
Swedish Summary / Svensk sammanfattning

OFFENTLIGA UPPHANDLINGAR UTGÖR i genomsnitt 15 procent av BNP i utvecklade ekonomier och andelen ökar. Att genomföra upphandlingar är en nyckelfunktion inom offentlig sektor, och hur väl man lyckas med upphandlingarna påverkar både kvaliteten och den mängd varor som det offentliga kan tillhandahålla. I Sverige har klagomålen om kostnadsöverskridanden och andra misslyckanden inom offentlig upphandling ökat under de senaste åren. Denna rapport syftar till att bidra till samhällsdebatten med kunskap om vad som enligt ekonomisk forskning är de mest troliga orsakerna till, och de mest effektiva åtgärderna mot, dessa misslyckanden. Ett huvudfokus i rapporten är kopplingen mellan upphandlingsresultat – det vill säga pris, kvalitet, kostnadsöverskridande, innovation – och den upphandlande myndighetens kompetens, något som belysts i aktuell forskning. Därefter ges konkreta rekommendationer om hur upphandlingskompetensen kan förbättras och upprätthållas i Sverige.

Offentlig upphandling är komplext, särskilt när det gäller stora infrastrukturprojekt. Förutom juridisk expertis så kräver *effektiv* upphandling relativt avancerad kunskap inom teknik, strategi och förhandling, ekonomi, finans och projektledning. Trots dess komplexitet betraktas offentlig upphandling i flera länder, inklusive Sverige, många gånger som en administrativ funktion som kan överlätas till administrativa och byråkratiska regler. Detta är ett vanligt men mycket kostsamt misstag. Akademisk forskning visar att samtidigt som lagen följs till punkt och pricka kan dåligt utförda upphandlingar kosta två procent av BNP årligen i termer av bortkastade skattepengar. Dåligt utförda upphandlingar kan dessutom resultera i betydligt lägre kvalitet i de varor och tjänster som tillhandahålls av det offentliga än vad som hade varit fallet om upphandlingarna genomförts på ett bättre sätt. Detta är potentiellt sett ett ännu större problem än de direkta kostnaderna eftersom

vissa av dessa varor och tjänster är avgörande för långsiktig ekonomisk tillväxt.

Inledningsvis diskuteras i rapporten några nyligen omdebatterade fall av påstådda misslyckanden inom offentlig upphandling i Sverige, som framför allt är relaterade till kostnadsöverskridanden. För att sätta dessa i perspektiv jämförs de med liknande fall i andra länder. Sedan görs en genomgång av såväl etablerad som ny forskning om kostnadsöverskridanden i stora infrastrukturprojekt, underleverans när det gäller kvalitet, avancerade lösningar såsom ryktesbaserade mekanismer samt vikten av upphandlingskompetens för utformning och implementering av dessa lösningar. Slutligen beskrivs de kompetensramverk som vissa länder har infört för att skapa och upprätthålla upphandlingskompetensen inom den offentliga förvaltningen. Avslutningsvis ges rekommendationer om de viktigaste målen som rapportförfattaren anser att den svenska regeringen bör fokusera på.

Slutsatser från fallstudier

De fall av kostnadsöverskridanden som undersökts i Sverige och utomlands antyder att:

- › Debatten om Nya Karolinska Solna (NKS), som föranledde denna rapport, kretsade framför allt kring kostnadsöverskridanden. Men tillgängliga data är bristfälliga, vilket gör det omöjligt att på ett adekvat sätt bedöma den nuvarande omfattningen av kostnadsöverskridande för detta projekt. Mot bakgrund av den lilla mängd information som finns, och jämfört med andra liknande fall, verkar emellertid den nuvarande omfattningen av kostnadsöverskridande inte ovanligt hög. Detta utesluter naturligtvis inte att priset kan ha varit för högt eller designen undermålig, som vissa observatörer har hävdad, eller att kostnadsöverskridandet kan öka i framtiden på grund av höga anpassningskostnader.
- › Den upphandlingsprocess som följdes för NKS var ganska förvirrad och oprofessionell, då konsultföretag (kända för att ha egna agendor) användes på ett oförsiktigt sätt. Men processen illustrerar också en tydlig brist på kompetens från den offentliga sidan, vilket är mycket problematiskt för offentlig-privat samverkan (OPS). OPS är ett upphandlingsverktyg som är välkänt för att kräva högkvalificerade, ofta statliga, tekniska enheter för att vara effektivt, framför allt givet att konkurrensen om dessa projekt typiskt sett är låg. Arlanda Express, ett tidigare svenskt OPS-projekt som hanterades av ett mycket skickligt team på den offentliga sidan, genererade inte stora tids- eller kostnadsöverskridanden och följdes inte heller av betydande kritik i media.
- › Andra aktuella och omdiskuterade exempel på upphandlingsbrister i Sverige indikerar att underleverans av kvalitet

kan vara ett lika stort problem som kostnadsöverskridanden. Detta problem kan också knytas till brist på upphandlingskompetens när det gäller anbudsdesign och management.

