag på vilket sätt statliga aktörer utövar illojal konkurrens på konsultmarknaden. De statliga aktörernas medverkan är företags- och samhälls-ekonomiskt ineffektiv och leder till att konkurrensen snedvrids och begränsas. Såväl konsultköpare och privata konsulter som de myndigheter och statliga bolag som hyr ut experter till de statliga konsultbolagen förlorar på det nuvarande systemet. Avknoppning och privatisering av avdelningar och associerade konsultbolag från de statliga myndigheterna ger positiva samhälls-ekonomiska effekter eftersom konkurrensen och mångfalden ökar.

Inledning

Många myndigheter och statliga bolag i Sverige fokuserar idag inte bara på kärnverksamheten utan säljer också konsulttjänster på uppdragsbasis i konkurrens med privata konsulter (Statskontoret [2000]).¹ Uppdragen sköts antingen av associerade konsultbolag med eget redovisnings- och resultatansvar, vilket är fallet hos statliga bolag och affärsverk (t ex SJ och Vattenfall med dotterbolagen SwedeRail och SwedPower) och hos en del myndigheter (t ex Lantmäteriverket och Vägverket som har dotterbolagen Swedesurvey och SweRoad), eller av mer eller mindre separata avdelningar inom myndigheterna (t ex SCB, RRV, RSV).

En central fråga är hur konkurrensförhållandena påverkas av att statliga aktörer ger sig in på konsultmarknaden. Det har

hävdats att statliga konsulter har en fördel gentemot privata konsulter p g a att de förra inte har samma kostnader som de senare (se t ex EFCA [1995]). Det argument som oftast har använts är att de statliga konsulterna hyr in experter vid behov och därmed slipper s k *overhead* kostnader i form av kostnader för kontor och kostnader då personal ej har några uppdrag (d v s man slipper risken att få överkapacitet). Detta argument håller dock

¹ Uppdelning görs här dels i myndigheter (t ex Vägverket, Lantmäteriverket, SCB, RRV) och dels i statliga bolag (t ex Telia, Vattenfall, Posten) där jag även inkluderar affärsdrivande verk (t ex SJ, Luftfartsverket). Skillnaden är att myndigheterna har en myndighetsroll som kärna medan de statliga bolagen och affärsverken mer eller mindre endast har kommersiell verksamhet, eventuellt med visst sektorsansvar. Visserligen definieras affärsverken normalt som myndigheter, men min indelning underlättar analysen. På den konkurrensutsatta marknaden har myndigheterna en årlig försäljning på 6,6 mdr kr medan de statliga bolagen och affärsverken omsätter 260 mdr kr (Statskontoret, [2000]). Det är oklart hur stor del av denna försäljning som utgörs av konsulttjänster, men i myndigheternas fall torde en övervägande del vara konsulttjänster medan endast en bråkdel av de statliga bolagens försäljning är konsulttjänster.

ROGER SVENSSON är ekonomie doktor och verksam som forskare vid IUI. Hans forskning berör tjänstesektorn och internationell handel, speciellt konsultsektorn där han bl a analyserat upphandlingar, konkurrensförhållanden och kunskapsöverföring.

Figur 1 Anställningsvillkor och tillgång på experter i privata och statliga konsultbolag.

	Exklusiv rätt till experter	Ej exklusiv rätt till experter
Inhyrda experter och variabla lönekostnader (flexibilitet)	Statlig konsult	Privat konsult (t ex Hifab)
Fast anställda experter och fasta lönekostnader (ej flexibilitet)	Privat konsult (t ex SWECO)	

inte, ty många privata konsulter har också som strategi att hyra in experter på projektbasis istället för att ha fast personal vilket gör att man slipper dessa kostnader.²

Jag ska här analysera med stöd i forskningslitteraturen på vilket sätt som statliga aktörer – statliga konsulter och myndigheter – kan tänkas utöva illojal konkurrens gentemot privata konsulter. Intressanta konsekvenser att undersöka av denna eventuella snedvridna konkurrens är dels samhällsekonomiska effekter, dels vilka ineffektiviteter som uppstår samt vilka aktörer som är vinnare och förlorare. Vidare illustrerar jag med ett exempel från den internationella marknaden vad som har hänt med svensk konsultexport efter många års illojal konkurrens som utövats av svenska statliga konsulter och myndigheter. De statliga aktörernas inblandning har orsakat en svag svensk internationell konkurrenskraft i konsultsektorn och att återflödet till Sverige från multilaterala biståndsorganisationer har varit magert. Dessutom granskar jag en nyligen utkommen statlig utredning från justitiedepartementet (SOU 2000:27) som föreslår att svenska myndigheter bör intensifiera sina ansträngningar att exportera förvaltningstjänster.

