

Konjunkturrådets
rapport 2022:
*Offentlig upphandling
– i gränslandet mellan
ekonomi och juridik*

*Sofia Lundberg
Malin Arve
Mats A Bergman
Lars Henriksson*

Konjunkturrådets rapport 2022

Konjunkturrådets
rapport 2022:
*Offentlig upphandling
– i gränslandet mellan
ekonomi och juridik*

*Sofia Lundberg
Malin Arve
Mats A Bergman
Lars Henriksson*

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS är en oberoende ideell förening grundad 1948, vars mål är att vara Sveriges ledande mötesplats för saklig samhällsdebatt och en viktig kunskapskälla för beslutsfattare. SNS sammanför företrädare för näringsliv, förvaltning, akademi och politik. Denna brobyggande roll främjas av att SNS som organisation inte tar ställning i policyfrågor. Verksamheten består av forskning, möten och utbildning om centrala samhällsfrågor. Medlemskretsen utgörs av företag, myndigheter och organisationer.

Konjunkturrådets rapport 2022:
Offentlig upphandling – i gränslandet
mellan ekonomi och juridik
Sofia Lundberg, Malin Arve,
Mats A Bergman, Lars Henriksson
© 2022 Författarna och SNS Förlag
Tryck: Rapid-Tryck AB, Norsborg, 2022
ISBN 978-91-88637-73-4

INNEHÅLL

UTGIVARENS FÖRORD	7
SAMMANFATTNING	9
I. INLEDNING	17
2. OFFENTLIG UPPHANDLING – REGLERING OCH EFFEKTIVITET	21
3. OFFENTLIG UPPHANDLING I SVERIGE I SIFFROR	32
4. FÖRBEREDELSE	41
5. GENOMFÖRANDE	80
6. REALISERING	120
7. DISKUSSION OCH SLUTSATSER	150
REFERENSER	155
APPENDIX	169

Utgivarens förord

I KONJUNKTURRÅDETS RAPPORT 2022 frågar sig författarna varför offentligt upphandlade leveranser kan bli dyrare än beräknat, vara av sämre och lägre kvalitet än önskat och varför myndigheter upphandlar sådant som inte borde upphandlas men låter bli att upphandla sådant som borde upphandlas. Och varför kan upphandlingar upplevas som krångliga?

Författarna framhåller i sin analys betydelsen av osäkerhet i form av ofullständig och asymmetrisk information i hur den offentliga upphandlingen fungerar. De går igenom upphandlingens tre faser: förberedelse, genomförande och realisering. Varje beskriven fas avslutas med konkreta medskick till praktiker och reglerare.

Det är SNS förhoppning att rapportens nationalekonomiska perspektiv, som samtidigt beaktar juridikens betydelse, ska leda till ökade insikter i hur offentlig upphandling fungerar och borde kunna fungera. Vi ser framför oss att forskarnas analys och förslag kan bidra till en bred och konstruktiv diskussion om hur politiska beslutsfattare, upphandlare, leverantörer och andra aktörer kan utveckla den offentliga upphandlingen.

Sofia Lundberg, professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan, Umeå universitet, har som ordförande lett arbetet i SNS Konjunkturråd 2022. Övriga ledamöter i rådet är *Malin Arve*, docent i nationalekonomi vid Norwegian School of Economics, Bergen, *Mats A Bergman*, professor i nationalekonomi vid Södertörns högskola, och *Lars Henriksson*, professor i juridik vid Handelshögskolan i Stockholm.

För analys, slutsatser och förslag svarar rapportens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag är att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Fredrik Andersson, professor i nationalekonomi vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet, har vid ett seminarium granskat ett utkast till rapport.

Andreas Doherty och *Annika Töyrä*, Upphandlingsmyndigheten, har hjälpt till med data. *Karin Peedu*, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har bistått med att få till stånd en enkät med upphandlare. *Roger Granberg* och *Tommy Ghose Dostidar*, Trafikverket, har förklarat hur systemet UppLev fungerar. *Katie Andersson*, *Carin Falk*, *Stefan Gudasic* och *Stefan Perdahl*, Region Stockholm, har bidragit med information kring den exempelupphandling som analyseras i rapporten. Enkäten till ett upphandlingsnätverk inom SKR har besvarats av 18 av dess medlemmar.

Två rundabordsamtal har hållits med personer verksamma inom olika delar av området offentlig upphandling: *Ann Eva Askensten*, Region Stockholm, *Anders Asplund*, Upphandlingsmyndigheten, *Carina Dahllöf*, Silf Competence, *Roger Granberg*, Trafikverket, *Stefan Gudasic*, Region Stockholm, *Ellen Hausel Heldahl*, Svenskt Näringsliv, *Eva-Maj Mühlenbock*, Cirio Advokatbyrå, *Sebastian Nordgren*, Nacka kommun, *Karin Peedu*, SKR, *Niclas Sandberg*, Structor, *Roland Sjögren*, Lycksele kommun, och *Johan Svedberg*, Procbid.

Karin Jonnergård, professor i företagsekonomi vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, är SNS vetenskapliga råds representant i projektet och har följt arbetet från början.

Till alla uppräknade framför författarna och SNS ett stort tack.

SNS tackar också Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse för finansiellt stöd.

Stockholm i januari 2022

MIA HORN AF RANTZIEN

vd SNS

Sammanfattning

DEN OFFENTLIGA UPPHANDLINGEN omsätter betydande belopp och leveranserna är centrala för samhällsviktiga funktioner inom exempelvis vård och omsorg. Den senast publicerade statistiken om offentlig upphandling visar att värdet av upphandlingarna år 2018 uppgick till drygt 780 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 18,3 procent av BNP. De stora värden som omsätts gör upphandlande myndigheter till betydande köpare på många marknader med möjlighet att påverka leverantörssidan. Det betyder också att hur upphandlingar organiseras och genomförs inte bara har inverkan på mottagarna av den offentliga sektorns tjänster utan även kan ha stor påverkan på verksamheten i många företag och i vissa fall vara av avgörande betydelse för deras existens.

I den här rapporten analyseras den offentliga upphandlingens utmaningar från ett nationalekonomiskt perspektiv samtidigt som det regelverk som omger densamma berörs. Vi ställer frågorna varför upphandlade leveranser kan bli dyrare än beräknat eller vara av sämre och lägre kvalitet än önskat, varför myndigheter inte upphandlar sådant som borde upphandlas men upphandlar sådant som inte borde upphandlas och till sist varför upphandling kan upplevas som krångligt. Det enkla svaret på frågorna är att det har att göra med osäkerhet, eller mer precist, ofullständig och asymmetrisk information och hur detta hanteras i upphandlingens tre faser: förberedelse, genomförande och realisering. Osäkerhet i vad som faktiskt efterfrågas, produktionsförhållanden och leveranser är helt naturligt. Man får nog räkna med att okända markförhållanden, väder eller andra svårförutsedda händelser påverkar både kvalitet och kostnader. Det ter sig också förståeligt att leverantörer vet mer om sin verksamhet än upphandlarsidan gör och att olika leverantörer vet olika mycket om det som upphandlas.

Mer fundamentalt innebär asymmetrisk information att det

är svårt att utvärdera anbud så att rätt företag vinner och svårt att skriva kontrakt så att leveransen faktiskt blir så bra som det vinnande anbudet förespeglar. Leverantörer kan känna sig tvingade att ta genvägar för att vinna och upphandlarsidan kan känna sig tvingad att ge kontraktet till »fel« företag. För att förebygga eller mildra graden av osäkerhet och hur konsekvenserna av den hanteras med målet att nå bästa värde för pengarna behöver både praktik och regelverk förbättras.

Allt måste inte upphandlas

Det skulle vara förenat med mycket stora kostnader för den offentliga sektorn att själv producera allt som den behöver för att fullgöra sina uppdrag. Därför är det svårt att invända mot att myndigheter köper in standardiserade produkter som kontorsmateriel, livsmedel och IT-hårdvara med mera. Men det är inte givet att det som ligger utanför kärnkompetensen helst ska upphandlas. En princip är att när transaktionskostnaderna som följer med att köpa in en vara eller tjänst är alltför höga och när samordningsvinster som finns att vinna på marknaden är måttliga, är det trots allt bättre att utföra dessa produktionsmoment inom organisationen.

För- och nackdelar med samordnade upphandlingar

Det är rimligt att utgå från att små och medelstora kommuner arbetar under helt andra resursmässiga förutsättningar än stora kommuner och regioner. Ett sätt att hantera att resurserna inte räcker till är att gå samman och upphandla gemensamt. Samordningsvinsterna av att agera som en enda och potentiellt stark köpare kommer dock till priset av att anslutna myndigheter måste enas om en kravspecifikation och om allt annat som anges i upphandlingsdokumenten. Detta kan innebära en indirekt kostnad i form av sämre matchning mot den enskilda myndighetens behov. När varje enskilt avrop är litet och när produkterna är homogena (lika) blir transaktionskostnaderna låga vid ett samordnat ramavtal med rangordning för avrop. När produkterna är differentierade (olika) och varje avrop motsvarar ett högt värde, överväger fördelarna med att genomföra separata upphandlingar. Vid långtgående samordning av offentlig upphandling kan en möjlig konsekvens bli att ett fåtal företag har kapacitet att leverera, samt att marknadens struktur på sikt kan påverkas negativt så att antalet företag – och därmed antalet budgivare i framtida upphandlingar – minskar.

Upphandlingens utformning spelar roll

Trots att regelverket är relativt detaljerat lämnar det ett betydande strategiskt utrymme för de upphandlande myndigheterna vid själva genomförandet av upphandlingen. Uppdelning i delkontrakt, uppdelning i flera upphandlingar, avtalsform, utvärderingsgrund, utvärderingsmodell, användning av reservationspris, krav och kriterier, hantering av gemensamma anbud och underleverantörer är exempel på områden där lagstiftningen anger ramar men inte detaljstyr upphandlingen. Detta är också faktorer som kan ha betydelse för vem eller vilka som deltar i upphandlingen och vilka anbud som ges och senare antas. Vilken anbudsgivare som vinner kan i sin tur ha stor betydelse för kvaliteten. Ett seriöst företag kommer att anstränga sig för att leverera en bra produkt, medan en oseriös vinnare kan sakna både förmåga och intresse av att tillhandahålla kvalitet.

Vilken kvalitet som till slut levereras kommer också i hög grad att vara beroende av kontraktsvillkor och uppföljningsrutiner. Från ett ekonomiskt perspektiv bör det finnas en koppling mellan den utvärderingsmodell, de krav och kriterier som legat till grund för valet av leverantör och kontraktsvillkoren. Exempel från praktiken visar att så inte alltid är fallet, och det finns exempel på att upphandlingen från genomförande till realisering övergår till att bli leverans på löpande räkning.

Befintlig forskning och beprövad praxis visar också på strategiska möjligheter som inte tillämpas i offentlig upphandling i Sverige. En sådan är att basera kontraktstilldelning på tidigare leveranser, vilket vi återkommer till. Två andra strategiska verktyg som kan användas för att öka incitamenten att delta för företag som annars skulle ha svårt att konkurrera om kontrakt är (1) program för att gynna vissa typer av företag, så kallad positiv särbehandling (*bid preference programs*) och (2) reservation av kontrakt (*set-asides*). Det sistnämnda kan till exempel innebära att vissa delkontrakt reserveras för företag som tidigare inte innehaft kontrakt. För att gynna företag av en viss storlek är ett annat alternativ att den upphandlande myndigheten sätter en gräns för hur många delkontrakt som kan tilldelas en och samma anbudsgivare. Ett annat skäl till att dela upp en upphandling i mer än ett kontrakt är att det gör det möjligt att tillämpa kombinationsanbud, vilket under vissa omständigheter kan vara fördelaktigt för upphandlarsidan.

Särskilda hänsyn vid upphandlingar – mål och möjlighet till uppföljning

På senare tid har sysselsättningskrav och tillgänglighet lyfts fram som särskilda hänsyn i offentlig upphandling. Sedan tidigare finns uttalade ambitioner vad gäller små och medelstora företag, miljö, sociala hänsyn och innovationer. Vid en avvägning kring vilka hänsyn man vill ta finns det en rad faktorer att beakta beroende på om vi utgår från ett verksamhetsmässigt perspektiv eller ser upphandlingen som ett politiskt styrmedel och bedömer dess samhällsekonomiska effektivitet. I det senare fallet handlar det om att korrigera den negativa externa effekten (till exempel miljö och sysselsättning), alternativt att stimulera den positiva externa effekten (innovationer), till en så låg kostnad som möjligt för samhället. Vid bedömningen av vad som är en verksamhetsmässigt effektiv upphandling står användningen av offentliga medel i stället i fokus. Möjligheten att följa upp hänsynen – den politik som förs via upphandlingen – är begränsad. Det beror bland annat på avsaknaden av den typ av offentlig statistik som krävs för en ordentlig analys. Det är heller inte alltid så tydligt vilka mål en enskild upphandling avser att styra mot. En rekommendation är därför att redan i förfrågningsunderlaget ange vilka innovations-, miljö-, klimat- eller sysselsättningsmål som upphandlingen avser att bidra till. En annan rekommendation är att väga ambitionsnivå mot graden av komplexitet och att prioritera hänsynen. Kanske behöver inte en och samma upphandling riktas mot alla hänsyn?

Att hantera osäkerhet och risk

Även om kvalitetskrav kan säkras i avtal och följas upp är en viktig observation att innan upphandlarsidan bestämmer sig för att försöka styra mot hög kvalitet genom prestationsbaserad betalning, eller väljer fast ersättning för att ge starka incitament för leverantörerna att minska kostnaderna, bör den också utvärdera kostnadsstrukturen. Hur lätt är det att på förhand uppskatta vad det kommer att kosta att genomföra kontraktet? Kan leverantören påverka kvaliteten och kostnaden? Hur påverkas leverantören av risk? Prestationsbaserade ersättningar bör bara användas när leverantören faktiskt kan påverka utfallet. Ersättningsmodeller där hög kvalitet på leveransen belönas med bonus eller modeller med fastpris som ger incitament att hålla nere kostnaderna flyttar risk från upphandlaren till leverantören, eftersom totalförtjänsten blir mer osäker och beroende av leverantörens insats men kanske också av andra faktorer. Om leverantören har förutsättningar att påverka utfallet kan det vara optimalt att använda sig av sådana ersättningsmodeller.

Från ett ekonomiskt perspektiv är kostnadsöverskridanden intressant nog inte nödvändigtvis av ondo. Det finns både bra och dåliga kostnadsöverskridanden, och det är orsaken till överskridandet som avgör om det är bra eller dåligt snarare än dess storlek. Att anpassa avtal till ny och bättre information kan ge en leverans som är bättre anpassad till de faktiska behoven. Men överskridanden som kan motiveras utifrån förutsättningar som kan förutses – även om de är osäkra, till exempel variation i råvarupriser eller valutakurser – hanteras rimligen i avtalet och avtalsformen.

Följ upp med måtta och kompetens

En lagom nivå av uppföljning och kontroll är gynnsam för tillit mellan leverantörer och upphandlare och för den offentliga upphandlingen som sådan. Alltför mycket uppföljning och kontroll är resurskrävande, signalerar avsaknad av tillit och kan skada samarbetet med leverantören. Men alltför svag uppföljning kan också skada tilliten, genom att det blir lätt för fuskande leverantörer att undkomma upptäckt eller också är konsekvenserna av att fuska så små att det lönar sig att underprestera. Ändamålsenlig uppföljning förutsätter att upphandlaren har kunskap och kompetens att upptäcka och följa upp felleveranser samt tillräckligt med resurser för att tjänstemännen ska ha möjlighet att göra ett bra jobb. Kunskap och kompetens är i detta avseende breda begrepp och kan handla om »upphandlarens« eller avtalscontrollerns egen kunskap och kompetens, men också vara kunskap som finns i organisationen och förmåga att använda denna. Det krävs nämligen att det både finns kunskap om produkten och kompetens att reagera när fel observeras. Ställs krav på särskilda hänsyn krävs det ytterligare kunskap och kompetens för att följa upp dessa.

Ta till vara ryktesmekanismen genom rating

Offentlig upphandling ställer enligt regelverket krav på transparens, likabehandling, förutsägbarhet, öppenhet och proportionalitet. Dessa grundläggande principer gör det svårare att värna om kvalitet som är svår att »sätta fingret på«, det som ekonomer brukar kalla icke verifierbar kvalitet och som skulle kunna beskrivas som »mjuka« kvalitetsaspekter. Vi nämnde ovan asymmetrisk information som en grundläggande orsak till att det är så svårt med offentlig upphandling. Icke verifierbar information är en mellanform, där vi exempelvis kan observera att kvaliteten är låg men vi kan inte bevisa det för

en tredje part, en domstol, och kan därför inte stämma för kontraktsbrott.

De fem grundläggande kraven enligt ovan ger förutsättningar för förutsägbarhet och, omvänt, ett begränsat utrymme för godtycke, vilket gör det svårare för upphandlaren att favorisera en lokal leverantör, en bekant eller en leverantör som betalat en muta. Att avvägningen blir annorlunda för det offentliga jämfört med för det privata är rimligt, eftersom det offentliga har en monopolställning. Ett privat företag som låter sig korrumpas av sina underleverantörer riskerar att snabbt slås ut av konkurrenter med ett effektivitetsfokus.

Samtidigt är det ofta möjligheten av ett handlingsutrymme att bestraffa eller belöna leverantörer, beroende på hur de agerar, liksom möjligheten att välja leverantörer (eller produkter) med pålitliga varumärken, som gör att kvaliteten kan upprätthållas i avseenden som är svåra att mäta. Enskilda konsumenter liksom näringslivet kan, till skillnad från offentlig sektor, förlita sig på välkända varumärken och gott anseende. För tillverkare och andra leverantörer lönar det sig att leverera god kvalitet i olika avseenden, också där det skulle vara svårt för köparen att bevisa att produkten varit så bristfällig att avtalet inte uppfyllts. Detta eftersom framtida affärer gynnas av att köparna har förtroende för säljaren.

Nationalekonomisk forskning pekar på att ryktesmekanismer och lojalitet kanske är de bästa instrumenten för att hantera icke verifierbar kvalitet. Det finns studier som visar att om detta vore möjligt också i offentlig upphandling skulle effektiviteten kunna öka. Grundtanken är att bygga system som liknar rating av hotell, taxitjänster och andrahandsuthyrning av privatbostäder på nätet, genom utrymme för subjektiv värdering av svårsmätbara kvalitetsegenskaper. En viktig – och ur juridisk synpunkt kanske avgörande – fråga är hur nya leverantörer som inte hunnit skapa sig ett gott rykte ska ha en chans i upphandlingar som tillmäter tidigare leveranser betydelse i kontraktstilldelningen. Forskare menar att det i alla fall på mogna marknader går att etablera ett system där nya leverantörer tilldelas en ingångsrating som motsvarar genomsnittet. Sverige bör verka för ett europeiskt ratingsystem som tar hänsyn till tidigare leveranser och gå före genom att införa det för svenska upphandlingar.

Slutsatser

Svaret på frågan om huruvida upphandlingsregelverket ger förutsättningar att nyttja konkurrensmekanismens potential till lägre priser och högre kvalitet, det vill säga bästa värde för pengarna, är nej – inte alltid.

De viktigaste medskicken i rapporten är att

- › ryktmekanismen kan och bör aktiveras i offentlig upphandling
- › kostnadsöverskridanden bör hanteras i avtalet genom kostnadsdelning
- › anbudspriset bör återspeglas i ersättningen.

Dessutom tenderar upphandlingarna att bli färre och större, vilket indikerar ett fokus på administrativa samordningsvinster snarare än på ökat deltagande från små och medelstora företag.

I grunden beror de utmaningar som identifierats i rapporten sannolikt på att direktiven och de grundläggande principerna har som mål att bevaka intressen mellan EU:s medlemsstater genom att ge leverantörerna långtgående rättigheter, medan en ändamålsenlig upphandlingslagstiftning bör ha som mål att bevaka medborgarnas och skattebetalarnas intressen genom att tillåta offentlig sektor att göra goda affärer.

I. Inledning

Principen om att skarpa avtal leder till skarpa leveranser har alltid verkat ändamålsenlig, både från ett juridiskt och ett ekonomiskt perspektiv, men det finns en ökad medvetenhet om att många kontraktsrelationer inte följer denna enkla princip.

Oliver Williamson (1979, s. 235, egen översättning).

DEN OFFENTLIGA SEKTORN har ett stort och viktigt uppdrag. Den service som ska komma medborgarna till godo kan principiellt tillhandahållas antingen i egen regi eller av externa leverantörer. I praktiken kommer den offentliga sektorn alltid att behöva köpa varor och tjänster från andra aktörer, även om slutleveranser sker i egen regi. Men det förekommer också att medborgarnas service tillhandahålls både av den offentliga sektorn och av privata företag. Vård är ett exempel på detta.

Inköpen kan och ska i många fall ske via offentlig upphandling. På statlig, regional och kommunal nivå förekommer upphandlingar inom en mängd områden. De omfattar allt från relativt standardiserade produkter till komplexa tjänster och byggtreprenader. Stora pengar är i omlopp och leveranserna är centrala för samhällsviktiga funktioner inom exempelvis vård och omsorg. Den senast publicerade statistiken om offentlig upphandling visar att upphandlingens värde 2018 uppgick till drygt 780 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 18,3 procent av BNP till baspris¹ (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020).

Det är många olika slags myndigheter och offentliga bolag som genomför upphandlingarna. Under 2019 annonserade 1 200 myndigheter och enheter minst en upphandling; totalt annonserades nästan 18 400 upphandlingar. De stora värden som omsätts gör upphandlande myndigheter till betydande köpare på många marknader med möjlighet att påverka leverantörer inom flera områden, till exempel miljö

1. Baspris är det prisbegrepp som används för att värdera produktion och förädlingsvärde i Nationalräkenskaperna (NR). Baspriset är det pris som producenten får behålla i egen ficka för en producerad enhet av en vara eller tjänst. Baspriset branschvis exkluderar handels- och transportmarginaler. Källa: SCB.

och innovationer. Det betyder också att organiseringen och genomförandet av upphandlingar inte enbart påverkar mottagarna av den offentliga sektorns tjänster, det kan också ha stor påverkan många företag – och i vissa fall vara avgörande för företagens existens.

Givet att en myndighet har bestämt sig för att upphandla varor, tjänster eller entreprenader från en extern leverantör måste ett visst regelverk följas. Grundprincipen med det regelverk som omger offentlig upphandling är att, via sluten budgivning, på ett öppet, likvärdigt och konkurrensneutralt sätt låta potentiella leverantörer konkurrera om offentliga kontrakt. Auktioner är ett etablerat forskningsområde inom nationalekonomi (se till exempel Klemperer, 1999, för en översikt). Samtidigt är offentlig upphandling ett ämne som spänner över andra ämnesområden, inte minst juridiken. Det är en process som styrs av ett omfattande och detaljerat regelverk via EU-direktiv och motsvarande svensk lagstiftning.

I en rapport för Konkurrensverket skriver Spagnolo (2009) att regelverket tycks vara utformat utan medvetenhet om de marknadskrafter och den dynamik som behövs för att nå samhällsekonomiskt effektiva upphandlingar. Av Upphandlingsutredningen (SOU 2011:73) framkommer att det bland leverantörer och upphandlare finns en uppfattning om att regelverket för den offentliga upphandlingen är krångligt, stelbent och brister i tydlighet. Utredaren skriver i sammanfattningen att »Utredningsarbetet genomförs i en situation där upphandlingsregelverket och dess tillämpning är föremål för växande kritik« (SOU 2011:73, s. 12). Enligt den enkät som Svenskt Näringsliv genomför årligen har företagens kritik mot upphandlingsreglerna inte avtagit utan snarare vuxit.

Huvudsyftet med den här rapporten är att analysera offentlig upphandling från ett nationalekonomiskt perspektiv och samtidigt beskriva det regelverk som omger densamma. Mer specifikt är syftet att analysera om regelverket ger förutsättningar för att nå samhällsekonomiskt effektiva upphandlingar och komma med rekommendationer till både praktiker och beslutsfattare. En särskild fråga är om gällande regelverk sätter upp hinder för detta, eller om rättsläget möjliggör en utifrån ekonomiskt perspektiv ändamålsenlig upphandlingsprocess. I det senare fallet tillkommer även frågan om det rådande systemet nyttjas effektivt så att en rimlig grad av måluppfyllnad nås eller om exempelvis bristande kompetens eller brist på resurser gör upphandlingarna ineffektiva. Vi frågar oss också om det finns en konflikt mellan bästa värde för pengarna och andra intressen som upphandlingsreglerna är utformade att skydda, såsom miljöhänsyn.

I media kan vi läsa om infrastrukturprojekt som blir förse-
nade, blir dyrare än beräknat eller sjukvårdsmaterial som vid
avrop från ramavtal betingar en mångfalt högre prislapp än
förväntat. Hur kan det komma sig? Med rapporten avser vi att

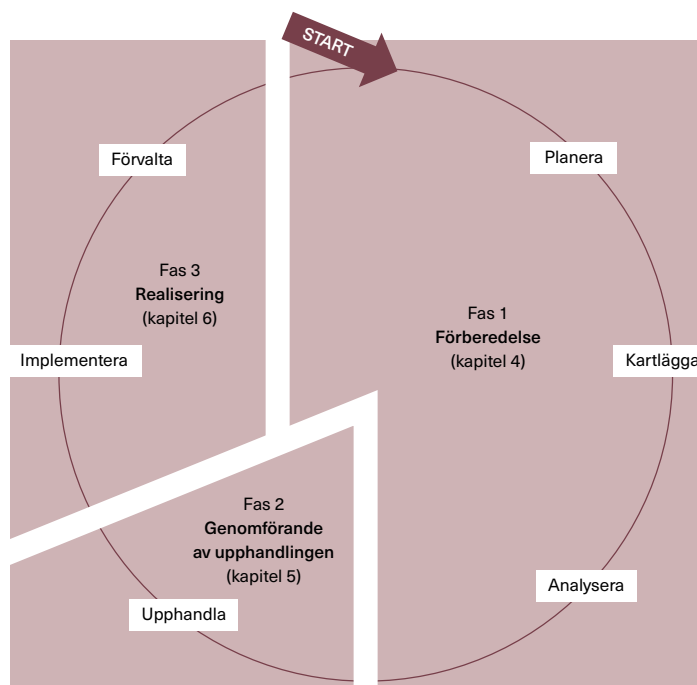
ge en bild av vilka utmaningar och möjligheter som finns med offentlig upphandling, visa hur den uppfattas av inblandade aktörer, peka på områden där det finns motsättningar mellan regelverket och vad som är samhällsekonomiskt att föredra.

I rapporten kommer vi att behandla följande frågor:

Varför kan det

- › bli dyrare än beräknat?
- › bli sämre, lägre kvalitet än önskat?
- › vara så att man inte upphandlar sådant som borde upphandlas?
- › vara så att man upphandlar sådant som inte borde upphandlas?
- › upplevas som krångligt?

Figur 1. Upphandlingsprocessens tre faser.



Källa: Upphandlingsmyndigheten, egen bearbetning.

Även om det regelverk som omger offentlig upphandling på EU-nivå och i Sverige kan anses omfattande och detaljerat ger det ett visst strategiskt utrymme för upphandlarsidan att välja hur upphandlingen ska utformas. Det strategiska utrymmet inkluderar till exempel tilldelningsgrund (princip för att utse vinnande anbud), uppdelning i delkontrakt (att låta en stor upphandling resultera i flera mindre avtal med potentiellt flera olika leverantörer), avtalsform, hur osäkerhet om kostnader och kvalitet ska hanteras i kontraktet, ersättningsmodeller och uppföljningsrutiner. Kan eventuella problem härledas till regelverket, dess tillämpning eller bådadera?

Vår diskussion och analys av upphandlingens utmaningar och möjligheter bygger på existerande forskning (i huvudsak inom det nationalekonomiska fältet), rättsläge, tillgängliga data och exempel från praktiken. Mest uppmärksamhet kommer vi att ägna åt en upphandling som rönt en hel del medial uppmärksamhet, nämligen den upphandling av drift av hjälpmedelsverksamhet för förbrukningsmedel som Stockholms läns landsting genomförde 2014 för avtalsperioden 2015–2020. Vi kommer också kort att beröra den upphandling som föregick denna samt de upphandlingar som följde efter att avtalet enligt 2014 års upphandling omförhandlats.

Rapporten inleds med en översikt av upphandlingsregelverket. I detta kapitel behandlas bland annat ekonomiska och juridiska motiv till att reglera inköp liksom frågan om vad som avses med samhällsekonomisk effektivitet. Därefter följer ett kapitel med siffror – nyckeltal – som på olika sätt belyser den offentliga upphandlingen i Sverige. Vi har strukturerat de därpå följande kapitlen utifrån upphandlingsprocessens tre faser så som Upphandlingsmyndigheten definierar den, det vill säga förberedelse, genomförande och realisering (se figur 1). I kapitel 4 till 6 finns passager som berör andra ämnen såsom organisationsteori, flödesekonomi (*supply chain management*, SCM) och statsvetenskap. Dessa ligger dock utanför rapportens huvudsakliga fokus. Rapporten avslutas med diskussion och slutsatser. Rapporten innehåller även bilagor med mer data och utförligare presentationer av de datakällor som används. Vi använder i huvudsak fyra datakällor: Upphandlingsmyndighetens årliga statistik,² Svenskt Näringslivs årliga enkät till företag om företagsklimatet inom regioner och kommuner, Kolada³ och en enkät till upphandlare i Konjunkturrådets regi i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).⁴

2. Sammanställningar av Upphandlingsmyndighetens årliga statistik finns tillgängliga i rapportform på myndighetens hemsida (<https://www.upphandlingsmyndigheten.se>) och den baseras på annonserade upphandlingar i Mercell Opic. Upphandlingsmyndigheten och Konkursverket publicerar gemensamt den rapportserie i vilken statistiken presenteras. Den senast publicerade rapporten är från 2020 och innehåller statistik baserad på uppgifter för 2019 och 2018.
3. Kolada (<https://www.kolada.se/>) publiceras av Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA. Detta är en ideell förening med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och svenska staten som medlemmar.
4. Vår avsikt var att skicka enkäten till Sveriges 21 regioner och 290 kommuner. Detta visade sig emellertid inte vara möjligt. På grund av det merarbete som pandemin inneburit har SKR och dess medlemmar beslutat om enkätsstopp för 2020 och 2021. Via ett upphandlingsnätverk hos SKR har enkäten ändå kunnat genomföras i ett mindre urval av respondenter på frivillig basis. Enkäten skickades till nätverkets 33 medlemmar och det första utskicket gjordes den 3 maj. Efter två påminnelser var svarsfrekvensen 54,5 procent.

2. Offentlig upphandling – reglering och effektivitet

VAD ÄR OFFENTLIG upphandling? Inom Europeiska unionen (EU) regleras den offentliga upphandlingen av flera direktiv, som är genomförda i Sverige i nationell lagstiftning. Enligt svensk lagstiftning, lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), definieras upphandling som något som genomförs av en upphandlande myndighet i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt. Om upphandlingen genomförs av verksamheter inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster regleras upphandlingen i stället av lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Vad som avses med offentlig upphandling är dock detsamma, det vill säga åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt. Härutöver regleras tilldelning av bygg- och tjänstekoncessioner i lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner.⁵ I det följande kommer vi att fokusera på tilldelning av kontrakt och därmed inte närmare beröra den lagstiftning med mera som gäller för koncessioner. I stället fördjupar vi oss i den lagstiftning som reglerar upphandling. Framför allt handlar den här rapporten om de ekonomiska aspekterna av den offentliga upphandlingen.

Den upphandlande parten benämns i LOU som upphandlande myndighet och i LUF som upphandlande enhet. I rapporten kommer för enkelhetens skull benämningarna upphandlande myndighet, myndigheten eller upphandlaren att användas synonymt. Rapportens innehåll, de slutsatser som dras och de rekommendationer vi lämnar är, om inte annat skrivs, giltiga för upphandlingar utanför och inom ramen för både LOU och LUF. Vi har inte som ambition att beskriva all den lagstiftning som omger offentlig upphandling. Det här kapitlet syftar till att ge en uppfattning om de mest centrala delarna och de grundläggande principerna. Mer utförlig information om regelverket finns bland annat på Upphandlingsmyndighetens hemsida.

5. Kännetecknande för koncessioner är att verksamhetsrisken tas över av koncessionshavaren och att ersättningen för arbetet eller tjänsten utgörs antingen av enbart rätten att utnyttja föremålet för koncessionen eller av dels en sådan rätt, dels betalning.

Den lagstiftning som omger den offentliga upphandlingen är en så kallad förfarandelagstiftning. Enligt Upphandlingsmyndigheten innebär detta att lagstiftningen inte anger vad som ska köpas in utan hur det ska gå till. Regelverket är omfattande, men lämnar ett inte obetydligt utrymme för strategiska beslut kring hur upphandlingen ska utformas. Ändå finns det skäl att ställa sig frågan om inte regelverket i vissa fall hindrar strategiska beslut om upphandlingens utformning. Den frågan återkommer vi till längre fram i rapporten.

6. Beräkningen görs exklusive moms men inklusive eventuella förlängningsoptioner.

2.1 Är alla inköp upphandling?

Det är inte alla inköp i offentlig sektor som regleras av upphandlingslagstiftningen. Den offentliga sektorns inköp kan delas upp i

1. tillåten direktupphandling, det vill säga sådana inköp som typiskt sett är av lågt värde och endast begränsat omfattas av upphandlingslagstiftningen
2. inköp utanför det direktivstyrda området, det vill säga upphandling under tröskelvärdena som förenklat kan sägas vara av måttligt högt värde och där Sverige har relativt stor frihet att utforma lagstiftningen
3. upphandling vars värde överstiger EU:s tröskelvärden och därmed är direktivstyrd, vilket innebär att svensk lag måste överensstämma med EU:s direktiv för offentlig upphandling
4. inköp inom produktkategorier som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen.

I Sverige har vi även ett gränsvärde för direktupphandling (jämför punkt 1 ovan). Se tabell 1 för tröskelvärden uppdelat på de lagar som omger offentlig upphandling i Sverige och för olika myndigheter och enheter.

Det direktivstyrda området av offentlig upphandling betyder alltså enkelt uttryckt att EU:s regler gäller för dessa upphandlingar. För upphandlingar som inte är direktivstyrda gäller de nationella reglerna, som visserligen måste likna EU-reglerna i många avseenden, men som även kan vara administrativt enklare. Sverige har dock valt att lägga de nationella reglerna mycket nära EU-reglerna, vilket å ena sidan innebär stränga procedurkrav, men å andra sidan kan underlätta genom att reglerna är så lika. När man bedömer om upphandlingen ligger under eller över direktupphandlingsgränsen respektive under eller över tröskelvärdet tar man hänsyn till myndighetens samlade inköp under året av produkter av liknande slag. Om fleråriga inköpsavtal används är det i stället det samlade inköpsvärdet under aktuell tidsperiod som sammanräknas.⁶

Tröskelvärdet varierar för olika produktområden och är beroende av vem som upphandlar. De beslutas av Europeiska

Tabell 1. Tröskelvärden och direktupphandlingsgräns i kronor från 1 januari 2020.

Lagen om offentlig upphandling (LOU)

	Varor och tjänster	Bygg-entreprenader	Sociala och andra särskilda tjänster ej välfärdstjänster	Välfärdstjänster
Statliga myndigheter	1 427 377	54 938 615	7 701 675	7 701 675
Övriga upphandlande myndigheter	2 197 545	54 938 615	7 701 675	7 701 675
Direktupphandlingsgränsen	615 312	615 312	615 312	2 156 469

Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)

	Varor och tjänster	Bygg-entreprenader	Sociala tjänster och andra särskilda tjänster
Upphandlande enheter	4 395 089	54 938 615	10 268 900
Direktupphandlingsgränsen	1 142 723	1 142 723	1 142 723

Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS)

	Varor och tjänster	Bygg-entreprenader	Tjänster enligt bilaga 3 till LUFS
Upphandlande myndigheter eller enheter	4 395 089	54 938 615	4 395 089
Direktupphandlingsgränsen	1 142 723	1 142 723	1 142 723

Lagen om upphandling av koncessioner (LUK)

	Tjänste-koncessioner	Bygg-koncessioner	Koncessioner som avser sociala tjänster och andra särskilda tjänster
Upphandlande myndigheter eller enheter	54 938 615	54 938 615	54 938 615
Direktupphandlingsgränsen	2 746 930	2 746 930	2 746 930

Källa: Upphandlingsmyndigheten.

kommissionen enligt en särskild delegationsförordning. Tröskelvärdena uttrycks i euro under tvåårsperioder och översätts till svenska kronor, för närvarande genom tillkännagivande (2020:8) om tröskelvärden vid offentlig upphandling, vilket anger beloppsgränserna för upphandlingens totala värde i kronor. EU:s upphandlingsregler reglerar, som nämnts, enbart upphandling över tröskelvärdena. De svenska nationella reglerna har också beloppsgränser, under vilka det enligt LOU/LUF är tillåtet att direktupphandla. Direktupphandlingsgränsen baseras på ett procentvärde av tröskelvärdena.

Direktupphandling får enligt regelverket användas om upphandlingens värde inte överstiger direktupphandlingsgränsen men även i vissa specifika situationer som anges i lagen och om det finns synnerliga skäl. Slutligen finns det vissa produktkategorier som är undantagna från upphandlingslagstiftningen. Det gäller bland annat köp och hyra av fast egendom, viss militärmateriel, radio- och tv-program samt många juridiska och finansiella tjänster. Anställning av personal räknas inte heller som offentlig upphandling.

2.2 Samhällsekonomisk effektivitet

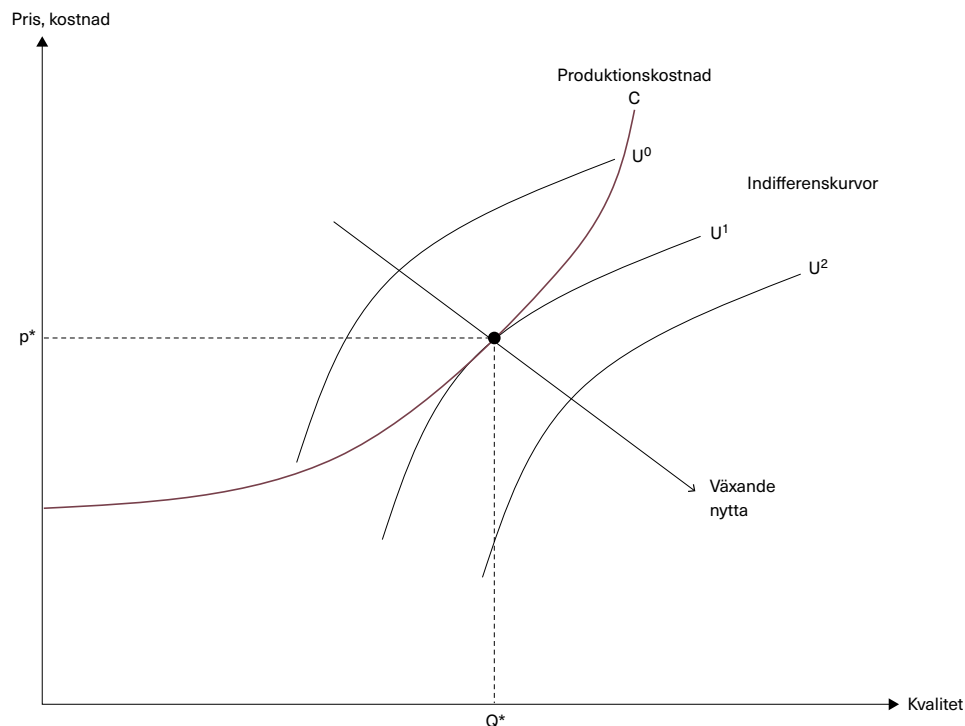
I rapporten ställer vi oss frågan om regelverket ger förutsättningar för att nå samhällsekonomiskt effektiva upphandlingar. Vad menas då med samhällsekonomisk effektivitet?

Nationalekonomin tar sin utgångspunkt i att alla resurser, inte bara monetära, är begränsade. Av detta följer att de alltid har en alternativ användning. I olika beslutssituationer är det därför viktigt att ställa frågan om den planerade användningen av resurserna är den bästa på kort och lång sikt. När det gäller upphandlingar är utgångspunkten att det finns ett behov som ska tillfredsställas. Målet är dock inte maximal behovstillfredsställelse – till exempel maximal kvalitet – utan den bästa avvägningen mellan behovstillfredsställelse och resursåtgång. Annorlunda uttryckt: Vad ger oss bästa värde för pengarna?

Mer formellt och med utgångspunkt från nationalekonomisk teori beskrivs ett samhällsekonomiskt effektivt utfall som en situation där upphandlingen är utformad så att den leverantör som har den lägsta produktionskostnaden, givet uppställda kvalitativa krav, vinner kontraktet, erhåller en ersättning som är lika med anbudet – samtidigt som kraven är utformade i överensstämmelse med upphandlande myndighets (och dess uppdragsgivares, det vill säga brukarnas) behov. Detta kan illustreras som i figur 2 (se Bergman med flera, 2011).

I figuren illustreras myndighetens nytta (U) som en funktion av dels värderingen av det föremål som upphandlingen avser, dels av kostnaden för föremålet. Eftersom det är svårt att avbilda funktioner med tre variabler – kvalitet, pris och nytta – i ett tvådimensionellt plan visar figuren de så kallade

Figur 2. Samhällsekonomisk effektivitet.



indifferenskurvorna. Längs en sådan är nyttan lika stor. Fördelen av en högre nytta balanseras av nackdelen av ett högre pris, när vi rör oss uppåt och åt höger längs en indifferenskurva. Indifferenskurvorna motsvarar höjdkurvorna på en karta medan pilen med en sådan tolkning pekar uppför sluttningen. Att maximera nyttan motsvarar att komma så långt upp som möjligt på sluttningen.

Vi kan också uttrycka nyttan genom en nyttofunktion. Funktionen värde (nyttan) ökar när kvaliteten (Q) på produkten ökar men minskar när kostnaden (p) ökar. De resurser som finns tillgängliga för att det specifika inköpet kallar vi här B . Priset (eller kostnaden) för det vi köper kallar vi alltså p och nyttan betecknar vi U . Slutligen introducerar vi en nyttofunktion V som bara beror på kvaliteten Q och inte på priset. Nyttofunktionen kan då skrivas:

$$U(p, Q) = V(Q) + B - p$$

Som nämnts illustreras nyttofunktionen i figur 2 genom indifferenskurvor. Namnet kommer av att myndigheten längs kurvan är indifferent, neutral, mellan olika kombinationer av pris och kvalitet. I samma figur illustreras, för enkelhetens skull, endast en potentiell leverantör och dess produktionskostnad (C) för att producera och leverera föremålet för upphandlingen. Kostnaden blir högre ju högre kvalitet som önskas. Vi antar också att den leverantör som illustreras är den, av alla tänkbara leverantörer, som har den lägsta produktionskostnaden. Den samhällsekonomiskt effektiva upphandlingen, med det bästa utbytesförhållandet mellan pris och kvalitet, får vi i punkten (p^*, Q^*) , där en indifferenskurva tangerar leverantörens kostnadskurva. I den punkten är myndighetens (samhällets) värdering av en marginell ökning av kvaliteten precis lika stor som den marginella kostnaden för att öka kvaliteten.

Till vänster om punkten (p^*, Q^*) kan leverantören öka kvaliteten utan att kostnaden ökar särskilt mycket, vilket motsvaras av en flack kostnadskurva. Däremot är myndighetens (och i förlängningen samhällets) vilja att betala för ökad kvalitet hög, vilket motsvaras av branta indifferenskurvor. När kvaliteten stiger – när vi rör oss åt höger i figuren – blir det allt dyrare att öka kvaliteten ytterligare, vilket gör att kostnadskurvan blir allt brantare. Omvänt minskar myndighetens värdering av ytterligare kvalitet, vilket gör indifferenskurvorna flackare. Vi kan inte nå en högre nytta än den i (p^*, Q^*) – det vill säga i den punkten maximerar vi värdet för pengarna. För att återgå till jämförelsen med en sluttning med höjdkurvor kan vi tänka på kostnadskurvan som en stig längs sluttningen. Vi vill komma så högt över havet som möjligt, och inledningsvis, om vi startar från vänster, leder vår stig uppåt. I (p^*, Q^*) når den sin högsta punkt och därefter leder stigen nedför sluttningen.

Det är endast under de antaganden som krävs för perfekt konkurrens⁷ som upphandlingen kommer att resultera i att priset (anbudet) sammanfaller med produktionskostnaden. I realiteten kan vi genom konkurrensmekanismen (budgivning) nå utfall där den anbudsgivare som har den lägsta produktionskostnaden erhåller kontraktet, men till ett pris (anbud) som överstiger denna. Upphandlingen är ändå samhällsekonomiskt effektiv eftersom kontraktet genomförs av den som har den lägsta produktionskostnaden, under förutsättning att kvaliteten har optimerats.⁸ Hur stor vinnarens vinstmarginal är bestäms bland annat av hur många anbudsgivarna är. Normalt leder fler anbudsgivare (hårdare konkurrens) till lägre anbud (priser). Att fler anbudsgivare är bättre än färre är därför en näraliggande slutsats. Många gånger är det önskvärt med fler anbud, men om det kostar att förbereda ett anbud kan det i stället vara relevant att tänka i termer av ett *optimalt* antal budgivare. Se vidare kapitel 4 och 5.

7. En marknad med perfekt konkurrens karaktäriseras av att informationen är symmetrisk och fullständig för både köpare och säljare och att det finns många likadana köpare och många likadana säljare. Vidare förutsätts att det inte kostar någonting att komma in på eller lämna marknaden. Det finns alltså inga transaktionskostnader, inga inträdeshinder och ingen marknadsmakt. Slutligen förutsätts att det varken finns positiva eller negativa externa effekter – icke prissatta bieffekter av konsumtion och produktion. (Vi betraktar här kollektiva nyttigheter som en nytta med positiva externa effekter.)
8. Vi bortser här från problematiken med skatteklara, som gör att det finns en skuggkostnad för offentliga medel.

2.3 Metoder för prissättning och motiv för reglering

Det finns tre huvudsakliga metoder för att fastställa marknadspriser. För det första kan köparen och säljaren förhandla på fritt format. Den modellen har traditionellt varit vanligast på marknader av typen torghandel och är fortfarande vanligt förekommande vid stora transaktioner mellan företag. För det andra kan säljaren ensidigt fastställa priser, vilket numera är det vanliga i detaljhandel och motsvarande. För det tredje kan priset bestämmas genom att köparen eller säljaren organiserar en auktion eller genom att en tredje part organiserar en marknad med någon form av auktionsmekanism för prisbestämning. Ytterligare en variant är förstås att priset regleras, ofta av statsmakten eller motsvarande.

Eftersom den offentliga sektorn köper stora volymer bör priset per enhet bli lägre än det standardpris som säljaren anger för köpare av små partier. Från ett ekonomiskt perspektiv är avsaknad av standardiserade priser och förekomst av ofullständig information goda skäl för att organisera inköp enligt principerna för en auktion. Den konkurrensutsättning som detta medför leder typiskt sett till lägre priser, men i avsnitt 4.6 diskuterar vi under vilka förutsättningar förhandlingar kan tänkas leda till lägre kostnader än ett auktionsförfarande.

Ibland skulle den totala kostnaden, inklusive transaktionskostnader, kunna vara lägre om den offentliga sektorn bara betalade listpriser. Den prissänkning som kan åstadkommas genom ett auktionsförfarande kanske inte motiverar de högre transaktionskostnaderna. Och ibland skulle förhandlingar leda till lägre kostnader (se avsnitt 4.6). Men spelregler för den offentliga sektorns inköp kan också motiveras av att de motverkar den samhällsekonomiska ineffektivitet som följer av korruption och nepotism eller av att leverantörer väljs ut på ett slumpmässigt och godtyckligt sätt av tjänstemän som saknar incitament att eftersträva samhällsekonomisk effektivitet.

Upphandlingslagarna kan beskrivas som ett ramverk av spelregler för de offentliga inköpen. Regelverket sätter ramar som förhoppningsvis begränsar risken för korruption och favorisering, samtidigt som de anvisar en inköpsmodell som i relativt hög grad tillåter effektiva inköp. I bästa fall förhindrar de inte bara korruption utan även dåliga inköpsrutiner – det vill säga de etablerar en viss professionell miniminivå – samtidigt som de lämnar ett betydande utrymme för myndigheterna att göra sina inköp på ett effektivt sätt. Via olika strategiska verktyg kan upphandlaren addera situationsspecifika regler. Vi återkommer till de strategiska verktygen i kapitlen 4 till 6.

EU:s upphandlingsdirektiv och svensk upphandlingslagstiftning syftar till att ta tillvara en rad samhällsintressen. En grundpelare för unionsrätten är det så kallade inre marknadsintresset, att underlätta för handel mellan medlemsländer,

bland annat genom fri rörlighet och ömsesidigt erkännande. I regelverket uttrycks både målsättningar och medel med den offentliga upphandlingen. Det anges att den ska användas effektivt, men också att den ska utformas för att underlätta för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling och vara ett medel för att nå gemensamma samhällsmål (LOU-direktivet, skäl 2).

I 4 kapitlet LOU, som kan sägas beskriva den svenska lagens syfte, betonas framför allt att leverantörernas intressen ska skyddas och tillvaratas, men även att den upphandlande myndigheten bör beakta miljöhänsyn samt sociala och arbetsrättsliga hänsyn. De senare målen är en del av Europa 2020-strategin och det är inom ramen för LOU möjligt att ta hänsyn till sådana intressen. De fem ursprungliga grundprinciperna för offentlig upphandling (se nästa avsnitt) knyter an till den inre marknadens principer om fri rörlighet för varor och tjänster och till att leverantörer från andra länder därmed inte får diskrimineras. Förvånande nog finns däremot inget explicit skrivet i lagtexten om att den syftar till ekonomisk effektivitet, till hushållande med offentliga medel eller nytta för medborgare och samhälle – vilket ur ett ekonomiskt perspektiv får anses vara huvudsyftet med att köpa från externa leverantörer. Det följer förvisso indirekt av målstadgandena för EU.⁹ Implicit framgår dock detta genom att anbudsvärdering kan göras på tre sätt: bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, lägst kostnad eller lägsta pris (LOU, 16 kap. 1§).

Från politiskt håll anges målen med den offentliga upphandlingen vara att den ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden. Samtidigt ska den bidra till innovativa lösningar och beakta sociala och miljömässiga hänsyn.¹⁰

Transparens och likabehandling är ofta, även från ett ekonomiskt perspektiv, bra för konkurrensen. Det gäller i synnerhet för »enkla« produkter. Att reglerna i så hög grad betonar dessa aspekter och leverantörernas intressen kan emellertid ibland försvåra värnandet om god kvalitet. När leverantörerna har ett informationsövertag som är svårt att övervinna, och när det är svårt att definiera och dokumentera bra kvalitet, kan hårda krav på transparens, likabehandling och förutsägbarhet faktiskt försämra möjligheterna till effektiv konkurrens, vilket vi återkommer till.

Samtidigt kan dessa krav, enligt ovan, motiveras med att de motverkar korruption och favorisering, vilket också är gynnsamt för effektiv konkurrens. Lagstiftningen för offentlig upphandling ska således värna många intressen som delvis skulle gynnas av olika utformning av reglerna: frånvaro av korruption och favorisering, möjlighet att värna god leveranskvalitet, effektiv konkurrens mellan leverantörer. Numera tas också hänsyn till innovationer, små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar beaktas och hänsyn tas till

9. Det följer bland annat av artikel 3.3 Fördraget om Europeiska unionen (FEU) att unionen ska verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på välvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas, samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö. Den ska vidare främja vetenskapliga och tekniska framsteg.

10. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/offentlig-upphandling>.

miljöfaktorer samt sociala och arbetsrättsliga faktorer. Denna balansgång leder till ganska komplexa regler.

Det skulle förstås finnas ett värde i att motsatsvis ha enkla regler, eftersom det skulle minska byråkrati- och transaktionskostnader. Med transaktionskostnader avses icke prissatta kostnader som uppstår i samband med köp eller försäljning. Den tid som läggs ner på att förbereda upphandlingen – som att bilda sig en uppfattning om marknaden, ta fram upphandlingsdokument och förhandla om kontrakt – är exempel på transaktionskostnader på upphandlarsidan, liksom fördröjningar som uppstår på grund av att regelverket gör det förhållandevis lätt för leverantörer att begära att myndighetsbeslut om upphandlingar överprövas.

2.4 Regelverkets grundprinciper

Enligt regeringens strategi ska offentlig upphandling bidra till de intressen som listades ovan. Ur juridisk synpunkt vilar dock regelverket på fem grundprinciper för offentlig upphandling inom EU, med ett särskilt fokus på att ge potentiella leverantörer inom EU förutsättningar att konkurrera om offentliga kontrakt på lika villkor. De fem grundprinciper som anges i lagstiftningen är:

- › Icke-diskriminering: Leverantörer får inte diskrimineras på grund av nationalitet och de krav som ställs får inte vara av den art att bara svenska leverantörer känner till eller kan klara av att uppfylla dem.
- › Likabehandling: Detta innebär att leverantörer i lika situationer ska behandlas lika. Principen betyder dock även att leverantörer i olika situationer ska behandlas olika. Till exempel kan leverantörer behöva visa på olika sätt att de kan leverera det som upphandlas.
- › Proportionalitet: Här avses en rimlighet mellan föremålet för upphandlingen och de krav, kriterier och villkor som anges.
- › Öppenhet: Av principen följer att upphandlande myndighet ska agera på ett öppet sätt och det innebär till exempel att upphandlingsdokumenten ska vara förutsebara. Med det senare avses att dokumenten ska vara klart och tydligt formulerade, innehålla samtliga krav som ställs och informera om hur upphandlingen kommer att genomföras, exempelvis genom att beskriva hur tilldelning av kontrakt (val av leverantör) ska ske. Principen syftar till att motverka godtycke och favorisering av anbudsgivare.
- › Ömsesidigt erkännande: Bevis, till exempel intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter, gäller även i övriga EU- och EES-länder.

Genom LOU- och LUF-direktiven har det även införts en sjätte princip, den så kallade konkurrensprincipen (jämför artikel 18.1 LOU-direktivet) genom att upphandlingen inte får utformas i syfte att undanta den från tillämpningsområdet för direktiven eller på ett konstgjort sätt begränsa konkurrensen, till exempel genom att upphandling utformas i syfte att på ett otillbörligt sätt favorisera eller missgynna vissa ekonomiska aktörer.

I Sverige gäller de fem traditionella grundprinciperna även upphandlingar som understiger tröskelvärdena (jämför HFD 2018 ref. 18), men tillämpningen är beroende av kontraktsföremålet och vilket av skyddsintressena inom ramen för principerna som aktualiseras.

