



November 2012

SNS ANALYS

nr6

Offentlig upphandling från forskningsens horisont

SVERIGES offentliga sektor har genomgått stora förändringar under de senaste cirka 30 åren. En av de viktigare är att privata företag i växande omfattning levererar tjänster som det offentliga tidigare producerade i egen regi – och att anskaffningen sker genom offentlig upphandling. Denna översikt redogör för några lärdomar som kan hämtas ur den stora men delvis outnyttjade ekonomiska teori som handlar om auktioner i allmänhet och om upphandlingar och kontrakt i synnerhet.

FORMALISERINGEN av offentlig upphandling har gjort att tyngdpunkten förskjutits från kvalitativa och förhållandevis ostrukturerade bedömningar i riktning mot mätbara kriterier och i förväg specificerade bedömningsmodeller. Det kan leda till att ofördelaktiga bud accepteras, men minskar samtidigt risken för korruption och suboptimering på lokal nivå.

KVALITETEN på en vara eller tjänst kanske inte är verifierbar. Då finns en risk att ofördelaktiga bud accepteras. Ramavtal kan vara en lösning på problemet, liksom att formulera långsiktigt inriktade kontrakt där upphandlaren ensidigt kan bestämma om förlängning eller att koppla kundnöjdhetsmätningar till bonus och/eller viten.

UTVÄRDERING av offentliga upphandlingar är i dag onödigt svårt. Brister i myndigheters diarieföring och ekonomiredovisning gör det inte sällan svårt att stämma av kostnadsutfall mot avtal. Detta bidrar till otillräckliga kunskaper om kostnadseffektivitet och att erfarenheter från genomförda upphandlingar inte kan utnyttjas.

FÖRFATTARE



Mats Bergman är professor i nationalekonomi vid Södertörns högskola.
E-post: mats.bergman@sh.se



Jan-Eric Nilsson är professor i transportekonomi vid VTI (Statens väg- och trafikforskningsinstitut).
E-post: jan-eric.nilsson@vti.se



SNS ANALYS En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.



Under de senaste cirka 30 åren har Sveriges offentliga sektor genomgått stora förändringar. En av de viktigare är att myndigheter och förvaltningar i växande omfattning levererar tjänster via privata företag i stället för att tillhandahålla dem i egen regi. Anskaffning sker i hög utsträckning genom offentlig upphandling. Skattemedel står fortsatt för hela eller merparten av kostnaderna och det pris konsumenten eventuellt betalar är detsamma oavsett om utföraren är privat eller offentlig.

Offentlig upphandling är i sig inte ett nytt fenomen, exempelvis har rese- och hotelltjänster alltid upphandlats. Under de senaste decennierna har emellertid upphandling kommit att tillämpas på allt fler områden. I ett tidigt skede övergick städning av kontor, bemanning av receptioner, bevakning och andra kringtjänster från att drivas i egen regi till att upphandlas i konkurrens. Efter hand har allt fler aktiviteter kommit att upphandlas och inom vissa områden utför ansvariga myndigheter nästan inte någon verksamhet alls i egen regi. Exempelvis är det huvudsakligen kommersiella företag som på uppdrag av offentliga beställare bygger, driver och underhåller vägar och järnvägar. Även inom vård och omsorg ökar upphandlingar i betydelse.¹

Parallellt med att den offentliga upphandlingen vuxit i omfång har reglerna i och med EU-inträdet formaliserats i riktning mot större förutsägbarhet och ökad rättssäkerhet för leverantörerna. De kriterier som används för att utse leverantörer ska anges på ett tydligare sätt och förlorarna har fått större möjligheter att överklaga myndighetens beslut. Upphandlande myndigheter är därför idag mindre fria att välja utförare. Detta har lett till en tyngdpunktsförskjutning från kvalitativa och förhållandevis ostrukturerade bedömningar i riktning mot mätbara kriterier och i förväg specificerade bedömningsmodeller.

Vår avsikt är inte att argumentera för mer eller mindre marknad och inte heller för *vad* som ska eller inte ska upphandlas. I stället fokuserar vi här på *hur* upphandlingar görs. De upp-

handlingar som genomförs ska rimligen utformas för att maximera utbytet av skattebetalarnas pengar. Vårt syfte är att visa hur man med stöd av ekonomisk teori kan förstå de utmaningar som den ökande omfattningen av upphandlingar och de högre kraven på formalisering innebär. Vi ger flera exempel på situationer där upphandlingar och avtal bättre bör anpassas till de specifika förutsättningar som gäller för många tjänster som tidigare tillhandahållits i offentlig regi.

Upphandling och auktionsteori

En offentlig upphandling genomförs genom att bud lämnas i förslutna kuvert som öppnas vid ett och samma tillfälle. Detta kan liknas vid en auktion, men med två viktiga skillnader. För det första är budgivarna i upphandlingsfallet *säljare* av budföremålet. Detta innebär att det *lägsta* budet vinner, till skillnad från traditionella auktioner som vinnas av den som lämnar *högst* bud. För det andra är produktens utformning – kvaliteten – inte nödvändigtvis exakt definierad och den behöver heller inte vara identisk för olika budgivare. Trots dessa skillnader är teorbildningen kring auktioner till stor del tillämplig också på köpauctioner och därmed på offentlig upphandling. Detta skapar en analytisk grund för att förstå hur sådana inköp bör utformas på olika sätt beroende på de egenskaper som varorna och tjänsterna har.

Teoremet om lika intäkter

En viktig aspekt av en auktion är om budgivningen är öppen eller sluten. Teoremet om lika intäkter, *revenue equivalence theorem*, visar att det faktiskt inte spelar någon roll för nivån på slutbudet om budgivningen är öppen eller sluten, som den är vid offentliga upphandlingar.

En förutsättning för att teoremet ska gälla är att budgivarna är *riskneutrala*, en annan att deras kostnader för att leverera tjänsten av auktionsföremålet är *privata*. Begreppet privat syftar här på att varje budgivare känner sin egen unika kostnad och att det inte har någon betydelse vad det kostar för övriga budgivare att leverera tjänsten. Motsatsen kallas *gemensamma* kostnader. Alla budgivare har då i

Under de senaste decennierna har upphandling kommit att tillämpas på allt fler områden.

1. Ibland används i stället kundvalsmodeller. Exempelvis väljer föräldrar mellan offentliga och privata förskolor och skolor, och i vissa kommuner finns möjlighet att välja mellan olika äldreböenden.

extremfallet identiska kostnader. Dessa kostnader antas normalt vara okända eller bara delvis kända på förhand. Ett exempel vi återkommer till avser kostnaden för att bygga en tunnel. Beroende på bergets kvalitet kommer kostnaden att bli olika stor och osäkerheten om denna är i princip densamma för alla budgivare.

Många budgivare inte alltid optimalt

Normalt sett innebär hårdare konkurrens att kostnaderna sjunker. Antalet budgivare beror på förhållandet mellan förväntad vinst för det vinnande företaget och kostnaden för att lägga bud. Upphandlande myndigheter bör därför verka för att antalet lämnade bud inte ska bli alltför litet, exempelvis genom att göra det så enkelt som möjligt att lämna bud.

Dessa samband gäller i första hand om kostnaderna är privata. Så är emellertid inte nödvändigtvis fallet när kostnaderna är gemensamma. Därför kan det i vissa sådana fall finnas skäl att begränsa antalet budgivare och se till att alla har samma information inför upphandlingen. Med gemensamma kostnader blir priset läg-

re om budgivarna har tillgång till samma information. Skälet är att företag som vet att de har relativt sett lite information måste bjuda försiktigare (ta höjd för högre kostnader) för att minska risken att göra en förlustaffär. Detta illustrerar hur en teoretisk analys kan ha konsekvenser för vad som anses som allmängiltiga slutsatser.

Varför är upphandlingar så formaliserade?

Ett privat företag som gör inköp behöver inte välja den leverantör som erbjuder lägst pris eller som får flest poäng enligt en i förväg definierad utvärderingsfunktion. Företaget kan exempelvis fortsätta att köpa från den tidigare leverantören om man tycker att relationen fungerat väl. Alternativt kan man välja leverantör på rekommendation av någon man litar på. Andra gånger kan företaget välja att använda en formaliserad upphandlingsprocess som liknar den som används vid offentlig upphandling – inte sällan med syftet att pressa ned kostnaderna.