Illojal konkurrens

Orsaken till att statliga aktörer kan ha en illojal konkurrensfördel på konsultmarknaden beror på att de opererar under andra förutsättningar än vad privata konsulter gör. Ett vanligt förekommande argument är att statliga aktörers verksamhet ytterst garanteras av skattemedel, vilket innebär

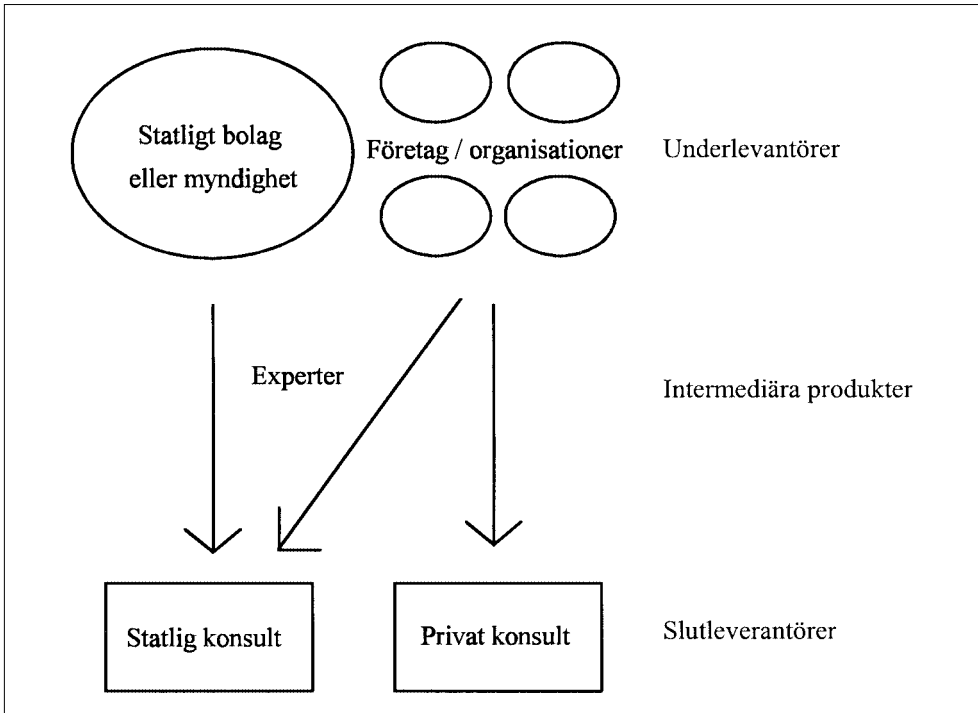
att den finansiella risken är lägre för statliga aktörer. Detta är en fördel men ej en avgörande fördel i konsultsektorn, eftersom konsulter inte investerar i stora riskfyllda projekt eller anläggningar utan fakturerar på timbasis.³

Det finns betydligt viktigare skillnader i förutsättningar mellan statliga och privata konsulter som beskrivs nedan. I syfte att förenkla börjar jag här med att analysera de statliga myndigheter och bolag som har associerade konsultbolag med eget resultat- och redovisningsansvar. Viktiga problem som ett konsultbolag ställs inför är för det första i vilken grad man har tillgång till experter, och för det andra eftersom konsulter säljer tjänster på projektbasis, huruvida man kan undvika under- och överkapacitet. Som visas i *Figur 1*, kan en privat konsult antingen välja en strategi med fast personal och ha ensamrätt till denna, men sakna flexibilitet (t ex SWECO), eller en flexibel strategi där man hyr in experter på projektbasis i konkurrens, men där man löper risk att stå

² Vid långa projekt tar t ex många av de experter som statliga konsulter hyr in från sina moderbolag (myndigheter eller statliga bolag) endast tjänstledigt och den statliga konsulten slipper betala overheadkostnader. Detta förekommer emellertid även hos privata konsulter som hyr in experter på projektbasis.

