

Bilaga 1

Auktorisation/legitimering av kvalificerade ingenjörer

1. Inledning

Syftet med denna PM är att diskutera för och nackdelar med olika sätt att bygga upp en auktorisation av kvalificerade ingenjörer och vilka utmaningar det innebär. Argumentationen bygger dels på allmän ekonomisk teori om incitament och dels på mina erfarenheter från auktorisation inom fastighetsvärderingsområdet.

2. Tre varianter

I teorin finns många varianter, med de följande tre förefaller vara de mest intressanta i det aktuella fallet.

Variant 1: Att ansluta sig till en internationell auktorisation. Inom värderingsområdet fungerar den engelska organisationen RICS (Royal Institute of Chartered Surveyors) som en sådan internationell auktoriserare. Ett antal svenska värderare har idag en sådan auktorisation, och RICS har en lokal organisation för Sverige/Norden. Det är frivilligt men det är inte ovanligt att internationella kunder i Sverige begär att en värderare som har en RICS-auktorisering ansvarar för uppdragets genomförande. På ingenjörssområdet finns organisationen Institute of Structural Engineers (ISE).

Variant 2: Att ha en statliga nationell auktorisation. Idag finns en sådan på en rad olika områden där staten kräver särskilda prov/bedömningar för att man ska få utöva ett visst yrke. Läkare, fastighetsmäklare (som arbetar mot privatkunder) och taxiförare är exempel på detta. Det kan noteras att efter fastighetskrisen i början på 90-talet, när fastighetsvärdering fick dåligt rykte pga att priserna föll långt under nyligen gjorda värderingar, så ville branschen ha en statlig auktorisation, men då bedömde staten att det var branschen själv som skulle ansvara för auktorisationen.

Variant 3: Branschen själv inför en frivillig auktorisation. Detta blev resultatet inom fastighetsvärderingsområdet där idag organisationen "Samhällsbyggarna" har en "Sektion för fastighetsvärdering" som bl a arbetar med auktorisation av fastighetsvärderare (se <http://www.samhallsbyggarna.org/om-oss/sektioner/sektionen-foer-fastighetsvaerdering>).

3. Varför auktorisation?

Ett grundläggande argument för någon form av auktorisation är det som ekonomer kallar asymmetrisk information och det sk principal-agent-problemet. A (principalen) behöver anlita någon (agenten), men B har mycket bättre information än A och A har svårt att bedöma hur bra

B är och/eller hur bra arbete som B gjort. I det nu aktuella fallet tänker vi oss att A behöver anlita en kvalificerad ingenjör men har svårt att bedöma hur kvalificerad en viss ingenjör egentligen är. Om det då finns ett oberoende auktorisationsförförande som det ställs relativt höga krav för att passera, så vet ju A att om B har en sådan auktorisation så vet A att B har hög kompetens.

En klassisk metod som inte kräver auktorisation är att använda utbildning som kriterium för kvalifikationer. Har B examen från rätt utbildning från ett universitet med hög status så är det ett tillräckligt tecken på att B har bra kvalifikationer. Skillnaden mellan civilingenjörer, högskoleingenjörer och gymnasieingenjörer bygger på utbildning som grund. Denna metod blir dock svårare att använda ju fler olika utbildningsinstitutioner som finns, t ex pga mer internationaliserad arbetsmarknad. Metoden blir också mer problematisk om det skett en snabbt teknisk utveckling och det kan vara svårt att veta om ingenjören med en äldre examen från ett fint universitet hängt med i utvecklingen eller ej.

En annan klassisk metod är att använda referenser och tidigare uppdrag som grund för bedömning av kvalifikationer, men denna metod har en tendens att gynna de som är "insiders" på den aktuella marknaden som t ex pga kontakter eller annat lyckats komma in på marknaden från början. Metoden kan därför uppfattas som diskriminerande, även om traineemodeller med öppen antagning kan motverka detta.

I ett längre perspektiv så kan en auktorisation också vara viktig för att få fler att skaffa sig högre kompetens. A kan helt enkelt säga att denne är beredd att betala bättre om det är en auktoriserad person som utför arbetet och därmed blir det lönsamt för personer att försöka skaffa sig sådana meriter som gör att de kan få en auktorisation. Traditionellt har ju t ex utbildningsnivå varit ett kriterium för att man ska få vissa tjänster med högre lön, men som nämndes ovan kan utbildning idag vara svårare att använda som kriterium.