2.5 Offentlig upphandling i förhållande till konkurrensrätten

Regelverken inom områdena offentlig upphandling och konkurrensrätt har förvisso många överlappande syften och målsättningar, men är till sin natur olika. Upphandlingsrätten är i första hand en förfarandelagstiftning som reglerar processen för ingående av avtal. I så måtto är den fria avtalsbildningen inskränkt i många sammanhang när det finns en offentlig köpare. Däremot reglerar inte upphandlingsrätten vad som ska köpas in, om varor eller tjänster ska köpas in eller i vilken mängd, eller hur verksamheter i allmänhet ska organiseras. Upphandlingsrätten reglerar heller inte huruvida verksamheter ska bedrivas i egen regi eller läggas ut på entreprenad. När en upphandlande myndighet emellertid har bestämt att något ska köpas in externt gäller de förfaranderegler som upphandlingsrätten ställer upp.

Förfarandereglerna medför vissa begränsningar för vilken upphandlingsstrategi som kan användas. Det gäller exempelvis hur många kontrakt som upphandlas och hur långa kontraktstiderna ska vara. Felaktiga beslut i förberedelsefasen gör att upphandlingen riskerar att bryta mot gällande grundprinciper, såsom att utformningen gör att en potentiell leverantör inte har möjlighet att delta. Det finns därför anledning att noga överväga upphandlingsstrategin innan ett förfarande startas.

Konkurrensrätten tar – till skillnad från upphandlingslagstiftningen – sikte på effekterna av ett visst marknadsagerande. Därigenom förbjuds vissa konkurrensbegränsande avtal, samordnade förfaranden och missbruk av dominerande marknadsställning samt möjlighet att ingripa mot företagskoncentrationer som avsevärt riskerar att hämma den effektiva konkurrensen. I en upphandlingssituation finns en risk att leverantörer samordnar sina anbud gentemot köparen, till exempel i form av en anbudskartell, vilket kan strida mot kon-

kurrensrätten. Konkurrensrätten tar – också till skillnad från upphandlingslagstiftningen – huvudsakligen sikte på leverantörernas beteende.

Utformningen av upphandlingen kan emellertid påverka risken för att ett konkurrensbegränsande marknadsagerande uppkommer. På senare tid har ett större fokus lagts på om upphandlingens utformning kan syfta till, leda till eller åtminstone möjliggöra ett agerande på marknaden bland leverantörer som kan snedvrider konkurrensen dem emellan. Den sedan 2014 tillkomna konkurrensprincipen (inom upphandlingslagstiftningen) adresserar de sistnämnda frågorna, även om det alltjämt inte är helt klarlagt vilka gränser som gäller för den principen.

Från lagstiftarens sida är rimligen bedömningen att förfarandereglererna för offentlig upphandling utformats så att konkurrens mellan anbudsgivarna i normalfallet stimuleras, men det är också viktigt att upphandlingen i det specifika fallet inte utformas så att konkurrensen mellan anbudsgivarna undergrävs. Till exempel bör inte oproportionerliga kvalitetskrav ställas så att bara en leverantör rimligen kan uppfylla dessa.

Emellertid kan det förekomma situationer då den ekonomiska marknadslogiken talar för att en viss utformning av upphandlingen är särskilt gynnsam för effektiv konkurrens, samtidigt som denna utformning inte alls eller svårligen kan accepteras ur juridisk synpunkt, med tanke på hur lagstiftning och praxis på området ser ut. Vi kommer i den här rapporten att belysa några sådana exempel.

2.6 Inköpsprocessens tre faser

Inköpsprocessen kan delas in i tre faser: förberedelse, genomförande av upphandlingen och realisering av avtalet (se figur 1, s. 19). Förberedelsefasen består enligt Upphandlingsmyndigheten av planering, sammansättning av arbetsgrupp, framtagning av tids- och aktivitetsplan, samarbete med andra organisationer (tillfällig eller mer långsiktig samordning av upphandling med andra myndigheter), kartläggning och analys av behov, marknad och risker och till sist val av upphandlingsförfarande.

Nästa fas består av genomförande av själva upphandlingen. I den här fasen av processen tar myndigheten fram upphandlingsdokumenten, väljer till exempel tilldelningsgrund och utvärderingsmodell. När allt är klart kring dokumenten med tillhörande strategiska beslut annonseras upphandlingen, anbud utvärderas och en eller flera leverantörer kontrakteras. Till sist kommer den del där själva leveransen sker, då kontraktet realiseras med förvaltning och uppföljning av avtalet. Alla tre faserna är viktiga och vad som görs i en av dem påverkar vad som strategiskt, taktiskt och operativt händer eller är möjligt i de andra faserna.

3. Offentlig upphandling i Sverige i siffror

Miljarder rullar när upphandlingar överklagas. Överprövningarna av upphandlingar försenar och fördyrar både varor och tjänster. Pengar som skulle kunna frigöras till välfärden och förenkla kommunala verksamheter används i stället till utdragna processer, skriver Vesna Jovic, SKL, och Eva-Lotta Löwstedt Lundell, SKL Kommentus.

Debatt, *Svenska Dagbladet*, 3 februari 2019.

VÄRDET AV DEN offentliga upphandlingen, eller mer specifikt de upphandlingspliktiga inköpen, i Sverige är mycket stort och uppgick 2018 till 782 miljarder kronor, vilket är drygt 18 procent av BNP. Med upphandlingspliktiga inköp menas sådana som enligt lagstiftningen borde upphandlats oavsett om så skett eller inte.

De offentliga *inköpen* beräknades samma år uppgå till 856 miljarder kronor. Skillnaden mellan beloppen förklaras av att alla inköp som görs av den offentliga sektorn inte är upphandling.¹¹

Enligt Upphandlingsmyndigheten omfattas drygt 4 000 organisationer av upphandlingsreglerna och av dessa annonserade 1 168 myndigheter minst en upphandling under 2019. En klar majoritet av alla annonser hade en kommun som avsändare (68 procent). Den offentliga upphandlingens värde som andel av BNP har under perioden 2011 till 2018, som visas i diagram 1, varit som lägst 17,5 procent och som högst 18,3 procent.

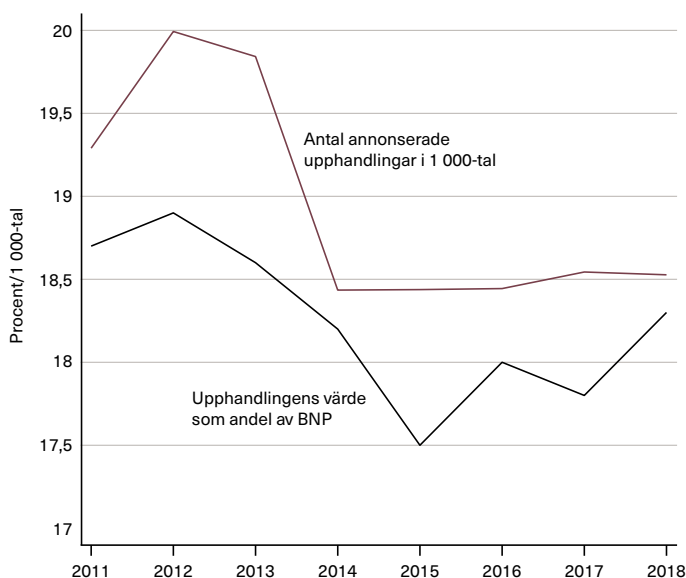
För samma tidsperiod visar diagrammet att antalet annonserade upphandlingar varierat mellan 18 435 och 19 993. Den kraftiga minskningen i antal under 2014 beror på en betydande höjning av direktupphandlingsgränsen (gränsen för när en upphandling måste annonseras i Sverige) det året. Därefter sker en justering vartannat år som är proportionell mot ändringen av EU:s tröskelvärden.

11. Beloppet inkluderar inköp inom ramen för valfrihetssystemet. Däremot ingår inte inköp av lokaltrafik, avfallshantering för medborgarnas räkning, upphandlingspliktiga inköp som görs av offentliga och privata företag och inbördes köp mellan olika myndigheter. I de offentliga inköpen ingår alltså ett antal poster som inte räknas som offentlig upphandling. Likaså saknas ett antal poster som räknas som offentlig upphandling. Se avsnitt 2.1 om inköp som inte omfattas av upphandlingsreglerna samt, för en fördjupad förklaring, Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2020).

Ett begrepp som ligger nära offentlig upphandling och som ibland används vid internationella jämförelser är utkontraktering från offentlig sektor. OECD (2021) redovisar jämförbar statistik om offentlig produktion och utkontraktering, där utkontraktering även delas upp i köp av input (intermediär konsumtion) respektive kontraktering av tillhandahållande av varor och tjänster till privata leverantörer. Utkontraktering betyder i det här sammanhanget »köp från aktör som inte tillhör offentlig sektor«. Därmed inkluderas en del köp som inte räknas som offentlig upphandling, till exempel kommunernas utgifter för friskolor, medan andra köp som räknas som upphandling i stället exkluderas, bland annat vissa köp mellan regioner.

Poutvaara och Jordahl (2020) diskuterar för- och nackdelar med utkontraktering (outsourcing) från offentlig sektor i ett

Diagram 1. Upphandlingens värde som andel av BNP och antal annonserade upphandlingar, 2011–2018.



Not: Notera att den vertikala axeln mäter både antal upphandlingar i 1 000-tal och upphandlingens värde i andel av BNP (i procent). Notera också att axeln är bruten.

Källa: Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2016; 2020).

internationellt perspektiv. De landar i slutsatsen att huruvida för- eller nackdelarna överväger beror på faktorer som typ av produkt, marknadsförhållanden och institutionella arrangemang. De pekar också på att omfattningen och inriktningen på utkontraktering varierar påtagligt bland OECD-länderna.

År 2019 uppgick den offentliga produktionen till nästan 30 procent av BNP i Sverige, vilket var den högsta andelen i något OECD-land, om än bara marginellt mer än i Finland. Därefter följde Norge, Nederländerna, Danmark, Island och Frankrike. De totala offentliga utgifterna i Sverige är också höga i internationell jämförelse, motsvarande cirka 50 procent av BNP, men andelen var högre i, i tur och ordning, Frankrike, Finland, Belgien och Norge. Den huvudsakliga skillnaden mellan offentliga utgifter och offentlig produktion består av transfereringar, exempelvis pensioner och barnbidrag.

Den offentliga sektorns utkontraktering, enligt OECD:s definition, motsvarade cirka 17 procent av BNP i Sverige, vilket var lägre än till exempel i Nederländerna, Finland och Tyskland, ungefär densamma i Norge och mer än i Frankrike, Storbritannien och Danmark. Se tabell 2.

Om den offentliga utkontrakteringen i stället relateras till den offentliga produktionen visar en internationell jämförelse att andelen utkontraktering i Sverige på strax under 40 procent var lägre än genomsnittet för OECD-länderna och lägre än fem av de sju länder vi jämför med i tabell 2; enbart i Danmark och Norge var utkontrakteringen som andel av offentlig produktion lägre än i Sverige. Tolkningen är alltså att den offentliga sektorn i Sverige (och Danmark och Norge) i relativt liten utsträckning använder sig av offentlig upphandling.

OECD skiljer alltså mellan utkontraktering som består av köp av varor och tjänster som används i den offentliga sektorn, respektive finansiering av varor och tjänster som tillhandahålls

Tabell 2. Utkontrakteringens andel av BNP respektive av offentlig produktion i procent 2020 (några exempel).

Land	Andel av BNP	Andel av offentlig produktion	Land	Andel av BNP	Andel av offentlig produktion
Danmark	14	37	Norge	17	34
Finland	19	47	Storbritannien	16	51
Frankrike	16	41	Tyskland	18	58
Nederländerna	20	58	Sverige	17	39

Källa: OECD (2021).

medborgarna som naturaförmåner av privata företag. Den senare kategorin liknar det som SKR (2020) kallar köp av verksamhet och inkluderar vård, skola och omsorg från privata utförare, men också exempelvis receptförskrivna läkemedel. Om offentligt finansierade, men privat producerade, naturaförmåner relateras till den offentliga produktionen är andelen 12 procent i Sverige, vilket ungefär motsvarar medelvärdet för OECD-länderna, men är betydligt mindre än motsvarande andel för Nederländerna, Tyskland och Frankrike, som ligger mellan 20 och 40 procent. Andelen är något lägre i Storbritannien och Finland, med 11 respektive 10 procent, och klart lägre i Norge och Danmark, med 8 respektive 5 procent.

Slutsatsen av ovanstående resonemang är att Sverige visserligen har en relativt stor offentlig sektor, men att andelen av denna som kontrakteras ut till privata aktörer i en internationell jämförelse är relativt låg. Andelen »verksamhet« som kontrakteras är dock ungefär medelhög. Finland och Storbritannien använder privata leverantörer i liknande omfattning. Frankrike, Nederländerna och Tyskland använder utkontraktering i betydligt högre grad medan Danmark och Norge gör det i betydligt lägre grad.

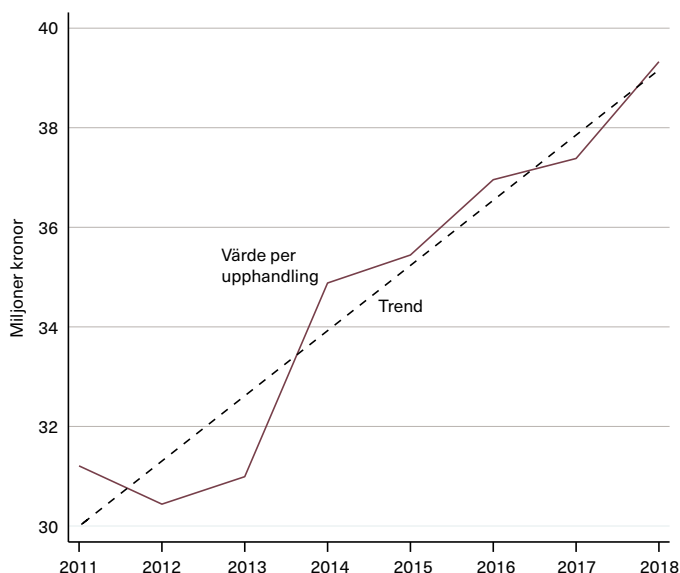
Alonso, Clifton och Díaz-Fuentes (2017) jämför andelen av offentlig konsumtion som utkontrakteras inom EU-länderna och undersöker om andelen påverkar storleken på den offentliga konsumtionen. Deras studie pekar på att så inte är fallet. Det framgår också att andelen utkontraktering för Sverige faller mellan början av 1990-talet och 2004, för att sedan stabiliseras på en nivå strax under 50 procent. Enligt deras siffror och i internationell jämförelse är detta en relativt hög nivå, men lägre än i Tyskland, Nederländerna, Storbritannien och Finland.¹²

Efter denna internationella utblick redovisar vi i det följande vissa statistiska uppgifter för den svenska offentliga upphandlingen. Drygt hälften av alla upphandlingar, 53 procent, låg 2019 värdemässigt under tröskelvärdena. Dessa upphandlingar är alltså inte »direktivstyrda« och har därför ett något enklare regelverk, som bland annat innebär att de inte behöver annonseras i EU:s upphandlingsdatabas.

I brist på information om värdet på enskilda upphandlingar kan värdet per upphandling approximeras genom att det totala värdet för alla annonserade upphandlingar delas med antalet upphandlingar. I diagram 2 illustreras detta för perioden 2011–2018, och värdet anges i 2011 års prisnivå. Diagrammet visar på en tydlig positiv utveckling över tid, vilket i stor utsträckning beror på höjda tröskelvärden. En betydande höjning av tröskelvärdena skedde, som nämnts, 2014. Därefter har de justerats upp i mindre utsträckning vartannat år (se ovan.) Även övriga år anas dock en tendens att upphandlingarna blir värdemässigt större. I kapitel 5 återkommer vi till frågan om upphandlingar bör delas upp för att öka konkurrenstrycket.

12. Alonso, Clifton och Díaz-Fuentes (2017) redovisar alltså en något högre andel utkontraktering än OECD, vilket inte bara verkar bero på vilka år som avses.

Diagram 2. Värde per upphandling i miljoner kronor (basår 2011), 2011–2018.



Not: Notera att den vertikala axeln är bruten.

Källa: Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2020).

Upphandlingar kan genomföras som traditionella leverantörsavtal eller som ramavtal. Den vanligaste avtalsformen 2019 var ett traditionellt avtal då 73 procent av alla annonser avsåg en annan avtalsform än ramavtal. Den vanligaste kontraktstiden inklusive möjlighet till förlängning (optioner) är 3–4 år (66 procent). Det mest förekommande föremålet för upphandlingen är anläggningsarbeten som utgör 37 procent av annonserna. Vi kommer att diskutera olika former av avtal och val av kontraktstid längre fram i rapporten.

Hur många som lägger anbud i offentlig upphandling är en viktig fråga, eftersom få anbud riskerar att sätta konkurrensfekten på pris och kvalitet ur spel. I en studie av Tukiainen och Halonen (2020), baserad på svenska data, analyseras varför antalet anbud är så pass lågt som det är. Författarna finner att framför allt små och medelstora företag upplever att det är alltför betungande att delta i offentliga upphandlingar och att bättre kommunikation och förenklade upphandlingsprocesser skulle kunna bidra till ökat intresse. Sedan 2013 har Upphandlingsmyndigheten observerat att det genomsnittliga antalet anbud per upphandling har minskat (se diagram

At i appendix). Men statistiken för 2019 visar faktiskt en liten ökning jämfört med föregående år, från 4,3 till 4,5 anbud per upphandling. I vår enkät till upphandlarna anger de att antalet anbud varken är för få eller för många.

Antalet anbud per upphandling är ett ganska grovt mått. Marknadsförutsättningarna kan se olika ut i landet och för olika branscher. Intresset kan vidare bero på om upphandlingens värde är över eller under tröskelvärdet. En och samma upphandling kan dessutom innehålla fler än ett kontrakt, det vill säga bestå av flera delkontrakt, och en anbudsgivare behöver inte lämna anbud på alla delkontrakt. I den statistik som publiceras av Upphandlingsmyndigheten saknas information om antalet delkontrakt och antal budgivare per delkontrakt, vilket gör att det faktiska antalet konkurrerande anbudsgivare i realiteten är lägre än 4,5. Dessutom utses i vissa upphandlingar fler än ett vinnande anbud, så att myndigheten tecknar avtal med flera leverantörer. Effekten av dessa båda omständigheter är att sannolikheten för ett anbud att kontrakteras under 2019 var 43 procent, det vill säga dubbelt så hög som den skulle varit om bara en vinnare hade utsetts och om varje upphandling gällt bara ett kontrakt.

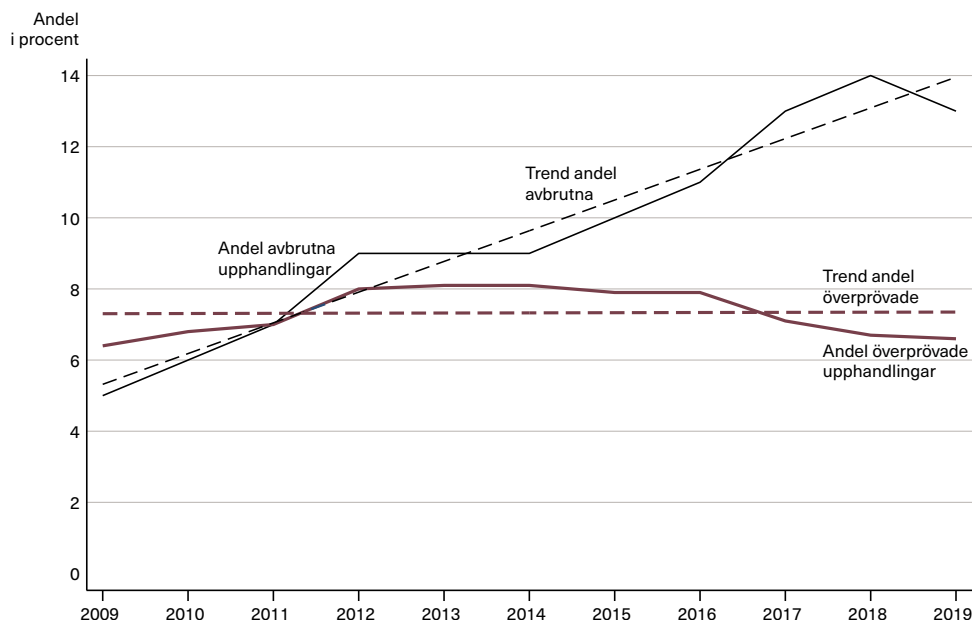
Det högsta genomsnittliga antalet anbudsgivare 2019 observerades för upphandlingar inom hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster (CPV-kod 55).¹³ Det rörde sig om 10,4 anbud per upphandling. I dessa upphandlingar är det vanligt att varje upphandling resulterar i att avtal träffas med fler än en leverantör. Därefter följer upphandling av fritids-, kultur- och sporttjänster (CPV-kod 92) och hälso- och sjukvård samt socialvård (CPV-kod 85). I båda fallen är antalet anbud per upphandling 9,1. Även upphandlingar av företagstjänster, såsom lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet (CPV-kod 79), placerar sig högt på listan med 7,2 anbud per upphandling. Lägst antal anbud per upphandling under samma år finns i upphandlingar av uppsamlat och renat vatten (CPV-kod 41). Det genomsnittliga antalet anbud per upphandling var då 2.

Även om mikroföretag och små företag pekas ut som en grupp som upplever att det är krångligt så deltar de likafullt i offentliga upphandlingar. Enligt sammanställningen för 2019 står de för 48 procent av alla anbud som lämnas in. Som vi kommer att diskutera längre fram i rapporten innebär detta inte att de erhåller motsvarande andel av de annonserade kontrakten och än mindre att de får en så hög andel av det sammanlagda kontraktsvärdet.

Diagram 3 visar att andelen avbrutna upphandlingar har ökat sedan 2009 och att andelen överprövade upphandlingar samtidigt har legat stadigt runt drygt 7 procent. Med de data som finns kan vi inte förklara varför andelen avbrutna upphandlingar ökar över tid. En tänkbar anledning är dock att om komplexiteten i upphandlingarna tilltar ökar också risken

13. CPV står för Common Procurement Vocabulary och är det klassificeringssystem som används inom europeisk offentlig upphandling.

Diagram 3. Andel avbrutna respektive överprövade upphandlingar av totala antalet annonserade upphandlingar, 2009–2019.



Not: Notera att den vertikala axeln är bruten.

Källa: Upphandlingsmyndigheten och Konkurrentverket (2016; 2020).

för fel, och ett sätt att undvika en överprövning är att avbryta innan tilldelning.¹⁴ En annan tänkbar anledning är att det inte inkommit några anbud alls, att endast ett anbud inkommit eller att inkomna anbud leder till kostnader som överstiger tillgängliga resurser.

År 2019 hade kategorin Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara, den högsta andelen överprövningar. Nästan 14 procent av alla annonserade upphandlingar i den kategorin överprövades. Upphandlingsmyndighetens statistik visar att andelen överprövade upphandlingar är högre för upphandlingar med fler anbudsgivare. För de 130 upphandlingar med fler än 30 anbudsgivare som annonserades under 2019 överprövades nästan 24 procent. Det är också vanligare att direktivstyrda upphandlingar överprövas än upphandlingar som inte är direktivstyrda. Det indikerar att det finns ett samband mellan upphandlingens värde och sannolikheten för överprövning. Bland de myndigheter som hade högst andel överprövade upphandlingar under 2019

14. Enligt advokaterna Fredrik Linder och Martina Sterner, som skriver i Upphandling24 den 17 januari 2020, är en viktig förklaring till att upphandlingar avbryts att de offentliga upphandlarna inser att de begått ett fel. Med en sådan tolkning är det oroande att summan av överprövade och avbrutna upphandlingar ökat så kraftigt.

sticker Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet ut med 36,4 procent överprövade upphandlingar.

Avbrutna och överprövade upphandlingar är ett potentiellt problem för både leverantörs- och upphandlarsidan. Tukiai-nen och Halonen (2020) påpekar att överprövningar kan leda till förseningar och därmed ökade kostnader. De menar också att det kan finnas en balansgång mellan att sträva efter att minska antalet överprövningar och öka antalet anbudsgivare, eftersom fler anbudsgivare leder till ökad risk för överprövning. Om upphandlarsidan identifierar detta samband och agerar därefter, det vill säga utformar upphandlingen på ett sätt som kan hämma konkurrensen, försämrar förutsättningarna att genomföra en samhällsekonomiskt effektiv upphandling (se avsnitt 2.2).

Ett annat perspektiv på upphandlingen i Sverige framkommer i den enkät som Svenskt Näringsliv årligen riktar till 60 000 företag i Sveriges 290 kommuner. Företagen är överlag inte särskilt nöjda med den offentliga upphandlingen. Det är emellertid inte frekvensen överprövningar de vänder sig mot, inte heller framhåller de att det skulle vara alltför lätt (eller svårt) att överpröva.

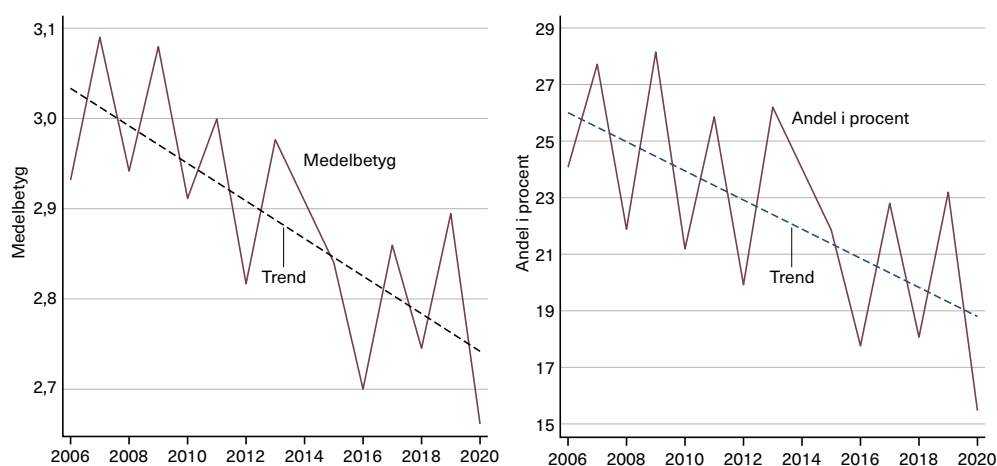
Enkäten har genomförts varje år sedan 2002 med undantag för 2014. Ett urval av företag ombeds att svara på frågor med koppling till det lokala företagsklimatet. Bland annat ställs frågor om vad företagen anser om kommunens upphandling. Frågorna berör till exempel om man anser att det bedrivs verksamheter i kommunal regi (direkt eller via kommunala bolag) som man skulle vilja utföra i det egna företaget; om man anser att kommunen bedriver verksamhet som tränger undan privat näringsverksamhet; om förbättrad kommunal upphandling borde prioriteras för ett bättre företagsklimat; och vad respondenten anser om kommunens upphandling.

I den vänstra grafen i diagram 4 illustreras genomsnittligt betyg på frågan om vad företagen anser om kommunens upphandling. Svaren graderas från ett (dåligt) till sex (utmärkt). I den högra grafen illustreras andelen positiva svar på samma fråga. I den vänstra grafen ser vi att genomsnittsbetyget sjunker från omkring 3 till cirka 2,7 mellan 2006 och 2020. Genomsnittsbetyget för hela tidsperioden är 2,89 (standardavvikelsen är 0,44). Den streckade linjen illustrerar utvecklingen över den studerade tidsperioden och genomsnittsbetyget tenderar alltså att sjunka.

I den högra grafen ser vi att andelen positiva svar i stället ligger på ungefär 20 procent i genomsnitt och även i det här fallet visar den streckade linjen på en negativ utveckling. Sammantaget visar båda graferna på ett visst missnöje bland företagen med kommunernas upphandling som dessutom tenderar att öka.

En enkel statistisk analys visar på en positiv och signifikant samvariation mellan andelen som ger upphandlingen goda

Diagram 4. Riksgenomsnitt för medelbetyg på kommunens upphandling (till vänster) och riksgenomsnitt för andel positiva omdömen om kommunernas upphandling (till höger), 2006–2020.



Not: Omdömena bra, mycket bra och utmärkt har klassificerats som positiva.
 Notera att de vertikala axlarna är brutna.
 Källa: Svenskt Näringslivs enkät om lokalt företagsklimat, www.foretagsklimat.se.

omdömen och andelen som tycker att näringslivsklimatet sammantaget är bra, mycket bra eller utmärkt (korrelationen är 0,53). Även medelvärdet för upphandlingen och näringslivsklimatet samvarierar positivt med varandra (korrelationen är 0,65). Vi har inte haft möjlighet att analysera huruvida omdömet om upphandling påverkat synen på näringslivsklimatet eller om det i stället är synen på näringslivsklimatet som spiller över på omdömena om upphandling. Det är dock en intressant fråga för framtida forskning.

Respondenterna har också haft möjlighet att lämna frisvar. Av särskilt intresse för den här studien är frisvaren i anslutning till frågorna om hur upphandlingen fungerar. Vi kommer att reflektera kring dessa i de kommande avsnitten. Vi har valt att kategorisera alternativen fungerar dåligt och inte helt godtagbart som negativa svar medan bra, mycket bra och utmärkt kategoriseras som positiva svar. De analyser som görs utifrån frisvaren baseras på ett stratifierat urval av kommuner med avseende på kommunstorlek, och av resursmässiga skäl har urvalet begränsats till 20 kommuner. Mer information om detta återfinns i appendix.

4. Förberedelse

De tjänstemän som ansvarar för inköp av varor och tjänster tvingas ha fokus på byråkratiska, krångliga regler. De är livrädda att göra fel. [...] LOU fungerar inte som ett medel att uppnå målsättningarna. Skattebetalarnas pengar rinner iväg på grund av administrativt dyra och långsamma inköpsprocesser. En hel del skattemedel bortslösas på meningslösa juridiska tvister när LOU-upphandlingar överklagas. LOU hindrar offentliga organ att sluta de långsiktigt mest lönsamma och flexibla avtalen. [...] För leverantören till offentlig sektor lönar det sig att vara en snål och ogin paragrafryttare. En leverantör till offentlig sektor har inget incitament att vara smidig.

Christina Ramberg, professor i civilrätt vid Stockholms universitet, och Ilmar Reepalu (S), tidigare kommunstyrelsens ordförande i Malmö. DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 26 september 2013.

DET HÄR KAPITLET handlar om de strategiska överväganden och det arbete som kan göras innan själva upphandlingen, det vill säga i förberedelsefasen, när myndigheten ska ta ställning till vad den ska göra själv, vad som ska köpas in och hur det i så fall ska upphandlas.

I vår enkät till offentliga upphandlare uppger två tredjedelar att förberedelsefasen är den viktigaste av de tre faserna för att säkerställa en tillfredsställande leverans, men de ägnar inte lika mycket tid åt den som åt exempelvis genomförandefasen för upphandling av tjänster. En undersökning från Almega (2021) visar att en majoritet av de tjänsteföretag som deltog i studien uppfattar att dialogen innan upphandlingen genomförs är otillfredsställande. Den bilden återfinns också bland frisvaren i Svenskt Näringslivs enkät.

EXEMPELUPPHANDLING: STOCKHOLMS LÄNS
LANDSTINGS (NUMERA REGION STOCKHOLM)
UPPHANDLING AV FÖRBRUKNINGSHJÄLPMEDEL,
2014.¹⁵

Vår exempelupphandling rörde förbrukningshjälpmedel för vård och omsorg för användning i hemmet av patienter och omsorgstagare. Upphandlingen genomfördes av Stockholms läns landsting och var uppdelad i fem hjälpmedelsområden: inkontinens, diabetes, näring, förband och kompression. Upphandlingen omfattade inte bara hjälpmedlen utan också beställningsfunktionen, inklusive lagerhållning, logistik och sortimentsarbete.

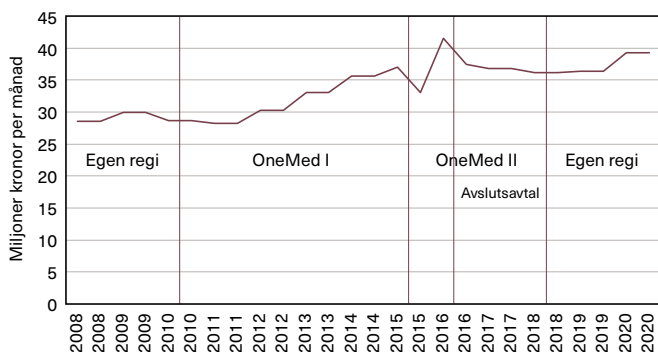
Exempel på produktkategorier som upphandlades var inkontinensprodukter, näringsdryck, teststickor för diabetes och stödstrumpor. Hjälpmedel som dessa förskrivs av sjukvårdspersonal och brukas i hemmen. Förskrivningen sker genom avrop från gällande avtal och avtalsperioden var 2015–2020 med option på (möjlighet till förlängning) ytterligare fem år. I den aktuella upphandlingen listades hjälpmedlen inom respektive produktkategori som första- och andrahandsval. Förstahandsvalen skulle enligt förfrågningsunderlaget täcka 91 procent av brukarnas behov och de resterande 9 procenten avsåg förskrivningar till brukare med särskilda behov.

Landstinget hade sedan tidigare, i en upphandling från 2009, valt att upphandla en tjänst som omfattade själva produkterna, hjälpmedlen, men också logistik, utbildning av vårdgivare och ett löpande ansvar för sortimentet. Kontraktet, som gällde för perioden 2010–2015, tilldelades OneMed och upplevdes som innovativt och som en upphandling som resulterat i god kvalitet. Inom förvaltningen uppfattades det, enligt SLL:s egen utredning, som om landstinget genomförde en funktionsupphandling; en uppfattning som inte helt delades av upphandlarna. Helt kort innebär en funktionsupphandling att *vad* upphandlingen ska resultera i definieras, men inte hur detta ska uppnås. Den stora skillnaden mellan 2009 års upphandling och de tidigare var snarare att den centrala uppgiften att leda sortimentsarbetet upphandlades tillsammans med hjälpmedlen i en och samma systemupphandling som omfattade ett par tusen produkter, i stället för tiotals eller hundratals separata produktupphandlingar. Det vill säga upphandlingen blev bredare och omfattade en organiserande uppgift som i varje fall ligger nära myndighetens kärnuppgifter. (Se avsnitt 4.4 för mer om funktionsupphandlingar.)

Ungefär samma upplägg valdes i upphandlingen 2014. Upphandlingen genomfördes med öppet förfarande och avsåg ett leverantörsavtal. Punkt 1.10 i anbudsinbjudan anger att »[d]et faktiska totalpriset varierar med hänsyn till den

15. Vår beskrivning av upphandlingarna av förbrukningshjälpmedel baseras på SLL:s egen utredning (Stockholms läns landsting, 2016), på intervjuer med företrädare för Region Stockholm och OneMed, på upphandlingsdokument och i någon mån på tidningsartiklar.

Diagram 5. Stockholms läns landstings/Region Stockholms kostnader per månad för förbrukningshjälpmedel i miljoner kronor och ansvar för beställarfunktion.



Not: Diagrammet redovisar genomsnittlig månadskostnad två gånger per år, men bytena av regim för beställarfunktionen inträffade vid månadsskiftet okt/nov 2010 samt månadsskiftet maj/juni vid de tre följande regimskiftena. Kostnaderna har räknats om till månadstakt och justerats till 2016 års prisnivå med konsumentprisindex (KPI).

Källa: Stockholms läns landsting (2016) samt sakupplysning från Carl Lundblad på Region Stockholm.

faktiskt förskrivna volymen hjälpmedel», vilket ger intrycket av ett ramavtal. Det faktiska värdet av avtalet (fakturerat belopp) blev ungefär 400 miljoner kronor per år, i samma storleksordning som tidigare år.

Upphandlingsföremålet definierades som »drift av hjälpmedelsverksamhet för förbrukningshjälpmedel» och formulerades som en »funktionsprismodell». Uttrycket funktionsupphandling användes alltså inte i anbudsinbjudan, men tanken var att utföraren även skulle ansvara för sortimentsarbetet. Ersättningen för detta (liksom för lagerhållning, logistik och distribution) var dock inbakad i priserna för de enskilda produkterna. Det fanns ingen fast ersättning för detta arbete och inte heller något inslag av vinst- eller kostnadsdelning. Anbudspriset beräknades med en varukorg som var baserad på faktisk förbrukning, men där cirka 3 000 produkter eller produktvarianter aggregerats till cirka 100 poster med två priser, ett för förstahandsvalet och ett för andrahandsvalet.

Potentiella leverantörer skulle i den här upphandlingen lämna priser på förstahands- och andrahandsvalet inom varje produktkategori och för samtliga hjälpmedelsområden. Jämförelsepris för anbud beräknades med utgångspunkt från faktisk förbrukning under föregående period för de olika hjälpmedlen, givet antagande om fördelningen 91 och 9 procent. Fyra leverantörer lämnade anbud varav en drog sig

ur. Kontraktet tilldelades även denna gång OneMed AB. Anmärkningsvärt är att vinnande anbud var på strax under 100 miljoner kronor per år – men såväl upphandlare som leverantör tycks ha varit inställda på att fakturerat belopp skulle bli flera gånger högre. Vi återkommer till kopplingen mellan anbud och kontrakt i avsnitt 5.2 och i kapitel 6.

I media uppmärksammades under sensommaren och hösten 2016 särskilt att priset på stödstrumpor (kompressionsstrumpor) i vissa fall blivit 60 gånger högre än tidigare. Det bör också noteras att kostnadsansvaret för hjälpmedlen låg centralt på regionen, inte på enskilda kliniker eller sjukhus. (Frånvaro av lokalt kostnadsansvar gäller på liknande sätt för receptförskrivna läkemedel, där dock merparten av kostnaden förs vidare till staten.) Dessutom såg inte förskrivaren på en gång, när hen för patientens räkning valde mellan alternativa hjälpmedel, vad dessa kostade. Kostnaden blev synlig först i ett senare skede.

Enligt regionen var det problematiska inte priset för specifika produkter utan att vårdpersonalen i hög utsträckning beställde mer avancerade och dyrare stödstrumpor (och vissa andra hjälpmedel) än som var befogat, vilket i sin tur berodde på beställningssystemets utformning. Regionen övervägde att häva avtalen, men det rättsliga läget bedömdes osäkert och ett avslutsavtal ingicks därför, enligt vilket OneMed AB fick fortsätta som leverantör i ytterligare två år, till en prisnivå som låstes 2,5 procent över den nivå som hade gällt när det föregående avtalet löpte ut.¹⁶

Det tidigare avtalet, som gällde 2010 till 2014, hade av regionen uppfattats som väl fungerande men regionen tyckte att kostnaderna ökade alltför fort. Det avtal som började gälla 2015 gav initialt en kostnadssänkning, men därefter fortsatte kostnaderna att öka i ungefär samma takt som tidigare. Mot denna bakgrund framstår det förlikningsavtal som gällde 2016 och 2017 som klart gynnsamt.

År 2017 genomfördes fem nya, separata, upphandlingar på ett sätt som innebar en delvis återgång till det som gällde före 2010. Regionen tog åter ett större ansvar för sortimentsarbetet och upphandlingen delades upp i fem separata delar, en för vardera inkontinensprodukter, förbandsartiklar, kompressionsartiklar, näringspreparat och diabetesprodukter. Lagerhållning och distribution upphandlades separat. Vi återkommer till detta i kapitel 5.

Leverantörerna av hjälpmedel, det vill säga de dåvarande leverantörerna till OneMed samt konkurrenter till dessa, framförde vid hearingen inför upphandlingen 2014 att de önskade en direkt avtalsrelation med regionen. Det vill säga separata upphandlingar av olika hjälpmedel, hellre än ett »funktionsavtal« (eller en systemupphandling). Även detta är en fråga som vi kommer att återkomma till.

16. Se SLL:s Utredning om avtal avseende förbrukningsläkemedel, avsnitt 6.2.8.

4.1 Vad ska och vad ska inte upphandlas?

Allt som kan upphandlas bör inte upphandlas. Dessutom får vissa uppgifter inte upphandlas. Myndighetsutövning får inte överlämnas eller upphandlas utan särskilt lagstöd (jämför 12 kap. 4 § RF). I det här avsnittet diskuteras valet mellan egen regi och upphandling för sådana verksamheter som kan upphandlas. Vi diskuterar även privata företags val mellan egen regi och utkontraktering.

Egen regi, eller vertikal integration som det också kallas i litteraturen (se till exempel Carlton och Perloff, 2005), kan motiveras med att det kan vara ett effektivt sätt att minimera produktionskostnaderna (till exempel på grund av uteblivna transportkostnader), upprätthålla kompetens inom ett område, skydda eller upprätthålla företagets image (som kan gynnas om det själv sköter viss verksamhet) eller skaffa sig kontroll över kvalitetssäkringen.

Porter (1985), Hart (1995), Prahalad och Hamel (1997) och andra har med stort genomslag drivit tesen att företag ska fokusera på sina komparativa fördelar och använda sina resurser för att stärka sin kärnkompetens, medan aktiviteter som ligger utanför kärnkompetensen hellre kan köpas av andra. Tillgänglig statistik och empiri tyder på att företag har agerat på detta sätt genom att kraftigt öka såväl inhemsk (Bernhardt med flera, 2016) som internationell (Baldwin, Forslid och Ito, 2015) outsourcing (eller utkontraktering), det senare fenomenet ofta benämnt som globala värdekedjor. En allt större del av arbetskraften återfinns inom sektorn företagstjänster, med kategorier som IT-stöd, fastighetsskötsel, logistik samt städ- och bevakningstjänster.

Privata företag upphandlar (eller outsourcar) alltså alltmer. För vinstdrivande företag är det dock en grundprincip att det som utgör kärnkompetensen ska utföras inom företaget. Om även det som hör till företagets kärnkompetens läggs ut på entreprenad är risken stor att företaget tappar sina komparativa fördelar. Detsamma kan gälla en myndighet. Om en sjukvårdshuvudman, ett lärosäte eller en central statlig myndighet upphandlar all vård, all undervisning respektive allt analysarbete, riskerar myndighetens kompetens att urholkas och myndigheten blir över tid en sämre upphandlare.

Emellertid har det blivit vanligare att det företag som äger varumärken fokuserar på FoU, marknadsföring och koordination av värdekedjan, medan hela eller stora delar av tillverkningen läggs ut på entreprenad. Ganska många företag har alltså valt att *inte* se produktionen som kärnverksamhet. Till exempel producerar Apple inte sina mobiltelefoner själva, utan lägger ut tillverkningen på kontraktstillverkare som Foxconn. Motsvarande gäller i stor utsträckning företag som Nike och Adidas, företag i modebranschen och flertalet nya så kallade DTC-företag (*direct-to-consumer*). Dessa företag –

factoryless manufacturers – har i stället definierat produktutveckling, design och marknadsföring som sin kärnverksamhet, medan kontraktstillverkare står för själva tillverkningen (se Bernard och Fort, 2015).

Trafikverket har gjort ungefär motsvarande strategiska val. Att se till att ny trafikinfrastruktur byggs är en kärnverksamhet för verket, men i stort sett alla anläggningsarbeten utförs av externa entreprenörer. Försvarets materielverk, FMV, anskaffar på motsvarande sätt försvarsmateriel till svenska försvaret i stället för att producera själv. Såväl offentliga som privata aktörer väljer alltså ibland att låta externa leverantörer utföra uppgifter som till synes är eller ligger mycket nära kärnverksamheten.

Det är också uppenbart att det skulle vara förenat med mycket stora kostnader för den offentliga sektorn att själv producera allt som den behöver för att fullgöra sina uppdrag. Därför är det svårt att invända mot att myndigheter köper in standardiserade produkter som kontorsmateriel, inredning, livsmedel, transportfordon och IT-hårdvara etc.

Men det är inte givet att det som ligger utanför kärnkompetensen helst ska upphandlas. En princip är att när transaktionskostnaderna som följer med inköp av en vara eller tjänst blir alltför höga och när skalfördelarna som finns att vinna på marknaden är måttliga, är det trots allt bättre att detta produktionsmoment utförs inom företaget eller, i fallet med offentlig upphandling, inom myndigheten. Om en myndighet bestämmer sig för extern regi bör organiseringen kring detta spegla upphandlingens strategiska betydelse (en fråga som diskuteras mer ingående i kapitel 6).

Riordan och Williamson presenterade 1985 en analysmodell som bygger på Williamsons transaktionskostnadsteori. Utgångspunkten är att det alltid finns någon extern leverantör som är mer specialiserad än det aktuella företaget eller den aktuella myndigheten. De rena produktionskostnaderna kan alltså (nästan) alltid bli lite lägre genom inköp eller upphandling. Vinsterna av att köpa är dock normalt störst för *standardprodukter*, där intensiv konkurrens mellan stora leverantörer tvingar fram hög effektivitet. Exempel på detta är mobilteletjänster och kontorspapper, som få eller inga företag utanför dessa branscher väljer att producera själva. Författarna menade också att transaktionskostnaderna tenderar att vara höga för specialiserade produkter och låga för standardprodukter. Slutsatsen blev enkel och entydig: standardprodukter bör köpas från externa leverantörer medan specialiserade produkter passar bättre för egen regi.

Senare forskning har identifierat graden av *kontrakterbarhet* som en mer avgörande faktor för valet att upphandla än produktens specialiseringsgrad. Med kontrakterbarhet menas ungefär att kvalitet kan specificeras i ett kontrakt på ett så tydligt sätt att leverantören med juridiska medel tvingas att

faktiskt leverera avsedd och avtalad kvalitet eller uppnå ett visst resultat (se vidare avsnitt 4.2 och 4.3.) Andersson, Jordahl och Josephson (2019) sammanfattar den teoretiska och empiriska litteraturen på området. Genomgången av empiriska studier visar att när graden av kontrakterbarhet är hög – exempelvis vid sophantering och städtjänster – kan upphandling sänka kostnaden utan negativa effekter på kvaliteten. När graden av kontrakterbarhet är medelhög – exempelvis för kollektivtrafik och vägunderhåll – är de empiriska resultaten mer blandade. Flertalet av studierna tyder ändå på att kostnaderna kan sänkas utan att kvaliteten försämras. Även för de tjänster som är svårast att kontraktera, som arbetsförmedling och ungdomsvård, är de empiriska resultaten blandade. Här pekar dock en majoritet av studierna på att offentlig tjänsteproduktion är att föredra.

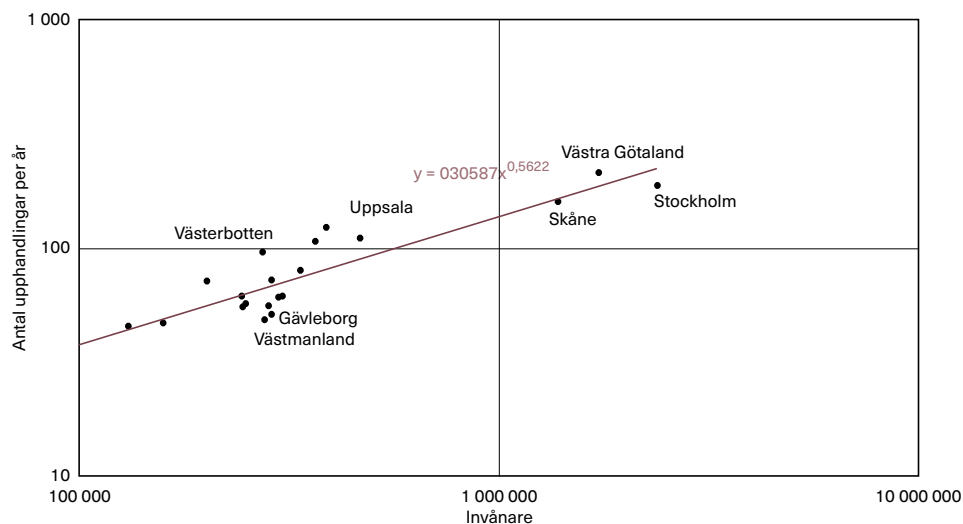
Levin och Tadelis (2010) har tillämpat en variant av transaktionskostnadsteorin på amerikanska städers val mellan att upphandla och att själva producera kommunala tjänster. Utifrån en enkät riktad till kommunala chefstjänstemän finner de att tjänster som är svåra att specificera och där det är särskilt viktigt med hög kvalitet i större utsträckning tillhandahålls av kommunen själv eller möjligen av en stor grannkommun. De finner också att stora kommuner i högre grad anlitar privata utförare, liksom kommuner som leds av en utsedd kommunchef snarare än en direktvald borgmästare.

Slutsatsen är att flera förhållanden bör vägas in i valet mellan egen regi och upphandling: 1) grad av kontrakterbarhet 2) huruvida tillhandahållande av produkten utgör kärnverksamhet eller inte 3) om produkten är standardiserad eller specialiserad. Produkter med hög grad av kontrakterbarhet som är standardiserade men som inte tillhör kärnverksamheten bör normalt sett köpas externt. Exempel är kontorsmateriel och elektrisk ström. Omvänt bör en upphandlande myndighet tänka sig för väldigt noga innan den upphandlar specialiserade produkter som tillhör kärnverksamheten och som har låg grad av kontrakterbarhet. Exempel är kvalificerat analysarbete som ligger nära den egna myndighetsutövningen och grundforskning.

Ytterligare en aspekt att ta hänsyn till är om upphandling i dag leder till sämre möjligheter att genomföra en bra upphandling i framtiden, därför att myndigheten tappar sin kompetens på området om egenregiverksamheten avvecklas. Exempelupphandlingen ovan gällde delvis funktioner som var svåra att kontraktera – sortimentsarbetet – och som därtill låg nära den egna kärnverksamheten och som var specialiserade. Att dessa funktioner upphandlades framstår därför som riskabelt. När regionen återförde denna funktion till egen regi fick ny personal anställas och en ny enhet byggas upp, innan regionens kompetens att upphandla hjälpmedel var återställd.

Vi går nu över till att titta på om det finns betydande skillnader mellan liknande myndigheter i valet mellan att upphandla och att göra själv. För att detta ska vara relevant jämför

Diagram 6. Antal invånare 2020 och antal upphandlingar per år, per region.



Not: Diagrammets axlar har logaritmerad skala för att enklare kunna visa regioner med stora skillnader i antal invånare. Antal upphandlingar per år beräknade som medelvärde för åren 2017–2019.¹⁸

Källa: Statistik om offentlig upphandling, olika år, Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket samt SCB.

vi regioner med regioner och kommuner med kommuner. Diagram 6 visar antalet upphandlingar som görs av svenska regioner per år. Det finns anledning att tro att antalet upphandlingar ökar med regionens storlek, men mindre än proportionellt. Det är också vad en enkel statistisk analys visar. Antalet upphandlingar i regionerna växer ungefär proportionellt mot kvadratroten på befolkningen.¹⁷

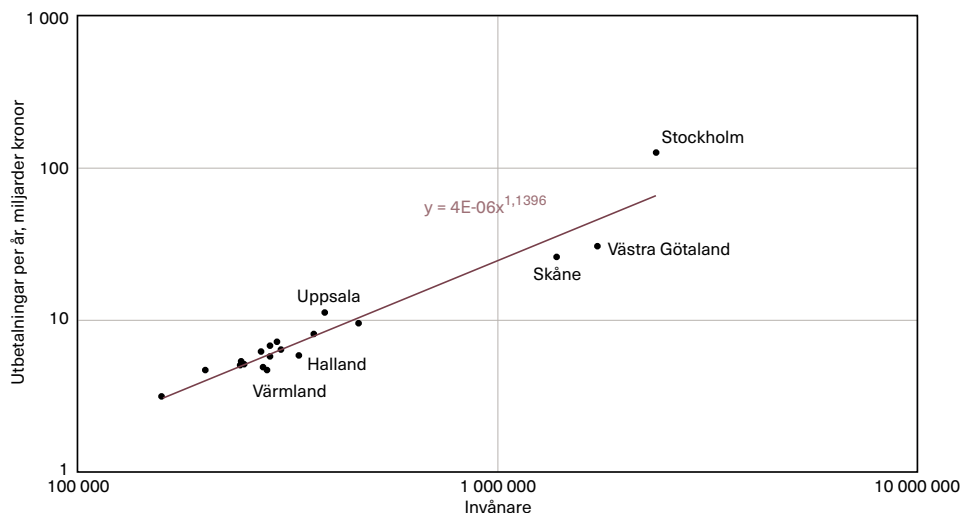
Diagrammet och en enkel analys av motsvarande data visar även att Gävleborg och Västmanland avviker genom att ha ungefär 30 procent färre upphandlingar än förväntat. Uppsala och Västerbotten avviker åt andra hållet och genomförde cirka 50 respektive 35 procent fler upphandlingar än vad som hade varit förväntat utifrån befolkningens storlek. Vi konstaterar alltså att det finns relativt betydande skillnader mellan regionerna. Vi kan dock inte slå fast huruvida det beror på olika syn på avvägningen mellan egen regi och upphandling eller på olika strategier i valet mellan fler men mindre och färre men större upphandlingar.

Vi finner ett mycket snarlikt samband för de största kom-

17. Uttrycket i diagrammet visar det skattade sambandet. Om exponenten hade varit 0,5 hade antalet upphandlingar ökat proportionellt mot kvadratroten av befolkningen. Det faktiska värdet, ungefär 0,56, innebär att antalet upphandlingar växer något snabbare än så.

18. För de tio största regionerna kvarstår sambandet i det närmaste oförändrat om jämförelsen i stället görs för perioden 2016–2019, men uppgifter saknas för de tio minsta regionerna för 2016.

Diagram 7. Antal invånare 2020 och utbetalat belopp per år, per region.



Not: Diagrammets axlar har logaritmerad skala för att enklare kunna visa regioner med stora skillnader i antal invånare. Utbetalat belopp per år i medeltal för åren 2017–2019.

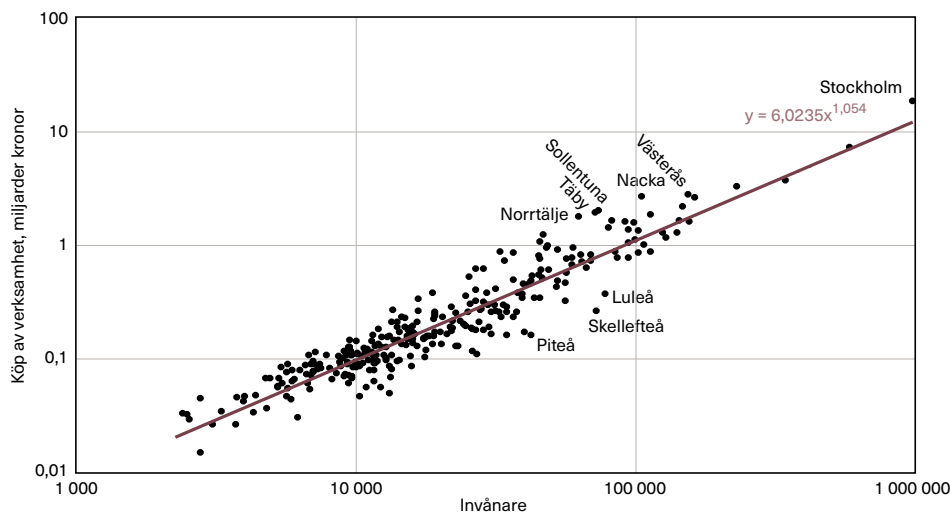
Källa: Statistik om offentlig upphandling, olika år, Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket samt SCB.

munerna, som inte redovisas här eftersom datatillgången är mer osäker. I diagram 7 visar vi i stället sambandet mellan *utbetalat belopp* och antal invånare i regionen. Det skattade sambandet visar här att utbetalningarna ökar snabbare än antalet invånare, med en skalfaktor på cirka 1,14, vilket innebär att utbetalningarna ökar med 120 procent när antalet invånare fördubblas.