³ Ett annat argument bygger på att statliga konsulter kan hyra in personal från myndigheter och statliga bolag till en kostnad under marknadspris. Här krävs dock en detaljerad empirisk undersökning som bevisar att statliga konsulter och myndigheter verkligen utnyttjar en sådan påstådd fördel i syfte att tillämpa underprissättning i offerterna.

Figur 2 Relation mellan statliga bolag, myndigheter, privata och statliga konsulter.



utan experter (t ex Hifab). En statlig konsult kan däremot hyra in experter från sitt moderbolag med ensamrätt till experterna i den meningen att inga andra konsulter får hyra in dessa. Då den statliga konsulten saknar kontrakt skickas experterna tillbaka till moderbolaget som får ta risken med antingen över- eller underkapacitet. Detta är en privilegierad position som den statliga konsulten inte betalar något extra för och som en privat konsult aldrig skulle kunna uppnå. Det statliga moderbolaget korssubventionerar sålunda sitt konsultbolag – ett klockrent exempel på illojal konkurrens.

Den illojala konkurrensen på den svenska konsultmarknaden är analog till ett fenomen som kallas *Predation by putting rivals at a cost disadvantage* i litteraturen för industriell organisation (Ordoover och Saloner [1989]). I Figur 2 har ett företag (statlig konsult) ett exklusivt avtal med en underleverantör (statligt bolag) som är den dominerande leverantören av en intermediär produkt (experter) på marknaden.

Det statliga bolaget hyr bara ut experter till den statliga konsulten och ej till konkurrenten (privat konsult). Alternativt hyr det statliga bolaget bara ut experter till den privata konsulten på ofördelaktiga villkor, t ex via den statliga konsulten, eller så måste den privata konsulten erbjuda experterna fast anställning, men förlorar då flexibilitet (se Figur 1). Den statliga konsulten kan dessutom hyra in experter på den fria marknaden i konkurrens med den privata konsulten.

Nu finns det två aspekter av detta exklusiva kontrakt som behöver analyseras. Dels huruvida det är rationellt ur ett företagsperspektiv med ett sådant avtal, dels vilka samhällsekonomiska ineffektiviteter som kan uppstå samt vilka som vinner respektive förlorar på detta avtal. Först bör man dock fråga sig varför man ska analysera myndigheter och statliga bolag ur ett företagsperspektiv. Visserligen har en del statliga aktörer (myndigheter) myndighetsuppgifter som ej kan analyseras ur ett vinstmaximerande perspektiv, men den

delen som berör försäljning av konsulttjänster på en konkurrensutsatt marknad – och som vi är intresserade av i denna artikel – har troligtvis inget med myndighetsutövning att göra. Syftet med den kommersiella försäljningen för myndigheten eller det statliga bolaget torde vara att den på något vis är lönsam eller åtminstone har full kostnadstäckning. Därmed kan man analysera de statliga aktörernas försäljning av konsulttjänster ur ett företagsperspektiv. Detta gäller i synnerhet de statliga bolagen som inte har någon myndighetsroll. Enligt Statskontoret [2000] är dock styrningen från staten varierande och oklar i vilken grad de statliga bolagen och myndigheterna egentligen ska syssla med uppdragsverksamhet. Ofta har myndigheterna egna interna motiv – som inte alltid är så välgrundade – till varför man ger sig in på den kommersiella marknaden.

Enligt Ordover och Saloner [1989] måste tre villkor uppfyllas för att ett exklusivt avtal mellan det statliga moderbolaget och den statliga konsulten i syfte att skapa konkurrensfördelar ska vara motiverat ur ett företagsperspektiv: 1) Den privata konsultens vinst måste påverkas negativt av kontraktet; 2) Den privata konsulten ska inte kunna genomföra motåtgärder, t ex att göra en liknande överenskommelse med andra (under)leverantörer på marknaden; och 3) Det statliga bolagets vinst måste förbättras av det exklusiva kontraktet jämfört med alternativet att bolaget hyr ut experter till vilket konsultbolag som helst.