Offentlig upphandling i Sverige

Uppskattningsvis var den offentliga upphandlingen i Sverige kring åren 2007–2008 värd 375–500 miljarder kronor per år, vilket motsvarar 13–18 procent av BNP.¹ En stickprovsstudie indikerar att det i svensk offentlig sektor genomfördes åtminstone 9 000 offentliga upphandlingar per år under dessa år. Drygt en tredjedel av dessa genomfördes av statliga myndigheter. Som jämförelse annonserades drygt 3 300 upphandlingar år 2009 av svenska myndigheter och företag i EU:s *Tenders Electronics Daily* (TED) och av dessa stod statliga myndigheter för cirka 32 procent. Medan de upphandlingar som annonseras i TED överstiger de så kallade tröskelvärdena, avser stickprovsundersökningen upphandlingar såväl över som under tröskelvärdena.² Överensstämmelsen mellan de två källorna är god.³

1. Se Bergman (2008).

2. Över tröskelvärdena gäller EU:s upphandlingsregler. Sverige har dock valt att ha snarlika regler också under tröskelvärdena. År 2012 ligger tröskelvärdena mellan 1 och 4 miljoner kronor för de flesta varor och tjänster. Undantaget är byggtreprenader, där tröskelvärdet uppgår till närmare 50 miljoner kronor.

3. Konkurrensverket (2012) uppger att närmare 19 000 offentliga upphandlingar annonserades år 2010, varav närmare 5 000 över tröskelvärdena. Detta indikerar att antalet upphandlingar ökar men antyder också att det finns en latent risk med att systematiskt missa mindre upphandlingar.

Utifrån stickprovet uppskattar vi att myndigheterna vid denna tid upphandlade för cirka 215 miljarder kronor per år. Till detta kommer de upphandlingar som omfattas av upphandlingsreglerna som genomförs av kommunala bolag och icke-kommersiella statliga bolag. Värdet av dessa kan uppskattas till cirka 150 miljarder kronor, vilket också stämmer väl överens med de siffror som Konkurrensverket redovisar.⁴

Värdena för enskilda upphandlingar är skevt fördelade, vilket bland annat innebär att 20 procent av upphandlingarna står för uppåt 80 procent av värdet.⁵ Många upphandlingar avser flera kontrakt och lockar då ofta ett stort antal budgivare, men när upphandlingen avser ett enda kontrakt lämnas i medeltal cirka fyra bud. I ungefär en tredjedel av upphandlingarna utses vinnande bud utifrån lägsta pris. Detta tycks gälla såväl i Sverige som i andra europeiska länder. Flertalet upphandlingar avgörs genom en sammanvägning av pris och kvalitet även om den relativa betydelsen av kvalitet ofta är begränsad.⁶

4. Konkurrensverket (2012).

5. Bergman (2008).

6. Bergman och Nilsson (2011).

I ungefär en tredjedel av upphandlingarna utses vinnande bud utifrån lägsta pris.



Huvuddelen av den offentliga sektorns inköp måste göras i den formaliserade process som kallas upphandling.

Myndigheter har inte denna valfrihet. Huvuddelen av den offentliga sektorns inköp måste i stället göras i den formaliserade process som kallas upphandling. Det finns flera motiv för denna skillnad.

1. Begränsa risken för korruption och annan otillbörlig favorisering

Ett skäl är att begränsa risken för korruption och annan otillbörlig favorisering genom att tilldelningsbeslutet och grunderna för detta offentliggörs och genom att det finns möjlighet att begära överprövning av beslutet i domstol.

2. Motverka favorisering av lokala eller inhemska leverantörer

Ett andra motiv är att regelverket motverkar favorisering av lokala eller inhemska leverantörer. Det kan vara rationellt för exempelvis en kommun, som gynnas av ökade skatteintäkter och lokal sysselsättning, att ge lokala leverantörer fördelar. För en beslutsfattare på högre nivå innebär sådana lokala vinster i bästa fall bara ett nollsummespel, det vill säga att ett företag i en annan del av landet förlorar affären. Men därutöver kan lokal favorisering innebära försämrad konkurrens och en omfördelning av produktionen till mindre effektiva företag, det vill säga långsiktigt högre kostnader. EU-kommissionen driver därför en linje som innebär att leverantörer ska ha samma möjlighet att lämna bud oavsett nationalitet.

3. Ge stöd för bättre affärer

Upphandlingsreglerna kan också ses som stöd för att hjälpa upphandlare att göra bättre affärer. Detta är dock ett mer vanskligt argument för att legitimera formalismen. I och för sig är det uppenbart att formaliserade rutiner kan effektivisera många verksamheter. Det är emellertid svårt att förklara varför reglerna i så fall ska vara tvingande. Det finns trots allt många situationer där dagens ganska stelbenta regler tvingar upphandlare att göra sämre affärer än vad som vore möjligt. Så är särskilt fallet om beställaren vet att en billig leverantör inte levererar i tid eller med dålig kvalitet men har svårt att belägga detta.

Formalisering av offentliga upphandling-

ar begränsar således möjligheten för beställarna att göra goda affärer. Mot detta står nyttan av att korruption och suboptimering på lokal eller nationell nivå kan motverkas. Det är värt att understryka att regeländringar de senaste decennierna har inneburit högre krav på transparens och förutsägbarhet, på bekostnad av flexibilitet för upphandlaren. Allt annat lika bör detta ha lett till mindre korruption och minskad lokal suboptimering, till priset av sämre möjligheter att disciplinera leverantörerna till att leverera en acceptabel kvalitet, en aspekt som vi kommer att utveckla nedan.

Utmaningar för upphandlaren

Den gradvisa konkurrensutsättningen har inneburit att verksamheter som tidigare aldrig varit föremål för upphandling numera upphandlas. Med stöd av den grundläggande teorin för auktioner blir det uppenbart att många sådana tjänster har egenskaper som kan göra det nödvändigt att utforma upphandlingarna på olika sätt. Inledningsvis behandlas därför det som kallas *winner's curse*, vinnarens förbannelse, och vilka möjligheter som finns att hantera denna risk. I tre avsnitt behandlas därefter de utmaningar upphandlaren står inför när man ska väga samman pris och kvalitet för att utse den vinnande budgivaren.

Vinnarens förbannelse och valet mellan slutet och öppen budgivning

Ett klassiskt exempel som illustrerar problemet med vinnarens förbannelse är försäljning av licenser som ger rätt att borra efter olja. Alla vet att det finns en bestämd men på förhand okänd mängd olja. De intresserade företagen är därför hänvisade till att basera sina bud på prognoser. Även om företagen i genomsnitt gör korrekta prognoser kommer vissa att vara mer optimistiska än andra i sina bedömningar. Det företag som har den mest (över)optimistiska prognosen kommer att vinna borrhlicensen, allt annat lika. Eftersom vinnaren kan komma att få betala mer än det överskott som är möjligt att göra från oljekällan, och därmed göra en förlust, brukar fenomenet gå under beteckningen vinnarens förbannelse.

Exempel 1. Vinnarens förbannelse: Anta att det sanna (men okända) värdet av rätten att borra efter olja är 10,5 (miljoner euro). Av något skäl vet alla budgivare att värdet åtminstone uppgår till 8, men dessutom samlar var och en med olika metoder in privat information. Man kan tänka sig informationsinsamlingen som ett slumpmässigt tärningskastande. Någon budgivare kan få information som tolkas som att källan innehåller mycket olja. Detta kan motsvaras av en sexa efter ett tärningskast och företagets bästa gissning är då att värdet är $(7 + 6 =) 13$. Om en femma kommer upp är företagets bedömning av värdet $(7 + 5 =) 12$ och så vidare ner till $(7 + 1 =) 8$ om informationen tyder på att källan inte innehåller så mycket olja. I genomsnitt har budgivarna rätt signal eftersom medelvärdet av alla tärningskast är $(7 + 3,5 =) 10,5$. En sammanställning av all information som finns på marknaden skulle ge en god uppfattning av det sanna värdet.

Om budgivarna använder en naiv budstrategi är sannolikheten stor att auktionen vinnas av en budgivare som fått en sexa eftersom denne skulle bjuda 13. Som en konsekvens kommer "vinnaren" att förlora $(13 - 10,5 =) 2,5$.