Stockholm och Uppsala avviker genom större utbetalningar än vad som följer av det skattade sambandet. Skillnaden är 67 respektive 18 procent, medan Västra Götaland och Skåne avviker åt andra hållet, med 40 respektive 36 procent lägre värde än förväntat.

En jämförelse med diagram 6 tyder på att Region Stockholm upphandlar i stor utsträckning och då använder relativt stora avtal. Västra Götaland använder motsatt strategi, genom ett stort antal upphandlingar med i genomsnitt ganska lågt värde och total sett en relativt låg användning av externa leverantörer. Region Uppsala använder i likhet med Stockholm externa leverantörer i stor utsträckning, men förefaller i likhet med

Diagram 8. Antal invånare och köp av verksamhet per kommun.



Not: Diagrammets axlar har logariterad skala för att enklare kunna visa kommuner med stora skillnader i antal invånare. Antal invånare 2020, köp av verksamhet 2019.

Källa: Kolada och SCB.

Västra Götaland att göra många lite mindre upphandlingar.

Observera dock att utbetalat belopp inte är detsamma som utbetalningar för offentlig upphandling. I statistiken ingår inte sådana utbetalningar som med säkerhet har kunnat identifieras som icke-inköp – exempelvis betalningar till Skatteverket, offentligt ägda pensionsbolag och de allra flesta löneutbetalningar – men det kan förekomma utbetalningar som inte är upphandlingar i LOU:s mening.

Som tidigare angivits kan utkontraktering delas upp i köp av verksamhet respektive köp av insatsvaror. Diagram 8 visar sambandet mellan köp av verksamhet och antal invånare för landets alla kommuner.

Enligt det skattade sambandet växer köp av verksamhet något snabbare än befolkningen på kommunal nivå. Skalfaktorn skattas till cirka 1,05, vilket innebär att när befolkningen fördubblas ökar köp av verksamhet med lite mer än 107 procent. Några av Stockholms kranskommuner – Nacka, Täby, Sollentuna och Norrtälje – köper mer än dubbelt så mycket

verksamhet som kan förväntas av det skattade sambandet. Åt andra hållet avviker exempelvis Luleå, Piteå och Skellefteå, som köper mellan en tredjedel och knappt hälften så mycket verksamhet som förväntat.

Att variationerna mellan ytterligheterna är större för kommuners köp av verksamhet än för regionernas totala upphandlingsvolym är inte förvånande. Dels finns det många fler kommuner, dels är de reella frihetsgraderna att göra strategiska val mycket större vid köp av verksamhet än vid upphandlingar i stort. Kommuner kan exempelvis välja mellan att bedriva äldreomsorg i egen regi och att förlita sig på privata utförare. För många produkter är egen regi dock inte ett realistiskt alternativ.

SKR:s rapport om köp av verksamhet (SKR, 2020) visar att kommuner och regioner sammantaget ökade sina köp av verksamhet, som andel av verksamheternas nettokostnader, mellan 2007 och 2016. Därefter har andelen stabiliserats för regionerna och minskat något för kommunerna. Det senare anges bero på minskade kostnader för flyktingmottagning. Rapporten betonar de stora skillnaderna mellan kommuner och det framgår att ökningen till största delen beror på ökade köp från privata företag.

Slutsatsen av detta avsnitt är att det finns stora frihetsgrader för myndigheter att upphandla mycket eller lite. Det framgår av jämförelser mellan kommuner och mellan regioner, men också vid en jämförelse av länder enligt föregående kapitel. Enkla standardprodukter som finns kommersiellt tillgängliga bör normalt upphandlas. Däremot är det mer tveksamt om produkter bör upphandlas som är svåra att definiera i kontrakt, som ligger nära myndighetens kärnverksamhet och som i hög grad är specialiserade. Att Region Stockholm upphandlade sortimentsarbetet kring förbrukningshjälpmedel kan därför ifrågasättas. (Regionen ändrade också strategi 2016.) Där emot torde få eller ingen ifrågasätta att regionen upphandlar till exempel inkontinensskydd och rullstolar.

4.2 Vad finns att lära av näringslivets upphandlingar?

Offentlig upphandling ställer krav på transparens, likabehandling, förutsägbarhet, öppenhet och proportionalitet. Regelverkets grundläggande principer gör det svårare att värna om kvalitet som är svår att »sätta fingret på«, det som ekonomer brukar kalla icke verifierbar kvalitet och som skulle kunna beskrivas som »mjuka« kvalitetsaspekter. Det kan handla om hur maten smakar, hur respektfull omsorgspersonal är och om konsulter verkligen anstränger sig för att hitta en bra lösning.

I detta avsnitt fördjupar vi diskussionen kring varför krav på

transparens med mera gör det svårare att värna icke verifierbar kvalitet. Vi diskuterar de mekanismer som används för att upprätthålla kvalitet på marknader där köparna är privatpersoner eller företag och i vilken utsträckning offentliga upphandlare kan använda liknande metoder. Upphandlingsreglerna begränsar de möjligheterna ganska påtagligt, men reglerna är en realitet som inte går att komma runt och även om de har nackdelar när det gäller den här typen av kvalitet, har de också fördelar, såsom att de motverkar korruption och favorisering.

Ekonomer brukar alltså skilja mellan verifierbar och icke verifierbar kvalitet. När kvalitet är verifierbar är den mätbar, eller i varje fall påvisbar, på ett tillräckligt precist sätt för att en domstol ska kunna konstatera om kvaliteten motsvarar den avtalade eller inte. När kvalitet inte är verifierbar blir kontraktsuppföljningen mycket svårare. Om det är svårt att bevisa med en tillräcklig grad av säkerhet att maten inte smakar så gott, att omsorgspersonalen alltför sällan visar genuin omtanke, att konsulten inte ansträngt sig ordentligt kan det bli besvärligt att häva avtalet eller föra talan om kontraktsbrott. När det hotet inte finns blir det svårare att kräva rättelse – och enklare för leverantören att ta kostnadssänkande genvägar, det vill säga att bli det som Ramberg och Reepalu i kapitlets inledande citat kallade »snål och ogin paragrafryttare«.¹⁹

Motsvarande problem finns givetvis på marknader med privata köpare. När kunderna är privata konsumenter spelar varumärken, rykten, anscenden och kundomdömen stor roll. För ett företag är varumärket en dyrbar tillgång, som företaget inte gärna vill riskera för en liten kostnadssänkning som går ut över kvaliteten. Ur konsumentens synvinkel är det ofta värt priset att betala mer för en varumärkesprodukt, för även om det inte alltid ger högre kvalitet ger det en trygghet.²⁰

Verifierbarhet ska inte blandas ihop med observerbarhet. Smaken på mat är ett bra exempel. Det är lätt att avgöra (observera) om maten smakar bra, men det är svårare att *verifiera* att maten smakar så pass dåligt att den inte motsvarar priset. Enskilda konsumenter behöver inte bevisa att kvaliteten är alltför låg för att välja att aldrig återvända till restaurangen, det räcker att de tycker så. För en upphandlande organisation är det inte så enkelt. Här krävs verifierbar evidens för att ett annars vinnande anbud ska kunna avvisas eller ett kontrakt hävas. Det är inte så lätt att kalla in domstolens ledamöter för provsmakning – och även om det vore möjligt har leverantören alla förutsättningar att göra maten extra välsmakande just den dagen. Visserligen är en privatpersons transaktionsbeslut inte direkt jämförbara med en professionell inköparens anskaffning av samma vara, och tillvägagångssätt och krav kommer att skilja sig redan från början oaktat existensen av upphandlingsregler. Frågan om hur graden av avtalsuppfyllelse av svårsmåttbara egenskaper påverkar möjligheterna för framtida kontrakt är däremot av principiell betydelse.

19. Vi diskuterar kontraktsuppföljning i avsnitt 6.2 och 6.3.

20. Vi bortser här från aspekten att prestigevarumärken också kan upplevas ge status eller annan liknande känsla som i sig bidrar till tillfredsställelse.

När det gäller att häva kontrakt eller att kräva skadestånd är situationen likartad för enskilda personer, företag och offentliga upphandlare: det är ett besvärligt och dyrt sätt att hantera kvalitetsproblem och beviskraven torde vara likartade och beroende av vad som avtalats. Genom mer begränsade ekonomiska resurser hamnar dock enskilda personer lätt i underläge. En lösning är därför att inte ingå långsiktiga avtal utan att sköta sin anskaffning genom många separata inköp. En annan lösning är som sagt att förlita sig på välkända varumärken.

Företag har bättre förutsättningar – och möjligen större intresse av – att utvärdera, observera och kanske även verifiera kvalitet än privatpersoner. De är därför normalt mindre intresserade av underleverantörernas varumärken. Vidare är det svårt för företag att lösa sin anskaffning fortlöpande, de måste ha en långsiktig plan för sin försörjning av insatsvaror med mera. Det kan tyckas att de därför borde bete sig ungefär som offentliga upphandlare, genom att ställa upp objektiva kvalitetskriterier och genom att konkurrensutsätta underleverantörer med tydliga regler för budgivning och utvärdering. Ändå är det långt ifrån alla industriella köpare som tillämpar sådana metoder.

Helper och Henderson (2014) jämför Toyotas upphandlingsmodell med den som General Motors, GM, tillämpade. Författarna argumenterar för att GM:s användning av ett formaliserat »armlängdsavståndsförfarande« med pridfokus för sina inköp var en viktig anledning till att GM:s marknadsandel i USA föll från drygt 60 till knappt 20 procent mellan 1980 och 2009.

Toyota använde i stället en »relationell« upphandlingsmodell, där ett mycket mindre antal leverantörer fick sälja större komponentsystem och där leverantörernas kontrakt normalt rullade på år efter år. Författarna påpekar dock att relationen mellan Toyota och leverantörerna inte alls var kravlös och »mysig«. Leverantörerna förväntades göra stora investeringar i produktutveckling och pressades hårt att sänka kostnaderna eller höja kvaliteten. Det var bara det att Toyota använde andra metoder. Ofta användes exempelvis två alternativa leverantörer för samma typ av komponenter. Om en av leverantörerna hamnade på efterkälken i utvecklingen eller slarvade med kvaliteten, fick denna räkna med en minskande andel av beställningarna. Andra forskare, exempelvis Milgrom och Roberts (1992, s. 566) och flera andra studier som Helper och Henderson (2014) hänvisar till, drar liknande slutsatser, och skillnaderna i inköpsstrategi mellan GM och Toyota har blivit något av en klassiker som »business case« i undervisningen.

Petersson (2020) och flera andra ekonomhistoriker använder begreppet utvecklingspar för att beskriva en långsiktig och nära relation mellan det offentliga och ett företag, där det offentliga beställer och finansierar medan ett privat företag utvecklar och producerar. Exempel som brukar anföras är Vat-

tenfall och Asea, Televerket och Ericsson, försvaret och Saab samt den svenska sjukvårdens relation till Astra och Pharmacia. I en del av studierna går det att läsa in en nostalgisk önskan tillbaka till de mer oreglerade relationer som rådde mellan stat och företag under stora delar av 1900-talet.

Det finns också en koppling till en önskan om att etablera *national champions*. I en för närvarande aktiv debatt framförs åsikten att Europa behöver starka företag som kan hävda sig mot amerikanska och kinesiska jättar, men att striktare konkurrens- och upphandlingsregler gör det svårare att etablera riktigt stora företag i vår världsdel.²¹ Ett långsiktigt och nära samarbete mellan stat och företag skulle, enligt vissa bedömare, kunna skapa industriell dynamik. Detta är inte platsen för att behandla konkurrenslagstiftningens regler för företagsköp, men vi konstaterar att det är svårt eller omöjligt att förena konkurrensreglerna med ett sådant önskemål. Den här typen av relationer förutsätter också att kontrakten kan ändras fortloppande, men det tillåter inte upphandlingslagstiftningen.²²

Det närmaste vi kan komma är så kallad offentlig-privat samverkan (OPS) eller innovationspartnerskap. Det senare är tillåtet för FoU-projekt, det vill säga för produkter som inte redan finns på marknaden. Vi återkommer i nästa avsnitt till olika upphandlingsförfaranden och möjligheten att förhandla.

Att möjligheterna till nära relationer mellan upphandlande organisationer och deras leverantörer är begränsade har, enligt ovan, sin förklaring i riskerna för korruption och favorisering. Nära relationer mellan upphandlare och leverantörer kan spåra ur. Ett internationellt exempel är det brasilianska byggföretaget Odebrecht, som 2010 utsågs till världens bästa familjeföretag av schweiziska IMD. År 2015 dömdes företagets VD till 19 års fängelse efter en rättegång där det framkommit att Odebrecht mutat nära en tredjedel av landets senatorer och nära hälften av delstatsguvernörerna. Odebrecht dömdes även till 2,6 miljarder dollar i böter i USA, eftersom en del av mutorna betalats från amerikanska bankkonton och en del möten där mutor förhandlats fram ägt rum i Miami (Campos med flera, 2021).²³

Upphandlingsreglerna kan alltså ses som en avvägning mellan två risker. Å ena sidan risken att relationen mellan upphandlare och leverantör korrumpas, å andra sidan risken att ett kortsiktigt fokus på pris och enkelt mätbara kriterier gör att utveckling och mer svårfångade kvalitetsdimensioner blir lidande, som i exemplet med GM. Detta relaterar även till diskussionen i avsnitt 2.3 om balansgången mellan de många olika intressen som lagstiftningen ska värna och däribland risken för korruption som tenderar att leda till ett detaljerat och komplext regelverk.

För att motverka korruption och favorisering betonar upphandlingsreglerna de fem principerna icke-diskriminering,

21. Se till exempel European Political Strategy Centre (2019).
22. Undantag finns för militära inköp.
23. Se även exempelvis Acconcia, Corsetti och Simonelli (2014) om upphandlingar infiltrerade av maffian.

likabehandling, proportionalitet, öppenhet (transparens) och ömsesidigt erkännande. Genom en hög grad av förutsägbarhet och, omvänt, ett begränsat utrymme för godtycke, blir det svårare för upphandlaren att favorisera en lokal leverantör, en bekant eller en leverantör som betalat en muta. Att avvägningen blir annorlunda för det offentliga jämfört med det privata är rimligt, eftersom det offentliga har en monopolställning. Ett privat företag som låter sig korrumpas av sina underleverantörer riskerar att snabbt slås ut av konkurrenter med ett effektivitetsfokus.

Samtidigt är det ofta möjligheten att utöva sitt handlingsutrymme till att bestraffa eller belöna leverantörer, beroende på hur de agerar, liksom möjligheten att välja leverantörer eller produkter med pålitliga varumärken, som gör att kvaliteten kan upprätthållas i avseenden som är svåra att mäta. Enskilda konsumenter förlitar sig som sagt ofta på välkända varumärken och på gott anseende. Industriella köpare, som Toyota, arbetar ofta med långa relationer som präglas av ömsesidig tillit. För tillverkare och andra leverantörer lönar det sig att leverera god kvalitet i olika avseenden, också sådana där det skulle vara svårt för köparen att bevisa att produkten varit så bristfällig att avtalet inte uppfyllts. Detta eftersom framtida affärer gynnas av att köparna har förtroende för säljaren.

För att leverantörer till offentlig sektor ska fortsätta att leverera med god kvalitet, också i dimensioner som inte är lätta att verifiera, bör det finnas mekanismer som gör att detta i varje fall på sikt är lönsamt. Men en upphandlare får inte gynna tidigare leverantörer, leverantörer som har ett gott rykte, är lokalt förankrade eller har ett starkt varumärke. Regelverket begränsar upphandlarnas möjlighet att ta hänsyn till information om potentiella leverantörer på ett sätt som inte gäller för privatpersoner och privata företag. Vi återkommer till betydelsen av information i kapitel 5 och 6.²⁴

Vi kan dock redan här konstatera att medan en privatperson eller ett privat företag får använda vilken historisk information som helst, på vilket sätt som helst, när personen eller företaget fattar beslut om framtida affärer, så är utrymmet mycket begränsat för en offentlig upphandlare att väga in historisk information. Exempelvis får varumärket i sig inte tillmätas någon betydelse. Konsekvensen av detta är att det är svårare för offentlig sektor att värna om icke verifierbar kvalitet. Ansträngningar att trots allt värna den typen av kvalitet tenderar att leda till höga transaktionskostnader, som vi ska se i nästa avsnitt.

24. I avsnitt 5.2 behandlar vi vilken sorts historisk information om leverantörer som får respektive inte får användas för att utesluta olämpliga utförare. I avsnitt 6.5 går vi på motsvarande sätt igenom vilken information om leverantörer som får eller inte får vägas in när anbud utvärderas.

4.3 Hur kan en offentlig upphandlare värna om icke verifierbar kvalitet?

25. Se även Bergman och Lundberg (2017) för fler referenser.

Patienterna sågar Sodexo sjukhusmat i en rapport som landstinget beställt. Drygt en tredjedel av patienterna ansåg att SoFresh-tallriken var dålig eller mycket dålig. Nu föreslås ett större utbud av mat. [...] Majoriteten av de undersökta variablerna, till exempel variationen av maträtterna, smak, doft, kryddning och matens utseende uppnådde inte målvärdet som var 75 procent när det gällde patientnöjdhet.

Hannes Delling, *Svenska Dagbladet*, 10 september 2009.

Lagstiftningens krav på transparens och förutsägbarhet, svårigheterna att definiera och mäta viktiga kvalitetsaspekter och den ekonomiska logiken som kräver att variationer i icke verifierbar kvalitet måste få konsekvenser för att god kvalitet ska kunna upprätthållas, skapar ett dilemma för den offentliga upphandlingen. En möjlig väg ut ur detta är att försöka göra svårdefinierad kvalitet mätbar. Det kan ske genom successivt mer detaljerade tekniska specifikationer och mätningar. I vissa fall är detta förstås helt rimligt, men i andra fall kan det vara en återvändsgränd. Ett klassiskt amerikanskt exempel är militärens upphandling av chokladkaksmix, återberättat av bland andra Steven Kelman (2002). Det visade sig att leverantörerna var skickliga att hitta kryphål i de alltmer detaljerade specifikationerna, som gjorde att de kunde sänka sina kostnader marginellt men på ett sätt som fick betydande negativa konsekvenser på kvaliteten. Samtidigt gjorde den alltmer komplexa byråkratin att antalet intresserade leverantörer minskade och kostnaderna ökade så att militären efter hand köpte dålig kaksmix väldigt dyrt på ett krångligt sätt från leverantörer som var specialiserade på att sälja till den offentliga sektorn.

USA valde under 1990-talet att reformera reglerna för offentlig upphandling på ett sätt som gav de upphandlande myndigheterna och deras tjänstemän ökade frihetsgrader att göra egna kvalitativa bedömningar och som uppmuntrade metoder som används i kommersiell upphandling (Pegnato, 2020). En tillsitsreform, om man så vill. Enligt exempelvis Arrowsmith (2006) har EU rört sig i motsatt riktning.²⁵

Kvalitet kan alternativt göras mätbar genom systematisk användning av referenser, kundnöjdhetsmätningar och expertpaneler. En annan möjlig lösning är att försöka överföra konsekvenserna av den dåliga kvaliteten på leverantören själv genom att upphandla en funktion i stället för en produkt. Om exempelvis hållbarheten är dålig går detta ut över leverantören, som har gjort ett funktionellt åtagande. Detta diskuteras i avsnittet nedan om funktionsupphandling och offentlig-pri-vat samverkan (OPS). En fjärde möjlighet för att ta hänsyn till icke verifierbar kvalitet är kundvalssystem inom ramen för en upphandling eller andra liknande mekanismer som gör att

efterfrågan varierar med subjektivt upplevd kvalitet. Efter-
som kundvalssystem inte faller under upphandlingsreglerna
utan omfattas av lagen om valfrihetssystem (LOV) behandlar
vi inte denna möjlighet mer utförligt i detta sammanhang
utan hänvisar i stället till Bergman (2013) och Bergman och
Jordahl (2014).

Även om kundvalssystem och upphandling principiellt är
alternativa mekanismer för anskaffning är det värt att påpeka
att det i vissa fall går att förena de två. I ett rent kundvalssystem
fastställs vissa kvalitetskrav för utförare som vill ansluta sig, till
exempel skolor och utförare av hemtjänst. Kundvalssystemet
står öppet för alla utförare som uppfyller kraven och dessa
får konkurrera utan garantier om att få några kunder. I vissa
situationer, till exempel när en kommun äger ett äldreboende,
kan driften av boendet upphandlas, trots att boendet ingår i
ett kundvalssystem och trots att intäkterna därför är osäkra.
För att konkurrensneutralitet ska råda måste ersättningen (till
exempel per boende och dygn) vara likvärdig för kommunens
egen regi, för upphandlad drift och för helt privata boenden
som deltar i kundvalssystemet.

En kombination av kundval och upphandling gör alltså in-
täkterna beroende av efterfrågan. En snarlik effekt kan uppnås
för upphandlad kollektivtrafik där utföraren får biljettintäk-
terna, delar av dessa eller på annat sätt ersätts per resenär.²⁶
Utföraren ges incitament att erbjuda en så hög kvalitet att
detta lockar kunder, även sådan kvalitet som är svår att ve-
rifiera. I avsnitt 6.1 återkommer vi till hur ersättningssystem
kan utformas.

En femte möjlighet som får användas i Sverige – och som
används ofta – är förlängningsoptioner (se även avsnitt 6.6),
där upphandlaren kan välja att förlänga avtalet eller inte utan
att behöva motivera beslutet. Poängen är här att upphandla-
ren kan välja att inte förlänga avtal där leveransen brustit just
i kvalitetsaspekter som inte är verifierbara. Om lagstiftningen
skulle vara utformad så att upphandlaren behöver belägga
att kvaliteten brustit skulle förlängningsoptioner förlora sin
funktion att värna om icke verifierbar kvalitet.

Ytterligare ett sätt är kostnadsdelning, som visserligen inte
gör att god kvalitet medför högre intäkter men som ändå gör
det mindre dyrbart för leverantören att höja kvaliteten genom
att öka kostnaderna.

Finns det då något sätt för upphandlaren att använda en
mer relationell upphandlingsmodell, någonting i stil med hur
Toyota arbetat med sina underleverantörer? Modellen kan
givetvis inte användas på precis samma sätt. Det tillåter inte
regelverket och det vore kanske inte heller önskvärt, med tan-
ke på risk för korruption och favorisering och med tanke på att
offentlig sektor, till skillnad från Toyota, inte är konkurrens-
utsatt. Däremot kan den offentliga sektorn lära sig av Toyotas
systematiska tänkande kring kvalitet och produktivitet, att se

26. Se Bergman (2021) för en dis-
kussion av upphandlingsmodel-
ler för kollektivtrafik, inklusive
hänvisningar till andra studier.

bortom möjligheten till kortsiktiga kostnadssänkningar och i stället fokusera på ett långsiktigt hållbart anskaffningssystem. Toyotas modell handlar om att ge såväl medarbetare som leverantörer incitament att ta långsiktigt kvalitets- och utvecklingsansvar.

Att kombinera prispress med att leverantören tar långsiktigt utvecklingsansvar var precis det som Stockholms läns landsting försökte – och i vissa avseenden lyckades med – när man upphandlade förbrukningshjälpmedel. I upphandlingen finns ett par saker som kan förklara de problem som senare uppstod. För det första att det var svårt att kombinera ett utvecklingsinriktat samarbete med prispress. (Men inte omöjligt, vilket Toyota har visat.) Enligt regionens egen utvärdering ledde fokus på prispress till att det uppstod en förtroendekris i relationen med utföraren. För det andra kan en upprepad konkurrens, i upphandling efter upphandling, där god kvalitet inte belönas, driva utförare till att bli alltmer uppfinningsrika (eller »snåla och ogina«) i att kapa kostnader eller öka intäkter.

I Stockholms läns landstings upphandling av förbrukningshjälpmedel ingick visserligen kvalitet i utvärderingsmodellen, men bara med en svag koppling till kontraktsvillkor och ersättningsmodell. Förespeglad kvalitet belönades när anbudet utvärderades, men det fanns stora möjligheter att leverera sämre kvalitet än utlovat. Generellt sett kan leverantören vara bunden till att uppfylla sina kvalitetsåtaganden på två sätt. Antingen kan kvalitet vara inneboende (*intrinsic*) i produkten, exempelvis därför att det är en standardprodukt som säljs på en bredare marknad.²⁷ Eller så kan kvalitet upprätthållas genom explicita eller implicita hot om sanktioner från köparens sida.²⁸ Enligt ovan är möjligheterna stora för en offentlig upphandlare att använda implicita hot (till exempel »svartlistning«) begränsade och svårigheterna att använda explicita hot (till exempel hävning av kontrakt). Om utvärderingskriterierna inte avspeglas i kontraktsvillkoren blir dessa svårigheter förstås ännu större.

Stockholms stads modell för upphandling och kundval av särskilda boenden för äldre verkar i detta avseende bygga på en betydligt mer långsiktigt stabil modell. Driften upphandlas enligt LOU men i stället för att brukarna tilldelas en plats av kommunen kan de välja utförare inom ramen för ett valfritt system. Priset är fastställt på en nivå som motsvarar kommunens egen kostnad och konkurrensen handlar i stället dels om att utveckla kvalitet som attraherar kunder och dels om att utveckla kvalitet som gör att utförarna vinner rätten att ta över driften av upphandlade äldreboenden. Visserligen kan konkurrensen i någon mån handla om att *beskriva* kvalitet, snarare än att *leverera* kvalitet. Exempelvis kan äldreboenden lägga resurser på att ta fram broschyrer som marknadsför boendet, ungefär som en mäklare marknadsför bostäder; på inbjudande entréer, ungefär som hotell som vill locka kunder

27. Det vill säga informationsproblemet gäller *adverse selection*.

28. När informationsproblemet gäller *moral hazard*.

genom en tilltalande entré; på dokumentation som ska övertyga upphandlingstjänstemän om kvaliteten, i stället för att följa de rutiner dokumenten beskriver. Risken är dock betydligt mindre att detta driver företagen att fuska med kvalitet än en upphandling där priset är i fokus.

Fenomenet har analyserats i modeller för *multi-tasking* och har sin motsvarighet i det som brukar kallas *teaching-for-the-test*. Det vill säga att fokus (och därmed resurser) flyttas från det som är viktigt till det som mäts. Trots problem är dessa mekanismer mindre skadliga för utförarens incitament och för ömsesidig tillit, än priskonkurrens som ger direkta incitament till kostnadsänkningar som går ut över kvaliteten eller till ett manipulativt beteende som ger mer intäkter.

Ett arbetssätt som delvis överlappar med relationell upphandling (eller relationella inköp) och som används inom näringslivet är *category management* (O'Brien, 2015). En grundtanke är att inköpsfunktionen ska organiseras på ett sätt som korresponderar mot hur produkterna används i den egna organisationen men också utifrån hur de marknader de köps från ser ut. Produkter som inte är särskilt dyrbara eller av andra skäl är av strategisk betydelse kan köpas in på traditionellt sätt medan större omsorg ägnas åt mer strategiska produkter. För de senare bör, enligt en annan grundtanke, team engageras med representanter från flera av den egna verksamhetens grenar. Vid offentlig upphandling skulle detta exempelvis kunna vara de verksamheter inom myndigheten som använder eller ansvarar för produkten, upphandlingsspecialister, myndighetens strategiska ledning och andra funktioner som kan ge värdefull input.²⁹

Exempelvis skulle en kategori kunna omfatta dyrbara produkter inom IT-området, såväl hård- som mjukvara, medan en annan kategori skulle kunna omfatta kontorsmaterial och relativt billiga produkter inom IT-området, såsom telefoner, persondatorer med normalstandard och programlicenser för enstaka användare (under förutsättning att en sådan uppdelning passar i det specifika fallet).

Ett på sätt och vis självklart inslag i category management är också effektiv projektledning i team med tillräcklig kapacitet och god kompetens, vilket förstås kräver en strategisk styrning. (Se även avsnitt 6.3 och 6.4.)

Sammanfattningsvis gör lagstiftningen det svårare att upprätthålla »mjuka« kvalitetsaspekter (icke kontrakterbar kvalitet) vid offentlig upphandling än vid privata och kommersiella inköp. Men det finns ett antal metoder som kan användas utan att lagstiftningen behöver ändras. Det finns vissa möjligheter för den offentliga upphandlaren att mer systematiskt använda sig av referenser och nöjdhetsmätningar (avsnitt 6.5). För en del produkter går det att använda kundval i stället för upphandling och ibland, exempelvis för särskilda boenden för äldre, går det att förena kundval och upphandling. Ett visst

29. Ansträngningar har även gjorts i USA att i ökad utsträckning använda principerna för category management i den offentliga upphandlingen, se Pegnato (2020).

inslag av relationell upphandling kan introduceras genom en aktiv användning av optioner för förlängning, genom användning av expertpaneler för kvalitetsbedömning och andra moment eller mekanismer med inslag av kvalitativ bedömning. Och ibland kan upphandlingen och avtalen struktureras så att kvalitetsansvaret de facto läggs på leverantören, genom att *funktionen* upphandlas i stället för produkten – vilket är ämnet för nästa avsnitt.

30. Om valet blir att bedriva verksamheten själv finns ytterligare strategiska val att göra. Vissa verksamheter kan exempelvis läggas i offentligt ägda bolag och även den egna förvaltningen kan givetvis organiseras på många olika sätt. Dessa frågor faller dock utanför ämnet för den här rapporten.

4.4 Funktionsupphandling och offentlig-privat samverkan

Ett första strategiskt val för en myndighet är alltså om en viss aktivitet ska bedrivas inom den egna verksamheten eller outsourcas, vilket vi diskuterat ovan.³⁰ Om myndigheten bestämmer sig för det senare finns en mängd strategiska frågor att ta ställning till. Vi har konstaterat att möjligheterna att använda relationell upphandling är begränsade. I det här avsnittet diskuterar vi funktionsupphandling och OPS, offentlig-privat samverkan, två avtals- eller samverkansformer som ger den privata utföraren extra stor frihet att själv utforma lösningar på de behov som myndigheten och samhället har. I nästa avsnitt diskuterar vi förhandlingar, innan avtal tecknas, som en annan möjlig metod att dra nytta av leverantörernas förmåga att utforma mer ändamålsenliga lösningar än de den upphandlande myndigheten själv kan utforma. Koncessioner är ytterligare en form för privat och offentlig samverkan men med den huvudsakliga skillnaden att användarna av föremålet för koncessionen betalar leverantören för nyttjandet av föremålet. Som nämnts ovan innebär koncession att verksamhetsrisken tas över av koncessionshavaren och att ersättningen för arbetet eller tjänsten utgörs antingen av enbart rätten att utnyttja föremålet för koncessionen eller av dels en sådan rätt, dels betalning. Vi kommer dock inte att gå in närmare på detta i den här rapporten.

En traditionell upphandling bygger på att upphandlingsföremålet specificeras tydligt, så att potentiella leverantörer vet vad som förväntas och kan konkurrera på lika villkor, och så att den upphandlande organisationen så småningom kan kontrollera att den fått det som kontrakterats. Emellertid innebär en detaljerad specifikation av upphandlingsföremålet att det blir svårare för leverantörerna att vara innovativa. Om den offentliga sektorn står för en stor del av inköpen kan potentiellt den tekniska utvecklingen för hela sektorn bromsas in.

En möjlig lösning på dessa problem är att i stället beskriva syftet med upphandlingen och vilket behov som upphandlingsföremålet ska tillfredsställa, men framför allt vilket resultat som är tänkt att uppnås. Ibland sägs det att upphandlingen

EXEMPELUPPHANDLINGEN –
FÖRBRUKNINGSHJÄLPMEDEL, 2014

Upphandlingen betraktades, enligt regionens egen utredning, av den politiska ledningen som en funktionsupphandling (Stockholms läns landsting, 2016). Vi delar dock utredningens bedömning att det inte var en egentlig funktionsupphandling utan snarare en traditionell upphandling av en grossisttjänst, där funktioner som tidigare legat hos beställaren nu fördes över till utföraren – inte minst arbetet med att utveckla sortimentet. Att upphandlingen omfattade fler funktioner gjorde den inte till en funktionsupphandling. En funktionsupphandling hade det däremot varit om upphandlingen hade handlat om att leverantören skulle tillfredsställa befolkningens behov av de tjänster som för närvarande tillgodosågs med hjälp av medicinska hjälpmedel.

ska specificera *vad* som ska uppnås, men inte *hur*. En vanlig benämning på denna form av upphandling är *funktionsupphandling*. Om exempelvis en väg mellan två punkter ska upphandlas skulle en traditionell upphandling beskriva i detalj hur vägen ska byggas: den exakta sträckningen, vilket material som ska användas, i vilka mängder och hur det ska behandlas, liksom den färdiga vägens egenskaper i vissa avseenden. De potentiella leverantörerna får en ytterst begränsad frihet att vara innovativa och blir låsta till att använda sedvanligt material och att behandla detta på sedvanligt sätt.

En funktionsupphandling skulle i stället beskriva vilken funktion vägen ska ha: den ungefärliga sträckningen, hur många fordon som ska kunna köra på vägen, i vilka hastigheter samt hur länge vägen ska hålla. Vi återkommer nedan till varför funktionsupphandling sällan används för vägar, medan däremot (i många andra länder) offentligt-privat partnerskap, som i vissa avseenden liknar funktionsupphandling men som innebär att samverkan är mer omfattande och långvarig.

Funktionsupphandling används däremot vid upphandling av exempelvis komplexa IT-system. Kontraktsföremålet uttrycks som en viss avsedd funktion eller effekt som ska uppnås samtidigt som vissa andra kompletterande krav kan ställas upp i förväg.

Funktionsupphandlingar skapar uppenbarligen större utrymme för flexibilitet, innovation och utveckling. En risk med dem är emellertid att den avsedda funktionen inte är tillräckligt konkret beskriven och att det då kan bli svårt att följa upp kontraktet. En annan risk är att upphandlaren förbiser vissa

nödvändiga kompletterande kravställningar för att säkerställa kompatibilitet med andra system etc.

Enligt upphandlingsreglerna måste upphandlingen genomföras enligt vissa tillåtna *förfaranden*. Vi återkommer till dessa i avsnitt 4.5. Funktionsupphandling är inte ett särskilt förfarande, utan en metodik som kan användas. Förutsättningen är givetvis att upphandlingsreglerna följs, inklusive att ett lämpligt förfarande fastställs.

Även i de fall funktionen är tydligt beskriven och mätbar kan det uppstå problem. För att återgå till vägen mellan två punkter så kan ett mätbart krav vara att vägen ska fortsätta att fungera även efter flera decennier. Men entreprenören kan hamna i (eller kanske försätta sig i) konkurs och kan då inte hållas ansvarig för konstruktionsbrister som gör att vägen kräver väldigt mycket underhåll.

Ett sätt att hantera risken för att leverantören får betalt för att under många år tillfredsställa ett visst behov – möjligheten att köra fordon mellan två punkter – men sedan förlorar förmågan att upprätthålla funktionen, är att använda sig av offentlig-privat samverkan, OPS. En OPS (eller PPP efter *public-private partnership*) liknar en funktionsupphandling men är mer långtgående, framför allt genom att utföraren normalt finansierar projektet och får betalt efter hand, samt genom att en OPS måste ha lång varaktighet, medan en funktionsupphandling kan ha såväl kort som lång varaktighet. OPS används framför allt för stora infrastrukturprojekt. När avtalsperioden löper ut övergår ägandet av infrastrukturen till det offentliga.

Att leverantören får betalt bara i den takt som funktionen används eliminerar i allt väsentligt risken för att köparen får betala för något som inte fungerar, däremot kvarstår intresset från det allmänna att säkerställa att själva funktionen garanteras över tid. Samtidigt har OPS nackdelen att leverantören (eller dennas konsortium) vanligtvis har högre finansieringskostnad än det offentliga. Effekten blir att fördelen med OPS, att utföraren får större utrymme för innovationer och nytänkande, måste ställas mot nackdelarna, att den privata utföraren, med normalt sett högre kapitalkostnader, står för finansiering samt att de mycket långa avtalen kan begränsa den upphandlande organisationens handlingsutrymme.³¹

I Sverige har OPS använts för bland annat Arlandabanan, Nya Karolinska och för ett antal projekt på kommunal nivå, såsom badhus.³² Utomlands har OPS använts inte minst för motorvägsprojekt, exempelvis i Finland och Norge. År 1994 beslutade riksdagen att Arlandabanan skulle byggas och finansieras som en OPS.³³ Upphandlingen genomfördes dock redan året innan. Enligt avtalet stod staten för kostnader på 1 400 miljoner kronor och beviljade ett räntefritt lån på 1 000 miljoner kronor till konsortiet Arlanda Express (A-Train) som skulle bygga, finansiera och driva banan. Staten bekostade

31. Ett traditionellt kontrakt för en väg löser problemet med hållbarhet genom att i detalj specificera hur vägen ska byggas, vilket alltså har nackdelen att entreprenörens utrymme för innovation och utveckling begränsas. Se även Nilsson och Pyddoke (2007) och Nilsson (2008).
32. Enligt Riksrevisionen (2016) är Arlandabanan den enda statliga OPS som genomförts i Sverige.
33. Beskrivningen i detta och följande stycke bygger huvudsakligen på Riksrevisionen (2016), men även på Enberg, Hultkrantz och Nilsson (2004).

utbyggnad till fyra spår mellan Stockholms Central och Rosersberg till en kostnad av 1 900 miljoner kronor. Den senare investeringen hade genomförts även förutan Arlandabanan, men var samtidigt en förutsättning för att den skulle kunna byggas. Konsortiet stod för kostnaden för spår mellan Rosersberg och Arlanda samt stationerna på Arlanda, liksom drift och underhåll av det nya spåret och av stationerna på Arlanda. Vidare åtog sig A-Train att köra minst fyra tåg per timme i vardera riktningen. Banan öppnades för trafik i slutet av 1999.

A-Train fick som ersättning rätt till alla biljettintäkter, rätt att bestämma prisnivån samt rätt att ta ut avgifter från andra tågoperatörer som använder banan fram till 2050. Den ursprungliga investeringen för konsortiet uppgick till cirka tre miljarder kronor. Enligt avtalet får dock staten en del av vinsten, en del som under avtalets sista tio år stiger till minst 50 procent. A-Train gjorde under perioden 2015–2019 årliga vinster på drygt 300 miljoner kronor men gick i början av 2000-talet med förlust.

Riksrevisionen (2016) gör i likhet med Enberg, Hultkrantz och Nilsson (2004) bedömningen att bygget kostade ungefär lika mycket som det skulle ha gjort om staten genom dåvarande Banverket (numera Trafikverket) hade varit beställare, även om inga precisa kalkyler har gjorts. Riksrevisionen pekar vidare på att bygget genomfördes i tid och att trafiken bedrivits med hög kvalitet. Samtidigt har den långa avtalsperioden gjort det nödvändigt att omförhandla avtalet, inte minst för att släppa in pendeltåg och fjärrtåg till Arlanda. Transaktionskostnaderna för hela OPS-konstruktionen har sannolikt varit höga, även om detta inte utretts. A-Train valde också att bygga plattformar som var kortare och högre än vad som är standard i Sverige i övrigt. Mest allvarig är kanske den samhällsekonomiska konsekvensen av relativt höga biljettpriiser. Med priser motsvarande de för Oslo Lufthavns snabbtåg skulle uppskattningsvis mer än 1 miljon resenärer per år flytta över till järnväg, med stora tidsvinster för resenärerna och miljövinster för samhället.³⁴

Sammanfattningsvis lades ett stort risktagande på ett privat konsortium, vilket förefaller ha bidragit till två påtagliga nackdelar. För det första en avtalstid, 55 år, som är så lång att osäkerheten blir väldigt stor om utvecklingen för Stockholm, flygtrafiken och kringliggande infrastruktur. Avtalet skapade en inlåsning och suboptimering, samtidigt som omförhandlingar av avtalet blir dyrbara. För det andra en väldigt stor frihet för A-Train att bestämma priser, vilket medfört höga priser och en låg utnyttjandegrad av järnvägen. För nordiska OPS för motorvägar har, som jämförelse, avtalstiden typiskt sett varit 15–25 år. Den sortens mindre exceptionella projekt och den kortare avtalstiden medför mindre osäkerhet för båda parter. Därmed blir antagligen nackdelarna mindre påtagliga och det blir mer troligt att fördelarna med OPS väger över.

34. Riksrevisionen (2016).

Även Nya Karolinska Solna upphandlades genom en OPS. Avtalet omfattar perioden 2010–2040, då ägandet av sjukhuset övergår till regionen. Sjukhuset invigdes 2018. Den totala investeringskostnaden, för byggnation och utrustning, uppskattas till knappt 23 miljarder kronor, varav utrustningen stod för cirka 4,5 miljarder kronor, medan avtalet som helhet, som även inkluderar drift, underhåll och servicetjänster som tvätt och städ, uppgick till 52 miljarder kronor.³⁵

Anmärkningsvärt är att upphandlingen fullföljdes trots att det bara fanns en budgivare.³⁶ I prekvalificeringsfasen, som stängde i december 2008, ansökte endast Skanska om att få delta och Skanskas anbud i september följande år blev också det enda anbudet. Landstinget kontrakterade därför ett konsultföretag som gjorde en alternativ kostnadsberäkning. Med utgångspunkt från den bedrevs förhandlingar med Skanska under hösten, vilka resulterade i att kostnaderna prutades med mellan en och en och en halv miljard kronor.

Anmärkningsvärt är också att den nya gruppledaren för oppositionen och den nya fullmäktigeledamoten, Ilja Batljan, lyckades övertyga både oppositionen och det borgerliga landstingsstyret att i sista minuten ändra OPS-upplägget. Batljan övertygade också sina socialdemokratiska partikamrater att inte motsätta sig affären. Genom en större förskottsbetalning från landstinget till Skanska minskade räntekostnaderna med ungefär 2,5 miljarder kronor.³⁷

Återigen kan en jämförelse göras med OPS-projekt i andra länder. Storbritannien beskriver sig själv som ledande när det gäller OPS relaterad till hälsovård, med totalt 130 OPS-projekt redan 2013. Det största av dessa projekt var ungefär en fjärdedel så stort som Nya Karolinska Solna; i medeltal var kontraktsvärdet cirka 100 miljoner pund, strax över en miljard kronor. Erfarenheten förefaller ha varit god.³⁸

Slutsatsen är att funktionsupphandlingar och OPS i vissa fall kan leda till högre samhällsekonomisk effektivitet. De två mest kända exemplen på OPS som prövats i Sverige är Arlandabanan och Nya Karolinska Solna. Det förra avtalet framstår dock som väl långt och det senare som väl stort. Visserligen bör OPS bara användas för stora upphandlingar, men enklare och mindre upphandlingar än dessa hade nog varit att föredra för att pröva en i Sverige så sällan använd upphandlingsmodell.

4.5 Samordnad upphandling – bättre tillsammans?

Statens inköpscentral har mycket goda kunskaper inom upphandling. Däremot är de inte alltid experter på upphandlingsföremålet och därför är dialogen med marknaden oerhört viktig. Dialog kan användas i alla typer av upp-

35. Grafström, Qvist och Sundström (2021).
36. Detta stycke bygger på Yngfalk och Furusten (2021).
37. Se Grafström, Qvist och Sundström (2021, s. 11) och Larsson och Sundström (2021, s. 186). Vi har även gjort egna beräkningar utifrån de uppgifter som lämnas på nämnda sidor. Däremot har vi inte utrett i vilken utsträckning denna besparing uppvägs av ökade räntekostnader för landstinget/regionen.
38. <https://www.gov.uk/government/publications/public-private-partnerships/public-private-partnerships>.

handlingar, men kan användas på olika sätt och i olika utsträckning beroende på vad som ska upphandlas, anser den ansvariga upphandlaren.

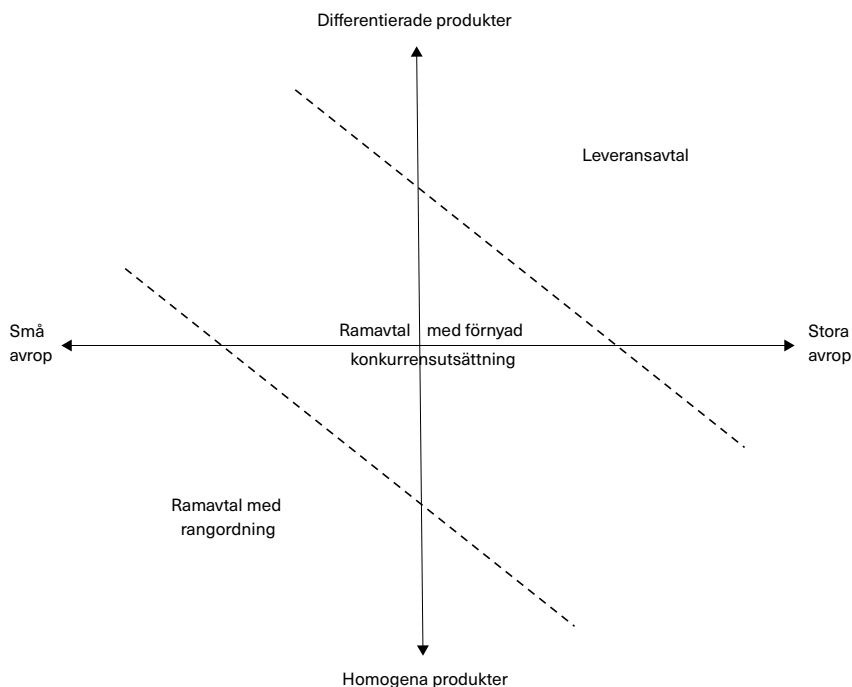
Upphandlingsmyndigheten.³⁹

39. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/tidig-dialog/dialog-for-arbetsrattsliga-villkor-i-taxitjanster/>.

Upphandlande myndighet har möjlighet att välja att upphandla helt själv eller tillsammans med andra myndigheter, det vill säga samordna upphandlingen. Det här kan ske i mer eller mindre långsiktiga former. Staten samordnar en hel del upphandlingar inom ramen för Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet och det finns också kommunala inköpsförbund.

Offentlig upphandling är förenad med transaktionskostnader. Hur stora dessa är torde bland annat bero på upphandlingens komplexitet men också på kompetensen hos den upphandlande parten. Det är rimligt att utgå från att små och medelstora kommuner arbetar under helt andra resursmässiga förutsättningar än stora kommuner och regioner. Ett sätt att hantera att resurserna inte räcker till är att gå samman och upphandla gemensamt. Samordnade upphandlingar innebär att man gör själva upphandlingen tillsammans under någon av

Figur 3. Ramavtal och leveransavtal för homogena respektive differentierade produkter.



myndigheternas paraply och därmed får samma leverantör(er).

Samordningsvinsterna av att agera som en enda och potentiellt stark köpare kommer dock till priset av att anslutna myndigheter måste enas om en kravspecifikation och om allt annat som anges i upphandlingsdokumenten, till exempel kontraktsvillkor. Detta kan innebära en indirekt kostnad i form av sämre matchning mot den enskilda myndighetens behov. Kompromisslösningar kan orsaka effektivitetsförluster om de behov som uttrycks i de gemensamma upphandlingsdokumenten avviker från en viss deltagares, exempelvis en kommuns, specifika behov. Ett annat potentiellt problem, vilket vi återkommer till i avsnitt 6.4, är att det organisatoriska avståndet ökar mellan den som genomför upphandlingen och den som brukar föremålet.

Vid långtgående samordning av offentlig upphandling kan en möjlig konsekvens bli att enbart ett mycket litet antal företag har kapacitet att leverera, därför att volymen blir så stor eller därför att bara ett stort företag har kapacitet att bära riskerna förknippade med osäkra volymer. Det kan också vara så att marknadens struktur påverkas negativt men framför allt att på sikt antalet företag och därmed antalet budgivare i framtida upphandlingar minskar. Se vidare avsnitt 5.4.

Bergman med flera (2010) analyserar för- och nackdelar med samordnade avtal, vanligen ramavtal, såväl teoretiskt som empiriskt. Den teoretiska analysen sammanfattas i figur 3. När varje enskilt avrop är litet och när produkterna är homogena (lika), nere till vänster i figuren, blir transaktionskostnaderna låga vid ett (samordnat) ramavtal med rangordning – det vill säga när avtal sluts mellan flera köpare och flera säljare och där det i samband med upphandlingen bestäms i vilken ordning säljarna ska tillfrågas när det är aktuellt att avropa från avtalet. Vi återkommer till ramavtal i avsnitt 5.8.

När produkterna är differentierade och varje avrop motsvarar ett högt värde, uppe till höger i figur 3, överväger fördelarna med att genomföra separata upphandlingar. De upphandlade produkterna kan anpassas till det specifika behovet och i förhållande till upphandlingens värde behöver inte transaktionskostnaderna vara särskilt höga.⁴⁰

När produkterna bara delvis är differentierade och när värdet av varje avrop varken är särskilt litet eller särskilt stort, kan det mest effektiva vara att använda ramavtal med förnyad konkurrensutsättning. I detta fall finns ingen förutbestämd rangordning utan de kontrakterade säljarna får konkurrera på nytt när avrop från avtalen ska göras.

Bergman med flera (2010) redovisar även en mindre empirisk studie där kostnader för likvärdiga produkter jämförs mellan den statliga ramavtalssamordningen och upphandlingar som genomförts av olika kommuner. Jämförelsen tyder på att priserna i genomsnitt blev ungefär lika höga med de två ansatserna – det vill säga undersökningen gav inte stöd för att

40. I avsnitt 6.4 diskuterar vi snarlika problem som kan uppstå även inom en myndighet, när upphandlingen är centraliserad men användningen decentraliserad.

samordning leder till pressade priser, trots att de statliga samordnade upphandlingarna var i storleksordningen tio gånger större än de kommunala upphandlingarna.

Viss anekdotisk observation antyder att samordning ibland kan leda till *högre* priser. Tidigare upphandlingar av taxi har omfattat hela landet, medan den nu gällande upphandlingen skiljer mellan Stockholmsregionen och övriga landet. Eftersom ingen enskild taxicentral erbjuder taxiresor i hela landet har upphandlingen tvingat potentiella leverantörer att etablera en central för samordning av centraler, vilket adderar kostnader.

Bandiera, Prat och Valletti (2009) studerar italienska upphandlingar. De finner att volymen på inköpen inte har någon signifikant effekt på priset, att centrala myndigheter betalar mer än regionala och lokala myndigheter, som i sin tur betalar mer än semiautonoma myndigheter som universitet och sjukhus – men att den specialiserade upphandlingsmyndigheten Consip upphandlar på ett effektivt sätt. Författarna menar att det som förklarar Consips effektivitet är myndighetens höga upphandlingskompetens, men kanske också att den måste vinna sina uppdrag i konkurrens. (Det senare innebär omvänt att det är frivilligt för andra myndigheter att anlita Consip.) De menar också att det som förklarar de semiautonoma myndigheternas låga priser är att deras tjänstemän inte binds lika hårt av ett krångligt regelverk.

Slutsatsen av resonemanget är att samordnad upphandling kan ge lägre transaktionskostnader när många små upphandlingar ersätts av en större och att effektiviteten kan öka när den personal som genomför upphandlingen har högre kompetens. Däremot är inte evidensen särskilt stark för att ökad volym i sig driver ner priset. Samordning kan också ge sämre anpassning mellan produkt och önskemål. Fördelarna med samordningen tycks alltså mer handla om stärkt kompetens än om stärkt köpmakt.

4.6 Förhandlingar och förfaranden

Ovan har vi diskuterat möjligheten att utförarna får ett stort ansvar för *hur* det offentligas och samhällets behov ska tillfredsställas genom funktionsupphandling eller offentlig-privat samverkan.⁴¹ På så sätt kan de privata företagens innovationskraft användas på ett positivt sätt. Ett annat sätt att öppna för mer dynamik och att hantera problemet med att den upphandlande myndigheten inte alltid fullt ut kan specificera produkten, är att använda sig av förhandlingar. I vår enkät till upphandlare angav respondenterna att ökad möjlighet till förhandling kan leda till bättre resultat, ökad effektivitet och minskade problem med upphandlingar.

Ekonomisk teori har traditionellt betonat fördelarna med

41. Härutöver kan även en privat utförare tilldelas ett koncessionskontrakt. Det är dock utanför ramen för vår rapport.

konkurrensutsättning genom upphandling, eftersom det leder till hög effektivitet, låga kostnader för samhället och dessutom motverkar korruption och favorisering. Bulow och Klemperer (1996) visade i en auktionsteoretisk analys att auktioner ger ett bättre utfall än förhandlingar, förutsatt att informationen, till exempel om levererad kvalitet, är verifierbar och om handlingsalternativen är kända och kan specificeras. Samtidigt visar empirin att privata företag i nästan hälften av fallen förhandlar med enbart en leverantör. Och det näst vanligaste är att de bara förhandlar med inbjudna leverantörer, vilket gäller en dryg tredjedel av fallen. Öppen budgivning används i cirka en sjättedel av fallen medan budgivning med prekvalificering nästan inte används alls (Bajari, McMillan och Tadelis, 2009). Förhandling leder normalt till kontrakt med ersättning enligt principen löpande räkning medan budgivning vanligen avser fastpriskontrakt. Se vidare avsnitt 6.1.

Eftersom privata företag kan antas vara rationella är detta något av en paradox: i varje fall den enkla teorin säger ju att budgivning i ett auktionsförfarande är effektivare (notera att alla former av budgivning, slutet såväl som öppen, i nationalekonomisk mening är auktionsförfaranden). Och detta är en av de modeller som upphandlingsreglerna tillåter. En möjlig förklaring är att kvaliteten *inte* är verifierbar, enligt diskussionen i tidigare avsnitt. En annan förklaring är att de möjliga handlingsalternativen *inte* går att specificera i förväg. Om en traditionell upphandling genomförs utifrån produkt-specifikationer som bara är preliminära är risken stor att omförhandlingar och tilläggsavtal blir nödvändiga och att detta i sig medför höga kostnader.⁴²

Löpande räkning har en klang av lättsinne. Den engelska termen *cost-plus* ger en mer rättvisande bild av vad det handlar om. Priset per enhet, till exempel per arbetstimme, per ton eller per styck, är normalt fastställt och antalet enheter som levereras måste redovisas. Ett ramavtal med fastställda styckpriser kan därmed tolkas som ersättning på löpande räkning. Vidare kan en övre och en undre gräns sättas för hur mycket totalkostnaden eller vissa kostnadskomponenter får variera.