Nästan bara förlorare

Den privata konsultens vinst påverkas naturligtvis negativt. Det exklusiva kontraktet gör att marknaden för experter blockeras. Följden blir att den privata konsultens sökkostnader för experter ökar samtidigt som sannolikheten ökar att den privata konsulten inte finner några experter att hyra in, vilket utgör en restriktion på produktionen av tjänster. Den statliga konsultens exklusiva kontrakt höjer så-

lunda kostnaden till vilken den rivaliserande privata konsulten kan få tag på experter. Det kan t o m gå så långt att den privata konsulten tvingas att lämna marknaden eller går i konkurs. Alternativt kanske några privata konsulter aldrig kan etablera sig på marknaden. Det är inte heller troligt att den privata konsulten kan skriva liknande avtal med alla andra underleverantörer (organisationer och företag) som har experter *in-house*. De två första villkoren för att det exklusiva kontraktet ska vara rationellt ur ett företagsperspektiv är sålunda uppfyllda.

Innan vi går till det tredje villkoret bör vi fråga oss: Varför vill det statliga bolaget eller myndigheten ha ett exklusivt avtal? En förklaring kan ha att göra med den externa politiska styrningen. Ett politiskt mål hos regeringen kan t ex vara att hålla arbetslöshetsnivån på en låg nivå. Regeringen kan då förvägra ett statligt bolag att avskeda personal trots att man inte har fulltidsuppgifter till dem. Under dessa villkor kan det vara optimalt för det statliga bolaget att behålla personalen och låta dem sälja konsulttjänster när de inte behövs i den dagliga verksamheten. En intern förklaring kan vara att bolagsledningen föredrar att maximera volymen eller sina egna inkomster. En annan mer trolig intern förklaring har att göra med att personalen i de statliga bolagen och myndigheterna kanske bygger upp sitt humankapital i organisationen. Detta humankapital är förknippat med ansenliga investeringar som ett privat konsultbolag inte är berett att betala. Om experter i den statliga organisationen försvinner till den privata sektorn så snart som tillräckligt humankapital har ackumulerats, kommer de statliga bolagen och myndigheterna att bli mindre benägna att göra dessa investeringar, vilket skulle leda till för låg kompetensuppbyggnad på sikt. Syftet med det exklusiva avtalet skulle i så fall vara att det statliga bolaget undanröjer möjligheten att experterna söker anställning i den privata sektorn, d v s man konkurrerar ut de privata konsulterna. Dock skulle denna

strategi bara vara effektiv om i princip alla alternativa arbetsplatser för experterna undanröjs – även privata operatörer och andra underleverantörer (se *Figur 2*) – och ett slags statligt ”slavkontrakt” inrättas för experterna.

De negativa effekterna torde dock överväga. Det statliga bolaget skulle få fler valmöjligheter och bättre betalt om flera konsulter kunde konkurrera på lika villkor om experterna, d v s man skulle kunna behålla experterna och ibland hyra ut dem till privata konsulter på intressanta uppdrag. Det exklusiva avtalet med den statliga konsulten är snarast ett uttryck för ineffektivitet och beror på att det statliga bolaget inte maximerar vinsten. Ägaren till det statliga bolaget, regeringen, ställer troligen inte tillräckligt hårda vinstkrav på sina bolag eller så har man andra syften (se arbetslöshetsmålet ovan). De statliga bolagen och myndigheterna har ofta – eller har haft – en monopolställning för sin kärnverksamhet och är inte vana vid att maximera vinsten för den konkurrensutsatta verksamheten på marknadsmissiga villkor (t ex Telia, Luftfartsverket). Det är osannolikt att ett privat vinstmaximerande företag skulle sluta ett liknande exklusivt avtal med en privat konsult och att detta skulle vara ett sätt att tvinga kvar experter i organisationen eller att effektivisera produktionen av tjänster.⁴ Argumentet förstärks av det faktum att privata operatörer i Sverige och utomlands som har samma roll som de statliga bolagen sällan eller aldrig har egna konsultbolag eller -avdelningar. Om de statliga bolagen privatiseras kommer konsultbolagen med stor sannolikhet att knoppas av eller läggas ner. Detta har hänt med t ex Swedforest, SwedPlan och Swedtel bl a i samband med att statliga bolag har privatiserats.⁵ Det tredje villkoret att det statliga bolaget eller myndigheten måste tjäna på det exklusiva avtalet uppfylls sålunda inte – alltså är avtalet ej rationellt ur ett företagsperspektiv.