Förbannelsen kan förstås i ljuset av den tidigare diskussionen kring begreppen privata och gemensamma kostnader, men där "kostnader" ersätts med "värden". Om värdet av borrhlicensen vore privat skulle alla budgivare ha sin egen nytta av att vinna auktionen – i det här fallet vinst av att få rätt att borra – och det skulle inte finnas någon förbannelse. Men när det gäller en borrhlicens är det mer realistiskt att tro att oavsett vem som vinner så finns en och samma underliggande nytta (mängden utvinningsbar olja) av att vinna. Man befinner sig då i en situation med gemensamt värde. Om budgivarna inte inser detta faktum och korregerar för det i sin budgivning råkar de ut för förbannelsen.

Vi har tidigare pekat på ett exempel med betydande gemensamma kostnader, nämligen upphandling av ett tunnelbygge. Kostnaden för att genomföra projektet kommer att vara olika hög beroende på bergets kvalitet, men alla budgivare löper samma risk att råka ut för ett oväntat dåligt berg. Det finns goda skäl att tro att budgivare som deltar i upprepade upphandlingar av denna typ förr eller senare kommer att förstå situationen och börja bjuda mindre aggressivt. Ett tillvägagångssätt för att påverka bud-

givningsbeteendet är att tillämpa öppen budgivning. Alla deltagare ser då när konkurrenter börjar hoppa av, vilket visar vilka bedömningar andra gör av kostnaden för att genomföra projektet. Denna tillkommande information innebär att man får anledning att löpande ompröva sin egen bedömning och att man blir medveten om risken för att lämna ett överbud.

Vid gemensamt värde gäller inte längre teoremet om lika intäkter. Om budgivarnas underliggande värderingar är positivt korrelerade, som i exemplet med borrhlicensen, ger öppen budgivning högre intäkter än slutet. Slutsatsen tycks därför vara att när offentlig sektor upphandlar tjänster med gemensamma kostnader bör budgivningen vara öppen. En sådan slutsats är emellertid förhastad. Det tidigare resonemanget förutsatte symmetriska budgivare, men om en av budgivarna skulle ha ett informationsövertag i förhållande till de andra talar detta i stället för en slutet auktion. Den mer informerade budgivaren gynnas mest av öppen budgivning eftersom denna kan räkna med att vinna om det är lönsamt och förlora bara om det är olönsamt, vilket gör de sämre informerade budgivarna väldigt försiktiga, vilket i sin tur leder till att den offentliga upphandlaren missgynnas.

Ett annat problem med öppen budgivning är att det blir lättare för budgivarna att samordna sina bud, även om detta är olagligt. Problemet uppstår därför att det blir uppenbart för deltagarna i upphandlingen om någon av budgivarna är på väg att vinna auktionen genom att avvika från överenskommelsen. Konkurrenterna kan svara omedelbart, vilket gör det mindre attraktivt att bryta uppgörelsen och detta gör i sin tur kartellen mer robust. Vid en slutet budgivning är det inte lika riskabelt att bryta mot eventuella uttalade eller outtalade överenskommelser, eftersom det kommer att vara för sent för övriga budgivare att svara: de ställs inför *fait accompli*.

Valet mellan öppen och slutet budgivning avgörs av vilken vågskål som väger tyngst. I den ena ligger risken för att någon har ett informationsövertag och risken för olaglig samverkan, i den andra ligger risken för vinnarens förbannelse. En rimlig bedömning är att den senare effekten är svagare och att offentlig upphand-

Risken för att någon har ett informationsövertag och risken för olaglig samverkan vid öppen budgivning talar för att i stället använda slutet budgivning.



ling därför som huvudregel bör baseras på slut-
ten budgivning. Detta är också vad regelverket
föreskriver.

Pris och verifierbar kvalitet

Den som ska köpa datorer till ett kontor speci-
ficerar ett antal tekniska krav: bärbar eller statio-
när, skärm- och minnesstorlek, processorhas-
tighet med mera. Man kan också ställa krav på
funktionalitet, support, garantier och leverans-
tider. Den leverantör väljs som tillgodoser kra-
ven till lägst kostnad.

När verksamheter konkurrensutsätts efter
att tidigare ha drivits i egen regi är det viktigt att
välja en utförare som inte bara utlovar ett lågt
pris utan också levererar tillräcklig funktiona-
litet och prestanda. Det kostnadstryck man vill
åstadkomma med en upphandling kan annars
uppnås till priset av sämre kvalitet. Inte bara
tekniska prestanda, utan också sådant som mil-
jöaspekter, kundnöjdhet, grad av innovation,
estetiska aspekter och så vidare kan då kom-
ma i kläm. Beställaren måste därför på förhand
definiera vad man menar med kvalitet, utforma
adekvata krav på kvalitet och följa upp att man
faktiskt får den kvalitet som beställts.

I detta avsnitt är utgångspunkten att kva-
litet går att mäta på ett objektiva sätt, att den är
verifierbar, det vill säga att klausulerna i kon-
traktet i princip kan stämmas av i en rättslig
process. Den upphandlade myndigheten har då
möjlighet att jämföra buden i termer av både
pris och kvalitet. I nästa avsnitt behandlas en
situation då kvaliteten inte är verifierbar.

Den naturliga följdfrågan blir då *hur* kva-
liteten ska hanteras. Ett tillvägagångssätt är att
använda sig av minimikrav. En risk är att man
då låser kvalitetsnivån onödigt lågt och att bud-
givarna inte ges anledning att bli bättre än de
minimikrav som ställs, även om detta skulle
vara motiverat. Omvänt kan en alltför hög kva-
litetsnivå innebära att kostnaderna blir orim-
ligt höga.

Ett alternativ är att utforma en modell
som väljer ut vinnande bud på grund-
val av en kombination av pris och kvalitet.
Upphandlingsjargongen talar då om det eko-
nomiskt mest fördelaktiga budet. Innebörden
är att man låter kvalitet på den produkt som ska

levereras bestämmas i upphandlingen, något
som illustreras i exempel 2.

Exempel 2. En kommun vill köpa 30 ton pota-
tis till sina skolbespisningar och vill vara rim-
ligt säker på att dess kvalitet är acceptabel.
Samtidigt är man inte beredd att betala hur mycket
som helst.

För att förenkla resonemanget antas att kvalitet
kan mätas i termer av mängden skadliga ämnen i
potatis. Anta därför att potatisens minimikvalitet är
50. Varje steg på kvalitets-skalan därutöver är värd
1 000 kronor för köparen. Om budgivare 1 erbjuder
5 kronor per kilo (150 000 kronor) och kvaliteten 70
medan budgivare 2 erbjuder 7,67 kronor (200 000
kronor) och kvaliteten 130 blir de två utvärderings-
priserna följande:

$$P_1^U = 150\,000 - 1\,000 \times (70 - 50) = 130\,000$$

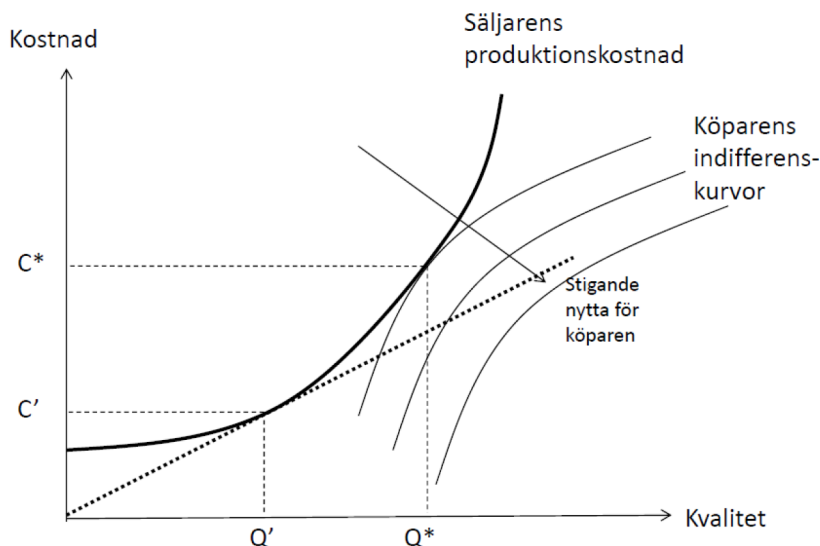
$$P_2^U = 200\,000 - 1\,000 \times (130 - 50) = 120\,000$$

I det här fallet vinner budgivare 2 trots att bud-
givare 1 hade ett lägre kilopris. Betalningen sker i
enlighet med budet, det vill säga 200 000 kronor.