Herweg och Schmidt (2017) analyserar huruvida förhandlingar med leverantörer kan vara effektivare än traditionell upphandling även om kvaliteten är verifierbar. Deras slutsats är att så kan vara fallet när kostnaderna för att omförhandla avtal är stora, när det finns stora vinster av alternativa, mer innovativa lösningar och produktvarianter som upphandlaren inte kan förutse, och än mindre specificera i förväg, samt när upphandlaren har stor förhandlingsstyrka.

I de fall där upphandlaren inte kan förutse de exakta behoven och inte i förväg exakt kan beskriva produkten, kommer det att finnas behov av att omförhandla kontraktet. För komplicerade byggprojekt krävs nästan alltid omförhandling, till exempel på grund av att nya behov uppstår eller att mark-

42. De leder också till potentiellt stora kostnadsökningar, om fler funktioner adderas, men i detta sammanhang är detta inte det primära problemet. Dessa kostnader uppstår ju oavsett om de inses i förväg eller om det bara efter hand står klart att de finns. Även om det förstås är mer tillfredsställande, mer i enlighet med budgeteringsprinciper och bättre för möjligheten till beslutsfattande och ansvarsutkrävande om kostnaderna är kända när beslutet tas.

förhållandena var annorlunda än man först trodde. En sådan omförhandling kan i vissa situationer vara enkel och smidig och är därför i sig mer eller mindre kostnadsfri, även om förstås tilläggen till produkten kostar. I andra situationer är omförhandlingen besvärlig och tidskrävande. Inte sällan leder omförhandlingar till juridiska tvister. I avsnitt 6.7 beskriver vi en upphandling av en bro där kostnaden blev tre gånger högre än anbudet.

Enligt den teoribildning som bland andra Herweg och Schmidt (2017) utvecklat kan det under vissa förutsättningar vara effektivare och billigare att redan från början förhandla med ett enda företag än att upphandla i konkurrens. Detta skulle kunna förklara varför privata företag i de data som omfattar privata byggprojekt i Kalifornien (enligt Bajari, McMillan och Tadelis, 2009) i nästan hälften av fallen valde att förhandla i stället för att kräva in anbud i konkurrens.

När omförhandlingar i sig inte är särskilt resursförbrukande, det vill säga när transaktionskostnaderna för omförhandlingar är låga, leder de inte heller till några (ur ekonomisk synpunkt) principiella problem om förhandlingarna avser både pris och volym eller ett eller flera odelbara tilläggsprojekt. Det som kan förväntas hända då kan enklast förklaras med ett exempel.⁴³

Ett enkelt antagande är att det ekonomiska överskott som uppstår om ett tilläggsprojekt genomförs, delas lika mellan de två parterna. Med ekonomiskt överskott avses här värdet för köparen minus kostnaden för leverantören. Till exempel kan det handla om att ytterligare en avfart eller planskild korsning planeras in på en ny vägsträcka eller att en eller flera nya funktioner tillförs ett IT-system som är under utveckling. Anta att värdet av den nya avfarten eller den nya funktionen är 10 miljoner kronor för köparen och kostnaden 5 miljoner kronor för säljaren; överskottet är alltså 5 miljoner kronor. Med jämn förhandlingsstyrka mellan parterna delas överskottet lika, vilket innebär att priset fastställs till 7,5 miljoner kronor i omförhandlingen.

På en väl fungerande marknad kommer leverantörerna att ta hänsyn till möjligheten att göra vinster på tilläggsuppdrag. Leverantören kanske inte visste exakt vilket tilläggsprojekt som skulle uppstå, men hade ändå en förväntan om att kunna göra en vinst på exempelvis 2,5 miljoner kronor. Om konkurrensen är hård kommer leverantörerna vara tvungna att bjuda ett pris som kanske är så lågt att det medför förlust, för såvitt det inte kommer lönsamma tilläggsuppdrag. Leverantören kanske lägger ett anbud som medför en förlust på 1,5 miljoner kronor, i förväntan om att göra en vinst på 2,5 miljoner kronor på tilläggsuppdrag. I exemplet fungerar anbudskonkurrensen bra, den utvalda leverantören gör goda vinster på tilläggsuppdrag, men förväntan om detta pressar i motsvarande mån priset för det ursprungliga kontraktet som totalt sett får en normal lönsamhet på, i det här fallet, 1 miljon kronor.⁴⁴

43. Exemplet är hämtat från Bergman (2021).

44. Om konkurrensen är dålig kan det hända att denna effekt inte uppstår. Upphandlaren får då betala »normalt« pris för huvudkontrakten och ett högt pris för tilläggskontraktet.

Vi återkommer strax till de juridiska problem sådana omförhandlingar kan leda till, men fortsätter här att betrakta situationen genom ekonomiska glasögon. I exemplet ovan kan det se illa ut att köparen tvingas betala dyrt för tilläggsbeställningar, men regler som förhindrar detta skulle inte leda till några besparingar och det uppstår inga samhällsekonomiska förluster.

Emellertid finns det situationer där omförhandlingar även ur ekonomisk synpunkt är problematiska. Om omförhandlingen bara avser priset (eller exempelvis timpriset för tilläggstjänster) och om köparen kan anpassa sin volym i förhållande till priset, kommer omförhandlingar som leder till höga styckpriser att få samhällsekonomiskt negativa konsekvenser. Köparen kommer att köpa alltför lite av den dyra tilläggstjänsten. Vi återkommer i avsnitt 6.7 till frågan om obalanserad budgetgivning och kostnadsöverskridanden.

En annan problematisk situation uppstår när omförhandlingar förbrukar betydande resurser, till exempel för att de leder till rättsliga tvister. Ur ekonomisk synpunkt och enligt den ovan beskrivna teoribildningen kan det då vara bättre att förhandla med möjliga utförare, eventuellt med en enda utförare, än att låsa kontraktsvillkoren och sedan upphandla – och därefter tvingas omförhandla. Med ett förhandlingsförfarande behövs förhoppningsvis ingen omförhandling och det totala överskottet blir större. Men samtidigt blir konkurrensen sämre, vilket ger upphandlaren en mindre del av överskottet. I vissa fall är detta emellertid ingen nackdel: det ger säljaren starkare incitament att hitta förbättrade lösningar.

I LOU-direktivet (punkt 42) uttrycks en positiv syn på förhandlingar vid offentliga upphandlingar, och det finns också ett särskilt förfarande föreskrivet i EU:s upphandlingsregelverk där förhandlingar används. Emellertid har EU-reglerna en i grunden restriktiv syn på förhandlingar. Ett »förhandlat förfarande« i lagens mening är endast tillåtet i speciella situ-

EXEMPELUPPHANDLINGEN – FÖRBRUKNINGSHJÄLPMEDEL, 2014: FÖRFARANDE

Alla regionens/landstingets upphandlingar, det vill säga den från 2009, vår exempelupphandling från 2014 och de fem upphandlingar som annonserades 2017, genomfördes med ett öppet förfarande. Därmed kunde regionen inte förhandla med potentiella leverantörer efter det att upphandlingsförfarandet inletts.

ationer (som vi diskuterar nedan) och det finns betydande begränsningar för hur förhandlingarna får genomföras även när förhandlat förfarande används. Minst tre företag måste ges chans att lämna in anbud och när anbudet kommer in får upphandlaren inte förhandla om utformningen av de obligatoriska kraven eller om utformningen av tilldelningskriterierna (se särskilt avsnitt 5.2). Däremot kan förhandlingar ske med anbudsgivarna om förbättringar i deras anbud som gör att de uppfyller krav eller presterar bättre enligt tilldelningskriterierna, inklusive att priset förhandlas ned. Ändringar i upphandlingsdokumenten i övrigt får göras, men de får inte bli så stora att de ändrar upphandlingens grundläggande förutsättningar. Upphandlaren får inte heller avslöja innehållet i ett konkurrerande bud.

Jämfört med privata företags förhandlingar blir de förhandlingar som upphandlingsreglerna tillåter alltså annorlunda. Upphandlaren kan inte utan vidare lova att skriva på ett föreslaget avtal, eftersom anbud fortfarande måste hämtas in i konkurrens och utvärderas enligt den modell som angetts i förväg. (Förutom vid direktupphandlingar eller när leverantören har en monopolställning.) Konkurrenterna kan inte på samma öppna sätt pressas att bjuda under varandra och förhandlingarna är även i övrigt styrda av formkrav som inte gäller vid privata inköp.

Ett enklare alternativ kan i vissa situationer därför vara att »förhandla« innan anbudsinbjudan publiceras. I det skedet är det fritt fram för upphandlaren att prata med potentiella leverantörer, oavsett val av förfarande.

5 § ETT FÖRHANDLAT FÖRFARANDE MED FÖREGÅENDE ANNONSERING FÅR ANVÄNDAS, OM

1. den upphandlande myndighetens behov inte kan tillgodoses utan anpassning av lättillgängliga lösningar,
2. upphandlingen inbegriper formgivning eller innovativa lösningar,
3. kontraktet inte kan tilldelas utan föregående förhandlingar på grund av särskilda omständigheter som avser arten, komplexiteten eller den rättsliga och ekonomiska utformningen av det som ska anskaffas eller på grund av riskerna i anslutning till dessa omständigheter, eller
4. den upphandlande myndigheten inte med tillräcklig precision kan utarbeta tekniska specifikationer med hänvisning till en standard, europeisk teknisk bedömning, gemensam teknisk specifikation eller teknisk referens.

FÖRHANDLAT FÖRFARANDE UTAN FÖREGÅENDE
ANNONSERING FÅR ANVÄNDAS FÖR VAROR
(JÄMFÖR 6 KAP. 17 § LOU) OM

1. kontraktet gäller varor som framställs endast för forsknings-, experiment-, studie- eller utvecklingsändamål under förutsättning att
 - a. kontraktet inte omfattar tillverkning i kvantiteter som är ägnade att åstadkomma lönsamhet eller att täcka forsknings- och utvecklingskostnader, och
 - b. tilldelningen av kontraktet inte påverkar efterföljande konkurrensutsatt upphandling avsedd särskilt för sådana ändamål,
2. kontraktet gäller kompletterande leveranser från den ursprungliga varuleverantören under förutsättning att
 - a. leveransen antingen syftar till att delvis ersätta varuleveranser eller anläggningar, eller till att utöka befintliga varuleveranser eller anläggningar, och
 - b. ett byte av leverantör skulle medföra att den upphandlande myndigheten tvingades anskaffa varor som skulle vara tekniskt oförenliga med de först anskaffade eller leda till oproportionerliga tekniska svårigheter avseende drift och underhåll,
3. kontraktet gäller varor som är noterade och omsätts på en råvarumarknad, eller
4. det är möjligt att anskaffa varor eller tjänster på särskilt förmånliga villkor i samband med att en leverantör upphör med sin verksamhet eller har gått i likvidation, försatts i konkurs eller är föremål för motsvarande förfarande.

Ett kontrakt om kompletterande leveranser enligt punkt 2a får gälla under längre tid än tre år endast om det finns särskilda skäl.

Vi har redan noterat att upphandlingsreglerna är utformade som procedurregler och att de noga föreskriver hur offentlig upphandling får gå till. Det gör de bland annat genom att definiera ett antal *förfaranden* för upphandlingar över tröskelvärdena (se tabell 3). Svensk upphandlingslagstiftning anger även förfaranden för upphandlingar under tröskelvärdena (se tabell 4). Grundmodellen är öppen anbudskonkurrens där anbudsförfrågan annonseras publikt och där alla intresserade budgivare har rätt att delta och att få sina anbud prövade. För upphandlingar över tröskelvärdena kallas detta *öppet förfarande*. En variant är *selektivt förfarande*, som även det är anbudskonkurrens, men där den upphandlande organisationen får begränsa vilka företag som får lämna anbud.

Tabell 3. Förfaranden för upphandlingar över tröskelvärdena.

Förfarande	När får det användas?	Tillåtet att begränsa antalet anbudsgivare?	Tillåtet att förhandla?
Öppet	Förfarandet får alltid användas och lämpar sig där beställaren vet vad som ska upphandlas.	Nej	Nej
Selektivt	Förfarandet får alltid användas och lämpar sig om många anbudsgivare förväntas lämna anbud.	Ja	Nej
Förhandlat förfarande med föregående annonsering	Får alltid användas i LUF. I LOU får förfarandet användas under särskilda förutsättningar.	Ja	Ja
Konkurrenspräglad dialog	Får alltid användas i LUF. Får användas i LOU under särskilda förutsättningar.	Ja	Ja, tillåter dialog
Förhandlat förfarande utan föregående annonsering	Får användas vid särskilda situationer. Förfarandet får bara tillämpas vid vissa undantagssituationer.	Ja	Ja
Inrättande av innovationspartnerskap	Får användas under särskilda förutsättningar när den upphandlande organisationen behov inte kan tillgodoses genom befintliga lösningar som finns på marknaden.	Ja	Ja
Projekttävling	Eget förfarande som lämpar sig exempelvis när beställaren önskar förvärva en ritning eller projektbeskrivning.	Ja	Dialog med juryn får förekomma

Källa: Upphandlingsmyndigheten.

Det finns flera föreskrivna procedurer (förfaranden) för upphandling med inslag av förhandling, av vilka det mest använda är förhandlat förfarande. Det får användas för produkter där det krävs formgivning eller innovativa lösningar, där tekniska specifikationer inte kan utarbetas av den upphandlande organisationen eller där det av andra omständigheter som har att göra exempelvis med komplexiteten i produkten inte kan ske en tilldelning av kontraktet utan förhandlingar.⁴⁵ Andra tillåtna förfaranden är innovationspartnerskap och konkurrenspräglad dialog.

Inom försörjningssektorn, som regleras av lagen om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF, är förhandling alltid tillåten. Av tabell 4 framgår att förhandling är tillåten i samtliga förfaranden som gäller för upphandlingar under tröskelvärdena, det vill säga den del av den offentliga upphandlingen som inte omfattas av EU-direktiven. Här har Sverige alltså valt ett mer generöst förhållande till förhandlingsmöjligheten än EU.

I förhållande till 2007 års LOU har möjligheterna att nyttja ett förhandlat förfarande utökats. Det följer av förarbetena till

45. Se exempelvis LOU, 6 kap. § 5, 6 och 21. Även andra omständigheter kan leda till att tilldelning genom förhandling är tillåten, såsom ensamrätt eller synnerlig brådska. Vidare är förhandling tillåten vid upphandling under tröskelvärdena.

Tabell 4. Förfaranden för upphandlingar under tröskelvärdena och sociala tjänster och andra särskilda tjänster.

Förfarande	När får det användas?	Tillåtet att begränsa antalet anbudsgivare?	Tillåtet att förhandla?
Förenklat	Alla får lämna anbud och förfarandet lämpar sig vid upphandlingar där beställaren relativt väl vet vad som ska upphandlas.	Nej	Ja
Urvalsförfarande	Förfarandet lämpar sig om många anbudsgivare förväntas lämna anbud.	Ja	Ja
Direkt upphandling	Får användas i vissa situationer och lämpar sig för mindre uppdrag.	Ja	Ja
Konkurrens präglad dialog	Får alltid användas i LUF. I LOU får förfarandet användas under särskilda förutsättningar.	Ja	Ja
Projekttävling	Eget förfarande och lämpar sig exempelvis när beställaren önskar förvärva en ritning eller projektbeskrivning.	Ja	Dialog med juryn får förekomma

Källa: Upphandlingsmyndigheten.

LOU att förhandlat förfarande med föregående annonsering, enkelt uttryckt, får användas i flertalet fall utom när det rör sig om upphandling av mer standardiserade varor, tjänster eller byggentreprenader (prop. 2015/16:195 s. 295). Lagtexten i LOU förefaller dock medge ett betydligt mer begränsat utrymme för förhandlingar, varför vi här återger den aktuella paragrafen från lagens 6:e kapitel. (Se även nedan om 17 § samma kapitel.)

Vidare gäller även enligt 6 kap. 6 § LOU att ett förhandlat förfarande med föregående annonsering får användas om de anbud som lämnats vid ett öppet eller selektivt förfarande är ogiltiga eller inte acceptabla. Det finns också speciella omständigheter under vilka regelverket medger ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering. De situationer som avses är i princip sådana som är angelägna och där upphandling utan annonsering kan ske utan att snedvrیدا konkurrensen. I LOU omfattas exempelvis situationer när det inte finns några lämpliga anbudsansökningar eller anbud, konstnärlig prestation, tekniska skäl eller skydd av ensamrätt, vid synnerlig brådska, i samband med ogiltiga eller oacceptabla anbud, upphandling av varor i vissa fall, vid upprepning av tidigare tjänster eller byggentreprenader i vissa fall enligt 6 kap. 17 § LOU och vid upphandling av tjänst som följer på en projekttävling.

Under 2019 genomfördes nästan 80 procent av alla upphandlingar över tröskelvärdena med öppet förfarande. Däreför är det förhandlade förfarandet vanligast. Det förekommer

i 7,5 procent av alla dessa upphandlingar, en andel som i stort sett varit konstant under perioden 2014–2019.⁴⁶

Under tröskelvärdena användes förenklat förfarande i nästan 98 procent av alla upphandlingar men eftersom förhandlingar får användas för alla upphandlingar under tröskelvärdet säger siffran 98 procent inte så mycket. En rimlig tolkning av statistiken är emellertid att förhandlingar är väldigt ovanliga vid upphandlingar enligt LOU och att i stället LUF är tillämplig i stort sett alla gånger då förhandlat förfarande används.⁴⁷

Sammanfattningsvis talar ekonomisk teori både för att förhandlingar borde tillämpas i större utsträckning än vad som faktiskt görs i dag och för att utrymmet för vad förhandlingen kan avse borde tillvaratas betydligt bättre.

4.7 Beslutet att delta, vinnarens förbannelse – och hur konkurrens kan stimuleras

Vi har tidigare nämnt att antalet anbudsgivare eller anbud har betydelse för i vilken utsträckning vi får konkurrensmekanismens önskade effekt på prisbildning och kvalitet. Offentlig upphandling genomförs på ett sätt som auktionsteoretiker kallar en sluten förstaprisauktion. Anbudsgivarna lämnar var sitt slutet anbud, varefter anbudena öppnas och utvärderas vid en fastställd tidpunkt. Den som lämnar in det mest konkurrenskraftiga anbudet (med avseende på pris och kvalitet, enligt den utvärderingsmodell som används; se vidare avsnitt 5.2) kommer att tilldelas kontraktet och ersättningen bestäms av vinnarens eget anbud.⁴⁸

Beslutet att delta i en auktion eller, i vårt fall, en upphandling beror av den potentiella leverantörens produktionskostnad, kostnader förenade med deltagandet i upphandlingen och antalet förväntade anbud. Kostnaderna för att delta är de direkta kostnaderna för att förbereda anbudet liksom eventuella investeringar som krävs för att motsvara till exempel miljökrav. (Se även avsnitt 5.9.) Om den förväntade lönsamheten, med hänsyn till transaktionskostnader och så vidare, är större än avkastningskravet kommer enligt ekonomisk teori leverantören att delta i upphandlingen (se till exempel Li och Zheng, 2009; Krasnokutskaya och Seim 2011; Lundberg med flera, 2015).

I normalfallet förväntar vi oss förstås att fler anbudsgivare leder till lägre priser, men detta gäller faktiskt inte riktigt alltid. Beroende på vilken typ av osäkerhet som råder om kostnaderna för att tillhandahålla den upphandlade produkten kan det finnas situationer när alltför många budgivare i stället ger högre priser.

Om kostnaden är specifik för varje budgivare, om varje budgivare känner sin egen kostnad med säkerhet men har

46. Se tabell A1 i appendix för information om andel upphandlingar inom de förfaranden som anges i regelverket.

47. Statistiken över upphandlingsförfaranden gör inte skillnad mellan upphandlingar enligt LOU respektive LUF och det finns inte heller offentlig statistik över andelen av alla upphandlingar som görs enligt LUF. Däremot framkommer av Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2020) att cirka en tiondel av alla ansökningar om upphandlingsskadeavgift rör upphandlingar som gäller LUF. Vidare har SILF (Sveriges Inköps- och Logistikförbund) uttryckt en förmodan om att så gott som alla upphandlingar enligt LUF använder förhandlat förfarande (se https://www.silf.se/globalassets/kurser/silf_kpd_ff.pdf).

48. I en andraprisauktion bestäms priset av det näst mest konkurrenskraftiga anbudet. Detta har vissa fördelar, men enligt det så kallade *revenue equivalence theorem* är det förväntade priset (kostnaden) detsamma i många situationer.

ofullständig information om övriga budgivares kostnader, brukar kostnaden benämnas som privat. Städtjänster är ett exempel på upphandlingar där genomförandekostnaden kan anses till största delen vara känd och privat. Den yta som ska städas samt arbetskraftskostnaden bestämmer i huvudsak priset (Hyytinen, Lundberg och Toivanen, 2018). Förutsatt att varje budgivare känner sin egen arbetskraftskostnad men är osäker på konkurrenternas motsvarande kostnad, kan vi analysera situationen utifrån antagandet att kostnaderna är privata. I så fall råder det ingen tvekan om att upphandlaren bör eftersträva ett stort antal budgivare.

Vid osäkra men *gemensamma* kostnader – det vill säga när kostnaderna är lika höga för alla men där osäkerhet om nivån råder när anbudet lämnas – är det emellertid en något mer komplex fråga om huruvida fler budgivare alltid bör eftersträvas. Ett exempel på gemensamma och osäkra kostnader är snöröjning. Varken upphandlare eller potentiella leverantörer kan vid anbudstillfället veta hur mycket och hur ofta det kommer att snöa under kontraktperioden, men det kommer att snöa lika mycket oavsett vem som har kontraktet. Därför säger vi att kostnaderna är *gemensamma*.

Exemplen är stiliserade och i praktiken finns det alltid inslag av såväl privata som gemensamma kostnader. Exempelvis har snöröjningsföretaget, precis som städföretaget, bättre information om sina specifika arbetskraftskostnader än vad företagen har om varandras kostnader. Och även städföretagen kan drabbas av väderrelaterade kostnadschocker som drabbar lika för alla. Fel blandning av snö, halka, regn och sandning under kontraktperioden kan göra det dyrare än väntat att städa.

När kostnader är gemensamma men osäkra kan budgivare drabbas av *vinnarens förbannelse* (Wilson, 1969; 1977). Förbannelsen drabbar de obetänksamma budgivare som inte inser problematiken. Ett klassiskt exempel är en burk med mynt, där antalet mynt är okänt för budgivarna men där de har samma värde för alla. Om burken auktioneras ut kommer den budgivare som har den mest optimistiska uppskattningen av antalet mynt att vinna. Med naiva eller oerfarna budgivare kommer detta sannolikt att vara en överskattning. Problemet blir dessutom värre när fler budgivare deltar.

Experimentella studier (se Kagel och Levin, 2015) ger ett starkt stöd för att oerfarna budgivare drabbas av vinnarens förbannelse. Enligt studierna elimineras inte effekten helt ens efter långa experimentsessioner, även om den minskar.

Professionella budgivare bör emellertid inte drabbas så hårt, då skulle deras företag inte överleva på marknaden och därmed skulle de inte kunna bli professionella.⁴⁹ Det vi förväntar oss är att de korregerar sina bud för vinnarens förbannelse och bjuder mer försiktigt när antalet konkurrerande budgivare ökar. Hong och Shum (2002) studerar upphandling av vägarbeten i USA och finner inte bara att budgivarna

49. Kagel och Levin (2015) rapporterar resultat från experiment med erfarna budgivare, exempelvis byggentreprenörer. Även dessa drabbas av vinnarens förbannelse i experimentsituationer som försöker efterlikna den marknad de agerar på, men mindre än oerfarna experimentdeltagare. Författarna påpekar att till exempel experimentsituationen trots allt inte är densamma som entreprenörerna möter i sitt yrke och att detta kan förklara att inte heller de helt bemästrar situationen. Experiment har också visat att ekonomstudenter, kvinnliga studenter och studenter med låga matematiska och språkliga färdigheter drabbas hårdare av vinnarens förbannelse än andra studenter, i varje fall när de är oerfarna.

bjuder mer försiktigt när antalet budgivare blir större, utan att graden av försiktighet faktiskt ökar så mycket att det vinnande priset *stiger* när antalet budgivare är fler än tre.⁵⁰

Wooten med flera (2020) sammanfattar forskningen om asymmetrisk information och offentlig upphandling och presenterar egna experimentella resultat. I likhet med tidigare experimentell forskning tycks deltagarna ha svårt att bemästra vinnarens förbannelse, även efter många experimentrundor. En tidig empirisk studie, Hendricks och Porter (1988), visar dock att professionella budgivare på oljeprospekteringsrätter *intet* tycks lida av vinnarens förbannelse, vilket är i linje med vårt argument att professionella budgivare inte gärna kan fortsätta att begå systematiska misstag och ändå överleva på marknaden.

En relaterad situation, då överoptimism kan straffa sig, är när en budgivare har bättre information än övriga. Det är (i ekonomiskt avseende) farligt att tävla mot en bättre informerad budgivare när värdet är detsamma för alla. Vinner du mot en budgivare i en vanlig utropsauktion med många budrundor eller i en sluten andraprisauktion har du bjudit för mycket. Även i en auktion med slutna förstaprisbud är risken stor att du bara vinner när budet är alltför högt, till exempel för att det gemensamma värdet är lägre än förväntat. Om det tvärtom är attraktivt att vinna kommer du antagligen inte att våga bjuda tillräckligt och därför förlora.

Grundregeln för den som organiserar auktionen är därför att försöka skapa en situation där de potentiella budgivarna har så lika information som möjligt.⁵¹ Om upphandlaren har god information om upphandlingsföremålet är det normalt sett bra att denna information görs tillgänglig för alla potentiella budgivare. De Silva med flera (2008) och De Silva, Kosmopoulou och Lamarche (2009) studerar anläggningsupphandlingar i USA och finner att anbudspriserna sjönk efter en reform som innebar att anbudsgivarna fick tillgång till den upphandlande organisationens egen kostnadsuppskattning. Det visade sig också att variationen mellan buden minskade liksom antalet budgivare, men att utmanare (nya företag) överlevde längre.

Ett annat scenario är att värdet av objektet – det som i upphandlingssammanhang motsvarar kostnaden – i stort sett är detsamma för alla, men att en budgivare har ett lite högre värde (i upphandlingssammanhang en lite lägre kostnad). Som visats av Klemperer (1998) kan detta i teorin få en »explosiv« effekt som gör att den gynnade budgivaren alltid vinner till ett mycket lågt pris. I experimentella studier har den gynnade budgivaren en fördel, men effekten är proportionell mot fördelen snarare än explosiv (Kagel och Levin, 2015).

En redan etablerad leverantör kommer nästan med nödvändighet att ha vissa informations- och kostnadsfördelar. En svår fråga – ur ekonomisk synpunkt – är om det därför skulle kunna vara lönsamt att gynna nya utmanare för att åstad-

50. Li och Zheng (2009) finner liknande resultat. De visar att fenomenet med stigande kostnader som en konsekvens av ökande antal potentiella budgivare kan uppstå även med oberoende kostnader, nämligen om beslutet att lämna anbud är endogent. Med detta menas, i det här fallet, att sannolikheten att en viss budgivare lämnar ett anbud minskar med antalet potentiella budgivare.

51. Kagel och Levin (1999) har dock visat att det i speciella fall faktiskt kan ligga i säljarens intresse att en av många köpare har en mer precis information. Detta kan gälla om de sämre informerade köparna har viss privat information. Som noterat är detta emellertid till nackdel för de sämre informerade köparna och i Kagel och Levins modell är lönsamheten högre för den informerade köparen. Kim (2008) visade däremot att det finns situationer där mer information tvärtom leder till minskad lönsamhet för den köpare som får ett informationsövertag, men då med ännu mindre lönsamhet för de köpare som inte får mer information. Sammanfattningsvis är den här typen av modeller komplicerade! Vi menar dock att det är en rimlig grundregel att eftersträva många budgivare när kostnaderna i huvudsak kan beskrivas som privata. En annan rimlig grundregel är att eftersträva att budgivarna har symmetrisk information, vilket också är i linje med lagstiftningen.

komma en totalt sett mer balanserad konkurrens. Ur juridisk synpunkt är det enkla svaret att detta inte är tillåtet, i varje fall inte genom ett direkt gynnande. Däremot kan det vara tillåtet att strukturera upphandlingen på ett sådant sätt att utmanare indirekt gynnas, exempelvis genom uppdelning i mindre kontrakt. Se vidare avsnitt 5.5–5.7 om förutsättningarna för små och medelstora företag och om möjligheter att gynna eller till och med favorisera mindre företag.

Vår sammanfattande slutsats är att det visserligen går att finna teoretiskt stöd för att det kan löna sig att gynna en av flera budgivare, men att såväl teori som empiri talar för att den upphandlande myndigheten normalt gynnas av att skapa så lika konkurrensförutsättningar som möjligt mellan potentiella budgivare. Däremot kan det ibland – men inte alltid – vara bra att strukturera upphandlingen så att den etablerade leverantören inte automatiskt gynnas. Vi har också argumenterat för att det kan vara en bra strategi att belöna en leverantör som håller hög kvalitet genom att låta detta öka sannolikheten för att leverantören vinner igen.

Vidare bör givetvis god konkurrens mellan flera anbudsgivare eftersträvas, men fördelen av ytterligare anbud avtar och blir ibland till nackdel. Ur samhällsekonomisk synpunkt finns det också kostnader med att öka antalet anbud, varför antalet bör optimeras snarare än maximeras.⁵²

52. Vilket antal budgivare som är optimalt beror på omständigheterna. Bergman och Stake (2015) presenterar resultat som pekar på att cirka fyra anbud kan vara optimalt i vissa fall där det är kostsamt för potentiella leverantörer att ta fram ett anbud.

4.8 Sammanfattning och medskick

I vår enkät bedömer upphandlare själva att förberedelsefasen är den viktigaste fasen i en upphandling, samtidigt som de ägnar minst tid åt den fasen. Det är också vår uppfattning att mycket står att vinna på goda förberedelser.

Ett första avgörande steg är förstås att bestämma *vad* som ska upphandlas respektive produceras inom den egna organisationen. En bra grundprincip är att upphandla standardprodukter vars kvalitet är enkla att specificera och som inte ligger nära den egna kärnverksamheten. Omvänt bör den upphandlande myndigheten tänka sig för noga innan den upphandlar kärnverksamhet som är högt specialiserad och dessutom svår att specificera.

Ett andra avgörande steg är att sortera upphandlingarna mellan kategorierna mindre viktiga rutinupphandlingar, strategiska upphandlingar – och eventuellt en eller ett par kategorier däremellan. De strategiskt viktiga upphandlingarna måste få ordentligt med resurser i form av team med bred kompetens om juridiken kring offentlig upphandling, om den aktuella verksamheten, om projektledning, kontraktsuppföljning och gärna också om marknadsmekanismer och incitamenteffekter.

Det sista är inte minst viktigt när det gäller produkter vars

kvalitet är svår att specificera. Här finns anledning att tänka litet bredare än enbart på traditionell kontraktsuppföljning. Går det att använda kundval eller kundval i kombination med upphandling? Kan andra mekanismer användas som gör att volymen reagerar positivt på hög eller ökande kvalitet och negativt på låg eller minskande kvalitet? En möjlig sådan mekanism är proaktiv användning av förlängningsoptioner. För produkter som köps upprepade gånger av liknande upphandlande myndigheter (kommuner eller regioner) finns anledning att utveckla systematiserade system för referensgivning.⁵³

För att få till stånd god konkurrens bör potentiella budgivare förses med djup och allsidig information så att spelplanen så gott som möjligt jämnas ut mellan den aktör eller de aktörer som tidigare levererat den aktuella produkten och andra potentiella leverantörer.

Förhandlingar bör tillämpas i större utsträckning genom att utrymmet för detta som finns i lagstiftningen tillvaratas bättre.

53. Se avsnitt 6.5 för vidare diskussion av referensgivning.

TILL PRAKTIKERN

- › Satsa på förberedelsefasen. Arbeta i väl resurssatta team och med produktkategorier när upphandlingen rör stora värden eller när det av andra skäl är strategiskt motiverat.
- › Bra grundprinciper är att eftersträva många anbudsgivare och att ge potentiella budgivare mycket och lika information.
- › Allt som kan upphandlas bör inte upphandlas. Kärnverksamhet, högt specialiserade tjänster och produkter där det är svårt att skriva kontrakt som värnar kvalitet bör upphandlas bara efter noga övervägande.
- › Tänk strategiskt för att värna kvalitet i dimensioner som är svåra att upprätthålla genom kontraktsuppföljning. Möjliga instrument är bland annat kundval (ibland i kombination med upphandling), förlängningsoptioner och referenser.
- › Funktionsupphandling och offentligt-privat partnerskap är i rätt sammanhang användbara instrument.
- › Förhandlingar är ett värdefullt instrument som dock är svårt att använda fullt ut i offentlig upphandling. Kan delvis ersättas av ordentlig dialog *innan* själva upphandlingen börjar.
- › Bli bättre på att tillvarata möjligheterna att förhandla.

TILL REGLERAREN

- › Öka möjligheterna att ta hänsyn till leverantörens tidigare prestationer. Upphandlaren behöver fler och bättre verktyg för att upprätthålla kvalitet i dimensioner som är svåra att kontraktera.

5. Genomförande

Jag är rädd för att den nya lagen kommer att göra att upphandlarna blir väldigt rädda att göra fel. Risken finns att staten kommer att jaga felaktiga kommatecken men acceptera alldeles för dyra upphandlingar bara för att det har gått rätt till. I stället för att se till en bra affär.

Lisbeth Jonsson, ordförande i Sveriges offentliga inköpare (SOI), *Svenska Dagbladet*, 6 augusti 2010.

INOM RAMEN FÖR lagstiftningen lämnas, som nämnts, en hel del frihet och strategiskt utrymme för den upphandlande parten. Det här kapitlet fokuserar på genomförandefasen, från själva utformningen av anbudgivningsprocessen till hur valet av leverantör ska gå till utifrån strategiska och praktiska överväganden. Vad kan gå fel och hur kan det undvikas? I vår enkät till offentliga upphandlare svarar endast 10,5 procent av rösterna genomförandefasen på frågan om vilken fas som har störst betydelse för att säkerställa en tillfredsställande leverans. Samtidigt är det den fas som upphandlarna lägger mest tid på vid tjänsteupphandlingar, enligt respondenterna. Den får ungefär lika många röster som de andra två faserna för upphandlingar av varor och entreprenader.⁵⁴

54. Notera att enkäten vände sig till upphandlare som i sin roll i huvudsak arbetar med genomförandet av upphandlingen. Det kan vara en del av förklaringen till att det är den fas som respondenterna anser tar mest tid.

5.1 Vikten av information och tydlighet – underlagen

Det förefaller som att det funnits ett stort utrymme för att de olika parterna har talat förbi varandra när man pekat på ottydligheter och preciseringar i olika dimensioner och där framförallt hälso- och sjukvårdsförvaltningen varit fasta i sin övertygelse om att deras modell var bra. Ytterst har det även handlat om bakomliggande värderingar både av hur

leverantörer kan antas agera samt avseende värdet av att lyckas skapa en marknadsaktör som kunde vara en aktiv förvaltare av ett produktsortiment och på så sätt skapa mer nytta för brukarna. Ytterst alltså en tilltro till att marknaden kan åstadkomma lösningar som är smidigare, mer innovativa och mer kostnadseffektiva än en förvaltning kan.

Stockholms läns landsting (2016, s. 46).

Vad som står i upphandlingsdokumenten, inklusive exempelvis tekniska specifikationer, är av central betydelse för potentiella leverantörers beslut att delta i en upphandling och dess utfall. Hur mycket och vad som skrivs om föremålet för upphandlingen utgör, tillsammans med information om hur valet av leverantör ska gå till och vad för slags avtal som ska tecknas, grund för bland annat potentiella leverantörers beslut att delta i upphandlingen, hur många och vilka av eventuella delkontrakt som man vill bjuda på och vilket pris och vilken kvalitetsnivå man kommer att erbjuda.

Andersson (2020) lyfter fram transaktionskostnader i samband med upphandlingar som ett potentiellt hinder för att delta. I studien framhålls kostnader för att behärska regelverk och uppfylla formella krav samt kostnader som följer av att investera tid och kraft i att förbereda ett anbud där utfallet är osäkert som exempel på transaktionskostnader på anbudsgivarsidan.

Brist på tydliga upphandlingsdokument och kommunikation är något som respondenterna i Svenskt Näringslivs enkät framhåller som skäl till att offentlig upphandling inte fungerar tillfredsställande. Vår enkät till upphandlarna visar att även dessa håller med om att dialog och kommunikation är viktigt. Samtliga respondenter instämmer i hög grad (16,7 procent) eller instämmer helt (83,3 procent) i att mer kontakt och dialog med leverantörssidan kan leda till bättre resultat, ökad effektivitet och minskade problem med upphandlingar. De flesta önskar även ökade möjligheter till förhandling. Mer kontakt och dialog liksom större förhandlingsmöjligheter har förutsättningar att leda till minskad osäkerhet och därmed mildra förekomsten av ofullständig information.

Förenklat kan man säga att mer information är bättre än mindre information. Ju mer en potentiell leverantör vet om vad som efterfrågas, vilka eventuella investeringar som leveransen föranleder och hur upphandlingen är organiserad, desto mindre blir osäkerheten kring genomförandet. Osäkerhet är förknippat med risk, vilket i sin tur är förknippat med riskpremier, det vill säga påslag på anbudspriset (Williamson, 1979).

Även symmetrisk information bör som huvudregel eftersträvas (se avsnitt 4.7 för en diskussion om när så inte är fallet). Informationsasymmetrier mellan potentiella leverantörer innebär konkurrens på ojämlika villkor med risk för högre

priser eller lägre kvalitet. I praktiken hanteras detta till exempel genom öppenhetsprincipen så att samma information görs tillgänglig samtidigt och genom kravet på att frågor från potentiella leverantörer och svar från upphandlande part görs tillgängliga för alla intressenter.

Vi kan alltså konstatera att det från ett ekonomiskt perspektiv finns goda skäl att i möjligaste mån hålla graden av ofullständig information nere och eftersträva symmetrisk information. Även lagstiftningen tar fasta på vikten av symmetrisk information då vikten av att potentiella leverantörer får samma information följer av principen om likabehandling. Det följer nämligen av principen att alla leverantörer ska få samma information vid samma tillfälle.

Det är viktigt att upphandlingsdokumenten är utformade så att potentiella leverantörer får adekvat information för att kunna fatta ett underbyggt beslut om att delta i upphandlingen och hur anbudet i så fall ska utformas. Här finns det skäl för upphandlaren att tänka till i frågan om kravspecifikationer och särskilda hänsyn, det vill säga hänsyn till miljö, sociala aspekter, sysselsättning, små och medelstora företag samt innovationer. De krav och kriterier som ställs på leverantör, leverans och föremålet för upphandlingen ska vara relevanta i förhållande till syftet med upphandlingen och inte i onödan motverka potentiella leverantörers beslut att delta i upphandlingen (Lundberg med flera, 2015). De goda ambitioner som uttrycks i upphandlingsdokument bör balanseras mot graden av komplexitet och därmed transaktionskostnader på både upphandlar- och anbudsgivarsidan. En och samma upphandling ska kanske inte lösa flera samhällseliga problem (se Lundberg och Marklund, 2018).

5.2 Vem ska tilldelas kontraktet?

En risk när upphandlande enheter fokuserar för mycket på lägsta pris är att ytterligare kvalitet utöver ställda krav i vissa fall inte spelar någon roll i anbudsvärderingen. Vi vill vända den här negativa utvecklingen där för stort fokus läggs på lägsta pris.

Dävarande civilminister Ardalan Shekarabi,
DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 22 december 2014.

Transparens och tydlighet i hur och på vilken grund kontrakt ska tilldelas är eftersträvänsvärt och regleras också i lagstiftningen via principen om öppenhet. Tillvägagångssättet vid val av leverantör omfattas av regelverket men det finns ett betydande strategiskt utrymme för upphandlaren.

Valet kan sägas ske i två steg. I ett första steg utvärderas leverantör och anbud mot obligatoriska krav (även kallade skakrav) utifrån uteslutnings- och kvalificeringsgrunder. Kraven

EXEMPELUPPHANDLINGEN – FÖRBRUKNINGSHJÄLPMEDEL, 2014

I upphandlingen inkom 146 frågor under anbudstiden. Enligt Stockholms läns landsting (2016) var antalet frågor ovanligt stort. I enlighet med regelverket offentliggjordes både frågorna och svaren. Några av frågorna var kopplade till förstahands- och andrahandsval, och de kom, tillsammans med svaren, att återopas i den tvist mellan OneMed AB och Stockholms läns landsting som senare uppstod gällande avtalstolkningen av just detta. En fråga som kom att få särskild betydelse var om det när som helst gick att flytta en produkt från förstahandsval till ett andrahandsval. Frågan ställdes i förhållande till förekomsten av vite.

I sin rapport skriver Stockholms läns landsting (2016) att svaret indirekt anger »att det inte finns någon särskilt godkännande som krävs för att flytta en produkt från ett förstahandsval till ett andrahandsval bara det är inom samma funktionsrad«. Enligt samma rapport hade de som formulerat svaret inte alls avsett den tolkning som kom att spela stor roll för vad som sedan hände. Under anbudstiden önskade OneMed ett möte med landstinget för vissa klargöranden. Något möte blev inte av men bolaget uttryckte via e-post att följande områden behövde klargöras:

Missbruk av höga rabatter: en leverantör kan lova extremt höga rabatter som i utvärderingsmodellen leder till ett lågt anbudspris. Utvärdering av kompression: Borde inte vara 91/9 då det i praktiken är 50/50 då måttbeställda strumpor är i andrahandsvalet. Det bör även förtydligas i FFU att måttanpassade strumpor alltid är andrahandsval och vanliga strumpor i förstahandsvalet.⁵⁵

Kontinuerliga viten: I förra avtalet fanns det en möjlighet att säga upp avtalet om en leverantör fick kontinuerliga viten. Detta är borttaget och gör att en leverantör kan välja att ta viten i stället för att leva upp till ställda mål. (Stockholms läns landsting, 2016, s. 31)

Enligt rapporten finns det ingen skriftlig dokumentation som visar om eller hur detta togs vidare och det resulterade i en informationsasymmetri mellan den befintliga utföraren, OneMed AB, och andra potentiella leverantörer gällande den faktiska fördelningen mellan förstahandsval och andrahandsval.

Varför valde OneMed AB att föra fram potentiella svagheter i upphandlingsdesignen som de möjligen kunde ha en fördel av att hålla för sig själv? En rimlig förklaring är att om OneMed AB identifierat en viss incitamentsstruktur gällande rabatter och viten så har sannolikt även konkurrenterna

55. FFU står för förfrågningsunderlag.

gjort det. Med tanke på hur budgivningen sedan föll ut tyder frågorna på att OneMed AB:s informationsövertag inte var begränsat till frågan om den faktiska fördelningen mellan första- och andrahandsval. Vi återkommer till anbudet och tilldelningen av kontraktet i avsnitt 5.2.

Det går inte att bortse från att rabattfrågan, fri flytt mellan första- och andrahandsval och incitamentsstruktur kring viten bäddade för det som i media kom att bli känt som »strumpgate«. Sammantaget visar detta att kommunikation är svårt och viktigt. Särskilt viktigt är att parterna innan avtal och genomförande har samsyn kring uppdragets förutsättningar, vilket också ska regleras i avtalet.

kan ställas på leverantör respektive på föremålet för upphandlingen. En anbudsgivare måste uteslutas om de uppfyller de i regelverket angivna obligatoriska uteslutningsgrunderna. Upphandlaren är skyldig att utesluta anbudsgivare som är dömda för vissa allvarliga brott eller som inte fullgjort sina åtaganden rörande skatter och avgifter. Det finns också en begränsad möjlighet att utesluta anbudsgivare från upphandlingen på frivillig grund, till exempel om de allvarligt brustit i tidigare leveranser.

Regelverket anger inte vilka obligatoriska krav som ska ställas på föremålet. Kraven måste dock uppfylla de fem grundprinciper som omger den offentliga upphandlingen inom EU. Givet detta kan de vara detaljerade och beskriva hur något ska produceras eller levereras, beskriva en funktion – en målbild av vad upphandlingen ska uppnå – eller vara en kombination av detaljer och funktion (se även kapitel 4 om funktionsupphandling).

I Indén och Lundberg (2018) behandlas balansgången mellan att ställa tillräckligt långtgående krav på potentiella leverantörers ekonomiska och finansiella ställning, i syfte att säkra att leverantören inte går i konkurs under avtalsperioden, och alltför långtgående krav som kan leda till ett lägre konkurrenstryck. Författarna rekommenderar att bedömningen av ekonomisk ställning inte bör baseras på rating gjord av privata kreditupplysningsföretag (som i exemplet från Trafikverket nedan). Anledningen är att klassificeringen görs utan insyn från det allmänna i frågan om vad som ligger till grund för klassificeringen, vilket kan strida mot principen om öppenhet (Indén och Lundberg, 2018). Noteras bör att LOU även tillåter att anbudsgivare kan åberopa andra företags tekniska eller ekonomiska kapacitet.

EXEMPEL: TRAFIKVERKET – UPPHANDLING
AV UTFÖRANDE AV VÄG, E20 FÖRBI SKARA,
DELEN VILAN-DALAÅN (2019)

Krav på ekonomisk ställning:

Anbudsgivare ska ha en ekonomisk ställning som är tillräcklig för aktuellt uppdrag. Anbudsgivare ska därmed:

1. ha minst kreditbetyg A enligt Dun & Bradstreet eller minst riskklass tre (3) enligt Upplysningscentralens företagsupplysning (UC), eller motsvarande.

Anbudsgivare visar att kraven är uppfyllda genom att på beställarens begäran inge bevis i form av:

1. intyg från bank eller kreditupplysningsföretag, inte äldre än två (2) månader räknat från sista anbudsdag.

Om anbudsgivare kan visa på skäl som exempelvis att det är nystartat eller lever upp till speciella koncerninterna regler, får anbudsgivare på annat sätt som beställaren godtar visa att anbudsgivaren har en tillräcklig ekonomisk ställning. Beställaren ska ha möjlighet att kontrollera anbudsgivarens uppgifter. Kontroll kan exempelvis innebära att det aktuella företagets revisor kontaktas och att en kassaflödesanalys genomförs. Källa: Administrativa föreskrifter, CTM Id: 202721.

I ett andra steg sker utvärdering mot uppställda kriterier, de så kallade utvärderingskriterierna, som kan baseras på pris, kvalitet eller en kombination av pris och kvalitet. Myndigheten måste i upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda. Vid tillämpning av utvärderingskriterier behövs alltså någon form av utvärderingsmodell och det finns skäl att beakta hur denna ska utformas för att ge förutsättningar för matchning mellan vad som efterfrågas och vad som levereras (Bergman och Lundberg, 2013).

AVLOU/LUF följer ett allmänt krav på att en upphandlande myndighet ska tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten. Detta ska utvärderas på någon av följande grunder:

1. bästa förhållandet mellan pris och kvalitet
2. kostnad
3. pris.

Från ett ekonomiskt perspektiv öppnar regelverket upp för ett strategiskt val mellan tilldelning av kontrakt baserade på obligatoriska krav i kombination med bästa förhållande mellan pris och kvalitet, kostnad eller pris. De två senare alternativen kräver någon form av utvärderingsmodell som beskriver hur anbudspriset ska utvärderas i förhållande till kvalitativa kriterier och kostnader. Forskningen framhåller att det första alternativet är att föredra, men det kan också finnas goda skäl att föredra pris (i kombination med obligatoriska krav) eller designtävling, kvalitetskonkurrens (eventuellt till en given ersättning). Se Bergman (2021) för en sammanställning av den ekonomiska forskningen kring detta.

Bland de problem med offentlig upphandling som respondenterna i enkäten från Svenskt Näringsliv listar återfinns att anbudsvärderingen har ett alltför starkt fokus på pris och i alltför liten utsträckning tar hänsyn till kvalitet vid kontraktstilldelningen. Samma problem lyfts i en enkätstudie bland tjänsteproducerande företag. I studien anges detta vara det primära skälet till att 52 procent av de svarande inte deltar i offentlig upphandling (Almega, 2021). Resonemanget att lägsta pris blir synonymt med lägsta kvalitet återfinns också i debatten. Möjligen är det en av orsakerna till att begreppet »lägsta pris« mönstrats ut ur upphandlingsdirektiven och därtill hörande lagstiftning och ersatts av det i praktiken (i det här sammanhanget) synonyma begreppet »pris«.

Lägsta pris behöver dock inte vara synonymt med lägsta eller ens låg kvalitet och ansågs inte heller vara ett problem i vår enkät till upphandlare. Den faktiska betydelsen av kvalitativa aspekter vid tilldelningen av kontrakt beror av nivån på de obligatoriska kraven och vilken betydelse olika kvalitativa aspekter får i förhållande till anbudspriset i utvärderingsmodellen (Lundberg och Marklund, 2011; Bergman och Lundberg, 2013; Bergman, 2021). Det är den betydelse som tillmäts de kvalitativa kriterierna i förhållande till priset som är avgörande för om tilldelning av kontrakt huvudsakligen kommer att baseras på pris eller inte. Utvärderingsgrunderna bästa förhållande mellan pris och kvalitet (1) och kostnad (2) är alltså i sig inga garantier för att tilldelning inte kommer att ske till den leverantör som erbjudit lägst pris eller för att kvalitet får stor genomslagskraft vid tilldelningen. Genom högt ställda obligatoriska krav i kombination med utvärderingsgrunden pris kan upphandlande myndighet signalera att man efterfrågar en hög kvalitetsnivå, en nivå som kan vara minst lika hög som den som skulle bli resultatet om utvärderingsgrunden »bästa kombination av pris och kvalitet« i stället valdes.

Låt oss illustrera detta med ett exempel. I data omfattande 727 delkontrakt fördelade på 328 annonserade upphandlingar av daglig städning från 2007 till 2010 angavs att utvärderingsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud (EMAT, för *Economically Most Advantageous Tender*, som sedan 2017

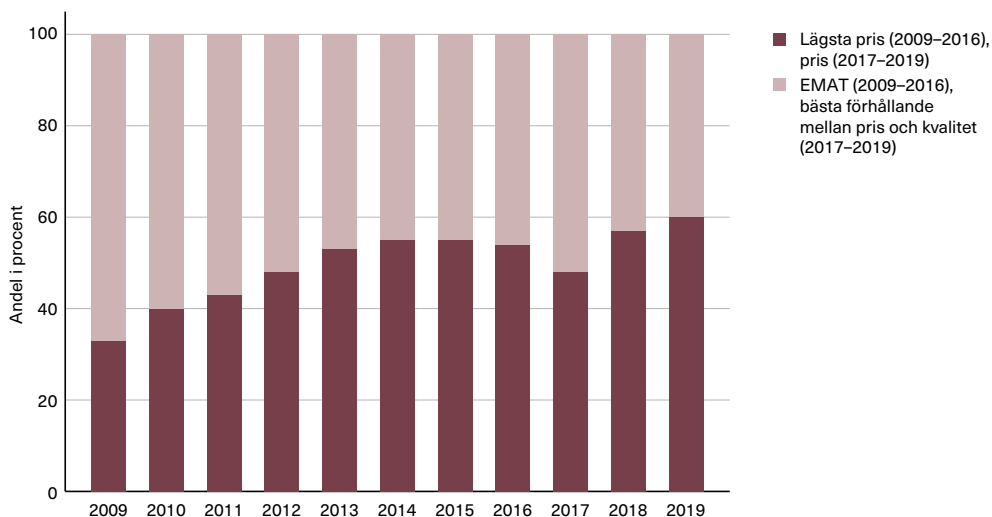
heter bästa förhållande mellan pris och kvalitet) skulle användas som tilldelningsgrund i 46,2 procent av delkontrakten. Bland dessa tilldelades delkontraktet den anbudsgivare som inkommit med lägsta pris i 84,6 procent av fallen.⁵⁶

När kriterierna »bästa förhållande mellan pris och kvalitet» respektive »kostnad» används krävs, precis som då kriteriet EMAT användes, någon form av utvärderingsmodell. I lagstiftningen anges explicit att livscykelkostnader kan vägas in när kriteriet »kostnad» används. Emellertid är det inget som hindrar att livscykelkostnader beaktas när kriteriet »bästa förhållande mellan pris och kvalitet» används (eller när tidigare EMAT användes). Distinktionen mellan tilldelningsgrunderna 1 och 2 ovan ter sig därför överflödigt. I själva verket används ofta »bästa förhållande mellan pris och kvalitet» eftersom upphandlaren vill ta hänsyn till både till livscykelkostnader och kvalitet.

I diagram 9 illustreras andelen annonserade upphandlingar med respektive tilldelningsgrund för åren 2009 till 2019. Andelen upphandlingar med utvärderingsgrunden lägsta pris/pris ökar sett över hela tidsperioden. År 2019 var pris den vanligaste tilldelningsgrunden (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrentverket, 2020).

56. Detta är data som använts i publicerade studier, se till exempel Lundberg med flera (2015).

Diagram 9. Tilldelningsgrund för åren 2009–2019.



Källa: Upphandlingsmyndigheten och Konkurrentverket (2016; 2020).

I en specifik upphandling som inte använder sig av tilldelningsgrunden pris krävs en *utvärderingsmodell* som mer exakt beskriver hur både pris och kvalitet kommer att beaktas. Rent principiellt är det bästa sättet att välja leverantör att utforma en utvärderingsmodell som utgår från upphandlarens värdering av kvalitet (Che, 1993; Asker och Cantillon, 2008, 2010; Herweg och Schmitt, 2017). I modellen kan även, i tillämpliga fall, livscykelkostnader vara en av de kvalitativa egenskaperna. Den offentliga upphandlarens värdering bör i sin tur utgå från berörda invånares värdering av föremålet för upphandlingen, se avsnitt 2.2.

Positiva och negativa externa effekter kan inkluderas i utvärderingsmodellen. Till exempel kan ett skuggpris läggas på för bränsleförbrukning, utöver den rena livscykelkostnaden för ett fordon. Oavsett om vi pratar om mer traditionella kvalitetskrav, livscykelkostnader eller externa effekter (Konjunkturinstitutet, 2020), bör de värderas i monetära termer. I praktiken är det fortfarande vanligt att kvalitet i stället poängsätts och att även priset räknas om till poäng, varpå summan av pris- och kvalitetspoäng används för att utse vinnande anbud.⁵⁷ Modeller med monetära påslag och avdrag utifrån bedömd kvalitet innebär att upphandlarna på förhand måste bestämma hur de värderar olika kvalitativa aspekter, viss energi- eller bränsleförbrukning eller viss belastning på exempelvis miljön. Dessa påslag och avdrag adderas respektive subtraheras sedan till (eller från) anbudspriset. Resultatet kallas utvärderingspris och den leverantör som får det lägsta utvärderingspriset erhåller kontraktet. Däremot ingår varken kvalitetspåslag eller kvalitetsavdrag i den ersättning som sedan betalas till leverantören. Ersättningen bör i sin tur återspegla själva anbudspriset för att säkerställa att de anbud som lämnas reflekterar anbudsgivarens produktionskostnad. Det är en förutsättning för det samhällsekonomiska utfall som illustrerades i figur 2.