Låt oss nu se på de samhällsekonomiska effekterna. Som nämnts ovan är de pri-

vata konsulterna entav de stora förlorarna på det exklusiva avtalet. Den enda vinnaren på det nuvarande systemet är de statliga konsulterna. Förekomsten av statliga konsulter reducerar snarare än ökar konkurrensen. Den statliga konsulten kan därmed i vissa fall lyfta monopolvinster. Den begränsade konkurrensen innebär att de kunder som är köpare av konsulttjänster troligen får betala ett för högt pris och missgynnas. Med andra ord skapas en samhällsekonomisk ineffektivitet (välfärdsförlust). Analysen ovan gäller då det är en extern klient som köper in konsulttjänster. Jävsituationer kan dock uppstå i de fall då myndigheten både säljer konsulttjänster på den konkurrensutsatta marknaden samtidigt som man är upphandlande part. Det är då inte helt osannolikt att den egna myndighetens konsultavdelning gynnas – något som borde förstärkas av förekomsten av ett exklusivt avtal. I Statskontorets [2000] utredning konstateras att jäv kan vara ett problem då t ex Banverket och Lantmäteriverket gör konkurrensupphandling. Ofta får den enhet inom myndigheten som utför tjänsterna vara med och bestämma om vad som ska upphandlas.

Resonemanget ovan beträffande de illojala konkurrensfördelar i *Figur 1* som

⁴ I den privata sektorn är konsultdelen separerad från de privata operatörerna. Anledningen till detta är att operatörerna inte kan sysselsätta experter som producerar specialiserade tjänster full tid. Samtidigt har dessa experter alternativa uppgifter hos andra operatörer. Experterna är därför organiserade i separata företag, d v s konsultbolag.

⁵ I samband med att Telia ska privatiseras har man beslutat att lägga ner den del av Swedtel som säljer externa konsulttjänster utomlands (ca 200 Mkr i omsättning per år). Kvar blir endast den del av Swedtel som levererar interna konsulttjänster till Telias majoritets- eller minoritetsägda operatörer utomlands (ca 100 Mkr per år). Alla de referensprojekt och kundkontakter som Swedtel hade går nu förlorade. Dessa tillgångar hade Telia kunnat sälja om man hade knoppat av Swedtel. I Swedtels fall rör det sig sålunda om ren kapitalförstörelse.

statliga konsulterna har kan även tillämpas direkt på de myndigheter som har mer eller mindre separata konsultavdelningar, t ex SCBs avdelning International Consulting Office (ICO). Dessa separata avdelningar har då exklusiva avtal som ger dem rätt att hyra in experter från myndigheterna. Privata konsulter hindras samtidigt att hyra in experter från dessa myndigheter. För att den starkare typen av illojal konkurrens (predation) som visades i *Figur 2* även ska vara tillämpligt krävs att myndighetens konsultavdelning även använder sig av de experter som man kan hyra in på den fria marknaden.

Internationella marknaden

Vi ska analysera vilka konsekvenser de exklusiva avtalen och den begränsade konkurrensen har fått för svensk konkurrenskraft på den internationella marknaden. Under senare år har det blivit vanligare att biståndsorganisationer upphandlar konsulttjänster snarare än finansierar stora investeringsprojekt. Ett viktigt skäl är att det finns starka argument för att kunskapsöverföringen till u-länder och Östeuropa är extra intensiv vid konsultprojekt:

- Konsulter är prototypen för kunskapsintensiva företag;
- Produktion av konsulttjänster kräver för det mesta direktkontakt mellan konsulten och mottagaren i värdlandet;
- Konsulttjänster kan sällan patenteras med följden att mottagaren senare kan replikera tjänsterna i egna projekt.

Av Sidas budget på 7,5 mdr kr torde minst 3–4 mdr kr utgöra tjänster. EUs biståndsprogram omfattar ca 7 mdr EURO per år av vilket det mesta är tjänster och Världsbanken köper in konsulttjänster för ca 3,5 mdr dollar per år (Svensson [2000]).