*Det är viktigt att
välja en utförare
som inte bara ut-
lovar ett lågt pris
utan också leve-
rerar tillräcklig
funktionalitet
och prestanda.*

För att generalisera frågeställningen kan man
använda samma analytiska verktyg som då
en individs konsumtionsval ska bestämmas.
Förutom den information som ges i exempel 2
om kommunen som ska köpa potatis behöver
man då veta något om kostnaden för potatisod-
ling. Det är rimligt att tro att det blir dyrare att
odla potatis ju mindre tungmetaller, bekämp-
ningsmedel och andra gifter den innehåller. Att
minska mängden bekämpningsmedel är initialt
inte särskilt dyrbart, men blir successivt dyrare.
Om man vill rena jorden från tungmetaller eller
skydda den från nedfall kan det bli väldigt kost-
samt. Produktionskostnaden ökar därför med
tilltagande kvalitet och i en allt snabbare takt,
vilket gör att kostnadskurvan i figur 1 lutar upp-
åt och blir allt brantare.

Kommunens preferenser för pris och kva-
litet illustreras av de så kallade indifferenskur-
vorna i figuren. Nettonyttan stiger i pilens rikt-
ning: ju lägre kostnad och ju högre kvalitet,
desto bättre för köparen. Indifferenskurvorna
är krökta därför att successiva kvalitetsförbät-
ringar upplevs som allt mindre värdefulla, så att
allt större ökning behövs för att en given kost-
nadsökning ska upplevas som motiverad. Man
kan också tänka sig att den kurva som ligger



Figur 1. Optimal kvalitetsnivå vid känd produktionskostnad

längst uppåt vänster representerar nettoytan noll; köparen skulle inte vara intresserad av potatis om utbytesförhållandet mellan pris och kvalitet vore sämre än de kombinationer som kurvan illustrerar.

Den högsta nytta köparen kan uppnå utan att säljaren går med förlust motsvaras av den kurva som precis tangerar produktionskostnadskurvan. I figuren vill köparen ha potatis med kvalitet Q^* , vilket resulterar i kostnaden C^* . Köparen skulle i och för sig gärna vilja ha en ännu högre kvalitet, men är inte beredd att betala för detta. På samma sätt skulle köparen vilja ha en lägre kostnad, men så länge säljaren måste få betalt för sina kostnader skulle detta leda till en lägre kvalitet och den minskade kostnaden är på marginalen mindre värd än den kostnadsförändring detta motsvarar.

Ett återkommande problem i dessa sammanhang är att utforma en modell som ska identifiera vinnande bud genom en sammanvägning av pris och kvalitet. En metod som föreslagits är att välja det bud som har den högsta kvoten mellan kvalitet och pris.² I figur 1 kan man visa att ett sådant kriterium skulle leda till att kvalitet Q' väljs till kostnaden C' . Detta är inte optimalt och i exemplet blir kvaliteten alldeles för låg. Kvoten mellan kvalitet och pris bör därför inte användas för att välja ut det vinnande budet.

För att bud ska kunna jämföras med var-

andra måste bud som består av både pris och kvalitet räknas om – eller vägas samman – till ett endimensionellt värde. En metod som ofta används bygger på relativ poängsättning och en särskilt vanligt förekommande variant är att tilldela budet poäng för det lämnade priset enligt formeln

$$\text{Poäng}_i = \text{Max poäng} \times (\text{Lägsta bud} / \text{bud}_i)$$

Det beräknade poängvärdet adderas därefter till budets kvalitetspoäng, vilket i sin tur kan ha beräknats genom en sammanvägning av en mängd kvalitetsmått.

Säg att ett bud maximalt kan få 100 (pris) poäng, att företag i lämnar budet 375 (kronor) medan det lägsta budet är 350 (kronor). Det lägsta budet får då $(100 \times 350 / 350 =)$ 100 poäng, medan företag i får $(100 \times 350 / 375 =)$ 93,3 poäng. Om den budgivare som har lägst pris får 75 kvalitetspoäng medan företag i får 100 kvalitetspoäng vinner budgivare i , med totalt 193,3 poäng mot 175 poäng.

Metoden är emellertid olämplig av flera skäl. Den gör betydelsen av priset icke-linjär på ett besynnerligt sätt. I exemplet ovan betyder det mer om priset höjs från 350 till 700 kronor än om det höjs från 1 000 kronor till tre miljoner kronor, fastän kostnaden för köparen i det senare fallet är ungefär tusen gånger större. Metoden påverkar också slutresultatet på ett sätt som inte är genomskinligt, och budgivare och upphandlare tvingas tänka i termer

Upphandlaren måste vara försiktig i valet av modell när pris och kvalitet ska vägas samman.

2. Molander (2009).



av abstrakta poäng i stället för i välbekanta kronor. Relativ poängsättning öppnar vidare för strategisk manipulation eftersom antalet poäng påverkas av hur många poäng ett annat bud får. Man kan visa att detta kan innebära att bud som är så ofördelaktiga att de inte har någon chans att vinna ändå kan påverka poängsättningen och därmed vem som vinner.³

Exempel 2 visar hur man i stället kan värdera kvalitet i kronor. Poängsättningen är absolut i stället för relativ och är därför inte lika sårbar för strategisk manipulation. Figur 1 och exempel 2 illustrerar också att detta bör göras på ett sätt som representerar köparens nyttofunktion. Om förfrågningsunderlaget utformas så att säljarna förstår köparens avvägning mellan pris och kvalitet och om värderingen av bud görs så att säljarna får incitament att anpassa sig efter denna avvägning, behöver köparen inte i förväg gissa vilken kvalitetsnivå som är optimal.

I princip kan man lika gärna räkna om pris till kvalitet som kvalitet till pris, men det finns argument för att det senare är att föredra: ett är att det är konceptuellt enklare.⁴

Pris och icke verifierbar kvalitet

Med hjälp av en genomtänkt utvärderingsmodell är det alltså – i varje fall i princip – oproblematiskt att hantera kvalitetsaspekter i offentliga upphandlingar. Utmaningen är emellertid större om man vill köpa tjänster där kvalitet inte är verifierbar. Även om alla är överens om behovet av kvalitet, och även om alla i princip skulle kunna hålla med om att en leverans inte håller tillräcklig kvalitet, kanske det ändå inte är möjligt att på juridiska grunder fälla någon för att ha levererat undermålig kvalitet. Exempelvis är det svårt att formulera estetiska kvalitetskrav på arkitektur och konstnärlig utsmyckning liksom på tv-program med mera. Än större blir problemet när kvaliteten inte ens är observerbar. Klassiska exempel på detta är onödiga bilreparationer och tandvårdsåtgärder. I efterhand kan det vara omöjligt att avgöra om åtgärderna var motiverade eller inte.

Kvalitetsbrister kan i princip finnas i förväg, innan den upphandlande myndigheten

gjort sitt val. Man talar då om *adverse selection*, negativt urval. I det här sammanhanget skulle det innebära att ovanligt dåliga företag vinner upphandlingarna, eftersom de antagligen har ovanligt låga kostnader. Vid andra upphandlingar uppstår bristerna efter upphandlingen, när tjänsten utförs. Detta kallas *moral hazard* eller ibland *hidden action*, vilket kan översättas som dolt agerande. Det vinnande företaget är varken sämre eller bättre än andra budgivare men man väljer att leverera undermålig kvalitet eftersom detta är lönsamt.

Negativt urval

På marknader med negativt urval beror kvaliteten på *vem* som får uppdraget. Vissa utförare är helt enkelt bättre än andra, men dessvärre går det inte att på förhand skilja vin från ättika, i varje fall inte på ett objektivet sätt. De dåliga utförarna kan därför ibland slå ut de goda.

Motsvarande problem kan uppstå också på en marknad med privata företag som köper tjänster. Här fungerar ofta ett gott rykte eller ett etablerat varumärke som en väg ut ur dilemmat. En säljare med låg kvalitet kan exploatera en enskild köpare men kommer inte att kunna etablera ett gott rykte. Privata inköpare kan i hög utsträckning därför lita på att välkända och etablerade säljare i stort sett håller vad de lovar.

I en upphandlingssituation innebär däremot gällande lagstiftning att uppfattningar som inte kan verifieras inte heller ska få påverka valet av leverantör. Konsekvensen kan bli att beställaren tvingas acceptera ett bud som i slutänden är mycket ofördelaktigt. Ett exempel illustrerar principen.