Vid avdrags- eller påslagsmodeller bör viktning i procent undvikas (Bergman och Lundberg, 2013). Anledningen är att det leder till onödig komplexitet. Viktningen finns redan i de absoluta avdragen eller påslagen. I praktiken förekommer viktning även i form av den så kallade poängvägningsmodellen, där anbud utvärderas så att pris omvandlas till poäng via en jämförelse med lägst inkomna pris för att sedan viktas mot kvalitetspoäng. En möjlig förklaring till att modellen förekommer är en olycklig formulering i EU-direktiven, se exempelrutan. Modellen med poängvägning (eller olika varianter av densamma) är inte att rekommendera från ett ekonomiskt perspektiv eftersom den riskerar att leda till godtycklig kontraktstilldelning och inte är transparent gentemot leverantörerna.⁵⁸ Anbudsgivare kan inte på förhand bedöma vilken kombination av pris och kvalitet de ska erbjuda för att bli som mest konkurrenskraftiga, eftersom detta beror på ni-

57. Prispoängen är då konstruerad så att låga anbud ger höga poäng och omvänt. Att kvalitet först poängsätts och därefter räknas om till kvalitetsvärden medför inte några principiella problem utan kan tvärtom vara ändamålsenligt.
58. Forskare har pekat ut fler problem med den här modellen och om det går att läsa i Andersson och Lunander (2004), Lunander (2009) och Bergman och Lundberg (2009; 2013).

OM ANBUDSUTVÄRDERING FRÅN EU-DIREKTIVET 2014/24/EU – OLYCKLIGA FORMULERINGAR (FETSTIL AV FÖRFATTARNA)
LOU-direktivet skäl 89 lyder på engelska (vi har valt engelska eftersom den olyckliga skrivningen är mer tydlig på engelska än på svenska, som ligger närmare den franska originaltexten):

The notion of award criteria is central to this Directive. It is therefore important that the relevant provisions be presented in as simple and streamlined a way as possible. This can be obtained by using the terminology ‘most economically advantageous tender’ as the overriding concept, since all winning tenders should finally be chosen in accordance with what the individual contracting authority considers to be the economically best solution among those offered. **In order to avoid confusion** with the award criterion that is currently known as the ‘most economically advantageous tender’ in Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, a different terminology should be used to cover that concept, **the ‘best price-quality ratio’**. Consequently, it should be interpreted in accordance with the case-law relating to those Directives, except where there is a clearly materially different solution in this Directive.

Vidare i punkt 90 skrivs:

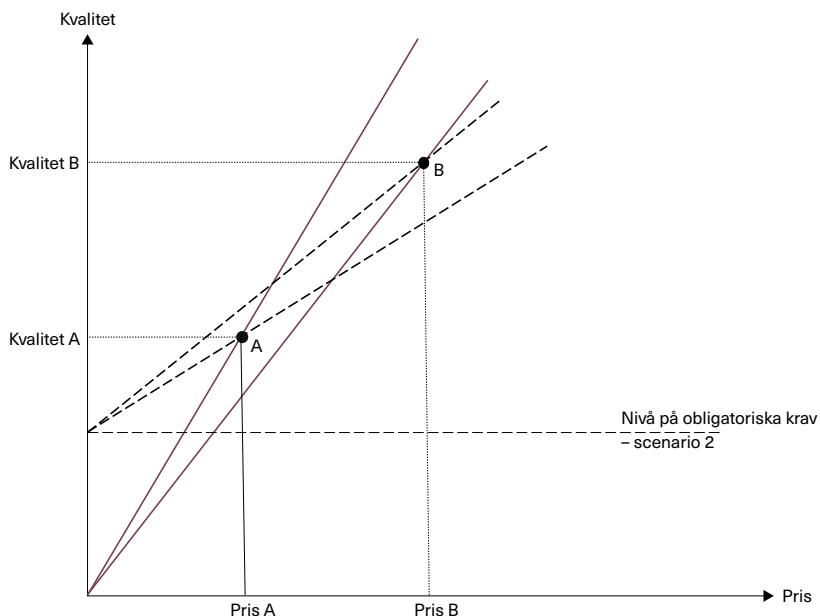
... relative value of the tenders in order to determine, in conditions of effective competition, which tender is the most economically advantageous tender. **It should be set out explicitly that the most economically advantageous tender should be assessed on the basis of the best price-quality ratio, which should always include a price or cost element.** It should equally be clarified that such assessment of the most economically advantageous tender could also be carried out on the basis of either price or cost effectiveness only. It is furthermore **appropriate** to recall that contracting authorities are free to set adequate quality standards by using technical specifications or contract performance conditions. **In order to encourage a greater quality orientation of public procurement, Member States should be permitted to prohibit or restrict use of price only or cost only to assess the most economically advantageous tender where they deem this appropriate.** To ensure compliance with the principle of equal treatment in the award of contracts, contracting authorities should be obliged to create the necessary transparency to enable all tenderers to be reasonably informed of the criteria and arrangements which will be applied in the contract award decision. Contracting authorities should therefore be obliged to indicate the contract award criteria and **the relative weighting** given to each of those criteria.

vån på det lägst inkomna anbudet. Ett annat problem från ett ekonomiskt perspektiv med direktivet är skrivningarna kring bästa kvalitets-priskvot (se figur 4 och Molander, 2009). Utvärdering av anbud baserade på en kvot mellan kvalitet och pris är inte att rekommendera. Det främsta skälet är att det i normalfallet blir nivån på de obligatoriska kraven som avgör om vi föredrar ett bud framför ett annat. I figur 4 illustreras två scenarier – ett utan obligatoriska krav (scenario 1 – heldragna linjer) och ett med obligatoriska krav (scenario 2 – streckade linjer), se Bergman och Lundberg (2009).

I figur 4 illustreras kvalitets- och priskvoten för två budgivare A och B. En brantare linje är att föredra framför en flackare eftersom den är synonym med mer kvalitet per krona. I scenario 1 är anbud A att föredra framför anbud B. I scenario 2, med den enda skillnaden att vi lagt till obligatoriska krav, är anbud B däremot att föredra framför anbud A eftersom B nu är den brantare linjen. Kvalitets- och prisnivå är alltså densamma i punkt A respektive B oavsett scenario. Det finns därför anledning att ifrågasätta om poängvägningssmodeller verkligen är förenliga med principen om öppenhet.

Lägsta pris eller pris i kombination med obligatoriska krav

Figur 4. Illustration av utvärdering baserad på kvoten mellan kvalitet och pris.



är en utvärderingsgrund (och modell) som lämpar sig när kvalitetsaspekterna är relativt enkla att beskriva och inte varierar alltför mycket mellan olika potentiella leverantörer samtidigt som det är viktigt att en viss miniminivå (som kan vara hög) på kvaliteten nås. En fördel med denna modell är att den är tydlig. Givet att anbudet lever upp till de obligatoriska kraven är det bara pris som behöver jämföras (Bergman och Lundberg, 2013).

Motsatsen till att utvärdera anbud baserat på pris i kombination med obligatoriska krav är att tillämpa kvalitetsupphandling (inklusive design- eller formgivningstävling). Potentiella leverantörer konkurrerar då enbart med kvalitet. Detta kan vara lämpligt när föremålet för upphandlingen är förenad med icke verifierbara kvalitetsdimensioner. (Se bland annat avsnitt 4.3.) Det är med andra ord svårt att beskriva och mäta kvaliteten. Här låter upphandlarna marknadens aktörer berätta vad de kan göra (givet en viss lägsta nivå på kvaliteten) utifrån beskrivningen av föremålet (Bergman och Lundberg, 2013).

Från auktionsteoretisk forskning vet vi att ett optimalt reservationspris, under vissa antaganden, kan leda till ett samhällsekonomiskt optimalt utfall (Myerson, 1981). Ett reservationspris är i upphandlingssammanhang det högsta pris en upphandlande myndighet kan tänka sig att betala för att få kontraktet utfört. I verkligheten är det av olika anledningar inte så enkelt att bestämma det optimala reservationspriset, och icke-optimalt satta reservationspriser kan leda till samhällsekonomiskt ineffektiva utfall (se till exempel Klemperer, 2004). Om reservationspriset sätts högt så vill fler potentiella leverantörer sannolikt lämna anbud med lägre priser som följd. Men på marknader med få aktörer finns en risk att höga reservationspriser leder till höga anbud och i värsta fall kartellbildning. När denna risk bedöms vara stor bör därför reservationspriset inte annonseras, även om det kan tillämpas. Om (ett öppet) reservationspris används måste det från ett ekonomiskt perspektiv vara trovärdigt, det vill säga det måste finnas en förväntan om att upphandlingen faktiskt avbryts om alla inkomna anbud överstiger reservationspriset.

Regelverket gör det möjligt att avbryta upphandlingar om anbudet överstiger ett reservationspris. I en upphandling av slamsugning av enskilda avloppsanläggningar, genomförd av Trollhättan Energi AB under 2021, avbröts upphandlingen med motiveringen att priset i det anbud som lämnades översteg budgeten. I upphandlingsdokumenten angavs pris som utvärderingsgrund och där stod även att »Om anbud inkommer och prisbilden är för hög i förhållande till tillgängliga medel kan upphandlingen komma att avbrytas«. Trollhättan Energi angav dock inte vad som avsågs med »i förhållande till tillgängliga medel« i ett specificerat belopp. Reservationspriset var alltså dolt. Upphandlingens värde angavs däremot i upphandlingsdokumenten till 7,2 miljoner kronor. Det uppskattade värdet måste nämligen alltid anges i annonsen om

upphandlingen överstiger tröskelvärdena, men det uppskattade värdet är normalt inte detsamma som reservationspriset.

Utvärderingsgrund, utvärderingsmodell, förekomst av reservationspris, krav och kriterier kan framför allt ha betydelse för vem eller vilka som deltar i upphandlingen och vilka anbud som antas. Vilken anbudsgivare som vinner kan ha stor betydelse för kvaliteten. Ett seriöst företag kommer att anstränga sig för att leverera en bra produkt, medan en oseriös vinnare kan sakna både förmåga och intresse att tillhandahålla med kvalitet.⁵⁹

Men vilken kvalitet som till slut levereras kommer också i hög grad att vara beroende av kontraktsvillkor och uppföljningsrutiner, det vill säga det som händer från det att kontraktet är skrivet och under avtalstiden. Från ett ekonomiskt perspektiv bör det finnas en koppling mellan den modell och de krav och kriterier som legat till grund för valet av leverantör och kontraktsvillkoren.

59. Se Bergman och Jordahl (2014, avsnitt 5.1) för en mer utförlig diskussion och hänvisningar till litteraturen.

EXEMPELUPPHANDLINGEN – FÖRBRUKNINGSHJÄLPMEDEL, 2014

I vår exempelupphandling rörande förbrukningshjälpmedel blev kostnaderna fyra gånger högre än det vinnande anbudet. Detta kan delvis förklaras av att andrahandsvalen efterfrågades betydligt oftare än vad som förutsågs i upphandlingsdokumenten.

Potentiella leverantörer skulle i den här upphandlingen lämna priser på förstahandsval och andrahandsval inom varje produktkategori och för samtliga hjälpmedelsområden. Jämförelsepris för anbudet beräknades med utgångspunkt från faktisk förbrukning under föregående period för de olika hjälpmedlen, givet ett antagande att 91 procent av förbrukningen skulle avse förstahandsvalet och 9 procent andrahandsvalet. Förstahandsvalet skulle ha ett lägre pris än andrahandsvalet. Från detta sammanvägda pris gjordes kvalitetsavdrag. Det sammanvägda priset (det vill säga den totala kostnaden enligt utvärderingsmodellen) fick maximalt uppgå till 370 miljoner kronor per år, kvalitetsavdraget maximalt till 108 miljoner per fem år. Kvalitetsavdraget innebar att leverantörer med hög kvalitet blev mer konkurrenskraftiga vid anbudsvärderingen. Den faktiskt fakturerade summan begränsades inte av pristaket på 370 miljoner kronor, annat än genom den begränsning taket innebar för hur priserna kunde sättas.

I stället för förväntade 9 procent avsåg cirka hälften av de faktiska avropen andrahandsvalet. Om exempelvis andrahandsvalen i genomsnitt var fyra gånger så dyra som första-

handsvalen skulle detta leda till att fakturerat pris blev nästan dubbelt så högt som offererat pris. Om andrahandsvalen i stället var tio gånger dyrare skulle kostnaden bli tre gånger högre än anbudet. För att den faktiska kostnaden skulle bli fyra gånger högre än den offererade kostnaden krävs att den genomsnittliga andrahandsprodukten är mer än 22 gånger så dyr som den genomsnittliga förstahandsprodukten. Vi tror inte att skillnaden i praktiken var så stor, även om vi vet att den var ännu större för stödstrumpor. Emellertid har vi inte lyckats få någon bra förklaring till att fakturerat belopp i så hög grad översteg anbudet.

Däremot förtjänar det att upprepas att en totalkostnad på cirka 400 miljoner kronor, det fakturerade beloppet, inte framstår som orimlig. Kostnaden var ungefär lika hög föregående avtalsperiod och den är ungefär lika hög när Region Stockholm återgått till en mer traditionell upphandlingsmodell. Under föregående år, 2014, hade kostnaden varit 424 miljoner kronor. Vid oförändrade volymer (och förutsatt att utvärderingsmodellens volymer korresponderade mot faktiska volymer) innebar pristaket alltså ett krav på att priset skulle sänkas med närmare 13 procent. Men eftersom alla budgivares utvärderingspris var mycket lägre än taket var det i praktiken inte bindande. (Vi bortser här från att kostnaderna kan stiga genom att volymerna kan stiga. Enligt regionens rapport ökade volymerna med ett par procent per år.)

Valet av utvärderingsmodell framstår vid första anblicken som adekvat. Kvaliteten värderades i kronor, det vill säga på det sätt vi förordar, och anbuderna värderades med hjälp av vikter som motsvarade faktisk förbrukning – med undantag för fördelningen mellan första- och andrahandsval. Dock var produktkategorierna aggregerade så att varje prisuppgift i genomsnitt motsvarade i storleksordningen 15 enskilda produktpriser.

För att vara konkreta kan vi anta att ett enskilt anbudspris (en »funktionsrad«) avsåg ett genomsnittligt pris för 15 »enkla« sårvårdsprodukter av olika slag som förstahandsval och 15 olika »avancerade« sårvårdsprodukter som andrahandsval.

Genom felaktiga vikter för förstahandsvalet och andrahandsvalet skapades incitament att bjuda väldigt lågt på förstahandsvalen – med potentiell risk för underprissättning – och högt på andrahandsvalen. Genom att varje pris motsvarade exempelvis 15 produktpriser frikopplades fakturerat belopp i stort sett helt från de priser som angavs i det vinnande anbudet.

Fyra budgivare inkom med anbud, en drog sig ur (egen regi) och avtalet vanns av företaget OneMed. Det vinnande anbudet motsvarade en kostnad på 97 miljoner kronor per år, ApoEx anbud motsvarade 230 miljoner per år och det från Mediq 299 miljoner per år. ApoEx fick högst kvalitets-

avdrag, OneMed fick lägst, men jämförelsepriset för OneMed var ändå knappt hälften av det för ApoEx och knappt en tredjedel av Mediqs jämförelsepris. Jämfört med kostnaden 2014 innebar OneMeds anbud en kostnadssänkning på 77 procent och de från ApoEx respektive Mediq kostnadssänkningar på 56 respektive nästan 30 procent. Samtliga anbud var alltså mycket lägre än tidigare priser samtidigt som skillnaden mellan anbuderna var betydande.

Som vi noterat ovan var dock konstruktionen sådan att kopplingen mellan anbud och det pris som kunde faktureras var svag. Frågan om att avvisa OneMeds anbud som oskäligt lågt var uppe men det bedömdes att en sådan åtgärd inte skulle hålla för en rättslig prövning. Upphandlingen hade däremot kunnat avbrytas, men eftersom politikerna förespeglades en årlig besparing på drygt 100 miljoner kronor och det tidigare snarlika avtalet med samma leverantör hade fungerat väl avstod landstinget från att avbryta. Avtal ingicks med OneMed, vilket första dryga halvåret ledde till att kostnaderna *minskade* med drygt 10 procent eller cirka 46 miljoner kronor på årsbasis.

Det är värt att påpeka att landstingets tjänstemän i sin kommunikation med politikerna pekade på att upphandlingen kunde spara 100 miljoner kronor per år, inte drygt 300 miljoner kronor. De bedömde alltså att det fakturerade beloppet skulle överstiga anbudet med en faktor tre och i själva verket blev det en faktor fyra.

Slutsatsen är att kopplingen mellan anbud och kontrakt var så svag att landstinget redan i förväg såg det som utsiktslöst att ens försöka hävda att OneMed skulle leverera till en kostnad i närheten av offererat pris.

5.3 Ett eller flera (del)kontrakt?

Ett av upphandlarens strategiska val handlar om huruvida upphandlingen ska annonseras i form av ett kontrakt eller delas upp i flera delkontrakt. Små och medelstora företags möjligheter att göra affärer med offentlig sektor brukar föras fram som argument för uppdelning i delkontrakt (Europeiska kommissionen, 2011). Oavsett syfte bör beslutet om uppdelning i delkontrakt baseras på flera faktorer, eftersom det är förenat med både för- och nackdelar.

En av de faktorer som bör beaktas är *transaktionskostnader* förknippade med själva upphandlingsprocessen på både upphandlar- och anbudsgivarsidan. Ett kontrakt är sannolikt förenat med lägre transaktionskostnader jämfört med flera delkontrakt för både upphandlare och anbudsgivare. En

annan aspekt är kostnader som uppstår under genomförandefasen, när kontraktet realiserar. Det ter sig rimligt att de *administrativa kostnaderna* för till exempel avtalsuppföljning är lägre för ett kontrakt än då upphandlingen är uppdelad i flera delkontrakt (Chaturvedi, Beil och Martínez-de-Albénix, 2014) med potentiellt fler vinnare att hantera.

På anbudsgivarsidan kan det, beroende på vad som upphandlas, finnas *skalfördelar* över de delar som potentiellt kan delas upp i flera delkontrakt. Med skalfördelar menas att kostnaden för leveransen i genomsnitt blir lägre ju större del av upphandlingen som en och samma leverantör erhåller. Det är mer sannolikt att skalfördelarna syns i form av lägre kostnader för upphandlaren, det vill säga lägre anbud, om det finns ett kontrakt som omfattar alla, eller i alla fall flera, delar alternativt att det vid uppdelning av en upphandling i delkontrakt finns möjlighet att lämna kombinationsanbud (se avsnitt 5.7).

Ytterligare en faktor att beakta är *risken* för att det uppstår problem under genomförandet av kontraktet. Om upphandlingen omfattar ett enda kontrakt eller om det blir samma vinnare på alla delkontrakt kommer upphandlaren att ha en enda leverantör som motpart. Fördelen är att det är administrativt enklare, och att genomförandekostnaden därmed kan bli lägre. Nackdelen är att om problem uppstår så kommer hela upphandlingen att omfattas av problemet (Perry och Sákóvics, 2003) och det finns en risk att myndigheten står utan leverantör. Det motiverar en uppdelning i delkontrakt med möjlighet att kontraktera mer än en leverantör.

Ett alternativ till att dela upp upphandlingen i delkontrakt som auktioneras simultant är att dela upp det som skulle kunna vara en stor upphandling i flera separata, sekventiella, upphandlingar. För upphandlaren medför en sådan uppdelning möjlighet att anpassa till exempel kontraktstid, optionstid, andra kontraktsvillkor än tid, krav och kriterier (något att tänka på vid särskilda hänsyn) till respektive upphandling (föremål) samt möjliggöra för fler leverantörer att delta och att göra varje enskild upphandling mer överblickbar.

Uppdelning av vad som skulle kunna ingå som del(kontrakt), eller utgöra ett kontrakt i en upphandling i olika upphandlingar som tidsmässigt annonseras efter varandra, kan beskrivas som sekventiella auktioner. Det finns forskning som visar att sekventiella auktioner kan leda till mer aggressiv budgivning än simultana auktioner. Om det är så att potentiella leverantörer har kapacitetsrestriktioner, det vill säga om de inte med befintliga resurser kan hantera alla delkontrakt, har de ett delikat problem. Å ena sidan maximerar de sina vinstchanser om de bjuder på alla delkontrakt. Å andra sidan riskerar de att sitta med fler delkontrakt än de kan hantera. Den risken kan leda till högre anbudspriser. Leverantörerna måste kanske därför ta höjd för kostnader förenade med utökad kapacitet. Vid uppdelning i sekventiella auktioner kommer tilldelningen

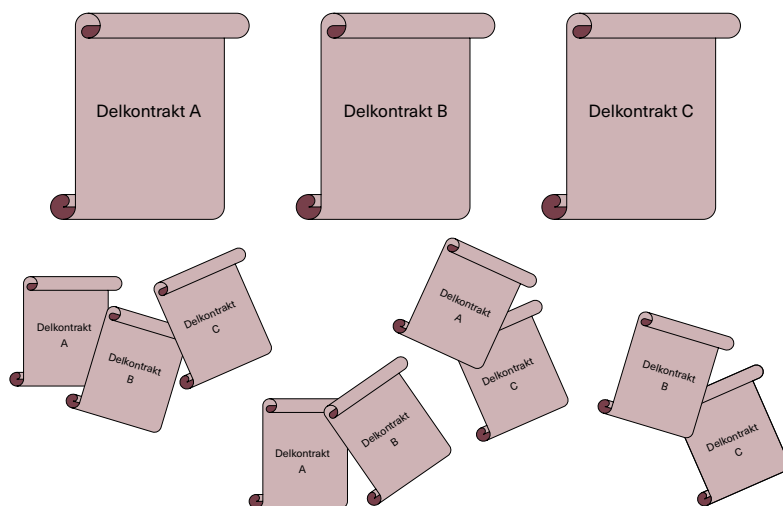
av kontrakten från en upphandling att vara känd vid nästa auktion och därmed minskar osäkerheten för anbudsgivarna.

Högre priser innebär samtidigt sämre chanser att tilldelas delkontrakt. En annan taktik är därför att bjuda högt på vissa delkontrakt och lågt på andra. I så fall vilka? I en upphandling med, för enkelhetens skull, tre lika stora delkontrakt där en potentiell leverantör resursmässigt klarar maximalt två av kontrakten finns sju olika alternativ: att bjuda på ett av kontrakten (A, B eller C) och minska sina chanser att tilldelas kontrakt, att bjuda på alla tre kontrakten (A, B och C) och riskera att bli ett kontrakt »tjock« eller att välja ut den mest konkurrenskraftiga kombinationen av två delkontrakt (A och B, A och C alternativt B och C). Beslutsalternativen illustreras i figur 5.

Möjligheten att lämna paketbud, som i kombinationsupphandlingar (se avsnitt 5.7), underlättar den här typen av avvägningar och det gör även sekventiella upphandlingar. Ett annat alternativ är att ta in underleverantörer, vilket vi också återkommer till.

Nackdelen med uppdelning i separata upphandlingar är att det kan medföra mer administration på upphandlarsidan på grund av att de samordningsvinster går förlorade som kommer av att kunna använda samma upphandlingsdokument för alla delar.

Figur 5. Beslutsproblemet vid kapacitetsrestriktioner och delkontrakt.



EXEMPELUPPHANDLINGEN – FÖRBRUKNINGSHJÄLPMEDEL, 2014

Inom landstinget fördes en diskussion om huruvida upphandlingen skulle delas upp i en del bestående av tjänsten att förmedla förbrukningshjälpmedel och en del för själva hjälpmedlen. Upphandlingsavdelningen förespråkade detta med hänvisning till att det skulle ge bättre kontroll över kostnaderna. Även potentiella leverantörer framförde vid en hearing önskemål om uppdelning av upphandlingen:

Nio företag deltog i hearingen som riktades till anbudsgivarna. Det framkom från produkttillverkarna att de hellre än funktionsprismodellen vill se att produkterna upphandlas för sig. Det påtalades att Onemed har en dominerande roll i marknaden. Endast två av de deltagande företagen uttryckte att de var beredda att själva lägga anbud enligt den nuvarande modellen. Några sade sig reflektera över att bilda konsortium. Det framkom att det är viktigt att tillhandahålla så transparent statistik som möjligt för att kunna attrahera fler anbudsgivare. (Stockholms läns landsting, 2016, s. 27–28)

Styrgruppen valde dock att göra på samma sätt som i upphandlingen från 2009, det vill säga att upphandla båda delarna som ett objekt, där produktdelen dessutom bestod av fem områden som i sin tur hade kunnat utgöra enskilda upphandlingar (Stockholms läns landsting, 2016). En sådan uppdelning gjordes däremot efter att avtalet omförhandlats 2017 (det upphörde i maj 2018). Det som 2014 annonserades i en och samma upphandling delades vid den senare upphandlingen 2017 upp i olika upphandlingar: förbrukningshjälpmedel inom inkontinens, förband, kompressionsartiklar, näringspreparat och diabetes. Driften av hjälpmedelsverksamheten återfördes till egen regi och distributionen upphandlades separat.

Uppdelningen förefaller ha varit gynnsam ur ett konkurrensperspektiv. Vid upphandlingen 2009 inkom anbud från sex olika företag varav fem kvalificerade sig för anbudsutvärdering. När det var dags att upphandla igen 2014 inkom fyra anbud. En leverantör valde dock att dra tillbaka sitt anbud så det faktiska antalet konkurrerande anbud blev tre. Vid de uppdelade upphandlingarna 2017 var det 20 leverantörer, varav 18 kvalificerade, som lämnade anbud på inkontinensprodukter, 10 som bjöd på upphandlingen av förbandsmaterial, 17 som bjöd på kompressionsartiklar, 8 på näringspreparat och 13 som bjöd på upphandlingen av diabetesprodukter.

Det går inte med säkerhet att säga hur många anbud som skulle ha kommit in om en och samma upphandling i stället omfattat alla fem hjälpmedelsområdena. Vad vi kan

konstatera är att vi observerar fler anbud i var och en av de fem upphandlingarna än i de två tidigare upphandlingarna. Vidare ser vi att det endast är en leverantör som deltar i alla fem upphandlingarna från 2017, en leverantör som deltar i både upphandlingen av diabetesprodukter och den för förbandsartiklar, en som lägger anbud på diabetes- och inkontinensprodukter, två som bjuder på både kompressions- och förbandsartiklar och en som bjuder på både inkontinensprodukter och förbandsartiklar. Det är bara en leverantör som lämnat anbud i samtliga upphandlingar 2009, 2014 och 2017 och det är OneMed AB. Mediq Sverige AB lämnade anbud i upphandlingen 2014 och i två av tre upphandlingar 2017 (ej inkontinensprodukter, kompressionsartiklar och näringspreparat).

Med detta sagt kan vi ändå konstatera att »systemupphandlingar« som omfattar både själva produkterna och det som Region Stockholm kallar sortimentsarbetet är vanligt förekommande inom områden som livsmedel till storkök respektive kontorsmaterial och kontorsutrustning.

5.4 Små och medelstora företag

Nästan alla företag inom EU, 99,8 procent, räknas som små och medelstora och de står för cirka hälften av BNP. Mot en sådan bakgrund kan det ses som viktigt att de har goda förutsättningar att vara med och konkurrera om offentliga kontrakt (PwC, 2014; Sigma, 2016; World Bank Group, 2017). Uppdelning i delkontrakt nämns ibland som ett sätt att skapa sådana förutsättningar.

I LOU-direktivet (skäl 78) anges att den offentliga upphandlingen bör anpassas till de små och medelstora företagens behov. De upphandlande myndigheterna uppmanas att använda den bästa praxis som EU-kommissionen tagit fram (*European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts* från 25 juni 2008). Den ger vägledning för hur offentlig upphandling kan genomföras på ett sätt som underlättar för små och medelstora företag att delta. I detta syfte och för att stärka konkurrensen uppmuntras de upphandlande myndigheterna även att dela upp större kontrakt i delar. En sådan uppdelning kan göras på kvantitativ basis, så att storleken på de enskilda kontrakten bättre överensstämmer med de små och medelstora företagens kapacitet, även om de olika kontrakten gäller samma köp av likadana produkter. Alternativt kan uppdelningen vara kvalitativ, det

vill säga avse olika produkter, med anpassning till de nischer där små och medelstora företag är verksamma.

Storleken på delkontrakten och vilka produkter som ska ingå i de olika delarna bör enligt LOU-direktivet bestämmas av den upphandlande myndigheten. Dock anges att den upphandlande myndigheten måste motivera varför en uppdelning inte görs. Skäl för detta kan exempelvis vara att en uppdelning tvärtom skulle begränsa konkurrensen, att det skulle bli orimligt svårt eller dyrt att genomföra upphandlingen på det sättet eller att det skulle bli så svårt att samordna olika leverantörer att syftet med upphandlingen skulle bli svårt att realisera.

Ger då befintlig forskning och ekonomisk teori stöd för att uppdelning i flera delkontrakt medför fler leverantörer och bättre förutsättningar för små och medelstora företag att konkurrera om offentliga kontrakt? Svaret är att det beror på omständigheterna och hur genomförandekostnaderna ser ut. Argumentet för uppdelning med syfte att underlätta för mindre företag bygger på antagandet att de har sämre förutsättningar att genomföra stora uppdrag. Större företag har i regel bättre kapacitet och lägre genomförandekostnader än små företag – det är bland annat detta som ger dem förutsättningar att vara stora.

Det finns forskning som visar att om graden av asymmetri mellan olika potentiella små och medelstora leverantörers produktionskostnad är tillräckligt hög och om de stora företagen är tillräckligt stora så blir det inte lönsamt för de minst effektiva små och medelstora företagen att delta i upphandlingen även om den delas upp i delkontrakt (Krasnokutskaya och Seim, 2011). Stora upphandlingar utan möjlighet att bjuda på delar (eller där delkontrakten är stora) kan därför attrahera färre anbudsgivare. Det kan å ena sidan leda till högre priser, eftersom färre deltar, men å andra sidan kan det ge bättre möjlighet för stora företag att realisera skalfördelar, vilket kan innebära lägre priser. Beslutet om möjligheten att använda sig av delkontrakt kräver därför god kännedom om leverantörernas produktionsförhållanden och kostnadsstruktur.

Enligt Upphandlingsmyndigheten och Konkurrentverket (2020) var 70 procent av anbudsgivarna i Sverige mikroföretag eller små företag och erhöll hälften av kontrakten, medan stora företag stod för 23 procent av alla kontrakterade anbud. De stora företagen utgjorde endast 4 procent av anbudsgivarna. Upphandlingsmyndighetens förklaring till att de stora företagen är relativt mer framgångsrika är att de lämnar fler anbud än de mindre företagen. De lämnar i genomsnitt 24,9 anbud per företag och år, att jämföra med 3,4 för små företag och 1,9 för mikroföretag (bland de företag som lämnar minst ett anbud). Vi menar att det inte kan vara den enda förklaringen. Analysen av vem som vinner och varför måste även beakta företagets storlek och produktionsförhållanden, inklusive eventuella kapacitetsrestriktioner.

I de data på svenska upphandlingar av städtjänster som analyseras av Hyytinen, Lundberg och Toivanen (2018) utifrån bland annat utvärderingsmodell finns indikationer på att antalet delkontrakt minskat mellan de två perioder som studeras, det vill säga 90-talet (LOU 1992:1528) och senare delen av 00-talet (LOU 2007:1091). Under den första perioden var antalet delkontrakt per upphandling i genomsnitt 23, att jämföra med fyra delkontrakt för den andra perioden. Mellan de två tidsperioderna har också antalet unika anbudsgivare minskat. Dessutom har antalet anbud per delkontrakt minskat från sju till fem. Det är i huvudsak små och medelstora företag som upphört med att lämna anbud. En närmare analys visar att kontrakten under båda perioderna i huvudsak tilldelats de stora nationella bolagen, se tabell 5.

Sammantaget indikerar detta att upphandlande myndigheter fokuserar på skalfördelar i de administrativa kostnaderna samt att små och medelstora företag har svårt att konkurrera med de stora bolagen oavsett antal delkontrakt.

En annan studie baserad på samma data, men som bara omfattar andra halvan av 00-talet, fokuserar på frågan hur uppdelning i delkontrakt påverkar små och medelstora städ-bolag (Strömbäck, 2015). Analysen visar att det inte är själva uppdelningen i delkontrakt som har betydelse för små företags chans att vinna kontrakt, det är antalet delkontrakt som spelar roll. Studien visar alltså på ett positivt samband mellan antalet delkontrakt i en och samma upphandling och små företags vinstchans.

Prioritering till små och medelstora företag kan emellertid medföra ökad risk för oegentligheter. Anledningen är att stora företag har mer att förlora på att bete sig illa, eftersom

Tabell 5. Sannolikhet att vinna kontrakt betingat på deltagande från två olika perioder.

Andel tilldelade kontrakt (per tidsperiod och utvärderingsmodell) i procent				
	90-talet	00-talet EMAT	00-talet Lägst pris	Alla
Nationella bolag	38	44	47	40
Egen regi	51	14	10	49
Regionala bolag	28	46	59	36
Lokala företag	13	23	7	15

Källa: Hyytinen, Lundberg och Toivanen (2018).

förlorat anseende tenderar att kosta mer för dem än för mindre och därmed mer anonyma företag. Här finns emellertid en intressant skillnad mellan privat och offentlig marknad. Företag som betar sig illa – men inte så illa att de kan uteslutas – kan, när det offentliga upphandlar, vara med och tävla om samma (och andra) kontrakt på »lika villkor« som företag som agerat väl under kontraktstiden. I det privata leder brister i leveransen direkt eller indirekt via ryktesmekanismen sannolikt till att det är svårt att få förnyat förtroende eller nya kunder. Se även avsnitt 6.5 för mer om ryktesmekanismer.

I skäl 78 till upphandlingsdirektiven från 2008 anges att medlemsstaterna bör få gå längre i sin strävan att underlätta för små och medelstora företag att delta på marknaden för offentlig upphandling genom en utvidgad skyldighet att överväga om det är lämpligt att dela upp kontrakt i mindre kontrakt, genom att begära att upphandlande myndigheter motiverar sitt beslut att inte dela upp kontrakten eller genom att uppdelningen görs obligatorisk under vissa förutsättningar. Från ett ekonomiskt perspektiv finns det mot bakgrund av den forskning som presenterats ovan skäl att undvika ett alltför detaljerat och styrande regelverk kring uppdelning i delkontrakt. Vi noterar också att tanken bakom funktionsupphandlingar och ännu fler OPS-upplägg delvis går på tvärs med tanken att gynna mindre företag. OPS-upphandlingar är svåra att genomföra om det övergripande projektet delas upp i mindre delkontrakt.

5.5 Uppdelning och andra sätt att öka antalet anbudsgivare – kan favorisering vara önskvärd?

Befintlig forskning och beprövad praxis visar också på strategiska möjligheter som inte tillämpas i offentlig upphandling i Sverige. En sådan är att basera kontraktstilldelning på tidigare leveranser (Butler med flera, 2020). Vi återkommer till detta i avsnitt 6.5. Ett annat exempel är möjligheten att reservera kontrakt eller delkontrakt i samma upphandling till potentiella leverantörer som inte tidigare haft kontrakt med myndigheten i fråga. Metoden har exempelvis tillämpats vid försäljning av spektrumlicenser (Binmore och Klemperer, 2002).

Vi har ovan (avsnitt 5.3) diskuterat hur mindre företags möjligheter att konkurrera kan förbättras genom att upphandlingar delas upp i delkontrakt. Två andra strategiska verktyg som kan användas för att öka incitamenten för företag som annars skulle ha svårt att konkurrera om kontrakt att delta är (1) program för att gynna vissa typer av företag, det vill säga positiv särbehandling (*bid preference programs*) och (2) reservation av kontrakt (*set-asides*) (Milgrom, 2004).

I det första fallet kan till exempel missgynnade företag, det vill säga företag med kostnadsnackdelar, tilldelas en prisfördel (McAfee och McMillan, 1989; Marion, 2007; Krasnokutskaya och Seim, 2011) som kompenserar för högre produktionskostnader. Det finns empiriska studier som visar att den här typen av strategier leder till ökat deltagande från just den typ av företag som de riktar sig till. Sannolikheten att de ska vinna ökar också. Samtidigt visar det sig att deltagande från den typ av företag som inte prioriteras, det vill säga de stora företagen, kan minska (Marion, 2007; Krasnokutskaya och Seim, 2011).

Den andra metoden, reservation av kontrakt, kan till exempel innebära att vissa delkontrakt reserveras för företag som tidigare inte innehaft kontrakt, för företag av en viss storlek alternativt att upphandlande myndighet sätter en gräns för hur många delkontrakt som kan tilldelas en och samma anbudsgivare (Milgrom, 2004; De Silva med flera, 2012).

Möjlighet att reservera kontrakt via deltagande från vissa organisationer eller för vissa sociala och andra speciella tjänster medges i artikel 77 i LOU-direktivet och artikel 94 i LUF-direktivet. Genomförandeutredningen (SOU 2014:51) gjorde dock bedömningen att detta inte skulle genomföras i det svenska regelverket. Utredningen skriver »*Villkoren tar sikte på tjänstetypen, organisationen som ska tilldelas kontraktet och kontraktets löptid. Sammantaget är dessa villkor sådana att regleringen får antas ha ett begränsat praktiskt intresse*« (SOU (2014:51, s. 332). Det bör i detta sammanhang göras en skillnad mellan sektorer vars verksamheter i vissa länder inte upphandlas till följd av att de inte är tjänster av så kallat allmänt ekonomiskt intresse.⁶⁰ När upphandling däremot ska tillämpas är utrymmet för att reservera kontrakt till vissa aktörer synnerligen begränsat och det är detta som avses i artikel 77 i LOU-direktivet. Även om reglerna genomförs i nationell rätt framstår det som mycket oklart om dessa kommer att få någon praktisk betydelse, utan att upphandlande myndigheter likafullt väljer att upphandla på vanligt sätt, det vill säga utan att reservera kontrakt.

Skilt från *reservation av kontrakt*, det vill säga möjligheten att reservera rätten för en organisation att delta i offentlig upphandling exklusivt, är dock möjligheten att *dela upp* ett kontrakt. Även om det delas upp är det inte möjligt att reservera enskilda delar till vissa aktörer, men det följer exempelvis av artikel 46.2 andra stycket i LOU-direktivet att det är möjligt att, vid delkontrakt, begränsa antalet delar som kan tilldelas en och samma leverantör. Spelreglerna, principerna för hur detta ska gå till, måste framgå av upphandlingsdokumenten.

I exempelvis USA, Kanada och Japan finns, jämfört med i Europa, mer långtgående möjligheter att underlätta för små och medelstora företag i offentlig upphandling. I dessa länder förekommer nämligen relativt ofta reservation av delkontrakt för att gynna små och medelstora företag. I Jehiel och Lamy

60. *Services of general interest* är tjänster som myndigheter i medlemsstaterna klassificerar som varande av allmänt intresse och därför omfattas av det krav på tillhandahållande av det allmänna (*public service obligation*), vilka omfattar både ekonomiska aktiviteter och icke-ekonomiska aktiviteter. Den senare kategorin av tjänster omfattas inte primärt av EU:s regelverk om den inre marknaden eller konkurrensreglerna.

(2020)⁶¹ nämns att nästan två tredjedelar av alla entreprenadkontrakt i Japan är reserverade för vissa typer av företag och att amerikanska federala upphandlingar med kontraktsvärden på mellan 3 000 och 150 000 dollar automatiskt reserveras för små och medelstora företag.

Det kan av andra skäl, till exempel arbetsmarknadshänsyn, finnas en önskan om att kontraktera lokala företag (som ofta är just små eller medelstora). Av principen om icke-diskriminering och delvis även av principen om ömsesidigt erkännande följer dock att lokala leverantörer inte får favoriseras och det gäller även upphandlingar under tröskelvärdena. Detta är något som respondenterna listar som ett problemområde i sina frisar i Svenskt Näringslivs enkät på frågan om vad som gör att de tycker att upphandlingen fungerar dåligt eller inte helt godtagbart. Vi har tidigare beskrivit att även om en god grundprincip, enligt ekonomisk forskning, är att ge konkurrerande budgivare samma information och lika villkor, så kan det finnas situationer där det skulle vara lönsamt att gynna vissa budgivare. Här finns det alltså en konflikt mellan vad som kan vara ekonomiskt att föredra och vad juridiken tillåter eller snarare inte tillåter.

Hänsyn till den lokala arbetsmarknaden får däremot tas genom (krav på) övergång av arbetskraft⁶² men det är inte nödvändigtvis något som attraherar anbudsgivare. Vi återkommer till sysselsättningskrav i avsnitt 5.9.

61. Se även referenser i artikeln.

62. Jämför EU-domstolens avgörande i mål 24/85, *Jozef Maria Antonius Spijkers mot Gebroeders Benedik Abattoir CV och Alfred Benedik en Zonen BV*, ECLI:EU:C:1986:127.

5.6 Uppdelning och möjligheten till kombinationsbud

Ett annat skäl till att dela upp en upphandling i mer än ett kontrakt är att det gör det möjligt att tillämpa kombinationsanbud. Vid kombinatorisk upphandling kan en potentiell leverantör, i tillägg till bud på enskilda kontrakt, även lämna anbud på kombinationer – paket – bestående av olika delkontrakt. Forskning baserad på simuleringar visar att om det finns synergier, det vill säga samordningsvinster på grund av att delkontrakten kompletterar varandra, kan kombinationsanbud leda till lägre anbud och därmed lägre kostnader för upphandlande myndighet (se exempelvis Cramton, Shoham och Steinberg, 2006 eller Chernomaz och Levin, 2012 med referenser). I Sverige har möjligheten att lämna kombinations- eller paketbud tillämpats vid exempelvis upphandlingar av anläggningsarbete, inrikesflyg, lokaltrafik, lokalvård och äldreomsorg (Lunander och Lundberg, 2012; 2013).

När kombinationsupphandlingar tillämpas kan anbudsgivaren välja att kombinera de enskilda kontrakten i paket och därigenom uttrycka sina samordningsvinster genom lägre bud på paketet än de enskilda delkontrakten. Anbudsgivare

Tabell 6. Exempel från en kombinationsupphandling av lokalvård, daglig städning. En anbudsgivares enskilda bud och paketbud i kronor.

Område	Enskilda anbud	Paket 1	Paket 2	Paket 3	Paket 4	Paket 5
1	1 852 963	1 806 639		1 825 269	1 825 169	
2	1 309 331	1 276 598				
3	1 299 989	1 267 489		1 280 489	1 280 489	
4	2 225 974	2 170 325		2 192 584	2 192 584	
5	1 241 358	1 210 324		1 222 738		1 228 944
6	962 995	938 920		948 550		953 365
7	1 764 170	1 720 066	1 737 707			
8	1 465 328	1 428 792	1 443 447			
9	438 402	427 442				
Summa	12 560 510	12 246 595	3 181 154	7 469 630	5 298 242	2 182 309

kommer då att presentera paket med olika kombinationer av delkontrakten och ett fristående bud för varje enskilt delkontrakt i paketet. Det senare är viktigt för att undvika att hamna i ett dödläge, det vill säga en situation där det inte går att identifiera vinnare av de olika delkontrakten.

I en situation med exempelvis tre delkontrakt, säg städning av tre olika skolor A, B och C, finns fyra möjliga kombinationer, det vill säga paketbud som lämnas in: (1) A+B, (2) A+C, (3) B+C och (4) A+B+C. En anbudsgivare som lämnar in maximalt antal paketbud, det vill säga fyra, lämnar i det här fallet in totalt sju bud. Av detta följer att en komplexitet med kombinationsupphandlingar är att anbudsgivaren i tillägg till att konkurrera med andra anbudsgivare även tävlar mot sig själv.

Detta illustreras i ett exempel i tabell 6. Upphandlingen i exemplet avser lokalvård omfattande nio områden, delkontrakt. I tabellen finns ett av anbudsgivarnas bud. Anbudet omfattar fem paketbud och nio enskilda anbud. De fem paketanbuden spänner tillsammans över alla områden, varav ett inkluderar alla delkontrakt, varför anbudsgivaren även behövt inkomma med nio enskilda (oberoende) anbud.

I det här fallet konkurrerar anbudsgivarens enskilda anbud med de andra anbudsgivarnas enskilda anbud och paketbud. De nio enskilda anbuden konkurrerar dessutom med de fem egna paketbuden. Om vi utgår från paket 2 så ska detta anbud på områdena 7 och 8 jämföras med alla andra budgivares

enskilda anbud på område 7 respektive 8 och med de egna enskilda anbuden på de två områdena, samtidigt som det ska jämföras med alla paket där 7, 8 eller både 7 och 8 ingår. Ett anbud som innehåller exempelvis område 7 kan ju innehålla flera andra områden, vilket leder till en mängd olika sätt att kombinera anbud som täcker alla nio områden. Det behövs därmed inte så många delkontrakt för att upphandlingen ska bli ett relativt komplext problem för både anbudsgivare och upphandlare.

Det finns en rad strategiska val som upphandlaren måste göra i samband med kombinationsupphandlingar. Några av valen kan begränsa den komplexitet som nämns ovan medan andra kan stimulera konkurrensen. Valen omfattar till exempel hur rabatten på paketen ska uttryckas, om antalet kombinationer eller antalet delkontrakt som får ingå i en kombination ska vara begränsat, ifall det ska vara möjligt att uttrycka kapacitetsrestriktioner och om antalet delkontrakt som kan tilldelas en och samma vinnare ska vara begränsat. Det senare kan vara ett sätt att öka antalet anbudsgivare. Möjligheten att få uttrycka kapacitetsrestriktioner underlättar leverantörernas optimeringsproblem och minskar deras risk att bli sittande med fler delkontrakt än vad de har kapacitet för. Modellen kan under rätt omständigheter leda till lägre kostnader och är därför en strategisk möjlighet.

I artikel 46.3 i LOU-direktivet och artikel 65.3 i LUF-direktivet anges regler för tilldelning av kombinerade delar av delkontrakt. Det är inte obligatoriskt för medlemsstaterna att genomföra dessa regler, och i Genomförandeutredningens delbetänkande (SOU 2014:51) gjordes bedömningen att Sverige ska välja bort reglerna. Anledningen uppges vara att den motverkar syftet att med delkontrakt underlätta för små och medelstora företag. »Regelverket medger ju att en upphandling konstrueras på ett sådant sätt att tilldelningen av delarna ur de små och medelstora företagens synvinkel inte skiljer sig från situationen att kontraktet tilldelas i dess helhet utan uppdelning« (SOU 2014:51, s.174). Av de diskussioner som förts i kapitlet följer att detta inte behöver vara fallet, särskilt inte om kombinationsupphandlingen designas med en reservation för hur många delkontrakt som kan tillfalla en och samma leverantör. I frånvaro av reservation av delkontrakt finns en risk att alla delkontrakt – eller i varje fall en stor andel av dem – tillfaller en stor aktör. I motsats till Genomförandeutredningens rekommendationer implementerades möjligheten till tilldelning på kombinerade delar i det svenska regelverket.

5.7 Gemensamma anbud och underleverantörer

I kapitel 3 redogjorde vi för att utkontraktering – outsourcing – från offentlig sektor kan gälla antingen inköp av varor och tjänster som används i den egna verksamheten eller köp av verksamhet, exempelvis utbildnings- och vårdtjänster. En underleverantör är på motsvarande sätt ett företag som för ett annat företags räkning utför verksamhet, inte bara ett företag som tillhandahåller varor eller tjänster som andra företag behöver. Juridiskt brukar en underleverantör definieras som ett företag (eller en individ) som förbinder sig att utföra kraven i en annan parts kontrakt.

Inom näringslivet är förekomsten av underleverantörer en självklarhet som följer av att vissa företag valt bort produktion i egen regi, se avsnitt 4.1. När det gäller offentlig upphandling har upphandlaren ett visst utrymme att begränsa leverantörers användning av underleverantörer för kontraktsgenomförande samt ett betydligt större utrymme att förbehålla sig rätten att godkänna underleverantörer utifrån aspekten att det måste visas att denna har erforderlig kompetens. Leverantörer behöver vidare normalt redovisa om och i så fall vilka underleverantörer som används för att styrka att de har förmåga att uppfylla kontraktet (klarar kvalificeringskraven).

Användningen av underleverantörer kan stimulera konkurrensen eftersom det även möjliggör deltagande för små och medelstora företag med kapacitetsrestriktioner. Om en leverantör inte själv har den kapacitet som efterfrågas kan den alltså hänvisa till en annan leverantörs kapacitet genom att den senare blir underleverantör. (Ett alternativ vore att de två företagen lämnar in ett gemensamt anbud, förutsatt att detta inte strider mot konkurrensreglerna.)

Underleverantörer kan användas för specifika delar av uppdraget. Ett företag som bara levererar varor eller tjänster anses ofta inte vara underleverantör i upphandlingsrättslig mening utan bara just en leverantör av insatsvaror eller företagstjänster. Gränsen mellan leverantör (i denna bemärkelse) och underleverantör är inte skarp, utan beror på hur stark kopplingen är mellan det som levereras och upphandlingsföremålet, det vill säga hur stark anknytningen är till villkoren i det avtal som den offentliga upphandlingen ska resultera i.

När leverantör och underleverantör kompletterar varandra i genomförandet av ett kontrakt är det en form av samarbete som i den ekonomiska litteraturen benämns vertikalt samarbete. När två leverantörer som skulle kunna genomföra kontraktet var för sig samarbetar är benämningen i stället horisontellt samarbete.

Det finns ingenting i upphandlingsregelverket som uppenbart begränsar möjligheten till vertikalt eller horisontellt samarbete. Tvärtom finns möjligheten i 14 kap. 6–8 §§ LOU

att återopa andra företags kapacitet. Anbudssamarbeten mellan en leverantör och en eller flera underleverantörer, liksom gemensamma anbud, kan dock utgöra ett konkurrensrättsligt problem eftersom den lagstiftningen förbjuder konkurrensbegränsande samarbeten (se även avsnitt 2.4). Här framträder skillnaden mellan upphandlings- och konkurrensregelverken. Det förra avser förfarandet som sådant, medan det senare tar sikte på marknadsbeteendet. Förbuden i konkurrenslagen gäller oavsett om de sker vid offentlig upphandling eller i annat sammanhang. Grundprincipen är att leverantörer som skulle klara att genomföra kontraktet på egen hand inte får samarbeta i anbudsgivningen med ett gemensamt anbud, eftersom det skulle reducera antalet potentiella anbudsgivare. Gränsdragningen mellan ett tillåtet gemensamt anbud och en kartell kan dock vara svår. Grundprincipen när det gäller underleverantörer är tvärtom att sådana är tillåtna, även om företagen var för sig har kapacitet att fullgöra kontraktet.

Det finns forskning som ifrågasätter att kapacitetsrestriktioner ska vara en förutsättning för gemensamma anbud. Bouckaert och Van Moer (2021) visar i en teoretisk modell att det kan vara gynnsamt för upphandlarsidan att tillåta gemensamma anbud från leverantörer som tillfälligt samarbetar oavsett om de kan hantera kontraktet på egen hand eller inte. Utgångspunkten är att konkurrenterna som alternativ har möjlighet att vara underleverantörer för varandra. Genom att samarbeta antas de stärka sin position på marknaden och bli mindre beroende av externa underleverantörer. I och med att de blir mer konkurrenskraftiga bjuder de mer aggressivt. Även de leverantörer som inte är med i samarbetet kommer att bjuda mer aggressivt eftersom de antas veta att deras position som underleverantörer försämras om de förlorar upphandlingen.

Empiriskt stöd för att det kan vara gynnsamt för upphandlarsidan att tillåta horisontellt samarbete i form av underleverantörer finns i bland annat Marion (2015) och Moretti och Valbonesi (2015). I båda fallen studeras upphandlingar där underleverantören även lämnar in anbud i egenskap av leverantör. Studierna framhåller att detta kan leda till lägre produktionskostnader och därmed lägre anbud. Samtidigt kan det dock ge företag som både deltar i upphandlingen i egen rätt och i egenskap av underleverantörer incitament att bjuda mindre aggressivt. Frågan är vilken effekt som dominerar. Marion visar, baserat på upphandlingar av beläggningsarbeten på motorväg (reparationsarbeten), att det finns effektivitetsvinster av att tillåta gemensamma anbud. Moretti och Valbonesi kommer, baserat på italienska upphandlingsdata avseende entreprenadkontrakt, fram till motsvarande slutsatser.

Underleverantörer får alltså användas. Om upphandlaren vill få en bild av underleverantörens förmåga att genomföra (delar av) kontraktet måste det redan i upphandlingsdoku-

menten anges att anbudet ska innehålla uppgifter om underleverantörer. Detsamma gäller om upphandlaren vill förbehålla sig rätten att godkänna underleverantörerna.

När underleverantörer används finns det en risk att kvalitetskontrollen hamnar längre ifrån upphandlande myndighet. Därför är det viktigt att det i kontraktet klart och tydligt framgår vad som gäller i förhållande till ansvar för uppföljning och vad som händer om underleverantören brister i leveransen. Från ekonomisk forskning vet vi också att det är viktigt att avtalsförhållandena mellan leverantör och underleverantör är tydliga. Detta gäller särskilt om fullgörandet av kontraktet kräver relationsspecifika investeringar. Inom nationalekonomin kallas detta för holdup-principen.

5.8 Ramavtal och dynamiska inköpssystem

Regelverket lämnar till den upphandlande myndigheten att avgöra om avtalsformen ska vara ett leverantörskontrakt eller ett ramavtal. Ett kontrakt är ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, och avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggentreprenad. Det följer av upphandlingslagstiftningen att ett ramavtal är ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod. Upphandlingslagstiftningen (se även Konkurrensverket, 2015) anger tre former av ramavtal: med endast en leverantör där alla villkor fastställs på förhand i själva ramavtalet, med flera leverantörer (minst två) där alla villkor fastställs på förhand i själva ramavtalet samt med flera leverantörer (minst två) där tilldelning av kontrakt sker genom en ny konkurrensutsättning mellan parterna i ramavtalet.

Sedan 2014 har andelen annonserade upphandlingar med ramavtal legat som lägst på 32 procent (2014) och som högst på 39 procent (2016). Enligt Upphandlingsmyndighetens senaste statistik för 2019 var andelen annonserade upphandlingar med ramavtal 37 procent och de är vanligare över tröskelvärdena. I kapitel 3 nämndes att upphandlingar tenderar att värdemässigt bli större med tiden. Tendensen att andelen ramavtal ökar kan mycket väl hänga ihop med detta. Ramavtal (se även 4.5) är också vanliga i samordnade upphandlingar. I kapitel 3 angavs att Statens inköpscentral och Kammarkollegiet, som samordnar upphandlingar för statliga myndigheter, sticker ut när det gäller andel överprövningar. De samordnade upphandlingar som sköts via dessa två myndigheter avser i huvudsak ramavtal som omfattar stora värden.