Det första motivet för auktorisation är alltså att kunna sortera fram de mer kvalificerade personerna, medan det andra motivet är att på sikt se till att fler skaffar sig höga kvalifikationer.

4. Problem med auktorisation

Ett grundläggande problemet med auktorisation är att lägga behörighetskraven på "rätt" nivå.

En första risk är att de som har en auktorisation, eller som är säkra på att kunna få en, *vill skruva upp kraven för att därmed minska utbudet och kunna ta ut högre arvoden/löner*. Man kan ju notera att när det t ex diskuteras att utöka intaget till läkarutbildning så kommer invändningar från läkarkåren om risker med att personer med en tiondel lägre i betyg kommer in på utbildningen och att kompetensen i kåren är hotad.¹

¹En ytterligare illustration: När staten i början av 2000-talet införde möjligheten att bli befordrad till professor - vilket de befintliga professorerna inte var positiva till - så hade de befintliga professorerna ursprungligen stort

Det kan emellertid också uppstå situationer med påtryckningar från fler grupper som vill ha en auktorisation vilket leder till att kraven sänks. Denna risk är sannolikt störst när det gäller krav på vidareutbildning eller motsvarande för att få behålla sin auktorisation. Har en person fått sin auktorisation och sedan sänker kraven för att få behålla den, så slipper ju de som har auktorisationen lägga ut pengar på utbildningar eller motsvarande för att få behålla sin auktorisation.

Lägger man kraven för högt, och det handlar om frivillig auktorisation, så kan auktorisationen bli ganska ointressant för den som ska anlita någon, eftersom denne vet att det finns många duktiga personer som inte har auktorisation, t ex för att det tar för lång tid eller kostar för mycket.

Lägger man kraven för lågt så är vi ur uppdragsgivarens perspektiv tillbaka till det ursprungliga problemet att veta vilka som verkligen är kvalificerade. Bland de auktoriserade finns ju både högt kvalificerade personer och sådana som inte är så kvalificerade, och frågan är hur uppdragsgivaren skiljer ut den första gruppen bland de som har auktorisation.

5. Synpunkter på de olika varianterna

När det gäller möjligheterna att få en balanserad nivå på kraven kan det vara så att en lokal statlig auktorisation, som för fastighetsmäklare, är det bästa, även om det då också kommer att finnas påtryckningar från olika intressegrupper. Min bedömning är dock att eftersom inga starka direkta konsumentintressen finns när det gäller kvalificerade ingenjörer, och att uppdragsgivaren i regel är stora professionella organisationer så kommer inte staten att vara beredd att driva en auktorisation för kvalificerade ingenjörer. Även om denna bedömning skulle visa sig felaktig, så är det i vilket fall som helst en tidskrävande process att försöka övertyga staten och det nedlagda arbetet kan vara bortkastat eftersom det kan sluta med att det inte blir något alls.

Fördelen med att knyta an till en stor internationell organisation, som RICS på värderingsområdet och Institution of Structural Engineers (ISE) på ingenjörsområdet, är att det redan finns ett färdigt system. Dessutom finns idag en ytterligare fördel med en sådan internationell organisation och det är att den fungerar på en alltmer internationell marknad. Ska ett svenskt företag anlita utländska företag och vill ha krav på de ansvariga har tillräcklig hög kompetens, så kunde detta uppfattas som konkurrensbegränsande att kräva att de har en svensk auktorisation. Idag finns också en allt mer internationell kår av arbetskraft inom de stora konsultkedjorna och då är det en praktisk fördel för dessa företag om det finns en internationell auktorisation som ger meriter i många länder samtidigt. Ju mer internationell rörligt arbetskraft som finns, desto mer attraktivt blir det för den enskilde att skaffa sig en auktorisation om denna

inflytande över kvalifikationskraven och dessa lades inledningsvis på en nivå som var klart högre än kraven för att få en vanlig utannonserad professur. Enligt min bedömning var de befintliga professorerna rädd för att ju fler som fick professorstitel desto mindre status skulle titeln ge.

ger meriter i många olika länder. Som nämndes ovan blir det inom värderingsområdet vanligare att personer har både en svensk auktorisation (genom Samhällsbyggarnas Sektion för fastighetsvärdering) och en internationell auktorisation genom RICS. Fortsätter internationaliseringen kommer rimligen en punkt där personer kan bedöma att de nationella auktorisationen är onödig och enbart skaffar sig en internationell auktorisation.