Exempel 3. En konsult kan genomföra ett uppdrag på ett mer eller mindre bra sätt. Anta att konsulten kommer att ge ett bruttovärde för kunden som ligger någonstans mellan 0 och 3 000 kronor per timme, och att det är lika sannolikt med alla värden. Om man tror att konsultens kostnad beror på hur mycket tid som avsätts för uppdraget kan man anta att kostnaden uppgår till exakt en tredjedel av kundnyttan, det vill säga kostnaden uppgår till någonstans mellan 0 och 1 000 kronor i timmen. Nettovärdet för köparen är lika med kvalitet minus pris.

Om levererad kvalitet inte kan verifieras, kan en säljare med låg kvalitet utnyttja upphandlaren ...

3. Se Lunander och Andersson (2004).

4. Se Bergman och Lundberg (2009) och (2012).

Eftersom kvalitet inte går att verifiera är upphandlaren hänvisad till att gå på lägsta pris och en upphandling kommer sannolikt att vinnas av en utförare med (nära) 0 i kostnad och 0 i kvalitet. Detta ger nettovärdet 0, såväl för samhället som för upphandlaren. En slumpmässigt vald utförare har (förväntad) kvalitet 1 500 och kostnad 500. Om man därför skulle erbjuda en slumpmässigt vald utförare ersättningen 1 000, och denna accepterar erbjudandet, kommer samhällsnyttan att vara $(1\,500 - 500) = 1\,000$, och köparen respektive säljaren får hälften var av det överskott som skapas. Exemplet visar därför att det i vissa situationer kan vara bra att tillåta direktupphandling där köparen får välja leverantör på godtyckliga grunder.

Situationen är helt analog med en klassisk analys av marknaden för begagnade bilar (som kallas *lemons* med amerikansk jargong). Det finns således en risk att sådana marknader kommer att domineras av leverantörer med låg kvalitet. Marknadens teknik för att ge potentiella köpare information om att företag inte säljer ”lemons” är att försäljarna skaffar sig ett rykte om att vara trovärdiga. Den som har en ordnad utställningshall och lyckas locka kunder under en längre period skickar därför en signal om en grad av trovärdighet. De andra återfinns kanske i första hand bland radannonserna.

Ett tillvägagångssätt för att i offentliga upphandlingar minska risken för att leverantören inte har tillräcklig kvalitet är att upphandla ramavtal. Regelverket ger då utrymme för ett tvåstegsförfarande. I det första steget utformas förfrågningsunderlaget på ett sätt som innebär att man lägger stor vikt vid kvalitetsaspekter. Upphandlingen riktas till hela marknaden och myndigheten väljer att teckna avtal med flera leverantörer. I ett andra steg, vid avropet, kan köparen använda en förnyad konkurrensutställning bland ramavtalsparterna för att avgöra vem av dessa som får leverera vid ett specifikt tillfälle. Myndigheten kan på så sätt välja bland ett positivt urval leverantörer – det vill säga sådana som kommer att leverera med hög kvalitet – och kan låta det slutliga valet av utförare i större utsträckning avgöras av priset.

Ett annat sätt att hantera problem med negativt urval vid offentlig upphandling är att utnyttja det utrymme för skönsmässiga bedöm-

ningar som trots allt kan finnas även för en offentlig upphandlare. Kvalitetsaspekter kan väga tungt i valet mellan leverantörer och kvalitet kan uttryckas på ett sådant sätt att köparen i praktiken har ett utrymme att tilldela kvalitetspoäng på kvalitativa grunder, exempelvis genom att en expertpanel betygsätter kvalitet på ett sådant sätt att intuitiva och/eller erfarenhetsbaserade bedömningar kan vägas in.

Dolt agerande

En delvis annan situation uppstår då en utförare, efter det att kontraktet säkrats, har möjlighet att välja mellan att leverera tjänster med hög eller låg kvalitet. Ofta kostar det mindre att leverera den lägre kvaliteten. Inom välfärdssektorn tar det mer tid för personalen att visa omsorg och det kostar därför mer att ta hand om barn, sjuka och dementa på ett bra sätt. Det uppstår en motsättning mellan lågt pris och god omsorg och det finns en risk för att kostnadsbesparingar åstadkoms till priset av åldringar som läggs tidigt på kvällen, sängliggande som inte får duscha så ofta eller barnavdelningar med många barn per anställd.⁵

På en privat marknad kan i stor utsträckning samma mekanismer användas som på en marknad med risk för negativt urval: rykten och varumärken. Offentliga beställare måste däremot ta till andra mekanismer. Utföraren måste närmare bestämt ges incitament att tänka långsiktigt. Ett tillvägagångssätt för att åstadkomma detta är att skriva ett kontrakt som kan förlängas på upphandlaren initiativ. Den utförare som vill få en förlängning av avtalet kommer då att ha skäl att inte leverera med låg kvalitet. Ensidiga förlängningsoptioner är också standard i många upphandlade kontrakt.

En annan mekanism är kundnöjdhetsmätningar kopplade till bonus och/eller viten. Genom att i ett förfrågningsunderlag lägga med en enkät som man har för avsikt att använda, och genom att ange gränsvärden för vad som kommer att definieras som acceptabel kvalitet,

... varför upphandling av ramavtal kan vara en bra idé.

5. I viss mån är dessa kvalitetsaspekter mätbara. Men även om man kan mäta antalet anställda per barn är det svårare att observera hur arbetsgivaren agerar när personal sjukskrivs. Kallar man in vikarier eller låter man resten av den ordinarie personalstyrkan ta hand om fler barn?



eller genom att koppla bonus och viten till uppmätt nivå, kan förfarandet avskräcka företagen från att underprestera. Att mäta kundnöjdhet är därför ett sätt att göra det omätbara mätbart. Metoden används exempelvis inom kollektivtrafiken.

Risken för att upphandlingar i vissa situationer kan leda till dålig kvalitet innebär inte att produktionen bör utföras i egen regi. För att dra en sådan slutsats måste det finnas skäl att tro att kvaliteten blir högre vid produktion i egen regi. Det är emellertid väl känt att också kommunal äldrevard och andra välfärdstjänster kan vara förenade med kvalitetsproblem.⁶ Det finns därför skäl att – med stöd av den typ av principresonemang som nu förts – försöka förstå varför och när kvalitet blir bättre vid produktion i egen regi.

Valet mellan privat och offentlig regi måste också göras mot bakgrund av att en privat utförare normalt har starkare incitament att göra besparingar än vad som gäller för chefer i offentlig verksamhet. I situationer där det finns utrymme för nya lösningar som minskar verksamhetens kostnader, samtidigt som detta går ut över (den icke observerbara) kvaliteten, finns det skäl att ifrågasätta om det är lämpligt att konkurrensutsätta verksamheten. Myntets baksida är förstås att verksamhet i egen regi ofta blir dyrare.

För- och nackdelar med formaliserad och transparent upphandling

Styrt av EU-kommissionens arbete utvecklas regelverket i Europa mot högre transparens, förutsägbarhet och formalism. I USA finns en utveckling som delvis går i motsatt riktning, det vill säga man har gett upphandlande myndigheter större möjligheter att ta hänsyn till kvalitetsaspekter på ett icke-formellt sätt. Vi har beskrivit att det finns för- och nackdelar med båda förhållningssätten. Transparens och förutsägbarhet motverkar korruption och suboptimering på lokal nivå men till priset av att det blir svårare att upprätthålla icke verifierbar kvalitet.

En möjligen spekulativ tolkning är att korruptionsproblemen minskat i USA samtidigt som Sverige påtvingats ett system som är opti-

merat för en högre korruptionsnivå än den svenska. Därtill kommer att EU:s institutioner lägger stor vikt vid regler som gynnar handel mellan medlemsländerna, vilket möjligen skapar incitament att överdriva fördelarna med transparenta men stelbenta regler.

Kontraktsumformning

En upphandling inleds med att den offentliga beställaren beskriver vad man vill ha, hur upphandlingen går till och vilket avtal som ska tecknas när den vinnande budgivaren identifierats i ett förfrågningsunderlag. Beroende på vad som där sägs kommer buden att kunna se mycket olika ut. Medvetenhet om detta, och om att egenskaperna hos varan eller tjänsten påverkar kostnaderna för att genomföra ett uppdrag, bör präglade utformningen av förfrågningsunderlag och ersättningsvillkor.