Skillnaden mellan vanlig upphandling och ramavtalsupphandling ligger i att tilldelningen av leveranskontrakt i det

senare fallet sker senare, enligt de villkor som fastställts i ramavtalet. Ett ramavtal är därför lämpligare än ett vanligt upphandlingskontrakt när upphandlaren föredrar senare tilldelning. Ett skäl till detta kan vara att *volymen* inte är känd på förhand. Upphandlaren (och verksamheten) vet helt enkelt inte exakt hur mycket av en vara eller tjänst som verksamheten kommer att behöva under kontraktperioden (OECD, 2011).

Ett ramavtal kan också ge mer *flexibilitet* än ett leverantörskontrakt. Om marknaden för föremålet för upphandlingen utvecklas snabbt när det gäller föremålets egenskaper eller priser kan det vara bra att inte ha låst fast sig i exempelvis tekniska specifikationer och pris. Upphandling inom IT-området lämpar sig till exempel av de här anledningarna väl för ramavtal.

Bergman med flera (2010) argumenterar för att ramavtal är att föredra när de enskilda avropen avser en volym som är relativt liten och de produkter som ramavtalet omfattar är lika varandra (homogena). I så fall kan ramavtal leda till *lägre transaktionskostnader* jämfört med flera fullständiga upphandlingar, av ungefär samma skäl som en stor upphandling kan ge lägre transaktionskostnader än flera små (se avsnitt 4.5).

Ramavtal kan emellertid också innebära en högre grad av *osäkerhet* för leverantörerna eftersom de, beroende på vilken form av ramavtal som träffats, inte vet hur mycket och när – eller ens om – de kommer att få leverera. Detta kan i sin tur påverka beslutet att delta.

Sedan 2017 är det möjligt att tillämpa något som kallas *dynamiska inköpssystem* som alternativ till ramavtal. Dynamiska inköpssystem kan användas för varor, tjänster och entreprenader som myndigheten har ett återkommande behov av. Ett krav är att det som upphandlas via systemet ska vara produkter som redan finns på marknaden.

En viktig skillnad mellan ett dynamiskt inköpssystem och ett ramavtal är att nya leverantörer, som möter ställda krav, fortlöpande kan ansluta sig till systemet. Leverantörer kan även lämna systemet. Antalet leverantörer är därmed dynamiskt under systemets giltighetstid. En annan skillnad mot ramavtal är att det inte finns någon reglering av hur länge systemet får vara giltigt. Ett ramavtal får som utgångspunkt längst sträcka sig över fyra år.

Priser och fördelning av kvantiteter bestäms i ett dynamiskt inköpssystem genom anbudsinbjudan riktad till alla leverantörer som är anslutna till systemet. Leverantörerna måste ges viss tid att svara på förfrågan, i utgångsläget minst tio dagar, men de är inte skyldiga att inkomma med anbud. Avtal tecknas i det här fallet för varje enskild upphandling. All kommunikation ska ske elektroniskt inom det dynamiska inköpssystemet. Anbudet kan vara i form av en elektronisk katalog, vilket underlättar vid upphandlingar av omfattande varukorgar eller produkter där både egenskaper hos produkten (till exempel IT-produkter) och pris förändras snabbt. Enligt Inköpsrådet

EXEMPELUPPHANDLINGEN – FÖRBRUKNINGSHJÄLPMEDEL, 2014

I exempelupphandlingen tillämpades inte ramavtal utan Hälso- och sjukvårdsförvaltningen menade att det var ett drifts-avtal, det vill säga en variant på ett vanligt leverantörsavtal. Med tanke på att volymerna inte var kända på förhand ter det sig dock som ett ramavtal. Avtalstiden på fem år var också längre än de fyra år som normalt är längsta tillåtna löptid för ramavtal. Det senare är en fråga som Konkurrentverket intresserade sig för under hösten 2015. Ärendet avskrevs med hänvisning till upphandlaren syn på avtalsformen. I de upphandlingar som följde under 2017 använde man sig däremot av ramavtal.

(inkopsradet.se) kan anbuderna i så fall ske genom uppdatering av den katalogen. Formen för uppdateringar av katalogen bör framgå av både upphandlingsdokumenten och avtalet.

Utmaningarna med dynamiska inköpssystem ligger bland annat i att definiera de kvalificeringskrav som leverantörerna ska leva upp till för att få vara med. En potentiell risk med dynamiska inköpssystem är att antalet leverantörer och alternativ att avropa från kan bli stort och därmed svårt att överblicka. För leverantörerna finns också en osäkerhet kring hur mycket de faktiskt kommer att få leverera.

För upphandlarsidan är fördelen med dynamiska inköpssystem att de erbjuder flexibilitet på marknader där priser och produkter utvecklas förhållandevis snabbt. Det är också ett relativt enkelt sätt att organisera avrop från varukorgar, och den här formen av upphandling kan ge små och medelstora företag bättre möjligheter att erhålla kontrakt. Dynamiska inköpssystem har vissa likheter med valfrihetssystem eftersom konsumenten genom att välja och välja bort leverantörer skapar incitament för de senare att upprätthålla konkurrenskraftiga priser, god service och kvalitet.

5.9 Särskilda hänsyn, fokus på miljö – det samhällsekonomiska perspektivet

Where GPP leads to the purchase of greener products, the reduced environmental impact from those products will contribute to achieving existing environmental goals – and could do so more cheaply than other available policy instruments.

European Commission (2008, s. 6). Notera att GPP står för *green public procurement*.

Ett strategiskt beslut relaterar till möjligheten att via den offentliga upphandlingen ta särskilda hänsyn. På senare tid har sysselsättningskrav (Anxo, Ericson och Karlsson, 2017) och tillgänglighet (Lundberg och Lundberg, 2020) lyfts fram, och sedan tidigare finns uttalade ambitioner kring miljö, social hänsyn, innovationer och ökade förutsättningar för små och medelstora företag att göra affärer med offentlig sektor. Tanken med särskilda hänsyn är att den offentliga sektorn, som en dominerande aktör på marknaden, kan påverka både leverantörer och konsumenter mot en mer miljömässigt och socialt hållbar inriktning (UNEP, 2017) samt bidra till sysselsättning, stimulera innovationer och beakta små och medelstora företags förutsättningar att erhålla kontrakt. I det här avsnittet berör vi kort miljöhänsyn, sysselsättningskrav och innovationer. De små och medelstora företagens förutsättningar att delta i offentlig upphandling har behandlats ovan.

Inom EU, Sverige och andra delar av världen betraktas offentlig upphandling som ett miljöpolitiskt styrmedel. Från politiskt håll anges att så kallad grön offentlig upphandling kan vara både mål- och kostnadseffektiv, med citatet ovan som ett exempel. De svenska politiska ambitionerna om att föra miljöpolitik via den offentliga upphandlingen uttrycks i flera olika sammanhang. Ett exempel är den klimatpolitiska handlingsplanen från 2019 (Regeringens proposition, 2019). Ett annat exempel är den svenska livsmedelsstrategin från 2006 och de mål för ekologiska livsmedelsinköp som anges där. I den reviderade planen från 2017 anges ett mål för jordbruksmark certifierad för ekologisk odling som ska nås via ett mål för hur stor andel av de offentliga inköpen av livsmedel som ska vara ekologiska (Regeringens skrivelse, 2005; Regeringens proposition, 2017).

Vid en avvägning kring vilka hänsyn som ska tas i en upphandling kan man utgå från det verksamhetsmässiga perspektivet eller det samhällsekonomiska perspektivet. Det verksamhetsmässiga perspektivet återspeglar den demokratiska processen där verksamheten operationaliserar de politiska ambitionerna i till exempel en kommun. Med det samhällsekonomiska perspektivet ses upphandlingen som ett politiskt styrmedel och bedömer dess effektivitet. Den effektivitet som avses skiljer sig åt från den som beskrivs i avsnitt 2.2. I det fallet

rör det sig om en effektivitet som gäller under antagande om att det inte finns några externa effekter av den produktion och konsumtion av föremålet som upphandlingen avser. I närvaro av externa effekter blir effektivitetskravet ett annat. Då handlar det om att korrigera den negativa externa effekten, alternativt att stimulera den positiva externa effekten, till en för samhället så låg kostnad som möjligt. Vidare skiljer sig detta från det vad som är en verksamhetsmässigt effektiv upphandling. Då står verksamhetens användning av offentliga medel i stället i fokus. Skillnaden mellan verksamhets- och samhällsekoniskt perspektiv illustreras i rutan på s. 113.

Från ett verksamhetsmässigt perspektiv handlar det om att balansera ambitionerna mot graden av komplexitet i upp-

EXEMPELUPPHANDLINGEN – FÖRBRUKNINGSHJÄLPMEDEL, 2014

I upphandlingen ställdes både miljökrav och sociala krav. Miljökraven avsåg obligatoriska krav på produkt, förpackning och tjänst, och de listades i en särskild miljöbilaga. De sociala kraven syftade till att i enlighet med den uppförandekod som Sveriges Kommuner och Regioner tagit fram säkerställa att de varor och tjänster som köps in är producerade under hållbara och ansvarsfulla förhållanden oavsett var de produceras. Koden tar alltså sikte på produktionsförhållanden i andra länder än Sverige och behandlar bland annat mänskliga rättigheter, arbetsförhållanden och korruption. I upphandlingsdokumenten formuleras uppförandekoden som ett icke bindande krav då det uttrycks som en önskan att »... Anbudsgivare tar del av dokumentet Uppförandekod för leverantörer, bilaga 6, i samband med anbudsgivning«.

Vidare anges »Antagen leverantör åtar sig i och med avtalstecknandet att följa villkoren avseende socialt ansvar i Avtalet, bilaga 4«. Vid en genomgång av bilaga 4 går det dock inte att hitta några hänvisningar eller skrivningar kring socialt ansvar i linje med de ambitioner som uttrycks i koden. Graden av frivillighet tenderar i det här fallet att underminera de ambitioner som koden uttrycker. Det kan i sammanhanget noteras att bilaga 6 i upphandlingsdokumenten inte är uppförandekoden utan Bilaga »I.I.I Levererat sortiment område Diabetes 2013«. Av vad vi kan se har det inte ställts några frågor eller laddats upp något nytt dokument som innehåller uppförandekoden. Även i de upphandlingar som följde 2017 ställdes miljökrav och sociala krav och i det senare fallet med referens till uppförandekoden, som också fanns med i dokumentlistan på alla fem upphandlingarna.

ILLUSTRATION AV SKILLNADEN
MELLAN VERKSAMHETS- OCH
SAMHÄLLSEKONOMISKT PERSPEKTIV

»Att upphandla med klimathänsyn kan i många fall vara ekonomiskt försvarbart även ur ett renodlat verksamhetsperspektiv. En kommun kan till exempel välja att upphandla elbilar i stället för konventionella bilar även om elbilen kostar mer i inköp, om detta bedöms betala sig genom lägre framtida drivmedelsutgifter. På motsvarande sätt kan en kommun tänkas vara villig att ta en extra kostnad om det bedöms leda till lärdomar som dämpar framtida kostnader för den egna verksamheten. Rådande och förväntad klimatpolitik kan väntas inducera en stor mängd sådana anpassningar. Den här rapporten fokuserar emellertid på anpassningskostnader som går utöver vad som är rent verksamhetsmässigt motiverat. Vi refererar till detta som klimatpolitiska extrasteg eller extra klimathänsyn.« Konjunkturinstitutet (2020, s. 8).

handlingen och vara tydlig med vilka mål man vill uppnå. Det senare är viktigt då det till exempel har betydelse vilka krav och kriterier som ska beaktas vid valet av leverantör och uppföljning av leveransen med avseende på den särskilda hänsynen. Beslutet om olika hänsyn baseras på vad som är bra för verksamheten utifrån dess brukares behov och preferenser.

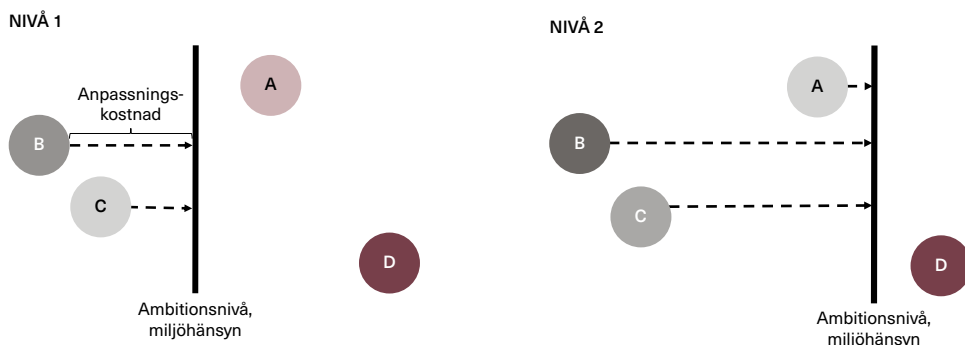
Offentlig upphandling är i sitt genomförande decentraliserad och utförs i regel av tjänstemän, medan ambitionerna kring exempelvis miljöhänsyn bestäms av politiker och högsta ledning. I sin roll som upphandlare balanserar dessa tjänstemän politiska målsättningar (som den operativa delen av en politiskt styrd organisation) med finansiella och marknadsspecifika förutsättningar (Gains, 2004). Studier visar att förutsättningarna för att ta miljöhänsyn i praktiken bland annat beror av uppfattningen att det kostar mer att köpa miljöanpassade produkter (Bouwer med flera, 2006). Mer specifikt identifierar forskningen på området tre typer av förutsättningar för grön offentlig upphandling: (1) erforderliga finansiella resurser, (2) kompetens och/eller medvetenhet i frågor som rör grön upphandling samt (3) existensen av politiska målsättningar inom organisationen (Cheng med flera, 2018). Detta är frågor som även kommer att beröras i kapitel 6.

När det gäller offentlig upphandling som styrmedel blir ingången en annan. Syftet med styrmedel (oavsett slag av styrmedel) är att korrigera externa effekter, marknadsmisslyckanden. En extern effekt är en icke-prissatt effekt av kon-

sumtion eller produktion på tredje part. Externa effekter kan vara positiva eller negativa. Bland de särskilda hänsyn som nämns i samband med offentlig upphandling utgör innovationer (eller spridning av existerande innovationer) exempel på positiva externa effekter medan miljö- och klimatproblem utgör exempel på negativa externa effekter. För att den offentliga upphandlingen ska fungera som ett styrmedel, det vill säga ha en faktisk påverkan – effekt – måste krav och kriterier leda till anpassning. Med det avses att leverantörer och brukare faktiskt ändrar sig så att produktion och konsumtion blir mindre belastande på till exempel miljö eller klimat. Detta illustreras i figur 6 i ett fall med fyra potentiella anbudsgivare. Den vertikala linjen illustrerar två olika nivåer på den miljöpolitiska ambitionen i upphandlingen.

Illustrationen till vänster, nivå 1, illustrerar en relativt låg ambitionsnivå men den är fortfarande styrande i förhållande till två av de fyra potentiella leverantörerna, B och C, som har (olika) kostnader för att anpassa sig till den miljöprestanda som efterfrågas. Anpassningskostnaden illustreras med den streckade pilen. Vid den ambition som anges i nivå 2 har tre av fyra leverantörer anpassningskostnader. Huruvida miljöhänsynen faktiskt styr beror på om de företag som har anpassningskostnader också är villiga att göra denna investering, och om myndigheten kräver och verifierar att de företag som har anpassningskostnader och deltar också verkligen genomför dessa för att anses kvalificerade att delta i upphandlingen.

Figur 6. Illustration av fyra potentiella leverantörer och två olika ambitionsnivåer på miljöhänsyn.



Källa: Lundberg och Marklund (2015).

I annat fall finns risk för *moral hazard*, det vill säga att leverantörerna lovar att göra betingade investeringar som inte förverkligas när upphandlingen övergått till realiseringsfasen.

Frågan är då om alla fyra i exemplet ovan kommer att delta i upphandlingen och om nivån på kraven kommer att spela roll. Svaret är nej respektive ja. Deltagande i offentlig upphandling är frivilligt och genom att inte delta i upphandlingen kan leverantörerna undvika styrning. Offentlig upphandling är ett exempel på vad som brukar kallas ett självreglerande styrmedel (Andrews, 1998). Ju högre anpassningskostnaden är, desto lägre är sannolikheten att leverantören gör de nödvändiga investeringarna utan i stället väljer att avstå från att delta i upphandlingen. Därmed uppstår ett avvägningsproblem mellan miljöambition och stimulering av konkurrens (se även avsnitt 4.7).

Från ett samhällsekonomiskt perspektiv beror potentialen att påverka på hur den specifika marknaden ser ut (Marron, 1997; Lundberg, Marklund och Strömbäck, 2016). I ett scenario med miljöhänsyn där man tänker sig att potentiella leverantörer kan erbjuda en produkt, som antingen är miljöanpassad eller inte och att det finns två typer av konsumenter, de som efterfrågar miljöanpassningen och de som inte gör det, beror förutsättningarna för önskad påverkan på miljön av hur:

1. stor den offentliga sektorn (aktören) är som köpare
2. känsliga konsumenterna är för prisförändringar, på både den miljöanpassade och icke miljöanpassade varianten av produkten
3. villiga leverantörerna är att ställa om eller öka sin produktion av den miljöanpassade respektive icke miljöanpassade varianten av produkten.

Marknadsdynamiken måste alltså beaktas i analysen av påverkanspotentialen redan i förberedelsefasen. När det gäller förutsättningarna för påverkan på klimatet är frågan mer komplex eftersom klimatproblem inte är geografiskt avgränsade (Konjunkturinstitutet, 2020).

Mycket förenklat kan styrmedel sägas ha fem olika målsättningar eller bedömningsgrunder på vilka de kan utvärderas från ett samhällsekonomiskt perspektiv, se tabell 7. Fyra av grunderna är kostnadseffektivitet, måleffektivitet, flexibilitet och fördelningsmässig hänsyn (Hanley, Sjogren och White, 2007). En annan bedömningsgrund är politisk transparens (Bennear och Stavins, 2007). Miljöhänsyn i offentlig upphandling som styrmedel kan även studeras från ett rättsekonomiskt perspektiv (se Halonen, 2021), men det ligger utanför den här rapportens huvudsakliga fokus.

Samhällsekonomisk kostnadseffektivitet nås enklast genom styrmedel som verkar genom prismekanismen utan att reglera hur minskad miljö- eller klimatbelastning ska gå till. Styrmedlet låter leverantörerna bestämma om de vill göra nödvändiga

Tabell 7. Bedömningsgrunder för val av styrmedel från ett samhällsekonomiskt perspektiv

Samhällsekonomisk kostnadseffektivitet	Den utsläppsreduktion som en policy leder till sker till samhället lägsta möjliga kostnad. Den samhällsekonomiska kostnaden för ytterligare utsläppsminskningar (vid målnivån) är lika för alla utsläppskällor.
Måleffektivitet	Uppsatta mål, till exempel en viss kvantitet minskade utsläpp, uppnås.
Flexibilitet	Styrmedlets förmåga att anpassas till specifika miljöproblem, marknads- eller produktionsförhållanden.
Fördelningsmässiga hänsyn (omfördelning av resurser)	Kostnader och intäkter förenade med styrmedlets anpassning till optimal omfördelning av resurser, till exempel att upphandlare i ett land (med mer resurser) tar hänsyn och betalar för en omställning till mindre miljöbelastande produktion i ett annat land (med mindre resurser).
Transparens	Möjlighet att följa upp/utvärdera styrmedlets effekt.

investeringar eller dra ner på sin produktion. Offentlig upphandling har genom sin karaktär av administrativt, reglerande styrmedel svårt att leva upp till kostnadseffektivitetskriteriet (Lundberg och Marklund, 2013b). På grund av den självreglerande karaktären blir det också svårt att nå kriterierna för måleffektivitet (Lundberg med flera, 2015; Lundberg, Marklund och Strömbäck, 2016).

Är detta argument emot offentlig upphandling från ett samhällsekonomiskt perspektiv? Svaret är nej. Ett styrmedel behöver inte motiveras utifrån effektivitet – det kan finnas omständigheter där det räcker med att det har effekt och kan då motiveras utifrån flexibilitet eller fördelningsmässiga hänsyn. I det första fallet handlar det om att gröna krav i upphandlingen till exempel kan anpassas till problem som är specifika för en viss del av Sverige. I det andra fallet handlar det till exempel om att ta ansvar för miljö och arbetsförhållanden i andra delar av världen i likhet med den uppförandekod som användes i exempelupphandlingen. Möjligheten att följa upp hänsynen – den politik som förs via upphandlingen – är en svår fråga (Upphandlingsutredningen, 2011). Det beror delvis på avsaknaden av den typ av offentlig statistik som krävs för en ordentlig analys. En annan orsak är att det inte alltid är så tydligt vilka mål en enskild upphandling avser att styra mot. En rekommendation från ett styrmedelsperspektiv är därför att redan i förfrågningsunderlaget ange vilka innovations-, miljö-, klimat- eller sysselsättningsmål som upphandlingen avser att bidra till.

En annan aspekt är förstås hur effektivt verktyget miljöhänsyn är vid upphandling jämfört med andra verktyg som kan användas för liknande syfte, såsom direkt reglering eller styrande miljöskatter respektive subventioner. I synnerhet staten bör göra en sådan avvägning. Kommuner och regioner saknar däremot ofta möjlighet att använda den typen av

verktyg. Miljöhänsyn vid upphandling är då en möjlighet att uttrycka politisk vilja.

Sveriges livsmedelsstrategi från 2006 är ett exempel där det finns forskningsstöd för att offentlig upphandling kan påverka leverantörer att ställa om sin produktion, det vill säga ha en effekt. I strategin angavs ett mål för hur stor andel av Sveriges jordbruksmark som 2010 skulle vara certifierad för ekologisk odling. Strategin innehöll även ett mål för den offentliga sektorns livsmedelsinköp som medel för att nå målet för jordbruksmarken. Även om målet inte var uppnått 2010 visar forskning att andelen ekologiska livsmedelsinköp i offentliga upphandlingar har en statistiskt säkerställd effekt på andelen ekologiskt certifierad odlingsbar mark i Sverige (Lindström, Lundberg och Marklund, 2020).

I frågan om sysselsättningskrav beskriver Anxo, Ericson och Karlsson (2017) detta som ett komplement till svensk arbetsmarknadspolitik riktad mot långtidsarbetslösa. De skriver också att det är svårt att mäta effekterna av sysselsättningskrav på arbetsmarknaden eftersom den typen av krav kan påverka leverantörernas rekryteringsbeteende, andra företag i regionen och de arbetslösa incitament att söka jobb. Författarna rekommenderar att bland annat sysselsättningskravens syfte, målsättning och målgrupp anges i upphandlingen och att någon form av utvärdering görs redan under förberedelsefasen.

5.10 Sammanfattning och medskick

I det här kapitlet har vi redogjort för några utmaningar och möjligheter under genomförandet av upphandlingen med utgångspunkt i de strategiska verktyg som kan identifieras i nationalekonomisk forskning med beaktande av regelverket. Vi har även berört de politiska ambitioner som finns med offentlig upphandling inom ramen för särskilda hänsyn.

Kapitlet har visat på vikten av information och tydlighet i upphandlingsdokumenten för att skapa förutsättningar för konkurrens om offentliga kontrakt på lika villkor. Även komplexitet och transaktionskostnader på både upphandlar- och anbudsgivarsidan har berörts. Tydlighet och kommunikation visade sig vara viktigt inte minst i upphandlingen av förbrukningshjälpmedel 2014. Där ställdes många frågor och vissa – centrala sådana – tolkades olika av upphandlar- respektive leverantörssidan medan andra förblev obesvarade – något som sannolikt påverkade kostnaderna och de problem som senare uppstod.

Det finns en rad olika överväganden som gäller hur valet av leverantör ska gå till. I de senaste upphandlingsdirektiven har benämningarna på utvärderingsgrund modifierats. Vår tolkning är att detta är onödigt komplext eftersom de tidigare utvärderingsgrunderna medgav samma dåliga eller goda modeller för anbudsutvärdering som dagens direktiv. Detta

inkluderar även de nya skrivningarna kring möjligheten att ta hänsyn till livscykelkostnader. Uppfattningen att lägsta prisupphandling är synonymt med lägsta kvalitet tycks etablerad. I kapitlet har vi visat att detta inte behöver vara sant.

De överväganden som görs i genomförandet av upphandlingen kan ha betydande påverkan på hur många och vilka potentiella leverantörer som lämnar anbud samt hur själva leveransen kommer att bli. Ekonomisk forskning visar bland annat att rabatter till små och medelstora företag, reservation av kontrakt eller kombinationsupphandling, kan leda till ökat deltagande i offentlig upphandling och i det senare fallet lägre kostnader (anbud) på grund av att kostnadsfördelar över delkontrakten kan uttryckas i kombinationsanbud. Det finns dock frågetecken kring huruvida rabatter, reservation av (del) kontrakt och kombinationsupphandlingar är förenliga med det svenska och europeiska upphandlingsregelverket.

Uppdelning i delkontrakt eller i flera upphandlingar är en annan strategisk möjlighet med potential att öka antalet anbudsgivare och skapa mindre osäkerhet (kopplat till kapacitetsrestriktioner) på anbudsgivarsidan. I Sverige verkar dock utvecklingen gå i motsatt riktning, eftersom upphandlingsstatistik visar att kontrakten (upphandlingar) tenderar att bli färre och större med tiden. Det är en utveckling som indikerar ett fokus på administrativa samordningsvinster på upphandlarsidan snarare än riskspridning och lägre kostnader för verksamheten där leveransen sker.

Vad gäller valet mellan leverantörsavtal, ramavtal och dynamiska inköpsystem är rekommendationen att ramavtal används när enskilda avrop avser små volymer och de produkter som finns i avtalet ligger nära varandra. Vid avtal som omfattar osäkerhet om volym och varukorgar med flera (eller många) olika produkter kan dynamiska inköpsystem vara att föredra. Från ett leverantörsperspektiv kan ramavtal och dynamiska inköpsystem vara förenade med stor osäkerhet och detta bör beaktas i avtalens utformning. Ett annat viktigt medskick är att det som ligger till grund för valet av leverantör också ska återspeglas i de avtal som sedan skrivs – en fråga vi återkommer till i nästa kapitel.

Spelreglerna för den offentliga upphandlingen utgörs av en föräradelagstiftning som under senare år också inkluderar en hel del politiska ambitioner bortom att matcha köpare och leverantör. De stora värden som offentlig upphandling omsätter gör myndigheter till betydande köpare. Tanken med den särskilda hänsynen till miljö, sysselsättning, innovationer, små och medelstora företag och det sociala området är att denna marknads-makt kan användas för att påverka leverantörer i en mer, för samhället, önskad riktning inom dessa områden.

I kapitlet har framför allt miljöhänsyn men även sysselsättningskrav berörts. Diskussionen pekar på vikten av att vara tydlig med vilka mål man avser att nå med särskilda hänsyn.

Är de verksamhetsmässiga eller finns det även samhällsekonomiska ambitioner och i så fall vilka? Tydlighet kring målen underlättar den viktiga uppföljningen. Ambitionerna behöver även avspeglas i kontraktsvillkoren. Vilka hänsyn och hur omfattande eller långtgående de är bör balanseras mot graden av komplexitet och därmed nivån på transaktionskostnaderna på både upphandlar- och anbudsgivarsidan.

TILL PRAKTIKERN

- › Lägsta pris är inte detsamma som lägsta kvalitet.
- › När kvalitet är icke verifierbar finns skäl att överväga en annan utvärderingsgrund.
- › Anpassa utvärderingsmodellen efter vad som upphandlas.
- › Tänk till om antalet delkontrakt. Överväg att dela upp stora upphandlingar i flera separata upphandlingar.
- › Överväg kombinationsupphandling.
- › Undvik komplexitet, se upp med transaktionskostnaderna – prioritera dina hänsyn och gör dem bindande om de ska ha förutsättningar för avsedd verkan.

TILL REGLERAREN

- › Är poängvägningsmodellen förenlig med grundprinciperna eftersom den från ett ekonomiskt perspektiv inte är förutsägbar? Förenkla skrivningarna kring utvärderingsgrund i regelverket och verka för motsvarande i EU-direktiven.
- › Positiv särbehandling och reservation av kontrakt – hur skulle möjligheten inom ramen för regelverket kunna vidgas?

6. Realisering

[offentlig upphandling handlar] om kreativt formulerade anbud, spekulativ prissättning, några dominerande aktörer och bristande uppföljning av leveranserna, vilket gör att LOU är en galenskap som både leverantörer och myndigheter tvingas finna sig i.

Ira Kolehmainen, Sverigechef, Software One,
debattinlägg i *Upphandling24*, 9 juni 2020.

I det här kapitlet fokuserar vi på realiseringsfasen, från det att valet av leverantör har skett till dess att kontraktstiden går ut. Enligt vår enkät är realiseringsfasen den näst viktigaste, efter förberedelsefasen, men det är i normalfallet den fas som upphandlaren lägger minst tid på oavsett om upphandlingen avser varor eller tjänster. Enkäten visar också att avtalsuppföljning är den utmaning som flest respondenter anser gör det svårt att genomföra lyckade upphandlingar. Tillsammans med ökad kontakt och mer dialog med leverantörssidan är också mer resurser för avtalsuppföljning det som ses som mest angeläget för bättre resultat, ökad effektivitet och minskade problem med upphandlingar.

6.1 Ersättningsmodeller

Bonus är vägen till kvalitet.

Rubrik på en artikel om Västtrafik av Per Eriksson, *Upphandling24*, 18 mars 2014.

Prestationsbaserad betalning är ett styrmedel som kan påverka incitamentsstrukturen och därmed kvaliteten på leveransen. På Upphandling24:s hemsida kan man läsa att Västtrafik använder sig av en ersättningsmodell med kvalitetsbonus som medel för att nå målet om att erbjuda resenärerna rena och

EXEMPEL – JOBBCOACHER, 2007

I Arbetsmarknadsstyrelsens upphandling från 00-talet av aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin användes en prestationsbaserad ersättningsmodell i tre steg. Det övergripande målet var att personer inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin skulle få anställning. Insatserna var indelade i tre faser och upphandlingen avsåg fas ett som i huvudsak omfattade kartläggning, jobbsökaraktiviteter med coaching och förberedande insatser.

Enligt förfrågningsunderlaget ställde uppdraget »höga krav på leverantörens förmåga att flexibelt kunna utforma och anpassa insatserna. Det är viktigt att aktiviteterna utgår från individens förutsättningar och behov gärna i samspel och dialog med deltagarna. Varje deltagare bör få sin insats skräddarsydd.« För att ge leverantörerna incitament att aktivt och målinriktat arbeta med alla stegen fram till en anställning, och också belöna dem om den jobbsökande får en anställning, delades ersättningen per deltagare upp i tre delar:

1. Efter två veckors placering när avtal gjorts upp erhöles 30 %.
2. När anställningsavtal var tecknat och anställningen tillträtts erhöles 30 %.
3. När anställningen upprätthållits tre månader ersattes 40 %.

Denna typ av belöningsstruktur förutsätter att leverantören kan påverka deltagarnas möjlighet att få anställning och att leverantören inte själv kan välja deltagarna genom exempelvis *cherry picking* (att endast välja de deltagare som är motiverade och som kräver låg insats för att få i sysselsättning).

En första observation från ekonomiskt perspektiv är att det är bra att leverantören fick betalt först när insatsen gav resultat, det vill säga att deltagaren fått anställning och också påbörjat den. Om man antar att utmaningen i uppdraget var att deltagarnas anställning skulle bli långvarig så att de hann etablera sig på arbetsmarknaden kunde perioden i punkt tre ha varit längre och upphandlande myndighet hade kunnat lägga ännu mer vikt på det tredje och sista steget i ersättningsmodellen.

snygga bussar som följer tidtabellen. Enligt Västtrafik själva har man aldrig haft så hög kundnöjdhet i busstrafiken som efter införandet av bonussystemet.

Jämfört med ett kostnadsdelningsavtal, eller till och med ett uppdrag på löpande räkning där leverantören får betalt för faktiska kostnader, fungerar en bonus som en premie – en sorts belöning – som leverantören har incitament att sträva efter, det vill säga anstränga sig extra för att erhålla. Ett prestationsbaserat element, till exempel en bonus, är ett strategiskt verktyg som kan gynna båda parter i en upphandling och därmed även brukarna. En ersättningsmodell som innehåller prestationsbaserade element bör vara utformad så att den fasta ersättningen är så pass låg att den totala ersättningen inte överstiger anbudspriset. Det är också viktigt att betalningen ger incitament till extra ansträngning så att leveransen leder hela vägen till målet för upphandlingen.

I andra sammanhang kan ett leverantörskontrakt med fast ersättning i stället för kostnadsdelning på motsvarande sätt ge leverantören incitament att hålla nere kostnaderna. Om de krav som angetts för att säkerställa en viss (hög) kvalitetsnivå kan säkras genom starka kontraktsvillkor och avtalsuppföljning är det rimligt att tänka sig att ett företag som, oavsett realiserad kostnad, får det avtalade beloppet anstränger sig mer för att hålla kostnaderna nere än ett företag som får betalt enligt de faktiska utgifterna.

Fastpris används till exempel i upphandlingar av den lokalvård som kallas dagligt städ. Så länge som kvaliteten är verifierbar (se avsnitt 4.3) eller kan säkras genom bland annat kundnöjdhetsmätningar kan man tänka sig att lokalvården utförs mer effektivt än om betalningen var timbaserad.

Även om kvalitetskrav kan säkras i avtal och följas upp är en viktig observation att man också bör utvärdera kostnadsstrukturen innan man bestämmer sig för att försöka styra mot hög kvalitet genom prestationsbaserad betalning, eller väljer fast ersättning för att ge starka incitament för leverantörerna att minska kostnaderna.

Prestationsbaserade ersättningar bör bara användas när leverantören faktiskt kan påverka utfallet. Ersättningsmodeller där hög kvalitet på leveransen belönas med bonus eller modeller med fastpris som ger incitament att hålla nere kostnaderna flyttar risk från upphandlaren till leverantören, eftersom totalersättningen blir mer osäker och beroende av leverantörens insats men kanske också av andra faktorer. Om leverantören har förutsättningar att påverka utfallet kan det vara optimalt att använda sig av sådana ersättningsmodeller (Holmström, 1979; Laffont och Martimort, 2002).

I de allra flesta fall betyder det dock att leverantören kommer att ta hänsyn till risken i sitt anbud, genom att lägga till en riskpremie (se även kapitel 5). Storleken på riskpremien är avgörande för om det är värt att använda sig av incitamentsbase-

rade ersättningsmodeller. Kanske kan leverantören till en viss grad påverka resultatet, men det finns många andra faktorer bortom leverantörens kontroll som också påverkar resultatet. Då kan kostnaden – på grund av riskpremien – vara större än det man vinner på ökad kvalitet eller lägre kostnader. Om den prestationsbaserade modellen är utformad så att risken är hög för att en leverantör som presterar bra inte får sin belöning, stiger riskpremien. Dessutom kommer leverantörer som vill undvika risk (riskaversion) att ta ut en högre riskpremie, vilken återspeglas i anbudet.

Från ett spridningsperspektiv, det vill säga breddning av verksamhet (Markowitz, 1952), kan små leverantörer ha mer riskaversion än större leverantörer eftersom de inte har samma förutsättningar att sprida sina risker mellan olika delar i verksamheten. Därför gynnas de nödvändigtvis inte av en prestationsbaserad ersättningsmodell. Det kan ha varit en orsak till att Arbetsmarknadsstyrelsens jobbcoacher fick delar av betalningen innan anställningen upprätthållits i tre månader. De små företagens intäkter ansågs kanske helt enkelt för sårbara för en modell med tyngdpunkt på ersättning längre fram i leveransen.

Men i många fall är värdet av den enskilda upphandlingen litet i förhållande till företagets totala omsättning och många företag har också tillgång till djupa kapitalmarknader där placerares kan diversifiera bort specifika risker. I andra fall kan risken däremot vara betydande, exempelvis vid utveckling av stridsflygplan eller andra stora vapensystem eller för små och medelstora företag som spänner bågen hårt och bjuder på – för dem – mycket stora kontraktsvärden. Slutligen kan förstås enskilda beslutsfattare även inom stora koncerner tveka därför att riskerna kan vara betydande för deras egna personliga framtida karriärer, om ett projekt som förväntas vara lönsamt visar sig vara kraftigt olönsamt.

Laffont och Tirole (1993) lyfter fram en annan aspekt som potentiellt kan ha stor effekt för valet mellan fast och rörlig ersättning: det asymmetriska informationsläget mellan upphandlaren och leverantörerna. Enligt diskussionen ovan har upphandlaren sämre kunskap än utföraren själv om hur mycket utföraren anstränger sig för att hålla nere kostnaderna, vilket är en anledning att använda sig av fastprisavtal. Detta är en variant av *moral hazard* (se även kapitel 5). Men upphandlaren har även sämre kunskap om utförarens exogent givna kostnadsstruktur. Om upphandlaren samtidigt är angelägen om att affären ska komma till stånd innebär detta att priset måste sättas så högt att det täcker kostnaden i händelse av ett dåligt utfall.

En jämförelse mellan aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin respektive transporter med lastbil illustrerar att det finns olika möjligheter för leverantören att påverka utfall och att utfallet i olika grad påverkas av externa faktorer. Trans-

EXEMPELUPPHANDLINGEN: STOCKHOLMS
LÄNS LANDSTINGS (NUMERA REGION
STOCKHOLM) UPPHANDLING AV
FÖRBRUKNINGSHJÄLPMEDEL, 2014.

I vår exempelupphandling diskuterades hanteringen av risk för ökade kostnader (Stockholms läns landsting, 2016). I avtalet som ingicks 2010 kunde man redan 2011 se att det fanns betydande kostnadsökningar och att de översteg volymökningarna. Inför upphandlingen som genomfördes 2014 hade den befintliga leverantören, OneMed AB, uppmärksammat landstinget på att det fanns förutsättningar för kostnadsbesparingar. Leverantören föreslog därför vad vi skulle beskriva som en incitamentsmodell med vinstdelning. Genom att dela den vinst som skulle uppstå vid kostnadsbesparingar som kom landstinget till del skapades incitament för båda parter att hålla kostnaderna nere. Förslaget utreddes men avvisades, eftersom bedömningen var att det inte gick att hitta en modell som skulle ge landstinget vad som beskrevs som »rimlig kontroll«.

porttjänster påverkas uppenbarligen av faktorer som ligger bortom chaufförens kontroll. Körförhållandena kan påverkas av trafikens intensitet eller av vädret. Att basera ersättningen för leveransen på att den kommer fram i tid kan påverka kvaliteten negativt. En transportfirma kan sannolikt inte göra något åt vägförhållanden, och om företaget riskerar att förlora en bonus på grund av vägförhållanden (till exempel halt väglag) kan ett prestationsbaserat system med bonus medföra att farliga vägval och oförsvarliga fortkörningar uppmuntras. Lewis och Bajari (2011) beskriver hur den här formen av icke påverkbar osäkerhet kan hanteras i ersättningsmodeller som bygger på prestation, mer specifikt i en modell där förseningar leder till sanktioner. I amerikanska upphandlingar av motorvägsunderhåll registrerar ansvarig myndighet antalet dagar med väderförhållanden som kan leda till förseningar och andra händelser, såsom strejker, som inte ska räknas mot den kontrakterade sluttidpunkten.

Kontraktviten kan rent matematiskt ge samma resultat som en bonus. En bonus är en extra ersättning i förhållande till en referenspunkt, medan en sanktion är en reducerad ersättning i förhållande till referenspunkten. Referenspunkten måste förstås vara lägre när bonus används och högre när sanktioner (viten) används, men med rätt valda värden blir utfallet rent matematiskt detsamma. Emellertid har beteendevetenskap-

lig forskning tydligt visat att sanktioner kognitivt sett övervärderas samtidigt som belöningar underskattas. Även om bonusar och sanktioner i teorin alltså borde uppnå samma sak visar forskning (Luft, 1994) att bonusar föredras framför sanktioner som i ekonomiska (eller matematiska) termer är ekvivalenta. En förklaring kan vara att en sanktion uppfattas som en förlust, medan en bonus upplevs som något positivt, en vinst. Människor är alltså mer mottagliga för belöningar än för förluster (Kahnemann och Tversky, 1979; Frederickson och Waller, 2005; Hannan, Hoffman och Moser, 2005) och man kan tänka sig att det kanske delvis är överförbart till företagen som människor är anställda i. Vidare argumenterar Christ, Sedatole och Towry (2012) för att bonuskontrakt skapar ett mer tillitsfullt förhållande mellan köpare och säljare.

Samtidigt kan viten vid felaktig leverans eller leverans av undermålig kvalitet vara att föredra jämfört med att häva kontraktet. Det förra ger både incitament att göra ett bra jobb och besparar det merarbete som en hävning av ett kontrakt innebär. Utformningen av kontraktsviten är därför viktig så att vitet inte blir ett pris på underprestation som rymms i lönsamhetskalkylen för leverantören.

Det här var också något som kanske oroade OneMed AB i vår exempelupphandling. En av de frågor (som lämnades utan åtgärd) som OneMed AB ställde till Stockholms läns landsting innan upphandlingen berörde just viten. I upphandlingen från 2009 medförde upprepade viten att avtalet kunde sägas upp medan upphandlingen från 2014 inte hade någon sådan klausul (se avsnitt 5.1).

Såväl bonusar som sanktioner kan påverka vad leverantören fokuserar på. De kan också påverka vad leverantören *inte* fokuserar på. Upphandling är en komplex process med många aspekter. Genom att introducera styrmedel i vissa dimensioner kan fokus och kvalitet minska i andra hänseenden (Holmström och Milgrom, 1991, och annan litteratur om *multi tasking*). Om några aktiviteter i en upphandling är lätta att mäta – till exempel om maten är levererad – medan andra är svårare att mäta, som hur maten faktiskt smakar, kan styrmedel som bonusar och sanktioner i de mätbara dimensionerna påverka (försvaga) incitamenten i de svårsmätbara dimensionerna. Forskarna drar slutsatsen att det är den här typen av problem som förklarar varför aktörer inom näringslivet ofta väljer bort styrmedel som bonus och sanktioner.

Legitimitet i ersättningsmodell och kravspecifikation har betydelse för hur leveransen kommer att bli. En alltför komplicerad ersättningsmodell kan göra det svårt för leverantören att förstå vad de förväntas göra. Almega (2021) betonar i sin rapport att kravställandet i en offentlig upphandling bör vara väl genomtänkt. Deras enkät visar att det bland de tjänsteföretag som deltar i offentliga upphandlingar finns ett tydligt missnöje med oväsentligheter i kravställandet i offentlig upp-

handling. Komplexitet kan dessutom signalera att det går att dra nytta av otydligheter.

Strukturen med första- och andrahandsval i exempelupphandlingen gav kanske fel signal till leverantörerna. Det tycks åtminstone ha oroat OneMed AB (se avsnitt 5.1).

Vi har ovan argumenterat för att bonus typiskt sett är att föredra framför sanktioner, bland annat eftersom de bidrar till en mer tillitsfull relation. I vissa fall kan dock tilliten till huvudmannen och till hela upphandlingssystemet kräva att leverantörer som missköter sitt uppdrag sanktioneras. Omvänt, om leverantören kommer undan med uppenbart fusk, kan tilliten till systemet urholkas och andra leverantörer kan känna att deras enda chans är att bete sig på liknande sätt.

Om bristerna i leveransen blir tillräckligt betydande kan en upphandlare alltid häva kontrakten och därmed upphöra den incitamentsbaserade ersättningsmodellens relevans. Kontrakt som på upphandlarens initiativ avslutas i förtid riskerar att innebära att man står utan leverans tills en ny upphandling hunnit genomföras. Inom många områden är detta emellertid inte möjligt. I till exempel äldreomsorgen går det inte att vara utan leverantör. Det paradoxala i offentlig upphandling är också att den leverantör som misskött sig kan vara med och lämna anbud igen. Information om en tidigare dålig leverans kan i många fall inte användas vid val av leverantör i framtida upphandlingar, vilket vi återkommer till i avsnitt 6.5.

6.2 Dålig uppföljning kan ge dålig kvalitet på leveransen

The presence of people in the market who are willing to offer inferior goods tends to drive the market out of existence – as in the case of our automobile 'lemons'.

George Akerlof (1970, s. 495).

En vanlig myt är att offentlig upphandling ger låg kvalitet (se även kapitel 5). Så behöver det inte alls vara med bra rutiner för avtalsuppföljning och fungerande juridiska mekanismer som kan aktiveras vid avvikelser från utlovad kvalitet. Omvänt, om det inte kostar något att fuska med kvaliteten i leveransen och om fusk gör att leverantören tjänar mer pengar, är risken stor att leverantörerna kommer att fuska eller i alla fall försämma kvaliteten genom att spara in på tid, använda billigare material, ha mindre kompetent personal eller på annat sätt göra ett sämre jobb än vad som utlovats.

Leverantören står inför ett klassiskt incitamentsproblem (Laffont och Martimort, 2002): om hög kvalitet kostar mer än låg kvalitet står en leverantör som har lovat att leverera hög kvalitet inför ett val mellan att leverera hög eller låg kvalitet.

För enkelhets skull tänker vi oss här att det bara finns två kvalitetsnivåer, hög respektive låg. Om hög kvalitet levereras har leverantören uppfyllt sitt löfte och får betalt enligt avtalet. Vad som händer om låg kvalitet levereras beror på om detta upptäcks eller inte. Om det inte upptäcks händer inget och leverantören får oriktigt betalt för den kontrakterade högre kvaliteten. Om det däremot upptäcks kan man tänka sig två möjligheter. Enligt regelverket måste leverantören rätta till felet och leverera rätt kvalitet för att få full ersättning. Annars hotar vite, skadeståndskrav eller hävning av avtalet. Alternativt kan upphandlaren se mellan fingrarna och acceptera den låga kvaliteten.

Utan avtalsuppföljning och sanktioner ger både hög och låg kvalitet samma resultat vad gäller ersättning: betalning enligt avtal. Leverantören står därför inför valet mellan att producera något som kostar lite eller något som kostar mer. Eftersom betalningen blir densamma i båda situationerna säger ekonomisk teori att leverantören kommer att välja låg kvalitet. Det krävs uppföljning och hot om sanktioner för att säkra hög (efterfrågad) kvalitet.

Ett exempel finner vi inom SFI-undervisning i regi av skolföretaget Astar där det upptäcktes att personalredovisningen avvek från vad som avtalats och att de bemanningslistor som redovisats inte stämde överens med den faktiska bemanningen.⁶³ TV4-programmet Kalla Fakta rapporterade 2018 om bristerna. Rapporteringen ledde bland annat fram till att Malmö stad⁶⁴ hävde avtalet och polisanmälde bolaget för fusk med just personalredovisningen. Berörda elever flyttades över till undervisning i egen regi. Polisutredningen lades dock ner eftersom det inte gick att identifiera någon ansvarig i bolaget.⁶⁵ Efter avslöjanden ökade också Stockholms stad sina kontroller av utbildningssamordnare för att snabbt kunna agera vid avvikelser från avtal och ha möjlighet att sätta in sanktioner. Efter den mediala uppmärksamheten meddelade det ansvariga bolaget, Thorengruppen (där Astar ingår), att det förekommit brister och att åtgärder för att komma till rätta med dessa vidtagits.

Om uppföljningsrutinerna och hotet om sanktioner fungerar som de ska kommer alltså leverantörerna att leverera enligt avtal, det vill säga hög kvalitet. Paradoxalt kan det därför framstå som onödigt med uppföljning och kontroll när allt är och historiskt har varit i sin ordning. Men det är just kunskapen om att kontrakten kommer att följas upp som säkrar hög kvalitet. Försvinner uppföljningen, försvinner också incitamentet att leverera hög kvalitet.

Emellertid finns det en optimal avvägning mellan kontroll genom avtalsuppföljning och tillit (se figur 7). Enligt klassisk rättsekonomisk analys (Becker, 1968) måste sannolikheten för att fusk upptäcks multiplicerat med konsekvensen av (kostnaden för) detta vara större än sannolikheten för att fusk inte

63. Se till exempel <https://upphandling24.se/malmo-polisan-maler-astars-personalfusk/> och <https://thorengruppen.se/thorengruppen/%E2%80%8B-klarlaggande-till-kalla-faktas-in-slag/> (för kommentar från Thorengruppen AB).

64. <https://upphandling24.se/tag/sfi/>.

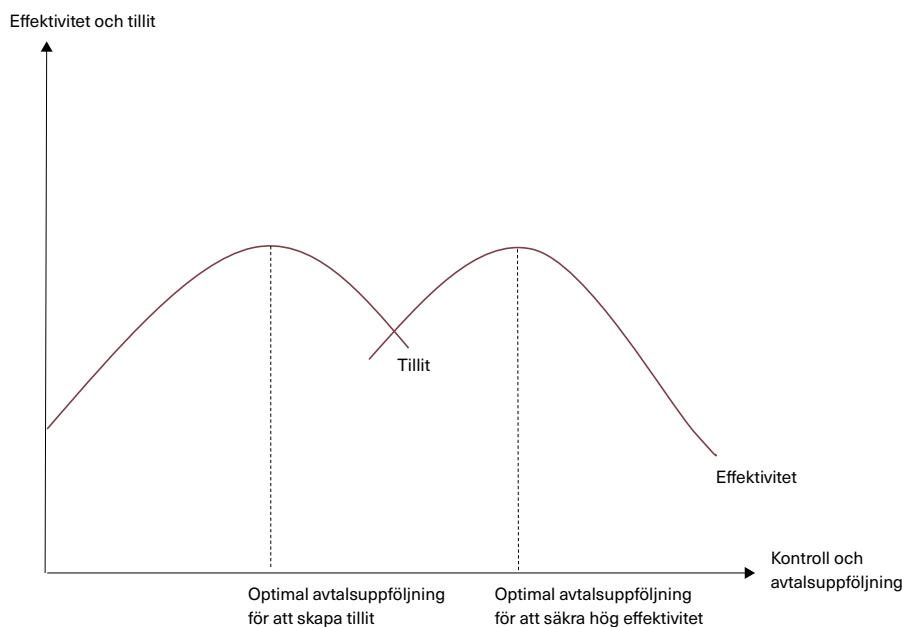
65. Se till exempel: <https://sverigesradio.se/artikel/6950167>.

upptäcks multiplicerat med vinsten (kostnadsbesparingen) av att fuska. Eftersom uppföljning förbrukar resurser är det onödigt att försöka öka sannolikheten för att fusk upptäcks ända till 100 procent; det räcker att risken för upptäckt är tillräckligt stor för att det inte ska löna sig att fuska.⁶⁶ Den optimala avtalsuppföljningen som balanserar kostnaden för uppföljning och effektiviteten av att upptäcka fusk illustreras i punkten »Optimal avtalsuppföljning för att säkra hög effektivitet« i figur 7. Dessutom är alternativet med rättsliga skadeståndsprocesser dyra och utfallet osäkert. Bra, effektiv och lagom uppföljning är då ett bättre alternativ.

En annan infallsvinkel är att en lagom nivå av uppföljning och kontroll är gynnsam för tilliten mellan leverantörer och upphandlare och för tilliten till offentlig upphandling. Alltför mycket uppföljning och kontroll signalerar avsaknad av tillit och kan skada samarbetet med leverantören, även bortsett från att mycket resurser går åt till granskning. Men alltför svag uppföljning kan också skada tilliten, genom att det blir alltför lätt för fuskande leverantörer att undkomma upptäckt eller om konsekvenserna av att fuska är så små att det lönar

66. Enligt en enkel (naiv) analys är det billigaste sättet att åstadkomma följsamhet till kontraktet att höja nivån på sanktionerna, i stället för att lägga resurser på granskning som ökar risken för upptäckt. Med riktigt hårda sanktioner räcker det med en låg risk för upptäckt. Problemet med denna analys är att nivån på sanktionerna ges av andra rättsprinciper, se vidare avsnitt 6.6. Om dessa rättsprinciper skulle kunna ändras är det emellertid även av andra skäl olämpligt med oproportionerligt hårda straff.

Figur 7. Avvägning mellan kontroll genom avtalsuppföljning och tillit.



sig. Effekten kan bli att allt fler leverantörer drar slutsatsen att enda möjligheten att vinna i en offentlig upphandling är att tumma på kvaliteten. Den optimala nivån på uppföljning för att skapa tillit illustreras också i figur 7 och är lägre än den optimala nivån för att säkra hög effektivitet. Den valda nivån av uppföljning måste därför balansera de här två behoven: att skapa tillit och säkra effektiv kontraktsuppföljning.

Om kvalitetsnivån inte kan mätas är avvikelsen svår att bevisa och upphandlaren riskerar att hamna i den incitamentsproblematik som beskrevs ovan. Men det finns ett antal sätt att ändå hantera problemet med icke verifierbar kvalitet (se även avsnitt 4.3). Exempelvis kan bedömarpaneler eller brukarundersökningar reducera problemet; de förra typiskt sett när valet av leverantör görs och de senare fortlöpande under avtalsperioden. Se exempelvis Bergman och Jordahl (2014) som diskuterar icke verifierbar kvalitet i upphandlad äldreomsorg. Författarna argumenterar bland annat för att oanmälda inspektioner borde utökas på bekostnad av föranmälda inspektioner. Motivet till detta är att oanmälda inspektioner visar verksamhetens normaltillstånd och minskar utförarens förberedelsekostnader, jämfört med föranmälda inspektioner.

Diskussionen ovan bygger på att kvalitetsnivån antingen kan observeras och verifieras – eller inte. Men om det finns vissa kvalitetsnivåer som kan verifieras och andra som inte är verifierbara kommer vi att stöta på problem kopplade till *multi tasking*; se diskussionen i föregående avsnitt. När denna problematik finns talar det för att granskningen ska göras mindre intensiv än den annars skulle vara, för att undvika att alltför mycket fokus hamnar på det som är mätbart. Ett annat sätt är förstås att göra granskningen *smartare*, så att rätt saker hamnar i fokus.

Rättsligt är problemet med avtalsuppföljning nära sammankopplat med felansvaret mellan parterna. I grunden har säljaren en skyldighet att leverera avtalsenlig vara eller tjänst, vilket givetvis förutsätter att partsviljan i det hänseendet har kommit till uttryck i kontraktet. Normalt sett ska varan alltså i fråga om art, mängd, kvalitet, andra egenskaper och förpackning stämma överens med vad som följer av avtalet (så kallad *conformity of the goods*). Om inget annat framgår av avtalet innehåller kontraktsrätten hjälpregler som kan åberopas. Varan ska vara ägnad för det ändamål för vilket varor av samma slag i allmänhet används eller vara ägnad för det särskilda ändamål för vilket varan var avsedd att användas, om säljaren vid köpet måste ha insett detta särskilda ändamål och köparen har haft rimlig anledning att förlita sig på säljarens sakkunskap och bedömning (jämför 17 § KöpL).

Det är å ena sidan naturligt att otydliga upphandlingskrav allvarligt skulle kunna försvåra uppföljning. Å andra sidan är det inte tillräckligt att formulera klara, koncisa och mätbara krav. Dessa måste även, av både ekonomiska och rättsliga skäl,

följas upp. Om det finns avvikelser ska den upphandlande myndigheten se till att brister åtgärdas. Det kan till exempel vara fråga om att kräva den kompensation som köprätten påbjuder. Om den upphandlande myndigheten underlåter att göra det finns alltid en risk att detta skulle kunna utgöra en otillåten väsentlig ändring av kontraktet.