Som en följd av kunskapsöverföringen har lokala konsulter idag lärt sig många av de tekniska tjänsterna. Detta tillsammans med ett växande behov av privatiseringar av statliga tillgångar och omstruktureringar i värdländerna har medfört att bistånds-

organisationerna efterfrågar alltmer förvaltnings- och managementtjänster. I Sverige hittar man många av de experter som kan tillhandahålla dessa tjänster i statliga bolag och myndigheter, men dessa institutioner har varken kunskap om marknadsföring eller de multilaterala organisationernas anbudsregler. Samtidigt finns det idag redan etablerade privata konsulter som behärskar marknadsföring, men som inte får hyra in experter från myndigheterna. Detta blockeras nämligen som nämnts ovan av de statliga myndigheternas internationella avdelningar eller associerade konsultbolag. Samordningen mellan svenska myndigheter och konsulter är obefintlig. Två av de nödvändiga kompetenserna för att vinna kontrakt i internationell konkurrens – tillgång på experter och marknadsföring – är sålunda åtskilda. Detta strukturella problem eller systemfel är unikt för Sverige och förklarar varför svenska myndigheter och privata konsulter sällan vinner några multilaterala kontrakt. Faktum är att Sveriges andel av de multilaterala kontrakten är ungefär hälften så stor som den borde vara (Svensson [2000]).⁶

Systemfelet symboliseras kanske bäst av att det privata konsultbolag som har varit mest framgångsrikt på att vinna multilaterala kontrakt, Hifab International, tvingas att hyra in utländska experter i 50% av projekten. De europeiska länder som är mest framgångsrika när det gäller multilaterala upphandlingar – England, Danmark och Holland – är internationellt nästan bara representerade av privata konsulter som har möjlighet att ta till vara på de inhemska resurser som finns både i den privata och offentliga sektorn (Svensson [2000]). Den omstrukturering som är nödvändig i konsultbranschen för att Sverige ska kunna vara med och tävla om multilaterala kontrakt förhindras av de exklusiva avtalen mellan statliga konsulter och myndigheter. I princip måste både experter för att utföra projekten och kunskap om marknadsföring vara tillgängliga hos samma anbudsgivare. Så är det inte i da-

gens Sverige. En annan förklaring till den svaga svenska konkurrenskraften är att det tidigare har förekommit mycket räntesubventioner och investeringsbidrag på den svenska infrastrukturmarknaden jämfört med andra länder.⁷ Detta har lett till att svenska konsulter har haft fullt upp att göra på hemmamarknaden. Man har därmed hamnat 5-10 år på efterkälken jämfört med andra europeiska konsulter när det gäller referensprojekt, kontakter med klienter och förmåga att vinna kontrakt vid multilaterala upphandlingar.

Som nämndes ovan påverkas konsultköparna, i synnerhet Sida, negativt av den illojala och begränsade konkurrensen. Ofta är det bara två eller tre svenska konsulter eller myndigheter som klarar att få fram experter och som deltar vid Sidas upphandlingar.⁸ Sida tvingas därför att upphandla tjänsterna till oförmånliga villkor eller så bjuder man in utländska företag att lämna anbud. Samtidigt får svenska konsulter sällan vara med då Sidas motsvarigheter i andra länder upphandlar konsulttjänster, vilket snedvrider konkurrensen till Sveriges nackdel.⁹ Sida menar att den svenska resursbasen är begränsad. Inget kan vara mer felaktigt. Det är de exklusiva kontrakten mellan de statliga konsulterna och verken som begränsar konkurrensen och låser in resursbasen. Sida är med andra ord en av de stora förlorarna på den begränsade konkurrens som det exklusiva avtalet ger upphov till.

Underkänd statlig utredning

Nyligen har det kommit en statlig utredning om svensk export av statligt förvaltningskunnande (SOU 2000:27) som visar vilket synsätt man har på justitiedepartementet när det gäller statliga aktörers medverkan på den konkurrensutsatta marknaden. Ansvarig för utredningen har varit Jan Carling, f d generaldirektör på SCB. Syftet med utredningen har bl a varit att undersöka möjligheterna att öka exporten av statligt förvaltningskunnande. Carlings huvudsakliga slutsats är att statliga myndigheter och konsulter med rege-

ringens stöd ska ge sig ut på den internationella marknad som är finansierad av biståndsorganisationer – Sida och multilaterala organisationer – och konkurrera med privata konsultbolag.