Slutsatser från forskningsgenomgång

Litteraturen om kostnadsöverskridanden och andra former av omförhandling visar bland annat att:

- › Metoder för hur man ska beräkna kostnadsöverskridanden skiljer sig kraftigt åt och vissa kontraktstyper är så ofullständiga och flexibla till sin natur att även om data och etablerade beräkningsmetoder skulle finnas tillgängliga kvarstår problematiken kring mätning av kostnadsöverskridanden.
- › Ekonomisk teori gör tydligt att det kan finnas många skäl att omförhandla ett kontrakt. Vissa kan vara bra i bemärkelsen att de är effektivitetshöjande, till exempel om en omförhandling utlösts av svårförutsägbara händelser. Andra kan i stället leda till stor ineffektivitet. För att möjliggöra en meningsfull debatt om kostnadsöverskridanden är det därför helt väsentligt att skilja på »bra« och »dåliga« omförhandlingar, även om det kan vara utmanande.
- › I de flesta dokumenterade fallen bedöms kostnadsöverskridanden som »dåliga«. Det gäller i synnerhet om de orsakas av att en leverantör lägger ett (orimligt) lågt bud med förväntan om att det kommer att vara möjligt att bilateralt förhandla upp priset efter att kontraktet är vunnit.
- › »Dåliga« kostnadsöverskridanden är vanligtvis kopplade till en oförmåga hos offentliga köpare att utforma poängregler och relaterade kontraktsbestämmelser för att skydda sig mot opportunistiskt låga bud.

Att mäta leverantörers tidigare prestationer är ett sätt att undvika kostnadsöverskridanden. Företag med en historia av att inte slutföra projekt inom ramen för det avtalade priset kan då på ett enklare sätt uteslutas från framtida projekt. Ny forskning om dessa mekanismer belyser att:

- › Problem med kvaliteten som levereras, som sällan mäts, och säkerhetsaspekter på entreprenörernas arbetsplatser kan vara av ännu större betydelse än kostnadsöverskridanden.
- › Kompetent utformade ryktesmekanismer, baserade på effektivt insamlad och strukturerad prestationsdata från tidigare projekt, förbättrar upphandlad kvalitet och säkerhet på arbetsplatser utan att öka upphandlingspriset. Samma metod skulle därför även kunna vara effektiv mot kostnadsöverskridanden.
- › Om dessa ryktesmekanismer är dåligt utformade eller hanteras felaktigt kan de utesluta små eller nya företag från marknaderna för offentlig upphandling. När de däremot är

kompetent utformade kan de i stället både förbättra prestationen och öka inträdet av små och nya företag.

Den akademiska litteraturen om inköparens kompetens inom offentlig upphandling är fortfarande i sin linda, men den har redan gett viktiga resultat. Nya studier som använder amerikanska, italienska och ryska data har funnit kausala samband som visar att:

- › Förbättrad kompetens och minskad byråkrati vid offentlig upphandling kan öka dess effektivitet och årligen spara upp till två procent av BNP, tack vare lägre priser på standardiserade varor.
- › Både den enskilda upphandlaren och inköpsorganisationen spelar stor roll, cirka 40 procent av variationen i kvalitetsjusterade priser på standardiserade varor avgörs av organisation och inköpare tillsammans. Enskilda upphandlare kan i sin tur tillskrivas ungefär hälften av den variationen medan inköpsorganisationen kan tillskrivas den andra hälften.
- › För komplexa tjänster och arbeten leder kompetensförbättring med en standardavvikelse till att antalet förseningar minskar med 23 procent, kostnadsöverskridanden minskar med 29 procent och antalet omförhandlingar halveras.

Utforma ett kompetensramverk

Sammantaget visar de forskningsresultat som presenteras i rapporten att kompetens i dess många former är avgörande för effektiv offentlig upphandling. Detta gäller oavsett om det är förmågan att förstå betydelsen av bra data och hur den kan användas på lämpligt sätt, redogöra för *optimism bias* i kostnadsberäkningar för att undvika kostnadsöverskridande eller förmågan att använda ryktesmekanismer för att undvika att välja undermåliga leverantörer. OECD och EU har sedan 2015 publicerat rapporter och rekommendationer om vikten av att öka kompetensen inom offentlig upphandling. Dessa rekommendationer får stöd av de forskningsresultat som framkommit de senaste åren och som beskrivs i rapporten. Erfarenheterna från länder som USA och Storbritannien, och några nya initiativ i Italien, indikerar att det krävs ett enhetligt ramverk för att förbättra upphandlingskompetensen, vilket omfattar att:

- › Skapa utbildningscenter och utbildningsprogram på mastersnivå, där avancerad upphandlingskompetens kan erhållas.
- › Ackreditera innehållet och kvaliteten i dessa program. Det skulle göra det möjligt för offentliga förvaltningar att vara säkra på vilken kompetens nuvarande och blivande anställda har tillägnat sig.
- › Ge incitament till studenter och tjänstemän att gå dessa

program, i form av karriärutveckling och högre löner. Denna typ av incitament är också nödvändiga för att behålla behöriga upphandlare i den offentliga sektorn – upphandlingskompetenser är även mycket efterfrågade i den privata sektorn.