I många fall har utformningen av inköp och upphandlingar under årens lopp gradvis anpassats till specifika förhållanden på olika marknader genom att man använder olika inköpsmodeller för olika typer av verksamhet. Inte minst där verksamheten relativt nyligen övergått från egen regi till upphandling återstår fortfarande ett jobb att göra i detta avseende. Vi ska därför peka på några aspekter av kontraktens utformning med betydelse för hur budgivarna resonerar och i slutänden för beställarens kostnader. De två första avsnitten behandlar den form i vilken ersättningen betalas ut. Därefter beskrivs ett för entreprenadbranschen specifikt sätt att hantera upphandlingar där kvaliteten är omöjlig eller i alla fall svår att hantera. Avslutningsvis diskuteras förekomsten av nollbud i vissa typer av upphandlingar.

Fast pris eller löpande räkning?

Det finns två extremmodeller för att betala ut en ersättning till en uppdragstagare. Fastprisavtal innebär att vinnarens ersättning är given och oberoende av vad som händer under genomförandet av uppdraget eller leveransen. Ersättning på löpande räkning innebär i stället att utföraren får betalt för faktiska, realiserade kostnader.

Med ett *fastprisavtal* har leverantören sig

I USA har man gett upphandlande myndigheter större möjligheter att ta hänsyn till kvalitetsaspekter på ett icke-formellt sätt.

6. Bergman, Lundberg och Spagnolo (2012).

själv att skylla om det kostar mer att leverera än vad man får i ersättning. Ett sådant kontrakt innebär också att leverantören ges anledning att genomföra uppdraget till lägsta tänkbara kostnad. Varje effektivisering ökar leverantörens överskott och incitamenten att minimera kostnaderna blir därmed de starkast tänkbara. Men fastpriskontrakt har åtminstone tre nackdelar.

1. Högre bud på grund av budgivarens riskgardering

Om leverantörerna inte tycker om risk kommer de att behöva gardera sig för obehagliga överraskningar genom att i sitt bud lägga in ett utrymme för att kunna hantera detta: man begär – allt annat lika – en högre ersättning än om risken vore lägre. En cateringfirma som ska tillhandahålla en sommarfest utomhus för ett företagsräkning bör lämna ett bud som innebär att man får tillräckligt mycket betalt för att kunna hyra in ett partytält om vädret skulle bli dåligt samtidigt som tältet inte behövs vid bra väder.

2. Högre bud på grund av köparens informationsunderläge

Köparen kan också ha ett informationsunderläge gentemot leverantören. Den vinnande budgivaren kommer därför normalt att ta ett pris som inte bara precis täcker kostnaderna, utan som ger så stor ersättning som möjligt för uppdraget. Ju sämre köparens kunskap är om de faktiska kostnadsförhållandena, och ju svagare konkurrenstrycket är, desto högre kan priset bli. I vissa fall kan det då vara bättre att låta leverantören arbeta på löpande räkning eller att genomföra uppdraget i egen regi.

3. Besvärligt att göra anpassningar i efterhand

Fastpriskontrakt skapar ett motsatsförhållande mellan parterna som blir särskilt besvärligt när anpassningar måste ske i efterhand. I bygg- och anläggningsbranschen talar man om ÄTA, det vill säga Ändringar, Tillägg och Avdrag. Sådana förändringar i uppdraget kan bli kostsamma vid fastprisavtal eftersom beställaren då förhandlar med en temporär monopolist.

Ersättningar på löpande räkning har omvända konsekvenser. Utföraren har ingen anledning att jobba hårdare än nödvändigt eftersom man får betalt för det arbete som utförs. Löpande räkning innebär också att beställaren står för alla oväntade kostnader, det vill säga utföraren tar inte några risker. För att säkerställa att utföraren inte ”slöar” eller utför fler arbetsuppgifter än vad som är nödvändigt måste beställaren arbeta mycket nära utföraren när uppdraget genomförs. Man arbetar med ”öppna böcker”. Samtidigt slipper man betala för risk och för sitt informationsunderläge och det blir lättare att omförhandla ingångna avtal.

Ett exempel på ett uppdrag på löpande räkning är då man i Kalifornien skulle bygga ett museum i ett svårtillgängligt bergsområde där det också fanns risk för jordbävningar och där man var osäker om vilka normer som skulle styra utformningen av anläggningen. Eftersom det var svårt att från början skriva ett avtal som täckte alla eventualiteter valde man löpande räkning. På så sätt kunde korrigeringar av planerna göras i direkt samband med att ett problem uppstod i stället för att man skulle gå tillbaka till förhandlingsbordet för att komma överens om hur problemet skulle hanteras och vilken part som skulle stå för merkostnaderna.

Fastpriskontraktets goda incitamentsegenskaper gör det till en vanlig ersättningsmodell som också passar väl in i upphandlingsreglerna. I Sverige är det mindre vanligt med upphandlingar som resulterar i ersättningar på löpande räkning. Dessutom är det svårare att upphandla kontrakt på löpande räkning eftersom det är besvärligt att bedöma vilken slutkostnaden skulle bli med olika vinnande budgivare.

Olika former av incitamentsavtal

Mellan fast pris och löpande räkning finns ett antal blandformer. Det som av ekonomer kallas *incitamentsavtal* innebär att ersättningen till utföraren utgår från ett riktvärde. Kostnadsbesparingar och -överskridanden i förhållande till detta värde delas mellan parterna enligt någon formel, exempelvis 50/50. En sådan ersättningsmodell har egenskaper som balanserar för- och nackdelarna hos extremformerna. Exempelvis ges utföraren anledning

Ersättning på löpande räkning kan passa bra i vissa situationer ...

... men fastpris-kontraktets goda incitamentsegenskaper gör den modellen vanligare.



att hålla nere kostnaderna för genomförandet, eftersom man får behålla delar av en besparing: i exemplet hälften. Samtidigt behöver utföraren inte bära hela kostnaden för oväntade problem som dyker upp under genomförandet.

Det finns åtminstone ett dokumenterat svenskt exempel på ett avtal som utformats på detta sätt. Projektet avsåg byggnation av en tunnel och den vinnande budgivaren hade angivit den beräknade kostnaden till 51 miljoner kronor. Om den sammanlagda kostnaden skulle bli mindre än 51 miljoner kronor skulle utföraren få behålla 40 procent av besparingen som en bonus; om kostnaden i stället skulle överstiga riktpriiset måste entreprenören själv stå för 30 procent av merkostnaden. Incitamentsavtalet minskar inte osäkerheten i sig, men det begränsar konsekvenserna för utföraren.

Det finns också andra exempel på incitament i form av bonus eller viten som kan kopplas till den grundläggande ersättning som utgår för ett uppdrag. Det är till exempel möjligt att ge en premie för varje dag tidigare än planerat som ett projekt färdigställs om det är angeläget att hålla en fastställd tidpunkt. Ett exempel på utformning av denna typ av premie är så kallad *lane rental*.

Exempel 4. Lane rental: När en existerande väg ska kompletteras med ett nytt körfält kan det vara nödvändigt att tidvis stänga av en del av vägen, något som stör trafiken. I förfrågningsunderlaget kan man då infoga en kostnad för att "hyra" den existerande vägen. En sådan hyra kan sägas representera en störningskostnad för trafikanterna. Anta till exempel att utföraren måste betala 75 000 kronor för varje dag trafiken störs. Denna "hyra" blir då en del av den kostnad som ligger till grund för budet. Därmed ges budgivarna anledning att söka efter tekniska lösningar som begränsar störningarna eftersom detta kan innebära en konkurrensfördel. För den utförare som vunnit upphandlingen skulle också varje ytterligare minskning av störningarna jämfört med budet innebära en vinstförbättring.

Avtal med styckpriser är vanligt inom byggbranschen.

Också andra kvalitetsdimensioner kan hanteras via särskilda incitament. En busstidtabell kan vara utformad av beställaren för att tillgodose resenärernas behov av att komma till och från

jobbet på ett tillfredsställande sätt. Om utföraren använder bussar som ofta går sönder eller inte har tillgång till reservförare, kommer resenärerna att drabbas. Genom att regelmässigt mäta de förseningar som uppstår och genom att reducera ersättningen i förhållande till antalet förseningsminuter, kan operatören ges incitament att hålla tidtabellen.