Utredningen finner att en övervägande del av myndigheternas förvaltningsexport finansieras av Sida. Att Sida-uppdragen dessutom är direktupphandlade diskuteras dock inte närmare. Myndigheter såsom SCB, RRV och RSV har alltså inte ens fått lära sig att konkurrera om Sida-projekt och skulle enligt min mening knappast rosa marknaden om de själva försökte

⁶ Sveriges andel när det gäller leveranser av konsulttjänster till EUs biståndsprogram brukar ligga mellan 1% och 1,5%. Den borde vara 2,5% om man ser till Sveriges andel av BNP jämfört med andra EU-länder. Sveriges andel hos Världsbanken och Asiatiska Utvecklingsbanken ligger på motsvarande sätt på drygt 0,5%, men borde vara drygt 1%.

⁷ Det har tidigare hävdats att svenska konsulter har en annan attityd och är mer bekväma av sig jämfört med konsulter från andra europeiska länder speciellt när det gäller att delta vid byråkratiska EU-upphandlingar, vilket skulle vara förklaringen till det dåliga återflödet till Sverige. Detta är helt felaktigt. Varken teoretiskt eller empiriskt finns det något som styrker att just svenska vinstmaximerande konsulter skulle ha en annan inställning än andra europeiska konsulter. Dessutom återstår det att förklara varför svenska konsulter lyckas lika dåligt vid upphandlingar finansierade av andra multilaterala biståndsorganisationer.

⁸ I sektorerna telekom, lantmäteri och flygledning har det gått så långt att knappt några privata exporterande konsulter existerar idag i Sverige p g a den illojala konkurrens som Swedtel, Swedesurvey och Swedavia sedan länge utövat.

⁹ Ingen kritik riktas här mot att Sida låter andra länders företag vara med vid upphandlingar. Det är snarare andra länders biståndsorganisationer som har en protektionistisk inställning. Dock är det sorgligt att det är illojal konkurrens i Sverige och inte en icke-protektionistisk inställning från Sida som ger upphov till att Sida bjuder in andra länders företag.

vinna multilaterala kontrakt.¹⁰ Att bygga upp en egen stab som behärskar marknadsföring och finansiärernas anbudsregler brukar i allmänhet ta 5–10 år. Utredningen föreslår istället att Sida ska ge de exporterande myndigheterna mer stöd, bl a i form av institutionssamarbete (som nästan alltid direktupphandlas) för att öka effektiviteten av förvaltningsexporten. Att effektiviteten kanske enklast förbättras via ökad konkurrens är av någon anledning utelämnat i utredningen. I direktiven till utredningen anges bl a att utredningen bör analysera hur konkurrensförhållandena på marknaden påverkas av att statliga aktörer ger sig in på exportmarknaden. Detta diskuteras endast flyktigt av utredarna och är en mycket allvarlig brist i utredningen. Inga slutsatser dras angående konkurrenssituationen eller att illojal konkurrens överhuvudtaget skulle förekomma. Problemet tycks vara att utredarna saknar de grundläggande ekonomisk-teoretiska kunskaper om konkurrensförhållanden som krävs för att utreda den frågan.

Det finns fler luckor i utredningen. Utredarna är medvetna om att många av de statliga aktörerna saknar erfarenhet av marknadsföring och de olika multilaterala organisationernas anbudsregler. Man föreslår därför att staten ska ge stöd till myndigheter som är intresserade av export. Att man skulle kunna utnyttja de privata konsulternas marknadsföringskunskaper nämns inte. Myndigheternas deltagande vid multilaterala upphandlingar innebär även ett risktagande, vilket överhuvudtaget inte diskuteras i utredningen. Att lägga ett anbud kostar t ex mellan 50 000 och 150 000 kr och man vinner sällan mer än vart femte eller sjätte anbud på den multilaterala marknaden. Enligt min mening är det därmed svårt att motivera att myndigheter i en aktiv roll ger sig ut i stenhård internationell konkurrens och riskerar skattebetalarnas pengar. Utredarna konstaterar att det finns privata konsulter som exporterar förvaltningskunnande och som konkurrerar med myn-

digheterna och de statliga konsultbolagen. Alla de förslag som läggs fram gynnar dock endast de statliga aktörerna på privata konsulter bekostnad. Man "antar" helt enkelt att förvaltningskunnandet bäst exporteras av myndigheter eller deras associerade konsultbolag utan att förklara varför. En helhetsbild hur Sverige bäst ska exportera sitt förvaltningskunnande och vinna kontrakt vid multilaterala upphandlingar saknas.