- › Samla in och dokumentera data om alla aspekter av offentliga upphandlingar på ett rigoröst sätt. Utan data är det omöjligt att mäta upphandlingsprestation och därför även omöjligt att belöna bra och kompetent upphandling – och undvika att belöna undermålig upphandling.

Rekommendationer för Sverige

För Sveriges del finns det mycket att vinna på ökad kompetens inom offentlig upphandling, vilket många tidigare nationella rapporter redan har betonat. Sverige verkar för närvarande sakna alla delar som ingår i ett framgångsrikt ramverk för upphandling: avancerade utbildningsprogram, certifiering av färdigheter i offentlig upphandling, den data som är nödvändig för att utvärdera kompetenta och effektiva upphandlingar (på organisatorisk och individuell nivå) samt incitamentsstrukturer baserade på sådana utvärderingar.

Rapportförfattarens rekommendationer är därför att Sverige, för att begränsa slöseri med skattebetalarnas pengar och förbättra kvaliteten på offentliga varor och infrastruktur, snarast bör införa åtgärder som leder till:

1. Skapandet av mastersprogram (eller motsvarande) i upphandlingshantering som inkluderar specifika inslag om offentlig upphandling. I länder som USA finns det gott om mastersprogram som är dedikerade till de strategiska, ekonomiska och förvaltningsrelaterade aspekterna av offentlig upphandling utöver det rent juridiska. Sverige har inga jämförbara utbildningar. Mot bakgrund av detta bör Sverige överväga samordning mellan offentliga köpare, forskare, akademiska institutioner och relevanta myndigheter, till exempel Upphandlingsmyndigheten, för att utveckla en grundläggande läroplan för ett mastersprogram i offentlig upphandling. Till exempel bör institutioner som Stockholms universitet och Kungliga Tekniska högskolan (KTH) ha tvärvetenskapliga resurser för att sätta ihop ett mastersprogram av hög kvalitet. KTH kan vara särskilt lämpligt, eftersom de för närvarande har en kurs i hantering av leverantörskedjor som täcker flera viktiga delar såsom val och utvärdering av leverantörer, resultatåtgärder, e-inköp och leverantörskedjerelaterade kontrakt. Vidare ligger ett av Statens väg- och transportforskningsinstituts (VTI) kontor på KTH:s campus. Att använda kurser som redan ges för upphandling inom privat sektor kan också vara en bra utgångspunkt.

2. Ackreditering av dessa mastersprogram av en lämplig institution så att certifierade examina erkänns av arbetsgivare vid både anställning och befordran. Många länder, inklusive USA, har certifieringsstrukturer för offentliga upphandlare. För att bli certifierade måste offentliga upphandlare slutföra ackrediterade program. När de får mer erfarenhet kan de ansöka om certifiering på högre nivå. Sverige har ingen jämförbar certifieringsstruktur för offentliga upphandlare. Därför bör Sverige överväga att ge mandat till en lämplig institution (till exempel Upphandlingsmyndigheten) att ackreditera mastersprogram i offentlig upphandling.
3. Tydliga karriärvägar (till exempel snabbare befordran, högre löner) för studenter och tjänstemän som utför specialiserade studier i offentlig upphandling. Att ha en certifierad examen i avancerad offentlig upphandling bör vara en betydande fördel när personer söker jobb inom offentlig upphandling. I Storbritannien och USA är de som saknar lämplig certifiering inte berättigade till mer krävande positioner inom offentlig upphandling.
4. Förbättrade data och transparens. I slående kontrast till de detaljerade registeruppgifter som finns om privatpersoner har Sverige mycket bristfälliga uppgifter om offentlig upphandling, både på efterfråge- och utbudssidan, även om detta kan förändras i och med antagandet av lagstiftningsförslaget om att förbättra upphandlingsstatistiken (Prop. 2018/19:142). Adekvata data är avgörande för att förbättra effektiviteten i offentlig upphandling av flera skäl. För det första, för att förstå hur allvarliga problem som till exempel kostnadsöverskridanden är, måste uppgifter om projektets ursprungliga och slutliga pris vara tillgängliga. För det andra, för att använda verktyg som ryktesmekanismer, måste data om leverantörernas prestanda samlas in efterhand. För det tredje är det nödvändigt att mäta prestationen bland offentliga upphandlare för att belöna kompetenta och effektiva upphandlare och inte minst för att undvika att belöna ineffektiva upphandlare.

Data och kompetens är därför förutsättningar för att kunna använda många av de verktyg som behövs för att förbättra effektiviteten i offentlig upphandling. Om mängden upphandlingar och upphandlingarnas komplexitet fortsätter att öka, samtidigt som inga investeringar görs i förbättrad kompetens, kommer alla problem som diskuteras i denna rapport att förvärras.