Kontrakt med styckpriser

Upphandlingar av kontorsmateriel eller andra standardprodukter kan genomföras genom att köparen specificerar hur många pennor, linjaler, saxar och så vidare man är intresserad av att köpa under en viss tidsrymd. Buden innebär då av att varje leverantör anger ett pris per produkt. Leverantören med den lägsta kostnaden när pris och kvantitet har multiplicerats och räknats samman vinner upphandlingen. På likartat sätt upphandlas ofta avancerade konsulttjänster, det vill säga buden avser den ersättning konsulten vill ha per timme för uppdrag som är specificerade i beräknat antal arbetstimmar.

Jämfört med fastprisavtal innebär ett avtal med styckpriser att man separerar ansvaret för osäkerheten om pris respektive kvantitet. Utförarens ansvar begränsas till att det styckpris som anges i budet måste vara tillräckligt för att täcka produktionskostnaderna medan det är beställaren som har ansvar för att bedömningen av kvantitet är korrekt. Riskfördelningen mellan parterna förändras därmed.

Inom byggbranschen har denna typ av avtal många år på nacken. Fastigheter byggs normalt av en entreprenör på uppdrag av en beställare, den blivande fastighetsägaren.⁷ Inom ramen för en partssammansatt organisation, Byggandets Kontraktskommitté, formuleras normer för utformningen av dessa avtal. Den vanligaste avtalsformen går numera under beteckningen utförandeentreprenad (tidigare generalentreprenad). Denna avtalsform innebär att beställaren *inte* köper en fastighet med fastställda egenskaper. I stället beskrivs i förfrågningsunderlaget ett antal arbetsmoment som ska utföras och

⁷ Somliga företag förenar dessa roller, det vill säga den blivande fastighetsägaren bygger i egen regi. Detta förändrar inte den principfråga som beskrivs här.

budet baseras på styckpriser för varje arbetsmoment. När arbetsuppgifterna har genomförts är fastigheten färdig enligt beskrivning.⁸

Också vägar och järnvägar upphandlas med samma modell. I avtal med Trafikverket specificeras antal kubikmeter jord och det antal stora stenar som ska flyttas och hur mycket grus och asfalt som ska fyllas på respektive läggas ut för att få en färdig väg. Budet består alltså av styckpriser per prestation och beställaren köper den input som behövs, inte den färdiga anläggningen.

En fördel med detta förfarande har vi redan varit inne på: beställaren kan vara säker på att få en väg eller bana med exakt de egenskaper man vill att den ska ha. Det finns normalt en osäkerhet om exakt hur stora mängder som faktiskt blir nödvändiga för att genomföra uppdraget. Normen i branschen innebär emellertid att man kan utgå från det lämnade budet inom ramen för en mängdsvikelse på +/- 25 procent för varje enskild arbetsuppgift.

Om man återknyter till diskussionen om icke verifierbar kvalitet blir det också uppenbart att utförandeentreprenaden kan begränsa risken för att i framtiden råka ut för höga underhållskostnader. När rälerorna lagts eller vägen står färdig att tas i bruk kan allt se bra ut. Men en vacker yta garanterar inte en lång hållbarhet och låga underhållskostnader. I stället för att köpa färdig bana eller väg mellan A och B med svärmätbar kvalitet köper beställaren de arbetsmoment man tror kommer att resultera i en produkt med god kvalitet. Under årens lopp har det således utvecklats normer som garanterar utföraren en rimlig ersättning för det arbete som utförs samtidigt som beställaren får kontroll över den färdiga anläggningens kvalitet som inte på förhand kan verifieras.

Men entreprenadformen är inte enbart av godo. I synnerhet är det uppenbart att man med detta förfarande lägger ansvaret för att definiera ”den goda lösningen” hos beställaren. Myndigheten har därmed ansvaret för nytänkande och för att söka efter nya lösningar

allt eftersom vissa insatsvaror i produktionen stiger i pris medan andra blir billigare. Utförandeentreprenaden gör det också svårt eller i alla fall kostsamt att genomföra mera omfattande anpassningar av genomförandet till den situation som visar sig föreligga på byggsplatsen. Vi nöjer oss med att här konstatera att det pågår försök med alternativa entreprenadformer för att ta sig an denna utmaning, det vill säga att på andra sätt hantera behovet av kvalitetsbevakning hos de anläggningar som byggs.

Exempel 5. Budkostnad och slutkostnad: Kostnadsöverdrag är vanliga vid bygg- och anläggningsarbeten, men det som i förstone framstår som ett överdrag måste inte vara så. För att illustrera detta kan man utgå från att kostnaden för ett huvudprojekt är 200 (miljoner kronor). Efter att avtalet upphandlats inser beställaren att en tilläggsbeställning skulle öka samhällsnyttan med 100. Den som har kontraktet kan genomföra uppdraget till en kostnad om 50. Men om all förhandlingsmakt skulle ligga hos säljaren kan denne kräva 100 i ersättning och därför göra en säker vinst på 50 till följd av tilläggsbeställningen. Sammanlagt kostar projektet 300, det vill säga det uppstår ett kostnadsöverdrag med 100 och en ”övertinst” på 50.

En annan situation är för handen om alla budgivare redan från början förstår att beställaren kommer att vilja göra en tilläggsbeställning där det kan finnas goda möjligheter att tjäna pengar. Om konkurrensen är god kan då budet på huvudprojektet pressas ner mot cirka 150 eftersom man förväntar sig en vinst på tilläggsbeställningen. I förhållande till det initiala budet uppstår visserligen ett kostnadsöverdrag på 100, men i förhållande till faktisk kostnad finns inget överdrag.

Strategisk budgivning

Det finns gott om exempel på upphandlingar med extremt låga bud och det förekommer till och med att budgivare erbjudit noll-pris för delar av en upphandling baserad på styckpriser. En förklaring till ett sådant förfarande kan vara att en budgivare har låg (alternativ)kostnad för att leverera (vissa av) de tjänster som efterfrågas, exempelvis därför att man befinner sig i en konjunktursvacka. En annan tänkbar förklaring är att man vill komma in på en ny marknad

Utförandeentreprenaden lägger ansvaret för nytänkande på den upphandlande myndigheten.

8. I byggbranschen, men ännu inte i anläggningsbranschen (se nedan), används emellertid numera också så kallade totalentreprenader som innebär just att man köper en färdig fastighet till fast pris och överläter åt utföraren att själv välja formerna för att genomföra projektet.



Mycket låga bud kanske kan vara bra, men det är inte alltid som avtalad vara eller tjänst levereras.

och därför helt enkelt tar ett jobb där man vet att man kommer att förlora pengar på kort sikt, men där man tror sig kunna uppnå lönsamhet i det långa loppet. Vad som i förstone framstår som uppseendeväckande låga bud kan därför ges rimliga förklaringar och kan också vara till fördel för beställaren.

I andra situationer kan sådana låga priser vara mindre bra ur ett beställarperspektiv. En form av det som brukar betecknas *strategisk budgivning* inträffar om en budgivare har bättre kunskap om innebörden av det uppdrag som upphandlas än beställaren. Utföraren kan då utnyttja sitt informationsövertag för att öka sannolikheten att vinna upphandlingen eller för att förbättra sitt ekonomiska resultat.

Vi kan återknyta till en utförandeentreprenad där beställaren har uppgett att man behöver flytta en viss mängd grus och lägga ut en viss mängd beläggning. En utförare som har bättre platskänedom än beställaren kan tro sig veta att det i själva verket kommer att behövas mer grus men mindre beläggning. Genom att höja priset per enhet grus och sänka priset på beläggning är det möjligt att lägga exakt samma totala bud som med ”korrekta” priser, men om det blir som budgivaren tror kommer denna att tjäna mer.

Exempel 6. Strategisk prissättning: Anta att beställaren i förfrågningsunderlaget anger att det behövs 2 500 m³ grus och 2 000 m² beläggning för att genomföra ett uppdrag. Anta vidare att den vinnande budgivaren har kostnader på 100 kronor per m³ respektive m². Vid dessa priser utvärderas buden till $2\,500 \times 100 + 2\,000 \times 100 = 450\,000$ kronor.

En utförare förstår emellertid att det kommer att räcka med 2 000 m³ grus, men att det i stället kommer att behövas 2 500 m² beläggning. Med ett nollbud på grus blir det möjligt att lämna ett beläggningspris (strax under) 225 kronor per m², vilket ger en totalintäkt på $225 \times 2\,500 = 562\,500$ kronor vid de faktiska volymerna, men vilket utvärderas till $0 + 225 \times 2\,000 = 450\,000$ kronor. Om alla budgivare förstår att använda strategisk budgivning pressas beläggningspriset till 180 kronor och totalkostnaden sjunker tillbaka till 450 000 kronor.