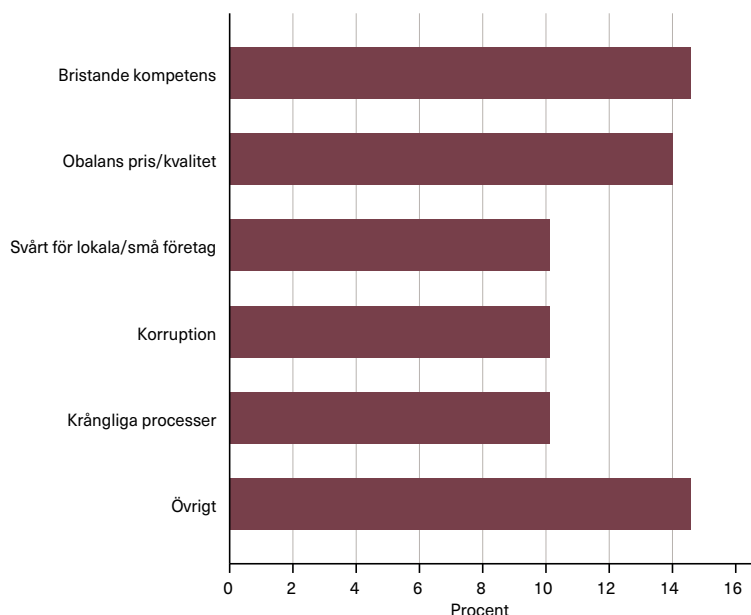
I allmänhet kan därför sägas att det blir svårare att i rättslig mening få gehör för påtalade fel när tjänstens egenskaper eller kvalitet inte är väl definierade i avtalet, men även när sådana faktorer är svåra att mäta eller kontrollera. Det gör att uppföljning av kontrakt avsevärt försvåras och kan generera oväntade utfall av kontrakt. Det framstår därför som ett oeftergivligt krav att upphandlingsdokumenten utformas på sådant sätt att avtalsvillkor kan följas upp och kontrolleras.

Ett sista argument för att uppföljning är viktig kommer från nationalekonomen George Akerlof. Redan 1970 publicerade han en uppsats (Akerlof, 1970) som beskriver hur existensen av låg kvalitet kan driva bort hög kvalitet från marknaden. Om upphandlaren inte kan skilja på hög och låg kvalitet kommer på sikt den låga kvaliteten att driva högkvalitetsleverantörer bort från den offentliga marknaden, som i exemplet i avsnitt 4.3 om militärens upphandling av chokladkaksmix. Andersson (2020) dokumenterar att det bland svenska företag finns en oro för att bli utkonkurrerade av företag som i någon utsträckning är beredda att dra fördel av – eller »spela mot« – möjligheten att uppföljning inte sker. Oron är så pass omfattande att den ibland leder till att man avstår från att lämna anbud. Bristfällig uppföljning riskerar alltså att inte bara att leda till att leveransen inte lever upp till det som avtalats utan också till att undergräva framtida konkurrens.

6.3 Kunskap och kompetens är fundamentala

Av frisvaren i Svenskt Näringslivs enkätundersökning att döma har en stor del av respondenternas missnöje med offentlig upphandling att göra med brister i upphandlarnas kompetens. De svarande anser att upphandlaren inte har all den kunskap och kompetens som behövs om exempelvis marknad, lagstiftning och om det som ska upphandlas för att göra en bra affär och upprätthålla en god relation med leverantören. Frisvaren från enkäten tyder också på att det inte bara handlar om (avsaknad av) kunskap och kompetens, utan även att kommunerna inte avsätter tillräckliga resurser för att följa upp avtal. I diagram 10 illustreras de vanligast förekommande kategorierna i frisvaren bland dem som svarat att upphandlingen fungerar dåligt eller inte helt godtagbart. På frågan om varför företagen svarat så anger alltså nästan 15 procent att det beror

Diagram 10. Andel svar i de sex mest frekvent förekommande frisvaren (se diagrammen A3 till A5 i appendix för data för alla kategorierna).



på att de anser att kompetensen brister. En nästan lika stor andel av svaren uttrycker uppfattningen att det är alltför stort fokus på pris.

Bland de företag som i stället svarat att de tycker att upphandlingen fungerar »bra«, »mycket bra« eller »utmärkt« är de vanligaste förklaringarna upphandlarnas (goda) kompetens, bra kommunikation och dialog samt bra upphandlingsprocess.

Analysen i föregående avsnitt visar varför avtalsuppföljning är viktig för att säkra hög kvalitet. Det förutsattes i analysen att upphandlaren (eller avtalsförvaltaren) har kunskap och kompetens att upptäcka och följa upp felleveranser samt att upphandlaren avsätter tillräckligt med resurser för att tjänstemännen ska ha möjlighet att göra ett bra jobb. Kunskap och kompetens är i detta avseende breda begrepp och kan handla om upphandlingstjänstemannens eller avtalscontrollerns egen kunskap och kompetens, men också om kunskap som finns i organisationen och förmåga att använda denna. Det krävs nämligen att det både finns kunskap om produkten och kom-

petens att reagera när fel observeras. Ställer man krav om särskilda hänsyn (se avsnitt 5.9) krävs det ytterligare kunskap och kompetens för att följa upp dessa. Utan detta faller analysen och leverantörerna får incitament att producera låg kvalitet.

En indikation på hur viktig kunskap och kompetens är kan ses i antal överprövningar. En analys utförd på uppdrag av Konkurrensverket (Indén, Lindström och Lundberg, 2014) visar att överprövningar är vanligare i LOU än för upphandlingar som styrs av LUF. Studien drar slutsatsen att en högre grad av professionalitet och specialisering hos de upphandlare som tillämpar LUF bidrar till att överprövningar är mindre förekommande än i de fall LOU tillämpas. Det är också troligt att LUF-reglerade kontrakt inte varierar lika mycket över tid. Genom att upphandlingarna avser samma produkter och tjänster med små anpassningar är det lättare att lära av tidigare misstag. Även i Tukiainen och Halonen (2020) lyfts vikten av kompetens på upphandlarsidan, utifrån bedömningen att högre kompetens och professionalitet kan leda till att öka deltagandet i offentliga upphandling.

De Silva med flera (2017) finner i sin analys ett positivt samband mellan en nedgång i avtalsändringar (*change orders*) och minskade kostnader och försenade leveranser som ser ut att komma från förbättringar i ledningseffektivitet. Kompetensen har även betydelse för implementering av särskilda hänsyn. I en studie av Testa med flera (2012) baserade på italienska data identifieras upphandlarnas kompetens och att upphandlingsstödet tar hjälp av externa experter som framgångsfaktorer för miljöhänsyn i offentlig upphandling. Motsvarande resultat återfinns i till exempel Cheng med flera (2018) som drar slutsatsen att brist på kompetens tillsammans med finansiella restriktioner, avsaknad av övergripande mål i organisationen och brist på politiskt engagemang utgör ett hinder för miljöhänsyn i offentlig upphandling.

Spagnolo (2020) analyserar kopplingen mellan upphandlingsresultat (pris, kvalitet, kostnadsöverskridande och innovation) och den upphandlande myndighetens kompetens. Även om Spagnolos rapport i huvudsak handlar om sambandet mellan kostnadsöverskridanden och brist på kompetens inom upphandlingsområdet, visar den på en koppling mellan låg kvalitet och brist på kompetens om upphandling (Decarolis med flera, 2020).

Alla komplikationer vi beskrivit i detta och tidigare kapitel pekar i samma riktning som ovanstående studier. Dessutom kräver förhandlingar (se avsnitt 4.6) och omförhandlingar inte enbart juridisk kompetens om vad man får förhandla om och när det borde göras en ny upphandling efter en viss mängd förhandlingar. Det krävs också kompetens om hur man gör en bra strategisk förhandling. Kraven på en upphandlande myndighet är därmed mycket höga. Den måste ha såväl juridisk, ekonomisk som teknisk kompetens för att driva avtals-

uppföljning och säkra en bra leverans. Mot den bakgrunden är det överraskande att hela 35 procent av OECD-länderna inte betraktar upphandling som ett yrke (OECD, 2016, s. 47).

6.4 Centraliserad upphandling för decentraliserad användning

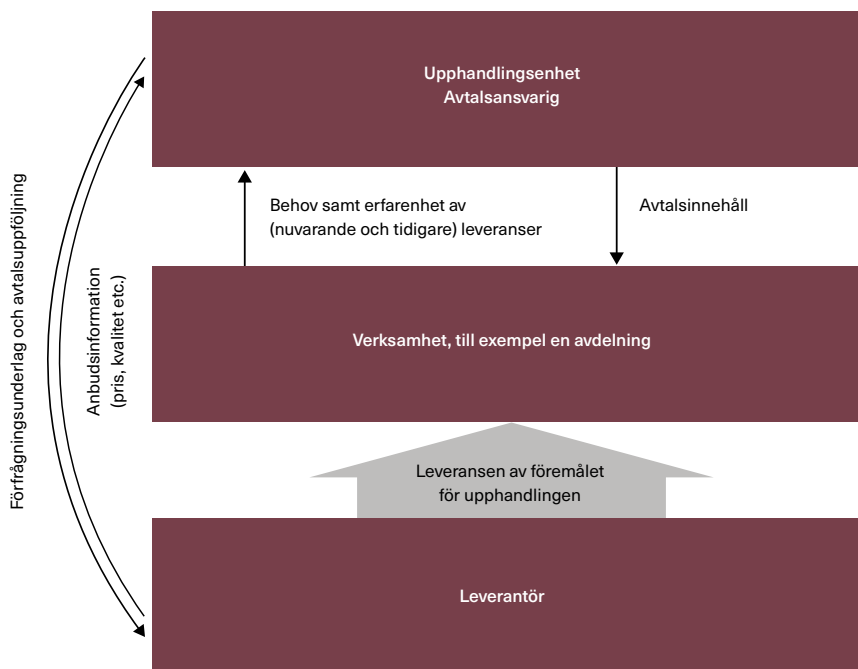
Från de två föregående avsnitten kan vi konstatera att det är angeläget att avtal följs upp av kompetenta personer. En intressant observation är att ekonomiska modeller som ser på kontraktsförhållanden mellan två parter ofta ignorerar den interna organisationsstrukturen, vilken ju är ytterligare en faktor som kan påverka upphandlingen. Till exempel har många kommuner och offentliga organisationer centraliserade enheter som genomför upphandlingar för hela organisationen eller i alla fall bistår verksamheten med expertis inom upphandlingsområdet. När avtalet är underskrivet och ska genomföras flyttas ansvaret ofta över till ekonomiavdelningen och den verksamhet där leveransen sker. Upphandlingsenhetens ansvar är primärt del två i Upphandlingsmyndighetens trestegsmodell, men delvis också del ett. Ansvaret för den tredje delen, realisering och uppföljning, är däremot ofta lite diffust. Kanske är det därför vår enkät till upphandlarna visar att otillräcklig avtalsuppföljning är det som flest av dem anger som skäl till att det är svårt att genomföra lyckade upphandlingar. Vid samordnad upphandling och upphandling genom inköpscentraler (se avsnitt 4.5) möter vi samma typ av svårighet. Upphandlingen sker centralt medan avtalet/avtalen används lokalt.

Incitamentsmodeller (se avsnitt 6.2) kan också användas för att förstå de interna – organisatoriska – utmaningar som kan hindra genomförandet av lyckade upphandlingar. Modellerna baseras på att det finns två parter, köpare och säljare eller olika avdelningar inom en organisation, som har olika, det vill säga asymmetrisk, information. I avsnitt 6.2 argumenterade vi för att avtalsuppföljning krävs för att säkra god leverans. Den interna organisationsstrukturen hos mottagaren av leveransen påverkar möjligheten för god avtalsuppföljning på (minst) två sätt.

En enhet har kanske det interna ansvaret för att genomföra upphandlingen, en annan, till exempel ekonomiavdelningen, för att förvalta avtalet medan behovet för avtalet ligger hos en tredje enhet. Det kan också vara så att flera enheter har samma behov, men för enkelhets skull antar vi att behovet ligger hos en enda enhet.

Figur 8 ger ett exempel på olika enheter som är viktiga för upphandlingsprocessen (från start till mål). Olika enheter och organisationer har som tidigare beskrivits olika uppgifter

Figur 8. Illustration av kommunikation mellan olika enheter i en upphandling/ ett avtal.



under upphandlingsprocessen. Inom ramen för deras olika roller och kompetensområden har de också information som är relevant för upphandlingens olika steg. Verksamheten har till exempel en viktig roll under förberedelsefasen. Det kan röra sig om information om hur tidigare leveranser fungerat, hur behoven eventuellt förändrats och hur uppföljning och avtalsvillkor bör se ut. Sammantaget är den interna strukturen viktig, och förutsättningarna för en lyckad upphandling bygger på god internkommunikation redan från förberedelsefasen (se kapitel 4).

I förberedelsefasen måste verksamheten kommunicera sina behov tydligt så att upphandlingsenheten gör en upphandling som faktiskt är anpassad efter verksamhetens behov. Det kräver att båda har tid och incitament att lyssna på varandra och också god kännedom om marknaden. När upphandlingen väl är genomförd och avtalet underskrivet måste upphandlingsenheten (eller den del av organisationen som har ansvaret för

avtalet) kunna kommunicera tydligt till verksamheten vad avtalet innehåller och, minst lika viktigt, vad det *inte* innehåller – alltså vilka avvägningar som blev gjorda i genomförandet av upphandlingen. Vidare krävs att verksamheten på ett enkelt och effektivt sätt kan kommunicera problem (felleveranser) till avtalsansvarig så att den sistnämnda kan bedriva god avtalsuppföljning och säkra att realiseringen av avtalet blir som förväntat och vidta de åtgärder som avtalet anger som möjliga om något avviker.

Även om internkommunikation i sig inte skulle vara ett problem, krävs det ändå att den del av organisationen som ansvarar för avtalet har tid att följa upp avvikelser och kontrollera avtalet. Om avtalsuppföljning bara blir en av många uppgifter som enheten eller personen ansvarar för och det inte i arbetsbeskrivningen finns ett klart incitament att aktivt följa upp avtal kan uppgiften bli nedprioriterad.⁶⁷ En sannolik konsekvens är att kvaliteten på leveransen sänks, även om den del av organisationen där leveransen sker rapporterar avvikelser, eftersom dessa inte får några konsekvenser.

En möjlighet för att underlätta den interna kommunikationen kan vara att organisera uppföljning och upphandling under samma tak. Men då måste troligen personerna som ansvarar för de olika uppgifterna också arbeta tillsammans i praktiken, inte bara enligt organisationsschemat. Denna organisatoriska ordning löser dessutom inte kommunikationsutmaningarna mellan upphandlings/uppföljningsenheten och den eller de enheter som faktiskt nyttjar avtalet.

I exempelupphandlingen såg vi också hur viktig internkommunikation är för att upphandlingen ska bli så bra som möjligt. I sin granskning drar SLL bland annat slutsatsen att »ett problem i denna upphandling var att man trodde att det fanns kvalitetsgranskning, men denna baserades på att yttra sig över redan identifierade problem och hela tiden i ett slutskede inför ett beslut. Detta innebar att varningar regelmässigt kom »för sent«, trots att de kom enligt överenskommen tidplan. De varningar som lyftes förstods inte heller fullt ut av dem som arbetade med upphandlingen.» (Stockholms läns landsting, 2016). Till exempel varnade SLL:s upphandlingsavdelning för risk för kostnadsglidning. Den minnesbild som rapporteras i granskningen var emellertid att upphandlingsavdelningen påtalade risker, men att de personer som berördes av detta inte uppfattade invändningarna som ett absolut nej utan snarare som en viss konservatism. I sammanhanget bör nämnas att Region Stockholm håller på att implementera kategoriteam där olika roller inom organisationen samarbetar med varandra runt ett avtal från genomförande av upphandlingen till utförande av kontraktet.

Tanken med kategoriteam är att de – rätt sammansatta – får en helhetsbild av behov samtidigt som de innehar adekvat information från de delar av organisationen som är berörda av

67. Enligt principen om *multi tasking* där vissa uppgifter mäts och värderas och andra inte eller i varje fall i mindre grad.

upphandlingen. Därmed skapas förutsättningar för att minska den asymmetri som illustreras i figur 8 (O'Brien, 2019).

Modellen i figur 8 kan också användas för att förstå relationen mellan politiker och en upphandlande organisation. Politiker (på alla nivåer, från EU och regeringen till lokalpolitiker) och en upphandlande organisation har olika information om såväl behovet i organisationen som den marknad som kan tillfredsställa behovet. De kan också ha olika preferenser. Gelderman, Semeijn och Bouma (2015) beskriver till exempel hur både kommunpolitiker och kommunala inköpare är starka anhängare av hållbarhet, men på olika sätt och med olika avvägningar. De upphandlande kommunerna i deras studie kan inte enbart fokusera på hållbarhet. Kostnadskontroll och budget påverkar också deras agerande.

Detta stämmer överens med Lundberg och Marklunds (2013a) beskrivning av hur en strategi för ökad ekologisk konsumtion kan få konsekvenser för den upphandlande myndighetens övriga verksamhet. Om den enskilda myndigheten inte kompenseras för merkostnaden via ökade resurser, måste myndigheten ta resurser från annan verksamhet alternativt öka sina intäkter via till exempel skatter och avgifter. Inom äldreomsorg, barnomsorg och skolverksamhet skulle ekologiska livsmedel kunna konsumeras i en ökad omfattning, men till kostnaden av exempelvis personalnedskärningar eller lägre kvalitet på förbrukningsartiklar. Även om olika enheter har samma preferenser för en mer hållbar upphandling kan resursproblematiken förklara varför de agerar på olika sätt (se även avsnitt 5.9).

68. Angående användning av tidigare leveranser som kriterium vid tilldelning enligt amerikansk rätt, se <https://www.everycrs-report.com/reports/R41562.html> samt nedan i detta avsnitt. samt nedan i detta avsnitt.

6.5 Kan ryktesmekanismer användas i offentlig upphandling?

Poor performance under a federal contract can have immediate consequences for contractors, who could be denied award or incentive fees, required to pay damages, or terminated for default. In addition, it could affect their ability to obtain future contracts because federal law generally requires agencies to evaluate contractors' past performance and consider past performance information when making source selection decisions in negotiated procurements and determining whether prospective contractors are 'responsible'.⁶⁸

Ryktesmekanismer, eller system där tidigare leveranser används som parameter för utvärdering av anbud, påverkar leverantörernas incitament att leverera hög kvalitet. Att köpare med ett sådant system får en så bra bild som möjligt av en potentiell leverantör och kan jämföra olika leverantörer är

EXEMPEL – UPPLEV, 2019

Sedan 2019 genomför Trafikverket pilotupphandlingar där tilldelningen av kontrakt baseras på tidigare leveranser. Genomförandet av de tidigare leveranserna hanteras i ett system som kallas UppLev.⁶⁹ Systemet har funnits sedan 2013, började användas 2014 och var fram till 2019 enbart för uppföljning av och dialog med leverantörerna för förbättringsarbete. I UppLev bedöms leverantörerna utifrån nio områden (tid, kvalitet, ekonomi, samarbete och kommunikation, dokumentation, teknik och utveckling, säkerhet, trafik samt miljö) som, enligt Trafikverket, ger en bild av hela leveransen. Bedömningen genomförs av den från Trafikverket som ansvarar för projektet och baseras på en femgradig skala med hjälp av en bedömningsmatris.⁷⁰ Omdöme tre innebär att leveransen motsvarar förväntningarna med hanterbara avvikelser. Upphandlingar av projekt som omsätter mer än en miljon kronor, ny- och ombyggnadsentreprenader över tio miljoner kronor, alla materialkontrakt och baskontrakt för underhåll på väg och järnväg följs upp och det görs två gånger per år. Vid kontraktstilldelningen tas hänsyn till UppLev i form av ett mervärde, i syfte att premiera leverantörer som visat hög leveranskvalitet. Alternativt hade man kunnat tillämpa UppLev i form av kvalificeringskrav. Trafikverket menar att mervärde är att föredra då det gör att betydelsen av tidigare leveranser kommer närmare kontraktsföremålet. Mervärdet baseras på de två (ibland tre) senaste bedömningarna. Tilldelningen av kontraktet baseras på det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, det vill säga anbudet med den lägsta jämförelsesumman, enligt följande modell: jämförelsesumma = anbudssumma – mervärde. Mervärdet beräknas enligt:

$$\text{Mervärde} = \left(\frac{X-2}{2} \right) \times 0,10 \times \text{Anbudssumman}$$

där X är sammanvägd medelvärdespoäng i UppLev för vägentreprenader de senaste 24 månaderna från anbudsräkningsstart.

I sammanhanget bör nämnas att Trafikverket systematiskt efterfrågar hur leverantörerna upplever dem som beställare. I form av ett index som mäter hur nöjd leverantören är sker årlig återkoppling på en rad parametrar och enligt Trafikverket har UppLev haft en positiv inverkan på nöjdheten. En kritisk fråga som följer av de grundläggande principerna är hur leverantörer som inte finns i UppLev sedan tidigare hanteras. Här har Trafikverket valt en modell där en annan beställare får lämna in de uppgifter som efterfrågas i UppLev. I dokumenten till en av pilotupphandlingarna uttrycks detta

69. Läs mer om UppLev på <https://www.trafikverket.se/för-dig-i-branschen/upphandling/Leverantorsinformation/Leverantorsuppföljning/>.
70. Bedömningarna underbyggs med protokoll och minnesanteckningar från projektmöten och liknande. Det finns med andra ord en dokumentation till stöd för den bedömning som görs. I till exempel de administrativa föreskrifterna för Utförandeentreprenad, Väg E20 Förbi Skara, Delen Vilan-Dala-ån, inom Skara och Götene kommun, Västra Götalands län, pilotupphandlingen från 2019 går det att läsa »Dagbok. Entreprenören ska föra dagbok som ska vara i digitalt format. Beställaren ska ha tillgång till dagboken när beställaren så önskar. Entreprenören ska fortlöpande delge beställaren dagboken varje kalendervecka senast måndag efter, om inget annat har överenskommits.

som »De anbudsgivare som inte har något projekt bedömt i Upplev ska till sitt anbud skicka in Upplev-bedömningar för samtliga avslutade väguppdrag (dock 8 maximalt) mellan 10–500 miljoner SEK för de senaste två åren.« Trafikverket är, utifrån vad vi känner till, den enda upphandlande myndighet i Sverige som på ett systematiskt och transparent sätt låter kvaliteten på tidigare leveranser ha betydelse för tilldelning av framtida kontrakt.

71. Även för en privat köpare är det svårt att avsluta kontrakt i förtid, men såväl privatpersoner som företag har betydligt större möjlighet att köpa tjänster löpande, vilket exempelvis torde vara vanligt för restaurangtjänster.

av särskild betydelse när föremålet, det som köps eller upphandlas, karaktäriseras av kvalitetsdimensioner som är svåra att mäta. Hit hör upplevelseprodukter och så kallade förtroendeprodukter. Upphandling inom kategorierna livsmedel, restaurang-, catering- och bartjänster eller film-, video- och tv-programverksamhet, ljudinspelningar och fonogramutgivning utgör exempel på upplevelseprodukter. Inom den första kategorin annonserades under 2018 upphandlingar motsvarande cirka 2 miljarder kronor som fördelades mellan närmare 9 000 leverantörer. Inom den andra kategorin var beloppet drygt 700 miljoner kronor och antalet leverantörer en bit över 2 000.

Redan tidigt på 1990-talet påpekade Kelman (1990) att »reliance upon a preferred supplier with the best past performance« är något offentlig sektor kan lära från privat sektor för att förbättra genomförandet av leveranserna i offentlig upphandling. Sedan 1995 är det, enligt Federal Acquisition Regulations, i amerikansk offentlig upphandling i princip obligatoriskt att ta hänsyn till tidigare leveransers kvalitet.

Ryktesmekanismer är vanliga när privata företag eller privatpersoner genomför inköp eller besöker exempelvis en restaurang. Om upplevelsen inte motsvarar förväntningarna är det dessutom fullt möjligt att framöver undvika samma leverantör. I offentlig upphandling är detta sannolikt inte skäl för att avsluta avtalet i förtid.⁷¹ Mekanismens betydelse för en leverantörs rykte eller anseende har blivit särskilt viktig i dagens digitala värld där transaktionskostnaden för information är väldigt låg. Sök- och ratingtjänster samt många e-handelsplattformar kan snabbt ge köparen en bild av hur potentiella leverantörer bedömts av andra köpare eller rankas i förhållande till konkurrenterna (Banerjee och Duflo, 2000; Tadelis, 2016). Det gäller också plattformar med budgivningstjänster, till exempel eBay (Hui med flera, 2018). Det finns forskning som visar att ratingsidor på nätet baserade på ryktesindikatorer leder till ökad kvalitet och ökad säkerhet för kunden utan att det betyder att priserna blivit högre (Decarolis, Spagnolo och Pacini, 2016).

Forskning pekar på att ryktesmekanismer och lojalitet kan-

ske är de bästa instrumenten för att hantera icke verifierbar kvalitet (Calzolari och Spagnolo, 2009; Board, 2011; Albano, Cesi och Iozzi, 2017). Koning och van de Meerendonk (2014) visar hur kvaliteten på program som erbjuds av den nederländska arbetsförmedlingen går upp när ökad vikt läggs på ryktesmekanismen i själva upphandlingen. Decarolis, Spagnolo och Pacini (2016) visar hur implementering av en ryktesmekanism i ett stort italienskt företag gav 25 till 90 procent högre kvalitet utan att signifikant påverka kostnaderna.

Spagnolo (2009) skriver att EU:s upphandlingsdirektiv begränsar möjligheten att använda ryktesmekanismer som en del av den systematiska uppföljningen av leveranser. Om det vore möjligt skulle effektiviteten i offentlig upphandling kunna höjas. I till exempel Dini och Spagnolo (2005) och Dellarocas, Dini och Spagnolo (2006) presenteras hur system skulle kunna utformas som tar hänsyn till tidigare leveransers genomförande när offentliga kontrakt tilldelas. Grundtanken är att bygga system som liknar rating av hotell, taxitjänster och andrahandsuthyrning av privatbostäder på nätet, genom att ge utrymme för subjektiv värdering av svårsmätbara kvalitetsegenskaper. När systemet utformas måste man bestämma sig för bland annat vilken typ och mängd av information som ska beaktas och om det ska vara tvåvägs- eller envägsbedömning. Spagnolo och hans medförfattare förespråkar envägsbedömning med hänvisning till att köparen är reglerad av lagstiftning och företräder skattebetalarna.

En viktig – och ur juridisk synpunkt kanske avgörande – fråga är hur nya leverantörer som inte hunnit skapa sig ett gott rykte ska ha en chans i upphandlingar som tillmäter tidigare leveranser betydelse i kontraktstilldelningen. En möjlig lösning är att ge dem en ingångsrating som i princip kan vara lägsta rating, genomsnittlig rating eller högsta rating. Faktorer som bör beaktas vid utformningen av ett ratingsystem är enligt forskarna:

- › Informationsasymmetrier. Hög ingångsrating kan öka antalet anbudsgivare, med i sin tur positiva konkurrens effekter på kvalitet och pris. Nackdelen är att det också lockar till sig oseriösa leverantörer.
- › Effekten på tidigare leverantörer. Om till exempel nya leverantörer tilldelas en hög ingångsrating missgynnas de som redan befinner sig i systemet och har investerat i att skaffa sig goda omdömen. Hög ingångsrating medför även att genomsnittskvaliteten ökar vilket missgynnar befintliga leverantörer med bra omdömen ytterligare – det vill säga det relativa värdet av att ha investerat i ett bra rykte minskar.

Dellarocas, Dini och Spagnolo (2006) menar att det åtminstone på mogna marknader går att etablera ett system där nya leverantörer tilldelas en ingångsrating som motsvarar genomsnittet. Det kommer att vara attraktivt för rätt typer

av leverantörer, det vill säga de som håller hög kvalitet på sina leveranser. De kommer relativt enkelt (till låg kostnad) att kunna höja sin rating. Samtidigt finns det inte så mycket att vinna för leverantörer som ligger under genomsnittet att ta sig in då det skulle krävas relativt mycket av dem för att förbättra sitt betyg.

I avsnitt 5.2 nämndes att det finns en begränsad möjlighet att utesluta anbudsgivare på (för upphandlaren) frivillig grund för att de till exempel allvarligt brustit i tidigare leveranser. Vad som är allvarliga brister är en tolkningsfråga men det är nog rimligt att utgå från att illasmakande mat inte är tillräckligt för att utesluta en anbudsgivare. En relativt vanlig formulering i upphandlingsdokument är »... att beställarens förtroende för anbudsgivaren allvarligt rubbas eller det på annat sätt har betydelse för uppdragets fullgörande«. Från ett ekonomiskt perspektiv är det också skillnad på att *tilldela* en leverantör ett kontrakt baserat på tidigare leveranser och att *utesluta* anbudsgivare på grund brister i tidigare leveranser. Det förra gör det möjligt att ta hänsyn till dåliga prestationer och samtidigt belöna bra prestationer, vilket skapar incitament för leverantörerna att upprätthålla hög kvalitet. Möjligheten att utesluta leverantörer fokuserar ensidigt på bristande leveranser och skapar incitament att upprätthålla (låg) minimikvalitet.

Samtidigt som en ryktesmekanism ger möjlighet att bättre utnyttja information om potentiella leverantörer är det viktigt för offentlig upphandling att den utformas så att den är icke-diskriminerande, likabehandlande och transparent så att korruption undgås och opartiskhet upprätthålls.

Det är inte oförenligt med LOU att använda uppgifter om tidigare erfarenheter som en faktor bland flera för att kunna bedöma leverantörernas kvalifikationer. Det är emellertid viktigt att exempelvis upplevelseutredningar inte direkt eller indirekt görs till den enda avgörande faktorn, utan att samma kvalifikationer även tillåts att visas på annat sätt. Annars kommer systemet alltid att gynna existerande leverantörer och missgynna dem som inte har fått möjlighet att kvalificera sig.

6.6 Avtalets längd

Enligt data från Upphandlingsmyndigheten hade de upphandlingar som annonserades 2019 en genomsnittlig avtalsperiod på 2,4 år exklusive eventuella optioner till förlängning. Inklusive eventuella optioner var den genomsnittliga avtalsperioden 4,1 år, och nära sju av tio upphandlingar avsåg avtalsperioder inklusive optioner om 3 till 4 år. Knappt 82 procent av de upphandlingar som avsåg ramavtal hade en avtalsperiod om 3 till 4 år. Samma avtalsperiod förekom i 44 procent av leverantörskontrakten.

I rättsligt hänseende saknas regler om längsta avtalstid i LOU. Det innebär emellertid inte att till exempel tjänstekontrakt kan ingås på obestämd tid.⁷² För ramavtal gäller dock en särreglering som anger en maximal kontraktstid på fyra år som utgångspunkt. Kontrakt med orimligt långa avtalstider riskerar att på sikt hindra konkurrensen mellan leverantörerna och därigenom förfela syftet med reglerna om offentlig upphandling. I avsaknad av konkret reglering, annat än för ramavtal, får kontraktstiderna rent juridiskt bedömas gentemot de allmänna principerna. I lagkommentarer framhålls att det finns stöd för att den längsta avtalstiden bör motsvara leverantörens behov av avskrivningstid för nödvändiga investeringar som uppkommer med anledning av kontraktet, eller till och med längre tid om det med hänsyn till allmänintresset finns tvingande hänsyn även om avskrivningstiden är kort.⁷³

I första hand är det alltså kontraktets natur och avtalsföremålet som styr avtalstiden, som givetvis kan variera avsevärt beroende på vad kontraktet omfattar. Vad som är gängse i respektive bransch kan ge en viss indikation. I allmänhet har kontraktstider som är väl i linje med vedertagna avtalstider i branschen med hänsyn till avskrivningstider bättre förutsättningar att attrahera anbudsgivare.

Kontraktstiden kan ha betydelse för potentiella leverantörers beslut att delta i upphandlingen. Om ansvaret för en leverans är stort och kräver relationsspecifika investeringar måste avtalstiden vara lång för att locka många budgivare och ge rimliga priser. Drift av tunnelbana måste vara ett långt kontrakt medan leverans av blommor till Region Stockholm kan vara ett kort kontrakt. Bandiera (2007) ger empiriskt stöd för tesen om att avtalets längd styrs av investeringsbehov.

Ett avtal som anger längre kontraktstid är mer värdefullt för leverantören eftersom det garanterar en viss säker intäkt över längre tid. Det ger ökad konkurrens vid upphandlingstillfället och den upphandlande organisationen får större möjlighet att göra en bra affär. Samtidigt riskerar orimligt långa kontrakt att slå ut alla utom en leverantör eller ett fåtal leverantörer och att konkurrensen på lång sikt försvagas. Korta kontrakt har andra för- och nackdelar. Små eller korta kontrakt är mindre värdefulla i monetärt värde och ger kanske inte möjlighet att utnyttja skalfördelar. De tillåter kanske heller inte rimlig avkastning på de relationsspecifika investeringar som krävs, för såvitt inte priset sätts väldigt högt. Samtidigt ger de till exempel flexibilitet för leverantörer som lättare kan frigöra kapacitet för andra uppdrag och för upphandlande myndighet som kan anpassa sin upphandling vid ändrade behov eller till ny teknologi.

Förlängningsoptioner bör också användas aktivt, liksom deras utformning. För att åtminstone delvis undvika kostnader förenade med att säga upp eller häva avtal kan en upphandlande myndighet välja att ingå ett avtal med kortare initial

72. Se mål C-454/06, *presstext Nachrichtenagentur GmbH mot Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH och APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung*, ECLI:EU:C:2008:351.

73. Se Rosén Andersson med flera (2021). Se även mål C-323/03, *Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien*, ECLI:EU:C:2006:159 och mål C-64/08, *Brottmål mot Ernst Engelmann*, ECLI:EU:C:2010:506.

avtalsperiod men med förlängningsoptioner. Detta påverkar inte seriösa leverantörer. För andra kan det ge bättre incitament att leverera hög kvalitet i enlighet med avtalet, eftersom risken ökar för att leverantören förlorar avtalet efter den initiala perioden. Optionen gör att upphandlaren i alla fall under avtalstiden kan beakta hur leveransen förlöpt.

Förlängningsoptioner bör därför användas strategiskt och inte automatiskt. Förlängs avtal automatiskt kan man lika gärna bespara sig det administrativa arbete som det tar att förlänga avtalet och hellre använda längre avtal utan förlängningsoptioner. Aktiv användning av förlängningsoptioner kan skapa incitament för leverantörer att producera hög kvalitet samtidigt som risken för att attrahera oseriösa leverantörer minskar.

Under alla omständigheter är det viktigt för den upphandlande myndigheten att ha god kännedom om vad som är lämpliga avtalstider med hänsyn till avskrivningstider och annat. Orimligt korta tider kan leda till högre kostnader, medan orimligt långa avtalstider kan innebära att möjligheterna till konkurrens inte tas tillvara.

74. Spagnolo (2020) ger en mer utfyllande presentation om kostnadsöverskridanden inom offentlig upphandling.

6.7 Kostnadsavvikelser: Bra eller dåligt? Eller bådadera?

In terms of cost overrun, at present the Nya Karolinska Solna case is not as bad as many have argued, at least compared to other internationally famous cases.

Giancarlo Spagnolo (2020, s. 28).⁷⁴

Enligt vår enkät är det vanligt att kostnaderna för en leverans blir högre än det avtalade priset. Det gäller för både tjänstekontrakt och byggentreprenader. Nilsson, Nyström och Salomonsson (2019) konstaterar att risken för kostnadsöverskridanden i Trafikverkets entreprenadkontrakt är mycket stor och att slutkostnaden överskrider kontraktssumman med i genomsnitt 20 procent för vägkontrakt, och med 32 procent för järnvägskontrakt. Riksrevisionens granskning (Riksrevisionen, 2021) av transportinfrastrukturinvesteringar visar också att det skett omfattande kostnadsökningar mellan de senaste nationella trafikslagsövergripande planerna för transportinfrastrukturen.

Från ett ekonomiskt perspektiv är kostnadsöverskridanden intressant nog inte per automatik av ondo. Det finns både bra och dåliga kostnadsöverskridanden, och det är inte storleken på överskridandet som bestämmer om det är bra eller dåligt. I detta avsnitt fokuserar vi inte på komplexa megaprojekt, vilka är föremål för analysen och diskussionen i Flyvbjerg, Bruzelius och Rothengatter (2003), utan på lite mindre och »vanligare« upphandlingar.

Redan i Williamsons transaktionskostnadsteori (Williamson, 1976; 1979; 1985) ansågs omförhandlingar och de påföljande kostnadsöverskridandena som ett nödvändigt ont. De flesta avtal löper över en viss tid och ny information dyker ofta upp om vad som är bästa lösningen och/eller hur mycket olika saker kostar. Att anpassa avtal till ny och bättre information kan ge en leverans som är bättre anpassad till dagens faktiska behov.

År 2019 stod Lundabron, en bro för gående och cyklister över Umeälven i centrala Umeå, klar. Bron skulle enligt de ursprungliga planerna med en budget på 43 miljoner kronor varit klar redan 2017, men en rad faktorer försenade och fördröjade projektet. Den initiala målbilden reviderades 2017 till 47 miljoner kronor. I överenskommelsen med Veidekke angavs 59 miljoner kronor. Trots noggranna undersökningar visade sig berggrunden vara instabil, det uppstod tillkommande utmaningar i tillverkningen och monteringen av pylonerna, stålpriserna steg och valutakurserna utvecklade sig ofördelaktigt. Tidiga beslut om konstruktionen skulle långt senare visa sig påverka både byggandet och kostnaderna för dessa väsentligt. Slutpriset blev omkring 159 miljoner kronor.⁷⁵ Upphandlingen avsåg ett ramavtal i två steg. Första fasen handlade om program och systemhandlingar medan den andra fasen, efter avstämning av den första fasen, avsåg färdigprojektering, produktion och överlämnande. Upphandlingen omfattade entreprenadarbetena i sin helhet. Efter första fasen tog entreprenören fram den slutliga riktkostnaden.

Kommunen granskade kostnadsalkylen med stöd av revisorer. I KPMG:s rapport (2021) anges att entreprenören under den första fasen ersätts enligt löpande räkning på timbasis enligt anbudsgivarens timkostnad. Ersättningen i andra fasen var också löpande, enligt samma principer, men även med en fast del (riktkostnad) och kostnadsincitament. Det senare avsåg en hantering av kostnadsavvikelser där Umeå kommun skulle stå för 90 procent av kostnadsöverdrag upp till 20 procent. För överdrag därutöver skulle kommunen stå för 50 procent.

I oktober 2021 presenterade revisionsföretaget KPMG (2021) sin granskning av projektet. Granskningen visar att organisationen varit ändamålsenlig men att den omsättning av personal som skett haft en negativ påverkan på projektet. Tekniska nämnden rekommenderas inför kommande stora investeringsprojekt att (1) säkerställa att förarbete och riskanalyser är tillräckliga, (2) avvikelser av ekonomisk, praktisk eller tidsmässig art i god tid meddelas politiker och ansvariga tjänstepersoner (3) all dokumentation finns i digital form hos kommunen och (4) avtalen utformas så att roll- och ansvarsfördelning framgår med tydlighet. Även med goda förberedelser kan oförutsedd information om till exempel berggrunden dyka upp och påverka slutpriset. Men vid andra typer av ändringar bör upphandlaren noga tänka igenom konsekvenserna av beslut som fattas med hänsyn till budget

75. <https://www.vk.se/2021-10-02/revisorerna-kritiska-mot-hanteringen-av-lundabron>.

och tidsfrister. Alla kostnadsöverskridanden är inte bra eller ens rimliga.

Ordentliga förberedelser (se kapitel 4) och genomarbetade avtal motiveras, trots att de är tids- och resurskrävande, av att de förebygger och gör det enklare att hantera oväntade situationer. Riksrevisionens (2021) övergripande slutsats angående kostnadsökningarna i transportinfrastrukturinvesteringar är att det under planeringsfasen sker systematiska underskattningar av den slutliga kostnaden. De finner dock inte stöd för att det sker systematiska kostnadsavvikelser under byggfasen.

En relevant fråga att ställa är varför det sker systematiska underskattningar av den slutliga kostnaden under planeringsfasen. Man kan till exempel tänka sig att den ursprungliga bedömningen av kostnader läggs i underkant för att få igenom projektet och att det därav blir kostnadsöverskridanden. Om man bortser från att själva beslutet att genomföra projektet är taget på felaktigt grund så kan kostnadsöverskridandena vara nödvändiga. Det kan till exempel uppstå situationer där den slutgiltiga kostnaden överskrider den ursprungliga kostnaden av goda skäl. Samtidigt finns det ekonomisk teori (Ganuza, 2007; Herweg och Schwarz, 2018) som ger stöd för att en enkel initial design bör väljas som sedan kan uppdateras, även om det leder till kostnadsöverskridanden. Om det leder till att projektet blir bättre är det både förväntat och önskvärt ur ett ekonomiskt perspektiv.

Att förutse alla utfall är i det närmaste omöjligt. Därför måste det ibland bli omförhandlingar. Bajari, Houghton och Tadelis (2014) visar att i amerikanska upphandlingar av motorvägsbyggen är transaktionskostnaderna för att göra en anpassning i storleksordningen 55 cent till två dollar för varje dollar tilläggskontraktet kostar. Det vill säga den verkliga totala kostnaden för ett tilläggs- eller ändringsprojekt som kräver omförhandling kan vara upp till tre gånger större än kontraktsvärdet på det tillkommande avtalet. (Se även vår diskussion i avsnitt 4.5, om förhandlingar.) Även om det alltså ofta är kostsamt att omförhandla, kan det ibland ändå totalt sett vara mer kostnadseffektivt att acceptera en förhöjd risk för omförhandling, eftersom detta reducerar tiden som används för att skriva ett komplett och ytterst detaljerat avtal. Särskilt när det gäller upphandlingar med ett stort inslag av utveckling kan det vara effektivt att välja ett upphandlingsförfarande med inslag av förhandling, enligt diskussionen i avsnitt 4.6. Alternativt kan man välja en ersättningsmodell med kostnadsdelning eller till och med betalning »på löpande räkning«, enligt diskussionen i avsnitt 6.1 (se även Bajari och Tadelis, 2001).

Ett potentiellt problem med ny information som leder till modifieringar av projekt är den så kallade *sunk cost fallacy* (Arkes och Blumer, 1985). Det rör människans tendens att fortsätta med ett projekt när investeringen redan är påbörjad även om ny information visar att man kanske borde göra

en ny värdering och till och med avsluta projektet. Om den nya informationen gör att totalkostnaden *räknat från den tidpunkten* blir större än fördelarna med att fortsätta, bör avtalet avslutas.

Ett svenskt exempel är järnvägstunneln genom Hallandsåsen som under byggfasen mötte betydande tekniska utmaningar med bland annat berggrunden och vattenläckage som i sin tur orsakade omfattande förseningar och fördyringar av projektet. Slutsumman för tunnelbygget estimeras till 10,8 miljarder kronor, vilket är ungefär elva gånger den ursprungliga budgeten. En samhällsekonomisk bedömning av tunnelprojektet (Banverket, 1999) visade att alla tunnelalternativ hade en signifikant negativ avkastning (negativt nettoresultat) och Banverkets styrelse kom 1998 fram till att en fortsättning av projektet inte var försvarbar på grund av de höga kostnaderna. Trots det stod alltså en mycket dyr tunnel klar 2015.

Riksrevisionens granskning (Riksrevisionen, 2021) visar att det är mycket ovanligt att regeringen stoppar ett projekt när det väl hamnat i den nationella planen. I exemplet med Lundabron verkar förhållningssättet i kommunen ha varit »bättre med en dyr bro än ingen bro alls.« Detta trots att möjligheten att ompröva ett tidigare beslut när ny information tillkommer är en grundtanke med det svenska planeringssystemet och kan förhindra *sunk cost fallacy*. Riksrevisionens rekommendation till regeringen är att på nytt ta ställning till ett infrastrukturprojekt i nationell plan när betydande kostnadsökningar sker och att en sådan omprövning bör inkludera frågan om projektet ska avbrytas.

Grossman och Hart (1986) samt Hart och Moore (1990) såg också värdet av så kallade ofullständiga kontrakt och omförhandlingar (se även avsnitt 4.6). När upphandlaren inte kan förutse de exakta behoven och inte i förväg exakt kan beskriva produkten, kommer det att finnas behov av att omförhandla kontraktet. För komplicerade byggprojekt krävs det nästan alltid någon omförhandling, därför att nya behov uppstår, därför att markförhållandena var annorlunda än man trodde eller av andra skäl. Även om ekonomisk forskning ser positivt på omförhandlingar kan de också vara förenade med nackdelar. Den upphandlande myndigheten riskerar till exempel ett inläsningsproblem i omförhandlingsfasen. Leverantören är på många sätt i en monopolsituation i den fasen, och myndigheten riskerar att förlora hela vinsten från konkurrensfasen.

Om det blir allmänt känt att avtal nästan alltid omförhandlas uppstår dessutom incitament till vad som kan kallas inkilningspris (Limi, 2013) och prisdumpning (se Nyström och Mandell, 2019, som ger en lättillgänglig analys med hänvisningar till tidigare litteratur). En leverantör kan i konkurrensfasen erbjuda mycket låga priser på varor som kommer att bli omförhandlade eller ge mycket förmånliga erbjudanden på de varor som utvärderas och samtidigt höga priser på andra varor

som inte alls får samma betydelse i utvärderingen av anbudet. Lite paradoxalt bör den här typen av problem med strategisk prissättning, sett ur upphandlarens perspektiv, bli mindre ju mer känt det är att strategin kan användas. Potentiellt kan dessa effekter ta ut varandra helt och hållet: upphandlaren tjänar på att priserna faller för upphandlingens huvudkontrakt, men leverantören tar igen förlusten genom höga priser på tilläggskontrakt. Se vidare avsnitt 4.5, där det också betonas att problemen inte försvinner helt om upphandlaren kan anpassa volymerna när priserna justeras, vilket kan framstå som ännu en paradox.

En leverantör som OneMed har incitament att styra förbrukningen till produkter där skillnaden mellan pris och (produktions)kostnad är så stor som möjligt, medan vi som konsument eller upphandlande myndighet väljer produkter för att maximera skillnaden mellan produktens värde för oss och pris. Vid effektiv konkurrens överlever den leverantör som har störst skillnad mellan produktens värde och kostnad, och denna tvingas ge ifrån sig ett överskott som motsvarar skillnaden mellan värdet och kostnaden för den näst mest effektiva producenten. Men om vi överlåter valet av produktvariant till leverantören efter att priserna låsts så görs det för att maximera något annat än konsumentnytta, nämligen skillnaden mellan pris och kostnad. Och om vi ger leverantören frihet att ändra priser efter att vi valt blir det inte heller bra.

EXEMPELUPPHANDLINGEN – FÖRBRUKNINGS- HJÄLPMEDEL, 2014: STRATEGISK PRISSÄTTNING

I praktiken är det inte säkert att allt löser sig på det sätt som teorin föreskriver. I vårt upphandlingsexempel såg vi tydliga tecken på strategisk prissättning. Förbrukningsartiklarna delades in i första- och andrahandsval. Förstahandsvalen tilldelades 91 procent av fakturerad volym och andrahandsvalen följaktligen 9 procent vid beräkningen av utvärderingspris. Avtalet tillät att vinnande leverantör (OneMed) klassificerade om produkter mellan första- och andrahandsval. Detta medförde stora kostnadsökningar för populära produkter, vilket också skedde i betydande omfattning. Under våren 2016 låg kostnaderna cirka 13 procent högre än motsvarande period föregående år eller nästan 60 miljoner kronor högre på årsbasis. Regionen och leverantören hamnade i tvist om huruvida kravet på 91 procents försäljning av förstahandsprodukten gällde per »funktionsrad« (till exempel tappningskateter) eller per hjälpmedelsområde (till exempel inkontinensprodukter).

I avsnitt 6.1 såg vi hur avtalsvillkor kan påverka leverantörernas incitament. Enligt Bajari och Tadelis (2001) ger ett fastprisavtal leverantören incitament att minimera sina kostnader, men om något behöver ändras eller läggas till kan omförhandlingarna bli komplicerade och dyra. Avtalet bör självklart beskriva hur ändringar ska hanteras för att minimera omförhandlingarna, men om något ospecificerat händer måste det ändå förhandlas. Ett kostnadsdelningskontrakt däremot gör att avtalsändringar blir lättare att hantera. Ett sådant avtal beskriver, lite förenklat, hur de överskjutande kostnaderna ska fördelas mellan upphandlande myndighet och leverantör. Det gäller också ändringar och är därför ett bra avtalsformat när osäkerheten kring kostnaderna är stor. En möjlig nackdel är visserligen att kostnadsdelningskontrakt ger svagare incitament att minska kostnaderna än ett rent fastpriskontrakt. Fördelen är att de ger mer kontroll över de osäkra kostnaderna eftersom leverantören får incitament att hålla dem nere. Den viktigaste fördelen är antagligen det som nämndes ovan, att det blir tydligt hur kostnadsökningen ska fördelas och att utdragna rättstvister därmed förhoppningsvis kan undvikas.

Motsatsen till kostnadsöverskridanden är kostnadsunderskridanden. Osäkerhet om kostnaderna innebär inte med automatik att de slutliga kostnaderna är högre än anbudet och de initiala kostnadsberäkningarna. Risker och osäkerhet kan ju, som också nämnts tidigare, göra att anbudsgivare justerar sina anbud uppåt och i det här fallet mer än vad som senare visat sig nödvändigt. När det gäller incitamentsfrågan – det vill säga hur upphandlarsidan kan skapa incitament för leverantören att hålla kostnaderna nere – är svaret detsamma som ovan, men med den skillnaden att avtalet också bör reglera hur kostnaderna ska följas upp och hur eventuella kostnadsunderskridanden ska delas mellan leverantör och beställare. När incitamentsstruktur, avtalsvillkor, för att hålla kostnaderna nere utformas måste även aspekter som säkerställer att kvalitetsnivån inte äventyras beaktas.

I vår exempelupphandling föreslog OneMed ett upplägg med delad vinst mellan dem och Stockholms läns landsting. Förslaget genomfördes inte.

6.8 Sammanfattning och medskick

I det här kapitlet har vi redogjort för utmaningar och möjligheter under uppföljningen av avtal. Vi har diskuterat styrmedel, såsom val av ersättningsmodell, bruk av ryktesmekanismer och avtalets längd, och beskrivit hur de kan påverka leveransen.

Vi har också beskrivit hur den interna organisationen av upphandling och avtalsuppföljning kan påverka kommunikationen före, under och vid realisering (leverans) av upphand-

lingen och hur denna kan påverka kvalitet och kostnader. För en god realiseringsfas är dialog mellan upphandlingsavdelningen, verksamheten och ekonomiavdelningen viktig. God dialog och bra inköp kan också åstadkommas genom att bygga teamet runt upphandlingen.

Vi har diskuterat under vilka omständigheter över- och underskridanden av kostnader kan vara bra respektive dåliga. Överskridanden ger möjlighet att anpassa sig till ny information, men de bör inte missbrukas. Och vid omförhandlingar eller beslut om förlängning av avtal, det vill säga aktivering av optioner, bör man inte glömma att en möjlighet också är att avsluta projektet baserat på den nya informationen.

Ett viktigt medskick är att uppföljning är en helt fundamental aktivitet för att få en god leverans och att detta kräver kunskap, kompetens inom olika områden som samarbetar med varandra och, inte minst, tid och resurser.

Det kanske viktigaste medskicket – och här finns det en tydlig diskrepans mellan vad regelverket anger och vad nationalekonomisk forskning finner – är att ryktesmekanismen kan och bör aktiveras i offentlig upphandling. Med det menar vi att det finns modeller för hur hänsyn till tidigare leveranser (goda och dåliga) kan tas utan att diskriminera nya aktörer på marknaden. Det är från ett incitamentsperspektiv en betydande skillnad mellan att utesluta leverantörer, vilket under vissa omständigheter medges i regelverket, och att ta hänsyn till alla typer av prestationer från undermåliga till excellenta i utvärderingen av anbud i nästa upphandling. Frågan till lagstiftaren är om det inte handlar om en (om)tolkning av de grundläggande principerna snarare än att de uppenbarligen förbjuder denna möjlighet.

TILL PRAKTIKERN

- › Säkerställ kontraktsuppföljning och kompetens (hos upphandlaren) eftersom dessa är förutsättningar för goda leveranser.
- › Bygg upp teamet runt upphandlingen för en välfungerande intern kommunikation.
- › Utforma och använd avtalen klokt:
 - › Ersättningsmodellen bör belöna leverantörer som levererar enligt avtal (och straffa dem som inte levererar enligt avtal).
 - › Bedömarpaneler för uppföljning kan göra det lättare att mäta kvalitet.
 - › Ersättningsmodellen bör inte överföra onödig risk till leverantörssidan.
 - › Det finns både bra och dåliga kostnadsöverskridanden.

TILL REGLERAREN

- › Använd ryktesinformationen – släng inte bort information! Låt tidigare leveranser ingå i utvärderingsmodellen för nya upphandlingar på ett sätt som fortsätter att säkra opartiskhet och grundprinciperna i offentlig upphandling.
- › Sverige bör verka för ett system för rating av leverantörer.

7. Diskussion och slutsatser

I DEN HÄR rapporten har vi gett en bild av de utmaningar och möjligheter som finns med offentlig upphandling. Vi har beskrivit hur den kan uppfattas av inblandade aktörer, pekat på områden där det finns motsättningar mellan regelverket och vad som samhällsekonomiskt vore att föredra. Inledningsvis ställde vi oss frågorna varför upphandlade leveranser kan bli dyrare än beräknat, vara av sämre, lägre kvalitet än önskat, varför myndigheter inte upphandlar sådant som borde upphandlas men upphandlar sådant som inte borde upphandlas och, till sist, varför upphandling kan upplevas som så krånglig.

Det enkla svaret på frågorna är att det har med osäkerhet, eller mer precist, ofullständig och asymmetrisk information att göra, och hur detta hanteras i upphandlingens tre faser: förberedelse, genomförande och realisering. Osäkerhet i samband med upphandlingar är helt naturlig. Beroende av vad som ska levereras kan osäkerheten handla om exempelvis vad som faktiskt efterfrågas, om produktionsförhållanden och om leveranser. Man får nog räkna med att okända markförhållanden, väder eller andra svårförutsedda händelser påverkar både kvalitet och kostnader. Det ter sig också förståeligt att leverantörer vet mer om sin verksamhet än vad upphandlare gör, och att olika leverantörer vet olika mycket om det som upphandlas. För att minska graden av osäkerhet och för att minimera negativa konsekvenser av den osäkerhet som kvarstår bör den hanteras med målet att nå bästa värde för pengarna. På det sättet går det åtminstone delvis att undvika att det blir dyrare än beräknat och lägre kvalitet än förväntat. Men för att nå längre och för att regelverket inte ska upplevas som krångligt behöver både praktik och regelverk förbättras.