När den svenska auktorisationen av fastighetsvärderare kom i början på 90-talet var fastighetsmarknaden inte all så internationell som den är idag och då var en nationell auktorisation logisk, särskilt som det är ett relativt enhetligt yrke vilket gör kompetensen lättare att bedöma. En nationell auktorisation av kvalificerade ingenjörer kräver rimligen en större grupp av människor som bedömare eftersom det finns flera specialiseringar. Ju mindre grupperna blir desto mer blir det en situation i ett litet land där "alla känner alla" vilket i sin tur kan minska rättssäkerheten.

Som framgår nedan kommer det i vilket fall som helst att behövas en nationell organisation, men enligt min bedömning talar argumenten ovan klart för att *den bästa vägen framåt är att knyta an till den existerande internationella auktorisationen via Institution of Structural Engineers (ISE)*, givet att man bedömer att den ligger på en någorlunda rimlig nivå.

I nedanstående tabell sammanfattas argumenten ovan.

Tabell: För och nackdelar med olika varianter

	1. Att ansluta till en internationell organisation	2. Nationell statlig auktorisation	3. National branschdriven auktorisation
Fördelar	Finns redan färdigt system.	Lokal anpassning	Lokal anpassning
	Användbar i internationella sammanhang	Mer rättssäker än om branschanknuten	Går sannolikt snabbare att införa än en statlig
Nackdelar	Brist på lokal anpassning och inget lokalt inflytande	Tidskrävande och sannolikt svårt att få igenom.	Risk att krav läggs för högt för att minska utbud.
		Påtryckningar från lokala intressegrupper vid utformning.	Risk att inte tillämpas strikt.
		Behövs ändå anpassning till internationell standard för att inte utestänga utländska företag.	Behövs ändå anpassning till internationell standard för att inte utestänga utländska företag.

6. Att bedöma vad som är likvärdigt

Att kräva att ansvariga för ett projekt har en internationell auktorisation stöter dock på ett par problem som måste hanteras. Det första problemet kan ses som ett nationellt övergångsproblem och det är att det finns en mängd äldre kvalificerade ingenjörer i Sverige som kan bedöma att det inte är meningsfullt för dem att skaffa sig en internationell auktorisation. Det andra är att det utifrån konkurrenslagstiftning inom offentlig sektor kan uppfattas som otillåten konkurrensbegränsning att kräva att en ansvarig person har en viss frivillig auktorisation. Beställaren måste i praktiken lägga till en formulering av typen "eller likvärdig kompetens" och då uppstår frågan hur det ska bedömas.

Ett sätt att hantera dessa frågor är att det bildas en lokal organisation, enligt min mening med både uppdragsgivare (typ Trafikverket -eller deras branschorganisation) och företag om säljer tjänster (typ ledande konsultföretag - eller deras branschorganisation). Denna lokala

organisation ger inte någon formell auktorisation, men kan utfärda intyg om säger att en viss person bedöms ha kvalifikationer som är likvärdiga med den internationella organisationens krav. Äldre kvalificerade ingenjörer som inte vill skaffa sig en internationell auktorisation kan då istället ansöka om ett sådant intyg. Om det i samband med en upphandling uppstår frågor om det i ett företag verkligen finns någon med likvärdiga kvalifikationer, så finns en organisation på plats som kan göra en sådan bedömning. Dessa bedömningar borde erfarna personer inom området kunna göra relativt enkelt - och om någon är missnöjd med bedömningen så kan ju organisationen bara uppmana personen att skaffa sig den internationella auktorisationen. Formellt ska denna organisation alltså inte ha något ansvar utan deras bedömning ska enbart ses som ett underlag för den uppdragsgivare som ska anlita någon, och som själv gör den slutliga bedömningen av vad som ska ses som likvärdigt.

7. Avslutande kommentar

En fråga man behöver fundera på är om det är en auktorisation som kräver någon form av vidareutbildning för att man ska få behålla auktorisationen. I Samfundet för Fastighetsvärderings regler finns t ex följande formulering: "För att upprätthålla kompetensen hos de auktoriserade värderarna krävs en obligatorisk vidareutbildning om nio dagar under en treårsperiod." (<http://www.samhallsbyggarna.org/om-oss/sektioner/sektionen-foer-fastighetsvaerdering>).

Om jag förstått rätt finns inga sådana krav i ISE, vilket jag personligen bedömer som en svaghet. Inget hindrar dock rimligen att t ex en upphandlare lägger till ett sådant krav, dvs att ansvariga personer både ska ha en viss auktorisation (eller likvärdig) men också kunna visa att denna kontinuerligt uppdaterat sina kunskaper.