Från ett samhällsekonomiskt perspektiv är strategisk prissättning av denna typ negativ om den används av endast en av budgivarna, eftersom totalkostnaden då kommer att stiga. Om däremot alla budgivare använder samma strategi kommer de att tvingas pressa de ”strategiska” priserna så mycket att slutsumman blir ungefär lika stor som den skulle ha blivit med ”korrekta” priser.

En annan situation där strategisk budgivning uppenbart leder till problem inträffar om den vinnande budgivaren levererar de dyra produkterna men inte de vars priser strategiskt pressats ned. Exempelvis kan man hävda att lågt prissatta konsulter i en ramupphandling är fullbelagda och att enbart konsulter med höga priser är tillgängliga. En leverantör av kontorsmaterial kan se till att de strategiskt prissatta produkterna aldrig eller sällan finns i lager och därmed försöka tvinga avtalsparten att köpa ersättningsprodukter till ett högre pris. I motsats till exempel 6 kommer hård konkurrens mellan leverantörerna inte att lösa problemen som följer av den här typen av strategier, eftersom de låga priserna aldrig kan utnyttjas.

En enkätundersökning har visat att osund strategisk budgivning främst förekommer i branscherna för kontorsmateriel, livsmedel och tekniska konsulter. Den vanligaste avarten är att budgivarna inte håller vad de lovar. Två av tre offentliga inköpare angav att detta enligt deras kännedom ”förekom”.⁹

Med tanke på att de inledningsvis beskrivna situationerna där strategiska bud är rimliga och också till fördel för beställaren är det svårt att tänka sig förbud. Däremot finns det skäl att överväga åtgärder som gör det möjligt att stävja avarterna. De upphandlande myndigheterna bör anstränga sig att ange volymer som bättre överensstämmer med de faktiska behoven. Vidare bör de i större utsträckning kräva att få ersättningsprodukter utan merkostnad eller, alternativt, ekonomisk kompensation när leverantören misslyckas att tillhandahålla en viss minsta garantivolum. Upphandlingsreglerna gör det också möjligt att kräva att leverantören kan visa att man kommer att genomföra en

9. Lundvall och Pedersen (2011).

leverans trots att ett bud framstår som onormalt lågt.¹⁰

Kunskaperna om upphandlingssystemet behöver förbättras

Offentliga upphandlingar har många år på nacken och trots att såväl Sverige som många andra OECD- och EU-länder upphandlar för mycket stora belopp är kunskaperna om hur upphandling fungerar i praktiken slående dåliga.

Med tanke på att upphandlingar förbrukar stora resurser är detta anmärkningsvärt. Det är än mer märkligt med tanke på de krav som offentlighetslagstiftningen ställer. Alla upphandlingar, liksom de avtal som sedermera tecknas mellan en myndighet och det företag som ska utföra en tjänst, ska diarieföras. När företaget skickar en faktura för genomfört uppdrag ska den ansvariga handläggaren attestera fakturan, det vill säga intyga att korrekt leverans skett. Våra erfarenheter pekar på att det i dag finns stora brister i diarieföringen av avtal och att somliga myndigheter inte ens känner till hur många avtal man tecknat. Avstämningen av kostnadsutfall mot avtal är onödigt svår och många gånger helt omöjlig att göra utan ett omfattande manuellt arbete med stora filer ur ekonomiredovisningssystemen.

Problemet med detta är inte i första hand att forskningen blir lidande. Problemet är i stället att kunskapen om kostnadseffektiviteten i upphandlad verksamhet är låg. Om olika delar av en organisation använder olika tillvägagångssätt för att skriva avtal, betala ut ersättning och så vidare, är i dag enda sättet att ta reda på vilka effekter detta fått att leta i handläggares pärmar och i rapporter som andra utredare eller forskare skrivit. Därmed förlorar man också möjligheten att dra slutsatser av tidigare erfarenheter.

Det finns inte utrymme att här spekulera i hur denna brist på engagemang i uppföljning kan förklaras. Vi nöjer oss med att konstatera

att bristen på väl grundad kunskap om hur vanliga olika typer av kontrakt är, om effekten av antalet budgivare för kostnadsutfallet, om hur vanligt det är med kostnadsöverskridanden och om sambandet mellan avtalsutformning, kostnad och kvalitet gör det svårt att fullt ut utnyttja de teoretiska insikter som finns om hur upphandlingar fungerar.

Upphandlingar framstår också som krångliga och osäkerheten om nyttan gör att konkurrensutsättning börjar ifrågasättas. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att marknader behöver tid på sig för att hitta de institutioner som på bästa sätt bidrar till samhällsnyttan. Med tanke på att omvandlingen från egen produktion till upphandling i konkurrens fortfarande är ny finns mycket att vinna på en vidareutveckling av formerna för upphandling av leveranser av offentliga tjänster.

De forskningsresultat som vår framställning baseras på härrör från två olika skolor som vuxit fram under de senaste 30 eller 40 åren.

Den ena teoribildningen utgår från att parterna i en avtalsrelation kan ha olika kunskap om de sakförhållanden som påverkar avtalsresultatet och kostnaderna för att genomföra projekt. Förståelsen av sådana informationsasymmetrier har bidragit till en bättre förståelse av de avtal som finns i bruk.

Den andra teoriansatsen lägger i stället tyngdpunkten på skillnader i kunskap om de kostnader i vid bemärkelse som är förenade med avtalskrivandet. Många avtal som avser komplexa tjänster inom vård, omsorg och infrastrukturbyggande handlar inte bara, och kanske inte ens främst, om att någon part är bättre informerad om vad det kan komma att kosta än någon annan. I själva verket kan framtiden innehålla samma osäkerhet för alla. Den huvudsakliga utmaningen är i dessa fall att utforma upphandlingar och avtal som minimerar transaktionskostnaderna för att tillhandahålla dessa tjänster.

Vi menar att båda dessa teoribildningar ger stora möjligheter att vidareutveckla upphandlingar och avtal för att bättre passa in på de nya situationer som uppstår då offentliga verksamheter konkurrensutsätts. Som genomgången visat är det svårt och ofta omöj-

Det finns stora brister i uppföljningen av upphandlingar, varför det är svårt att dra nytta av tidigare erfarenheter.

10. Observera att exempel 5, där vi jämförde budkostnad och slutkostnad, kan ses som ett extremt exempel på strategisk budgivning. I exemplet är det ÅTA som är underviktat – det finns inte ens med i budgivningen.



ligt att använda samma typ av upphandling med samma standardavtal för alla verksamheter. Upphandlingsproblem beror i stor utsträckning på en otillräcklig förståelse av den situation man har att hantera i upphandlingen snarare än på inneboende problem med att upphandla i stället för att genomföra verksamheten i egen regi.

Referenser

- Bergman, Mats (2008). "Offentlig upphandling och offentliga inköp". Uppdragsforskningsrapport, Konkurrensverket.
- Bergman, Mats och Sofia Lundberg (2009). "Att utvärdera anbud. Utvärderingsmodeller i teori och praktik". Uppdragsforskningsrapport 2009:10, Konkurrensverket.
- Bergman, Mats och Sofia Lundberg (2012). "Tender Evaluation and Award Methodologies in Public Procurement". Manuskript, Södertörns högskola och Umeå universitet.
- Bergman, Mats, Sofia Lundberg och Giancarlo Spagnolo (2012). "Public Procurement and Non-contractible Quality: Evidence from Elderly Care". Umeå Economic Studies nr 846.
- Bergman, Mats och Jan-Eric Nilsson (2011). "Hur genomförs upphandlingar i Sverige? Resultat från en stickprovsundersökning". Rapport till Upphandlingsutredningen.
- Konkurrensverket (2012). "Siffror och fakta om offentlig upphandling". Rapport 2012:3.
- Lunander, Anders och Arne Andersson (2004). "Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling. En inventering och analys av utvärderingsmodeller inom offentlig upphandling". Uppdragsforskningsrapport 2004:1, Konkurrensverket.
- Lundvall, Karl och Kristian Pedersen (2011). "Osund strategisk anbudsgivning i offentlig upphandling". Uppdragsforskningsrapport 2011:1, Konkurrensverket.
- Molander, Per (2009). "Regelverk och praxis i offentlig upphandling". Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:2.