Lös upp knutarna

Lösningen på problemet med den illojala och begränsade konkurrensen och de samhällsekonomiska förluster som orsakas av de exklusiva avtalen mellan statliga konsulter och myndigheter ligger närmare till hands än vad man kan tro. Statliga konsulter bör privatiseras och knoppas av och myndigheter bör ej tillåtas ha en aktiv roll vid anbudslämningar. Detta skulle även vara ett nödvändigt (men ej tillräcklig) villkor för att stärka den svaga svenska konkurrenskraften vad gäller konsultexport och multilaterala upphandlingar. Själva anbudsproceduren sköts av privata konsulter som har specialiserat sig på marknadsföring och anbudsregler och som antingen kan ha fast personal eller hyra in experter på projektbasis. Risken överförs då helt på den privata sektorn. Om en privat aktör hade utövat illojal konkurrens i den form som visats ovan hade Konkurrensverket hindrat detta beteende. Problemet kan vara att den svenska konkurrenslagstiftningen ej är tillämpbar på statliga aktörer. Om det inte finns någon aktör som utövar illojal konkurrens kommer det att finnas möjlighet för fler privata konsulter att etablera sig och som kan erbjuda experter fast anställning. Flera privata konsulter skulle även i konkurrens kunna hyra in experter från statli-

¹⁰ RRV ska kontrollera att Sida följer reglerna för offentlig upphandling. Dock har RRV själva utlandsprojekt värda 10-20 Mkr per år som är direktupphandlade av Sida. RRV är med andra ord ingen trovärdig "kontrollör" av Sida.

ga bolag och myndigheter. Därmed utnyttjas kombinationen av resurserna marknadsföring och experter optimalt. Både mångfalden och flexibiliteten skulle öka. Då efterfrågan skiftar mot nya typer av tjänster hyr de privata konsulterna helt enkelt in andra experter.

Vid en första anblick ser det ut som om myndigheterna kommer att agera som passiva personaluthyrare. Detta är ett felaktigt synsätt. Statliga myndigheter och bolag får viss flexibilitet i organisationen och de anställda experterna kan uppgradera kompetensen vid uppdragen. Myndighetens uppgift blir sedan att ta till vara den nya kunskap som experterna förvärvat genom att en human resource manager sprider kunskapen i organisationen. Då blir man även mindre sårbar för experter som eventuellt lämnar organisationen. Om myndigheterna verkligen är intresserade att uppgradera sin kompetens så är det inte heller troligt att man skulle skicka iväg sina sämsta anställda på uppdragen. Till sist kan sägas att anställningsvillkoren för experterna i de statliga organisationerna troligen kommer att förbättras om det exklusiva avtalet tas bort. Om flera konsulter i konkurrens får slåss om experterna istället för att en statlig konsult har ensamrätt till dessa kommer t ex lönerna för åtminstone de mest eftertraktade statliga experterna att höjas i samband med att de hyrs ut.

Man ska dock komma ihåg att det bara är en sekundär uppgift för myndigheterna och de statliga bolagen att hyra ut experter till privata konsulter. I synnerhet myndigheterna ska naturligtvis i första hand fokusera på den kärnverksamhet som de enligt lag ska sköta och som finansieras genom skattemedel.

Referenser

- EFCA, [1995], *In-House Engineering Consultancy within the Public Sector*, EFCA, Brussels.
- Ordover, J A och Saloner G, [1989], "Predation, Monopolization and Antitrust", i R. Schmalensee och R.D. Willig (red.), *Handbook of Industrial Organization*, vol I, North-Holland, Amsterdam.
- SOU 2000:27, *Export av statligt förvaltningskunnande*, Fritzes Offentliga Publikationer, Stockholm.
- Statskontoret, [2000], *Staten som kommersiell aktör: Omfattning och konkurrenseffekter*, Statskontorets publikationer 2000:16, Statskontoret, Stockholm.
- Svensson, R., [2000], *Success Strategies and Knowledge Transfer in Cross-Border Consulting Operations*, Kluwer Academic Publishers, Boston.