För att skapa förutsättningar för att upphandlingen ska resultera i en matchning mellan behov och leverans och ge bästa värde för pengarna är det viktigt att säkerställa kompetensnivån och att olika kompetenser inom upphandlande

myndigheter samarbetar med varandra redan från början av upphandlingen. Ordentliga förberedelser, förståelse för de ekonomiska incitamentsstrukturer som omger den specifika marknaden, avtal som tydligt reglerar hur eventuella kvalitets- och kostnadsavvikelser kommer att hanteras samt väl avvägda uppföljningsrutiner, förebygger att det blir *dyrare* och *sämlre* än förväntat. Risken för onödiga ändringar och kostnadsöverskridanden ökar när det blir fel redan från början. Kostnadsöverskridanden behöver dock inte vara av ondo. De kan vara väl motiverade om de förklaras av anpassning till ny (oförutsedd) information.

I rapporten anges målet för upphandlingen vara en matchning mellan vad som efterfrågas och vad som levereras. Med utgångspunkt i auktionsteori kan en samhällsekonomiskt effektiv upphandling beskrivas som en situation där den leverantör som har lägst produktionskostnad (för en given kvalitetsnivå och under antagande om symmetrisk och fullständig information) också är den som erhåller kontraktet och där kvalitet och kvantitet är optimerade i en avvägning mellan samhällets önskemål och behov – och kostnaden för att tillfredsställa dessa.

Om upphandlingen dessutom betraktas som ett styrmedel för att korrigera marknadsmisslyckanden och ta särskild hänsyn till exempelvis miljö, handlar samhällsekonomisk effektivitet – förenklat – om att komma till rätta med miljöproblemet till så låg kostnad som möjligt eller att nå uppsatta miljökvalitetsmål (ofta formulerade som en viss mängd utsläpp). En upphandling som leder till att den leverantör som på marginalen har lägst kostnad för att anpassa sin produktion till önskad miljöprestanda är inte nödvändigtvis den leverantör som på marginalen har den lägsta totalkostnaden för att genomföra kontraktet.

Det finns ingenting i lagstiftningen som hindrar den offentliga sektorn att göra bra affärer och samtidigt beakta vissa hänsyn. Men det kan från ett ekonomiskt perspektiv finnas hinder i form av målkonflikter, och om hänsyn tas är det viktigt att redan från början göra klart vad målet med den särskilda hänsynen är. En klar målbild underlättar anpassningen av krav, kriterier, utvärderingsmodell, avtalsvillkor och uppföljning av både leveransen i sig och målet med själva hänsynen.

Ger upphandlingsregelverket förutsättningar att nyttja konkurrensmekanismens potential till lägre priser och högre kvalitet – det vill säga bästa värde för pengarna? Svaret är nej, här missar upphandlingen målet. Detta förklaras delvis av att regelverket begränsar möjligheten att nyttja vissa strategiska verktyg, såsom hänsyn till tidigare leveranser, och delvis av att de strategiska verktyg som medges i regelverket inte nyttjas fullt ut. Två exempel på det senare är möjligheten att använda förhandlat förfarande respektive att organisera upphandlingen i flera delkontrakt eller flera upphandlingar.

Vidare förekommer att upphandlingar utformas på ett sätt

som är olämpligt från ett ekonomiskt perspektiv. Exempel på detta är dels utformningen av anbudsutvärdering, dels hanteringen av kostnadsöverskridanden. En bakomliggande förklaring är sannolikt att direktiven och de grundläggande principerna har som mål att bevaka intressen mellan medlemsstaterna genom att tillåta offentlig sektor att göra goda affärer medan en ändamålsenlig upphandlingslagstiftning bör ha som mål att bevaka medborgarnas och skattebetalarnas intressen. En annan del av förklaringen ligger i att regelverket anger sådant som saknar stöd i, eller rent av går emot, nationalekonomisk forskning alternativt inte medger sådant som har stöd i nationalekonomisk forskning – givet utgångspunkten att den offentliga upphandlingen syftar till att ge medborgare och skattebetalare bra produkter till bra priser.

Baserat på data från Upphandlingsmyndigheten ser vi att upphandlingarna över tid tenderar att bli färre och större, vilket indikerar ett fokus på administrativa samordningsvinster snarare än på att eftersträva ökat deltagande från små och medelstora företag. Tillsammans med observationen att utvärderingsgrunden lägsta pris blivit allt vanligare tyder detta på att minimering av transaktionskostnader varit en ledstjärna, i stället för ekonomisk effektivitet. Stora upphandlingar med utvärdering mot lägsta pris är kanske ett tecken på att upphandlarsidan har som mål att undvika vad man tror är komplexitet och risk för överprövning. Dessutom tycks det bli allt vanligare att upphandlingar avbryts och även det kan påverka intresset för offentlig upphandling negativt.

Vad finns att lära av näringslivets upphandlingar? En av lärdomarna är fördelarna med att använda kategoristyrning, från förberedelsefasen till realiseringen av kontraktet. I detta ligger bland annat att strategiskt viktiga upphandlingar resurssätts och behandlas på ett annat sätt än mer rutinmässiga upphandlingar. Den verksamhet som ska använda de upphandlade produkterna integreras djupare i upphandlingsprocessen och mer fokus läggs på att hålla ihop upphandlingens tre faser. Därtill kan aspekter som mer handlar om god projektledning läggas in i begreppet.

Tillit och kontroll måste vidare balanseras och regelverket kring den offentliga upphandlingen måste antingen modifieras eller tolkas så att det blir möjligt att ta hänsyn till rykte och tidigare leveranser vid valet av leverantör – inte bara som uteslutningsgrund. Här skiljer sig EU-direktiv på området från amerikansk lagstiftning som anger att tidigare leveranser ska vara en del av utvärderingen inför nya kontrakt. Företag använder självklart tidigare leveranser som utvärderingskriterium inför nya kontrakt. Forskningen visar på att detta är det kanske bästa instrumentet för att hantera icke verifierbara kvalitetsdimensioner. Trafikverkets modell, UppLev, som är i linje med detta, är ett lovande initiativ som fler borde överväga och Sverige som nation skulle kunna verka för ett europeiskt ratingsystem

som tar hänsyn till tidigare leveranser och gå före genom att införa det för upphandlingar som inte styrs av EU-direktiven.

I rapporten har vi bland annat beskrivit och analyserat en exempelupphandling, nämligen Stockholm läns landstings (nu Region Stockholm) upphandling av förbrukningshjälpmedel och förmedling av dessa från 2014 – i media kallad *strumpgate*. Vi har pekat på en del brister i upphandlingen när det gäller exempelvis valet att inkludera flera hjälpmedelsområden i en och samma upphandling, den fördelning mellan det som benämns första- och andrahandsval som angavs i upphandlingsdokumenten samt att anbudspriserna avsåg aggregat av produkter i stället för enskilda produkter (vilket kopplade loss fakturerad kostnad från anbudspris). Slutligen kan det ifrågasättas om det var klokt att upphandla hjälpmedel och beställarfunktion tillsammans, även om liknande systemupphandlingar förekommer i många andra fall.

En rimlig fråga att ställa är: Hur borde landstinget gjort i stället? Till att börja med hade det antagligen fungerat bättre med separata upphandlingar för de olika förbrukningshjälpmedlen. Det var också det som hände i de upphandlingar som följde efter att avtalet hävdes. En annan tanke är att den här typen av föremål lämpar sig väl för dynamiska inköpsystem, vilket utformningen av upphandlingarna från 2017 starkt påminner om och att de priser som bjuds också är de priser som avtalas (med tydlig hantering av eventuella kostnadsavvikelser).

Landstinget/regionen bedömer att kostnaden för förbrukningshjälpmedel inte ändrades påtagligt när en utförare fick ett helhetsansvar som även omfattade beställarfunktionen liksom att den ligger kvar på ungefär samma nivå sedan regionen återgått till en mer traditionell upphandlingsmodell. Men frågan är om detta är rätt referenspunkt. I upphandlingsdokumenten kan vi konstatera att ett anbud på 99 miljoner kronor realiserar till kostnader som är fyra gånger högre. Delvis kan detta förklaras av en förflyttning från första- till andrahandsval motsvarande 40 procentenheter av alla hjälpmedel, men till stor del måste det bero på konstruktionen med priser på aggregat som omfattade upp till flera tiotals olika produkter. Att utvärderingsmodellen saknar koppling till avtalsvillkoren anser vi vara mycket problematiskt. Anbudsprisens storlek får då inte betydelse för de ersättningar som sedan utbetalas, vilket underminerar hela poängen med ett anbudsförfarande.

I rapporten har vi även ställt oss frågan om allt som kan upphandlas också bör upphandlas. Svaret på frågan är nej och i fallet med exempelupphandlingen borde kanske inte sortimentsarbetet (beställarfunktionen) ha upphandlats. Ett skäl är att det gav sämre kontroll över vilka avrop som gjordes och därmed sämre kostnadskontroll. Ett annat och inte helt oviktigt skäl, med potentiellt långsiktiga effekter, är förlusten av beställarkompetensen hos upphandlarna. Om regionen kunnat tillämpa relationell upphandling på det sätt

som näringslivet kan göra hade det däremot antagligen varit rationellt att köpa beställarfunktionen integrerat med hjälpmedelsprodukterna. Givet att detta inte är möjligt måste den offentliga sektorn agera litet mer fyrkantigt.

Det är inte ovanligt att upphandlande myndigheter samordnar sina upphandlingar i syfte att föra samman upphandlingsresurser och marknadsmakt till köparsidan. Samordnade upphandlingar kan leda till samordningsvinster och prispress, men de kan också leda till att upphandlingen missar målet – det vill säga matchningen mellan behov och leverans till bästa värde för pengarna. Detta förklaras delvis av att de samordnade upphandlingarna, som ofta är ramavtal, tenderar att bli stora och inte ger förutsättningar för små och medelstora företag att delta. Därmed nyttjas inte konkurrensseffektens fulla potential. En annan del av förklaringen är att när ett antal olika myndigheter ska samsas om samma upphandlingsdokument blir matchningen mellan (olika) behov och (samma) leverans svår att nå. Ett tredje skäl är att stora ramavtal kan medföra stor osäkerhet om faktiska volymer, vilket minskar förutsättningarna att få de bästa priserna.

Den 17 november 2021 beslutade riksdagen om förenklat upphandlingsregelverk för offentliga upphandlingar under EU:s tröskelvärden och upphandlingar av sociala tjänster och andra särskilda tjänster och så kallade B-tjänster. De nya reglerna träder i kraft den 1 februari 2022. Syftet med de nya reglerna är ökad flexibilitet för att ge upphandlande organisationer bättre förutsättningar för strategisk upphandling och göra det enklare för potentiella leverantörer att lämna konkurrenskraftiga anbud.

Regelverket inkluderar en ny särskild bestämmelse om dialog mellan en upphandlande myndighet eller enhet och anbudsgivare i en pågående upphandling, möjlighet till direktupphandling i samband med överprövning i domstol, höjd direktupphandlingsgräns och möjlighet att reservera upphandlingar för vissa organisationer för sociala tjänster och andra särskilda tjänster (till exempel hotell- och restaurangtjänster, tjänster i samband med religionsutövande och undersöknings- och säkerhetstjänster). Möjligheten att reservera upphandlingar för vissa organisationer avser till exempel idéburna aktörer. Regelverket innebär även slopad efterannonsering för upphandlingar under vissa belopp. Det nya regelverket är i linje med några av de svagheter eller problem som diskuterats i den här rapporten. Men den kanske viktigaste svagheten i de nuvarande reglerna, svårigheten att ta hänsyn till kvalitet i tidigare leveranser, oavsett om den är bra eller dålig, adresseras inte genom förslagen. Det framstår inte heller som särskilt troligt att nya regler för särskilda upphandlingssituationer kommer att göra att regelverket upplevs som mindre krångligt – oavsett om förslagen i princip kan vara gynnsamma i förhållande till de specifika problem de är tänkta att motverka.

- ACCONCIA, A., CORSETTI, G. OCH SIMONELLI, S. (2014). Mafia and public spending: Evidence on the fiscal multiplier from a quasi-experiment. *American Economic Review* 104(7), 2185–2209.
- AKERLOF, G. A. (1970). The market for »lemons«: Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics* 84(3), 488–500.
- ALBANO, G. L., CESI, B. OCH IOZZI, A. (2017). Public procurement with unverifiable quality: The case for discriminatory competitive procedures. *Journal of Public Economics* 145, 14–26.
- ALMEGA (2021). Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling. Rapport, mars 2021.
- ALONSO, J. M., CLIFTON, J. OCH DÍAZ-FUENTES, D. (2017). The impact of government outsourcing on public spending: Evidence from European Union countries. *Journal of Policy Modeling* 39(2), 333–348.
- ANDERSSON, F. (2020). Konkurrens och offentlig upphandling. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2020:2.
- ANDERSSON, F., JORDAHL, H. OCH JOSEPHSON, J. (2019). Outsourcing public services: Contractibility, cost, and quality. *CESifo Economic Studies* 65(4), 349–372.
- ANDERSSON, A. OCH LUNANDER, A. (2004). Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling. En inventering och analys av utvärderingsmodeller inom offentlig upphandling. Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2004:1.
- ANDREWS, N. L. R. (1998). Environmental regulation and business »self-regulation«. *Policy Sciences* 31(3), 177–197.
- ANXO, D., ERICSON, T. OCH KARLSSON, M. (2017). Metoder för att utvärdera sysselsättningskrav vid

- offentlig upphandling – en översikt. Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport 2017:2.
- ARKES, H. R. OCH BLUMER, C. (1985). The psychology of sunk cost. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 35(1), 124–140.
- ARROWSMITH, S. (2006). The past and future evolution of EC procurement law: From framework to common code? *Public Contracts Law Journal* 35(3), 337–384.
- ASKER, J. OCH CANTILLON, E. (2008). Properties of scoring auctions. *RAND Journal of Economics* 39(1), 69–85.
- ASKER, J. OCH CANTILLON, E. (2010). Procurement when price and quality matter. *RAND Journal of Economics* 41(1), 1–34.
- BAJARI, P., HOUGHTON, S. OCH TADELIS, S. (2014). Bidding for incomplete contracts: An empirical analysis of adaptation costs. *American Economic Review* 104(4), 1288–1319.
- BAJARI, P., MCMILLAN, R. OCH TADELIS, T. (2009). Auctions versus negotiations in procurement: An empirical analysis. *Journal of Law, Economics, and Organization* 25(2), 372–399.
- BAJARI, P. OCH TADELIS, S. (2001). Incentives versus transaction costs: A theory of procurement contracts. *Rand Journal of Economics* 32(3), 387–407.
- BALDWIN, R., FORSLID, R. OCH ITO, T. (2015). Unveiling the evolving sources of value added in exports. Working paper. Joint Research Program Series 161. Institute of Developing Economies – Japan External Trade Organization.
- BANDIERA, O. (2007). Contract duration and investment incentives: Evidence from land tenancy agreements. *Journal of the European Economic Association* 5(5), 953–986.
- BANDIERA, O., PRAT, A. OCH VALLETTI, T. (2009). Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment. *American Economic Review* 99(4), 1278–1308.
- BANERJEE, A. V. OCH DUFLO, E. (2000). Reputation effects and the limits of contracting: A study of the Indian software industry. *The Quarterly Journal of Economics* 115(3), 989–1017.
- BANVERKET (1999). Samhällsekonomisk bedömning av tunnel genom Hallandsås.
- BECKER, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy* 76(2), 169–217.
- BENNEAR, L. S. OCH STAVINS, R. N. (2007). Second-best theory and the use of multiple policy instruments. *Environmental and Resource Economics* 37, 111–129.

- BERGMAN, M. A. (2013). *Upphandling och kundval av välfärdstjänster – en teoribakgrund*. Rapport för Uppdrag Velfärd. Stockholm: Fores.
- BERGMAN, M. A. (2021). *Nationalekonomiska aspekter vid upphandling av kvalitet*. Rapport 2021:2. Upphandlingsmyndigheten.
- BERGMAN, M., INDÉN, T., LUNDBERG, S. OCH MADELL, T. (2011). *Offentlig upphandling – På rätt sätt och till rätt pris*. Lund: Studentlitteratur.
- BERGMAN, M. A. OCH JORDAHL, H. (2014). *Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen*, 2014:1. Stockholm: Finansdepartementet.
- BERGMAN, M. A. OCH LUNDBERG, S. (2009). Att utvärdera anbud – utvärderingsmodeller i teori och praktik. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2009:10.
- BERGMAN, M. A. OCH LUNDBERG, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement: An empirical analysis. *Journal of Purchasing and Supply Management* 19(2), 73–83.
- BERGMAN, M. A. OCH LUNDBERG, S. (2017). Tendering design when price and quality is uncertain. *International Journal of Public Sector Management* 30(4), 310–327.
- BERGMAN, M. A. OCH STAKE, J. Y. (2015). Bid distribution and transaction costs. I Stake, J. Y. *Essays on quality evaluation and bidding behavior in public procurement auctions*. Avhandling. Örebro universitet och Södertörns högskola.
- BERGMAN, M. A., STAKE, J. Y. OCH SUNDELIN SVENDSEN, H. C. (2010). Samordnade ramavtal – en empirisk undersökning. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2010:5.
- BERNARD, A. B. OCH FORT, T. C. (2015). Factoryless goods producing firms. *American Economic Review* 105(5), 518–523.
- BERNHARDT, A., BATT, R., HOUSEMAN, S. N. OCH APPELBAUM, E. (2016). Domestic outsourcing in the United States: A research agenda to assess trends and effects on job quality. Upjohn Institute working paper 16-253.
- BINMORE, K. OCH KLEMPERER, P. (2002). The biggest auction ever: The sale of British 3G licenses. *Economic Journal* 112(478), 74–96.
- BOARD, S. (2011). Relational contracts and the value of loyalty. *American Economic Review* 101(7), 3349–3367.
- BOUCKAERT, J. OCH VAN MOER, G. (2021). Joint bidding and horizontal subcontracting, *International Journal of Industrial Organization* 76, 1–19. 102727.
- BOUWER, M., JONK, M., BERMAN, T., BERSANI, R., LUSSER, H., NISSINEN, A., PARIKKA, K.,

- SZUPPINGER, P. OCH VIGANÒ, C. (2006). *Green Public Procurement in Europe 2006 – Conclusions and Recommendations*. AJ Haarlem, The Netherlands: Virage Milieu & Management.
- BULOW, J. OCH KLEMPERER, P. (1996). Auctions versus negotiations, *American Economic Review* 86(1), 180–194.
- BUTLER, J. V., CARBONE, E., CONZO, P. OCH SPAGNOLO, G. (2020). Past performance and entry in procurement: An experimental investigation. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 173, 179–195.
- CALZOLARI, G. OCH SPAGNOLO, G. (2009). Relational contracts and competitive screening. CEPR Discussion paper 7434.
- CAMPOS, N., ENGEL, E., FISCHER, R. D. OCH GALETOVIC, A. (2021). The ways of corruption in infrastructure: Lessons from the Odebrecht case. *Journal of Economic Perspectives* 35(2), 171–190.
- CARLTON, D. W. OCH PERLOFF, J. M. (2005). *Modern Industrial Organization*. 4:e upplagan. London: Pearson.
- CHATURVEDI, A., BEIL, D. R. OCH MARTÍNEZ-DE-ALBÉNIZ, V. (2014). Split-award auctions for supplier retention. *Management Science* 60(7), 1719–1737.
- CHE, Y.-K. (1993). Design competition through multidimensional auctions. *RAND Journal of Economics* 24(4), 668–680.
- CHENG, W., APPOLLONI, A., D’AMATO, A. OCH ZHU, Q. (2018). Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review. *Journal of Cleaner Production* 176, 770–784.
- CHERNOMAZ, K. OCH LEVIN, J. (2012). Efficiency and synergy in a multi-unit auction with and without package bidding: An experimental study. *Games and Economic Behavior* 76(2), 611–635.
- CHRIST, M. H., SEDATOLE, K. L. OCH TOWRY, K. L. (2012). Sticks and carrots: The effect of contract frame on effort in incomplete contracts. *The Accounting Review* 87(6), 1913–1938.
- CRAMTON, P., SHOHAM, Y. OCH STEINBERG, R. (2006). *Combinatorial Auctions*. Boston: MIT Press.
- DECAROLIS, F., GIUFFRIDA, L. M., IOSSA, E., MOLLISI, V. OCH SPAGNOLO, G. (2020). Bureaucratic competence and procurement outcomes, *Journal of Law, Economics, and Organization* 36(3), 537–597.
- DECAROLIS, F., SPAGNOLO, G. OCH PACINI, R. (2016). Past performance and procurement outcomes. NBER Working Paper 22814.
- DELLAROCAS, C., DINI, F. OCH SPAGNOLO, G. (2006). Designing reputation mechanisms. Kapitel 18 i Dimitri,

- N., Piga G. och Spagnolo, G. (red.) *Handbook of Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DE SILVA, D. G., DUNNE, T., KANKANAMGE, A. OCH KOSMOPOULOU, G. (2008). The impact of public information on bidding in highway procurement auctions. *European Economic Review* 52(1), 150–181.
- DE SILVA, D. G., DUNNE, T., KOSMOPOULOU, G. OCH LAMARCHE, C. (2012). Disadvantaged business enterprise goals in government procurement contracting: An analysis of bidding behavior and costs. *International Journal of Industrial Organization* 30(4), 377–388.
- DE SILVA, D. G., DUNNE, T., KOSMOPOULOU, G. OCH LAMARCHE, C. (2017). Contract modification and bidding in highway procurement auctions. Mimeo.
- DE SILVA, D. G., KOSMOPOULOU, G. OCH LAMARCHE, C. (2009). The effect of information on the bidding and survival of entrants in procurement auctions. *Journal of Public Economics* 93(1–2), 56–72.
- DINI, F. OCH SPAGNOLO, G. (2005). Feedback mechanisms and electronic markets: Economic issues and proposals for public procurement. Kapitel 12 i Thai, K. V., Araujo, A., Carter, R. Y., Callender, G. och Telgen, J. (red.) *Challenges in Public Procurement: An International Perspective*. Boca Raton, FL: PrAcademic Press.
- ENBERG, N., HULTKRANTZ, L. OCH NILSSON, J.-E. (2004). Arlandabanan: En uppföljning av samhällsekonomiska aspekter på en okonventionell projektfinansiering några år efter trafikstart. VTI notat 46. Statens väg- och transportforskningsinstitut.
- EUROPEAN COMMISSION (2008). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Action plan for a better environment. European Commission, COM(2008) 400 Final.
- EUROPEISKA KOMMISSIONEN (2011). Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling, KOM(2011) 896.
- EUROPEAN POLITICAL STRATEGY CENTRE (2019). EU Industrial Policy after Siemens-Alstom.
- FLYVBJERG, B., BRUZELIUS, N. OCH ROTHENGATTER, W. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FREDERICKSON, J. R. OCH WALLER, W. (2005). Carrot or stick? Contract frame and use of decision-influencing information in a principal-agent setting. *Journal of Accounting Research* 43(5), 709–733.
- GAINS, F. (2004). The local bureaucrat: A block to reform or a key to unlocking change? Kapitel i Stoker, G. och

- Wilson, D. (red.) *British Local Government into the 21st Century*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- GANUZA, J.-J. (2007). Competition and cost overruns in procurement. *The Journal of Industrial Economics* 55, 633–660.
- GELDERMAN, C. J., SEMEIJN, J. OCH BOUMA, F. (2015). Implementing sustainability in public procurement: The limited role of procurement managers and party-political executives. *Journal of Public Procurement* 15(1), 66–92.
- GRAFSTRÖM, M., QVIST, M. OCH SUNDSTRÖM, G. (2021). Megaprojektet Nya Karolinska Solna. Kapitel 1 i Grafström, M., Qvist, M. och Sundström, G. (red.) *Megaprojektet Nya Karolinska Solna: Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform*. Makadam förlag och Stockholms universitet.
- GROSSMAN, S. J. OCH HART, O. (1986). The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy* 94(4), 691–719.
- HALONEN, K.-M. (2021). Is public procurement fit for reaching sustainability goals? A law and economics approach to green public procurement. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 28(4), 535–555.
- HANLEY, N., SHOGREN, J. F. OCH WHITE, B. (2007). *Environmental Economics – In Theory and Practice*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- HANNAN, R. L., HOFFMAN, V. B. OCH MOSER, D. V. (2005). Bonus versus penalty: Does contract frame affect employee effort? S. 151–169 i Rapoport, A. och Zwick, R. (red.) *Experimental Business Research – Economic and Managerial Perspectives*. Volume II. Boston, MA: Springer.
- HART, O. OCH MOORE, J. (1990). Property rights and the nature of the firm. *Journal of Political Economy* 98(6), 1119–1158.
- HART, S. L. (1995). A natural-resource-based view of the firm. *Academy of Management Review* 20, 986–1014.
- HELPER, S. OCH HENDERSON, R. (2014). Management practices, relational contracts, and the decline of General Motors. *Journal of Economic Perspectives* 28(1), 49–72.
- HENDRICKS, K. OCH PORTER, R. H. (1988). An empirical study of an auction with asymmetric information. *American Economic Review* 78(5), 865–883.
- HERWEG, F. OCH SCHMIDT, K. M. (2017). Auctions versus negotiations: The effects of inefficient renegotiation. *RAND Journal of Economics* 48(3), 647–672.

- HERWEG, F. OCH SCHWARZ, M. A. (2018). Optimal cost overruns: Procurement auctions with renegotiations. *International Economic Review* 59(4), 1995–2021.
- HOLMSTRÖM, B. (1979). Moral hazard and observability. *The Bell Journal of Economics* 10(1), 74–91.
- HOLMSTROM, B. OCH MILGROM, P. (1991). Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics, and Organization* 7(Special issue), 24–52.
- HONG, H. OCH SHUM, M. (2002). Increasing competition and the winner's curse: Evidence from procurement. *Review of Economic Studies* 69(4), 871–898.
- HUI, X., SAEEDI, M., SPAGNOLO, G. OCH TADELIS, S. (2018). Certification, reputation and entry: An empirical analysis. NBER Working Paper 24916.
- HYYTINEN, A., LUNDBERG, S. OCH TOIVANEN, O. (2018). Design of public procurement auctions: Evidence from cleaning contracts. *RAND Journal of Economics* 49(2), 398–426.
- INDÉN, T. OCH LUNDBERG, J. (2018). Offentlig upphandling, kvalificering och ekonomisk ställning. Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport 2018:3.
- INDÉN, T., LINDSTRÖM, H. OCH LUNDBERG, S. (2014). Överprövningar av offentliga upphandlingar: En intervjustudie om skillnader mellan LOU och LUF. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2014:8.
- JEHIEL, P. OCH LAMY, L. (2020). On the benefits of set-asides. *Journal of the European Economic Association* 18(4), 1655–1696.
- KAGEL, J. H. OCH LEVIN, D. (1999). Common value auctions with insider information. *Econometrica* 67(5), 1219–1238.
- KAGEL, J. H. OCH LEVIN, D. (2015). Auctions. A survey of experimental research. I Kagel, J. H. och Roth, A. (red.) *The Handbook of Experimental Economics*. Vol. 2. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- KAHNEMAN, D. OCH TVERSKY, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica* 47(2), 263–291.
- KELMAN, S. (1990). *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*. Washington, DC: The AEI Press.
- KELMAN, S. (2002). Remaking federal procurement. *Public Contract Law Journal* 31(4), 581–622.
- KIM, J. (2008). The value of an informed bidder in common value auctions. *Journal of Economic Theory* 143(1), 585–595.
- KLEMPERER, P. (1998). Auctions with almost common values: The »Wallet Game« and its applications. *European Economic Review* 42(3–5), 757–769.

- KLEMPERER, P. (1999). Auction theory: A guide to the literature. *Journal of Economic Surveys* 13(3), 227–286.
- KLEMPERER, P. (2004). *Auctions: Theory and Practice*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- KONING, P. OCH VAN DE MEERENDONK, A. (2014). The impact of scoring weights on price and quality outcomes: An application to the procurement of Welfare-to-Work contracts. *European Economic Review* 71, 1–14.
- KONJUNKTURINSTITUTET (2020). *Miljö, ekonomi och politik 2020*. Upphandling med klimathänsyn.
- KONKURRENSVERKET (2015). Inom ramen för ramavtal – lärdomar från fyra tillsynsärenden. Information från Konkurrensverket.
- KPMG (2021). Granskning av upphandling, genomförande och uppföljning av Lundabron. Revisionsrapport. Umeå kommun. KPMG AB, 2021-09-21.
- KRASNOKUTSKAYA, E. OCH SEIM, K. (2011). Bid preference programs and participation in highway procurement auctions. *American Economic Review* 101(6), 2653–2686.
- LAFFONT, J.-J. OCH MARTIMORT, D. (2002). *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- LAFFONT J.-J., OCH TIROLE, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- LARSSON, T. OCH SUNDSTRÖM, G. (2021). Politikerna: Konflikt eller samarbete? Kapitel 10 i Grafström, M., Qvist, M. och Sundström, G. (red.) *Megaprojektet Nya Karolinska Solna. Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform*. Makadam förlag och Stockholms universitet.
- LEVIN, J. OCH TADELIS, S. (2010). Contracting for government services: Theory and evidence from U.S. cities. *Journal of Industrial Economics* 58(3), 507–541.
- LEWIS, G. OCH BAJARI, P. (2011). Procurement contracting with time incentives: Theory and evidence. *The Quarterly Journal of Economics* 126(3), 1173–1211.
- LI, T. OCH ZHENG, X. (2009). Entry and competition effects in first-price auctions: Theory and evidence from procurement auctions. *Review of Economic Studies* 76(4), 1397–1429.
- LIMI, A. (2013). Testing low-balling strategy in rural road procurement. *Review of Industrial Organization* 43(3), 243–261.
- LINDSTRÖM, H., LUNDBERG, S. OCH MARKLUND, P.-O. (2020). How Green Public Procurement can drive conversion of farmland: An empirical analysis of an organic food policy. *Ecological Economics* 172, 106622.

- LUFT, J. (1994). Bonus and penalty incentives contract choice by employees. *Journal of Accounting and Economics* 18(2), 181–206.
- LUNANDER, A. (2009). En logisk fälla. Relativ poängsättning av pris vid anbudsutvärdering i offentlig upphandling. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2009:12.
- LUNANDER, A. OCH LUNDBERG, S. (2012). Combinatorial auctions in public procurement: Experiences from Sweden. *Journal of Public Procurement* 12(1), 81–108.
- LUNANDER, A. OCH LUNDBERG, S. (2013). Bids and costs in combinatorial and noncombinatorial procurement auctions: Evidence from procurement of public cleaning contracts. *Contemporary Economic Policy* 31(4), 733–745.
- LUNDBERG, J. OCH LUNDBERG, S. (2020). *Att utvärdera mot pris och kvalitet – Om utvärderingsmodeller, delaktighet & tillgänglighet*. En rapport skriven på uppdrag av Myndigheten för delaktighet. Umeå Economic Studies 976.
- LUNDBERG, S. OCH MARKLUND, P.-O. (2011). The pivotal nature of award methods in green public procurement. *Environmental Economics* 2(3), 64–73.
- LUNDBERG, S. OCH MARKLUND, P.-O. (2013a). *Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner, 2013:10*. Stockholm: Finansdepartementet.
- LUNDBERG, S. OCH MARKLUND, P.-O. (2013b). Green public procurement as a policy instrument: Cost effectiveness. *Environmental Economics* 4(4), 75–83.
- LUNDBERG, S. OCH MARKLUND, P.-O. (2015). Offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel. SNS Analys nr 30.
- LUNDBERG, S. OCH MARKLUND, P.-O. (2018). Green public procurement and multiple environmental objectives. *Economia e Politica Industriale* 45(1), 37–53.
- LUNDBERG, S., MARKLUND, P.-O. OCH STRÖMBÄCK, E. (2016). Is environmental policy by public procurement effective? *Public Finance Review* 44(4), 478–499.
- LUNDBERG, S., MARKLUND, P.-O., STRÖMBÄCK, E. OCH SUNDSTRÖM, D. (2015). Using public procurement to implement environmental policy: An empirical analysis. *Environmental Economics and Policy Studies* 17(4), 487–520.
- MARION, J. (2015). Sourcing from the enemy: Horizontal subcontracting in highway procurement. *Journal of Industrial Economics* 63(1), 100–128.
- MARION, J. (2007). Are bid preferences benign? The effect of small business subsidies in highway procurement auctions. *Journal of Public Economics* 91(7–8), 1591–1624.

- MARKOWITZ, H. (1952). Portfolio selection. *Journal of Finance* 7(1), 77–91.
- MARRON, D. B. (1997). Buying green: Government procurement as an instrument of environmental policy. *Public Finance Review* 25(3), 285–305.
- MCAFEE, R. P. OCH MCMILLAN, J. (1989). Auctions and bidding. *Journal of Economic Literature* 25(2), 699–738.
- MILGROM, P. (2004). *Putting Auction Theory to Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MILGROM, P. OCH ROBERTS, J. (1992). *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- MOLANDER, P. (2009). *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2009:2. Stockholm: Finansdepartementet.
- MORETTI, L. OCH VALBONESI, P. (2015). Firms' qualifications and subcontracting in public procurement: An empirical investigation. *Journal of Law, Economics and Organization* 31(3), 568–598.
- MYERSON, R.B. (1981). Optimal auction design. *Mathematics of Operations Research* 6(1), 58–73.
- NILSSON, J.-E. (2008). Upphandling, avtalsutformning och innovationer. Forskningsrapport, Konkurrensverket.
- NILSSON, J.-E. OCH PYDDOKE, R. (2007). Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur: en forskningsöversikt. VTI rapport 601. Statens väg- och transportforskningsinstitut.
- NILSSON, J.-E., NYSTRÖM, J. OCH SALOMONSSON, J. (2019). Kostnadsöverskridande i Trafikverkets entreprenadkontrakt. VTI rapport 1011. Statens väg- och transportforskningsinstitut.
- NYSTRÖM, J. OCH MANDELL, S. (2019). Skew to win, not to profit: Unbalanced bidding among informed bidders. *Journal of Public Procurement* 19(1), 46–54.
- O'BRIEN, J. (2019). *Category Management in Purchasing*. 3:e upplagan. London: Kogan Page.
- OECD (2011). Public Procurement. Framework Agreements. Brief 19. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA).
- OECD (2016). Roadmap: How to elaborate a Procurement Capacity Strategy. MENA-OECD Network on Public Procurement.
- OECD (2021). *Government at a Glance 2021*. Paris: OECD.
- PEGNATO, J. (2020). Federal procurement reform: A mixed record at best. *Journal of Contract and Management* 15, 35–48.
- PERRY, M. K. OCH SÁKOVICS, J. (2003). Auctions for split-award contracts. *Journal of Industrial Economics* 51(2), 215–242.

- PETERSSON, T. (2020). *Den svenska industrins segertåg 1945–1965*. Stockholm: Dialogos.
- PORTER, M. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: The Free Press.
- POUTVAARA, P. OCH JORDAHL, H. (2020). Public sector outsourcing. Article 65, IZA World of Labor.
- PRAHALAD, C. K. OCH HAMEL, G. (1997). The core competence of the corporation. S. 969–987 i Hahn, B. och Taylor, D. (red.) *Strategische Unternehmensplanung/Strategische Unternehmensführung*. Heidelberg: Physica.
- PWC (2014). SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU. Rapport till Europeiska kommissionen.
- REGERINGENS PROPOSITION (2017). Regeringens handlingsplan: En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Prop. 2016/17:104.
- REGERINGENS PROPOSITION (2019). En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan. Prop. 2019/20:65.
- REGERINGENS SKRIVELSE (2005). Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010. Skr. 2005/06:88.
- RIKSREVISIONEN (2016). *Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan*. RiR 2016:3.
- RIKSREVISIONEN (2021). *Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar*. RiR 2021:22.
- RIORDAN, M. H. OCH WILLIAMSON, O. E. (1985). Asset specificity and economic organization. *International Journal of Industrial Organization* 3(4), 365–378.
- ROSÉN ANDERSSON, H., MÜHLENBOCK, E.-M., HALLBERG, O., NORLÉN, H., NÄSLUND, J., PIPER, C. OCH WILLQUIST, H. (2021), *Lagen om offentlig upphandling – En kommentar*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- SIGMA (2016). Division of contracts into lots. Public Procurement Brief 36. OECD.
- SKR (2020). Köp av verksamhet 2019.
- SOU 2011:73. *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*. Delbetänkande från Upphandlingsutredningen. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2014:51. *Nya regler om upphandling*. Delbetänkande av Genomförandutredningen. Stockholm: Socialdepartementet.
- SPAGNOLO, G. (2009). Open issues in public procurement. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2009:7.
- SPAGNOLO, G. (2020). *Cost Overrun and Procurement Competence in Sweden*. Stockholm: SNS Förlag.

- STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING (2016). Utredning om avtal avseende förbrukningshjälpmedel, dnr LS 2016-1365.
- STRÖMBÄCK, E. (2015). Contract size and small firm competition in public procurement. Kapitel i avhandling. *Policy by Public Procurement: Opportunities and Pitfalls*. Umeå Economic Studies nr 914.
- TADELIS, S. (2016). Reputation and feedback systems in online platform markets. *Annual Review of Economics* 8, 321–340.
- TESTA, F., IRALDO, F., FREY, M. OCH DADDI, T. (2012). What factors influence the uptake of GPP (Green Public Procurement) practices? New evidence from an Italian survey. *Ecological Economics* 82, 88–96.
- TUKIAINEN, J. OCH HALONEN, K.-M. (2020). Competition and litigation in Swedish public procurement. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2020:1.
- UK GOVERNMENT (2013). <https://www.gov.uk/government/publications/public-private-partnerships>.
- UNEP (2017). *Global Review of Sustainable Public Procurement 2017*. United Nations Environmental Programme.
- UPPHANDLINGSMYNDIGHETEN OCH KONKURRENSVERKET (2016). *Statistik om offentlig upphandling 2016*. Upphandlingsmyndighetens rapport 2016:2 och Konkurrensverkets rapport 2016:10.
- UPPHANDLINGSMYNDIGHETEN OCH KONKURRENSVERKET (2020). *Statistik om offentlig upphandling 2020*. Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4 och Konkurrensverkets rapport 2020:5.
- WILLIAMSON, O. E. (1976). Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV. *The Bell Journal of Economics* 7(1), 73–104.
- WILLIAMSON, O. E. (1979). Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics* 22(2), 233–261.
- WILLIAMSON, O. E. (1985). Assessing contract. *Journal of Law, Economics, and Organization* 1(1), 177–208.
- WILSON, R. (1969). Competitive bidding with disparate information. *Management Science* 15(7), 446–448.
- WILSON, R. (1977). A bidding model of perfect competition. *Review of Economic Studies* 44(3), 511–518.
- WOOTEN, J. O., DONOHUE, J. M., FRY, T. D. OCH WHITCOMB, K. M. (2020). To thine own self be true: Asymmetric information in procurement auctions. *Production and Operations Management* 29(7), 1679–1701.
- WORLD BANK GROUP (2017). Technical Report: Policies that Promote SME Participation in Public Procurement.

YNGFALK, C. OCH FURUSTEN, S. (2021). Idén om offentlig-privat samverkan. Kapitel 9 i Grafström, M., Qvist, M. och Sundström, G. (red.) *Megaprojektet Nya Karolinska Solna. Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform*. Makadam förlag och Stockholms universitet.

LAGSTIFTNING SOM STYR OFFENTLIG UPPHANDLING:

LAG (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

LAG (2016:1146) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)

LAG (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK)

LAG (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFs)

LAG (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)

LAG (2010:536) om valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen

LAG (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering

SE ÄVEN: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/lagar-och-forordningar>

A1. Datakällor, diagram och statistik

I rapporten används i huvudsak följande datakällor: Upphandlingsmyndighetens årliga statistik, Svenskt Näringslivs årliga enkät till regioner och kommuner om det lokala företagsklimatet, Kolada och en enkät till upphandlare i Konjunkturrådets regi i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). I det här avsnittet presenteras källorna, en kortare sammanfattning av offentlig upphandling i Sverige i siffror samt data från Svenskt Näringslivs enkät baserade på de frågor som kan anses ha koppling till offentlig upphandling.

A1.1 Upphandlingsmyndighetens årliga statistik

Sammanställningar av Upphandlingsmyndighetens årliga statistik finns tillgängliga i rapportform på myndighetens hemsida (upphandlingsmyndigheten.se) och den baseras på annonserade upphandlingar i Mercell Opic. Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket publicerar gemensamt den rapportserie i vilken statistiken presenteras. Den senast publicerade rapporten är från 2020 och innehåller statistik baserad på uppgifter för 2019 och 2018.

A1.2 Enkätdata från Svenskt Näringsliv

Svenskt Näringsliv genomför årligen en enkät till 60 000 företag i Sveriges 290 kommuner. Enkäten har genomförts sedan 2002 med undantag för 2014. Företagen ombeds svara på en rad frågor med koppling till det lokala företagsklimatet. Data från enkäten finns tillgängliga på en publik webbsida (<https://www.foretagsklimat.se/>). I undersökningen ställs bland annat frågor om kommunens upphandling och kan till exempel handla om huruvida företagen anser att det bedrivs verksamheter i kommunal regi (kommunens eget eller via kommunala bolag) som man skulle vilja utföra i det egna företaget, om man anser att kommunen bedriver verksamhet

som tränger undan privat näringsverksamhet, om förändrad kommunal upphandling borde prioriteras för ett bättre företagsklimat och vad respondenten anser om kommunens upphandling.

Enkäten har med en fråga om hur företagen tycker att kommunens upphandling fungerar. Den frågan finns tillgänglig från 2006 och framåt. Från 2017 finns det även en fråga om huruvida företagen tycker att förbättrad upphandling är ett viktigt område att prioritera för att få ett gynnsammare företagsklimat. Respondenterna har också haft möjlighet att lämna frisvar. Av särskilt intresse för den här studien är frisvaren till frågorna om hur upphandlingen fungerar. Alternativen som respondenterna kan välja mellan är om upphandlingen fungerar dåligt, inte helt godtagbart, godtagbart, bra, mycket bra eller utmärkt. I den här rapporten kategoriserar vi alternativen fungerar dåligt och inte helt godtagbart som negativa svar medan bra, mycket bra och utmärkt kategoriseras som positiva svar. De analyser som görs utifrån frisvaren baseras på ett stratifierat urval av kommuner med avseende på kommunstorlek och av resursmässiga skäl har urvalet begränsats till 20 kommuner. Frisvaren har kategoriserats enligt:

- › *Negativa frisvar*: 0 = Svårt för lokala/små företag, 1 = Obalans pris/kvalitet, 2 = Bristande kompetens, 3 = Avviker från avtal, 4 = Bristande underlag, 5 = Bristande kommunikation, 6 = Brister i avtalsuppföljning, 7 = Korruption, 8 = Fel prioriteringar, 9 = Bristande lagefterlevnad, 10 = Krångliga processer, 11 = Övrigt
- › *Positiva frisvar*: 0 = Beaktar lokala/små företag, 1 = Balans pris/kvalitet, 2 = Bra kompetens, 3 = Följer avtal, 4 = Bra underlag, 5 = Bra kommunikation, 6 = Avtalsuppföljning sker, 7 = Ej korruption, 8 = Bra prioriteringar, 9 = Lagefterlevnad, 10 = Bra process, 11 = Kommunen köper av mig, 12 = Övrigt

I de fall frisvaren spänner över fler än en kategori har svaren klassificerats i enlighet med detta, det vill säga kodats till att tillhöra mer än en kategori. Det gör att antalet frisvar överstiger antalet respondenter i urvalet. Det totala antalet negativa frisvar är 515 varav 66 frisvar klassificeras i två kategorier och fyra svar klassificeras i tre kategorier. Det totala antalet positiva frisvar är 166 varav 11 klassificeras i två kategorier.

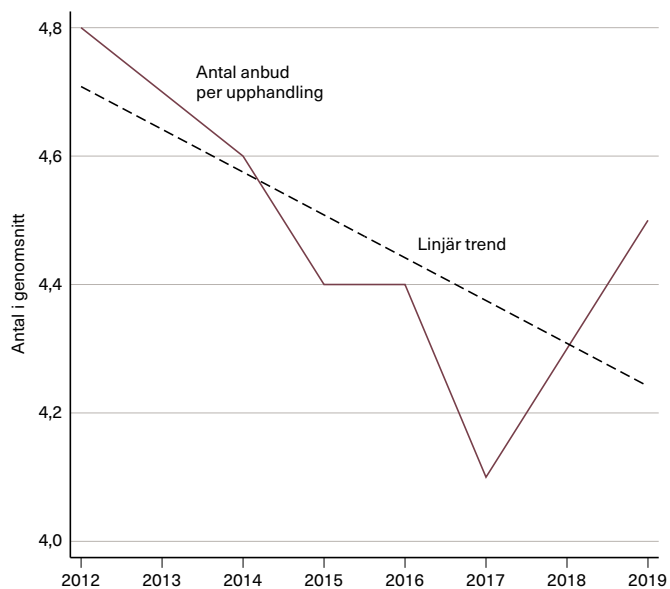
A1.3 Kolada

Kolada (<https://www.kolada.se/>) publiceras av Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA. Detta är en ideell förening där Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och svenska staten är medlemmar. Kolada innehåller information om kommuners och regioners verksamheter från 1998 och framåt.

AI.4 Enkät i samarbete med SKR

En enkät till upphandlare i samarbete med SKR utgör också underlag till studien. Initialt var tanken att skicka enkäten till Sveriges 21 regioner och 290 kommuner. Detta visade sig inte vara möjligt. På grund av det merarbete som pandemin inneburit har SKR och dess medlemmar beslutat om enkätstopp för 2020 och 2021. Via ett upphandlingsnätverk hos SKR har enkäten ändå kunnat genomföras med ett mindre urval av respondenter på frivillig basis. Enkäten skickades till ett nätverk bestående av 33 medlemmar och det första enkäten skickades den 3 maj. Efter två påminnelser var svarsfrekvensen 54,5 procent.

Diagram A1. Antal anbud per upphandling, 2012–2019.



Källa: Upphandlingsmyndigheten och Konkurrentverket (2020).

Diagram A2. Frekvenser, negativa frisvar från Svenskt Näringslivs enkät, 2020: Du nämnde tidigare att kommunens upphandling fungerar dåligt. Här får du gärna utveckla varför du uppfattar det så. Du nämnde tidigare att kommunens upphandling fungerar inte helt godtagbart. Här får du gärna utveckla varför du uppfattar det så.

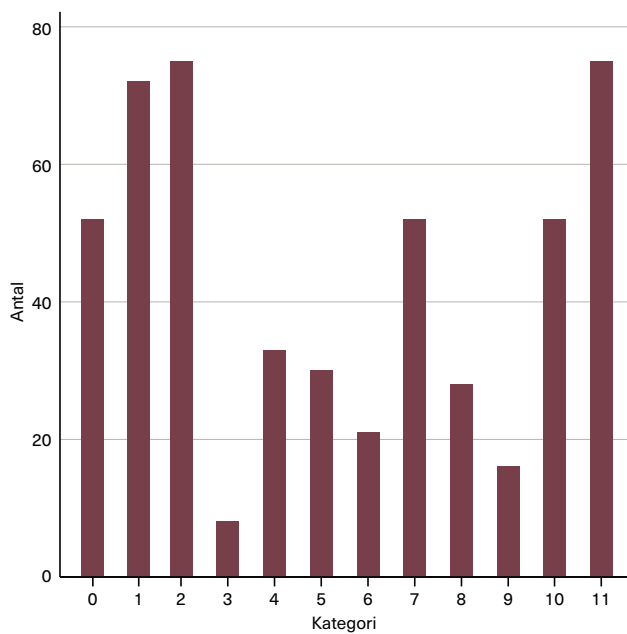


Diagram A3. Frekvenser, negativa frisvar från Svenskt Näringslivs enkät, 2020, uppdelade i svar på varför kommunens upphandling fungerar dåligt respektive inte helt godtagbart.

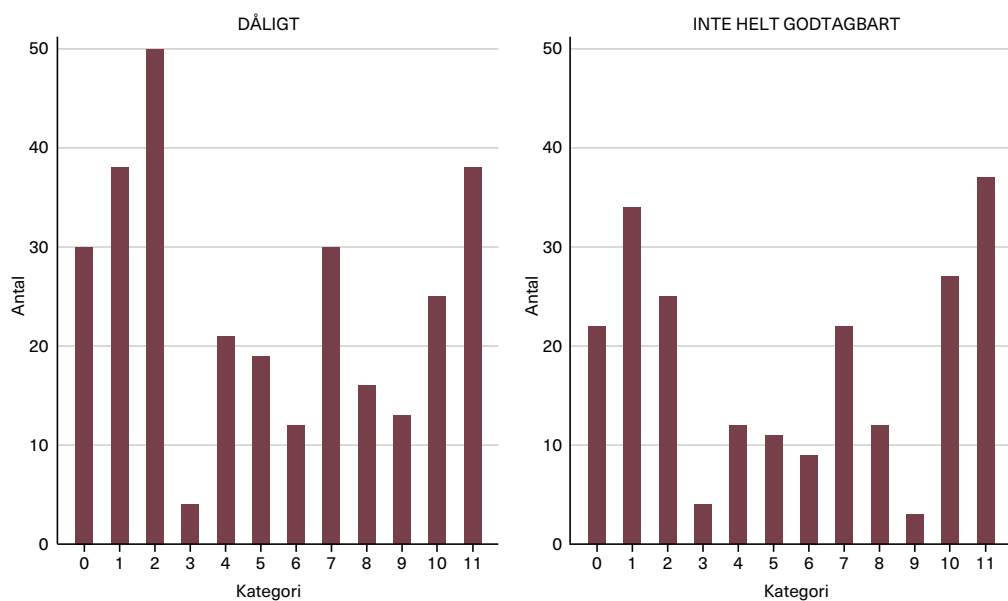


Diagram A4. Frekvenser, positiva frisvar från Svenskt Näringslivs enkät, 2020: Du nämnde tidigare att kommunens upphandling fungerar bra. Här får du gärna utveckla varför du uppfattar det så. Du nämnde tidigare att kommunens upphandling fungerar mycket bra. Här får du gärna utveckla varför du uppfattar det så. Du nämnde tidigare att kommunens upphandling fungerar utmärkt. Här får du gärna utveckla varför du uppfattar det så.

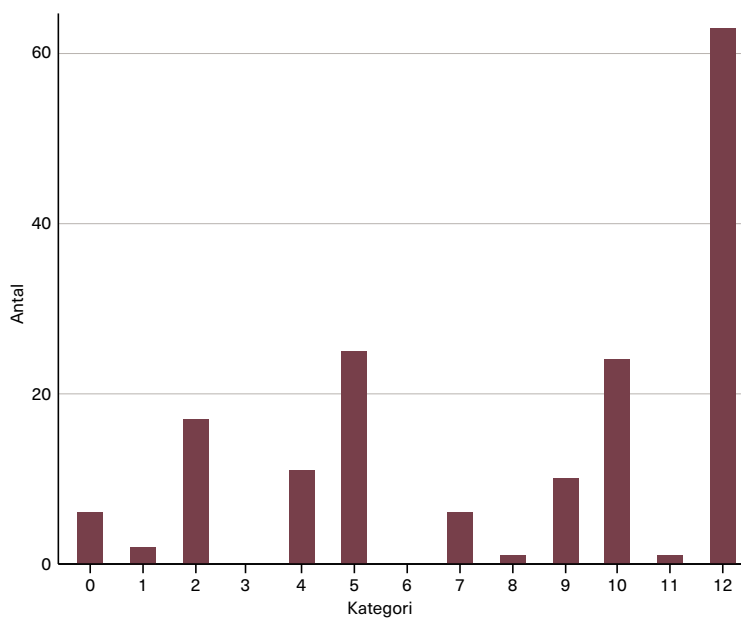
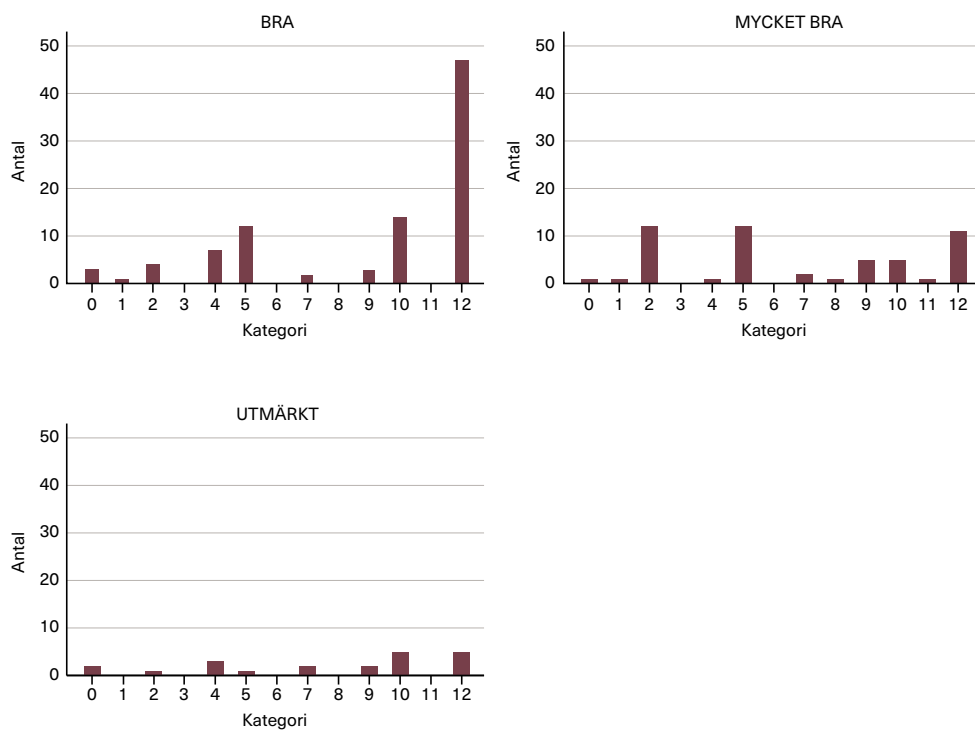


Diagram A5. Frekvenser, positiva frisvar från Svenskt Näringslivs enkät, 2020, uppdelade i svar på varför kommunens upphandling fungerar bra, mycket bra respektive utmärkt.



A2. Förfaranden

Tabell A1. Antal och andel förfaranden för icke direktivstyrda respektive direktivstyrda upphandlingar, 2014–2019.

	År					
Förfarande	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Icke direktivstyrda upphandlingar, totalt antal	11 801	11 314	10 766	10 190	10 073	9 718
Förenklat	0,979	0,984	0,980	0,987	0,979	0,977
Urval	0,021	0,016	0,021	0,013	0,021	0,023
Direktivstyrda upphandlingar, totalt antal	6 551	7 025	7 559	8 260	8 378	8 565
Öppet	0,885	0,902	0,908	0,900	0,900	0,895
Förhandlat	0,081	0,074	0,070	0,076	0,074	0,075
Selektivt	0,028	0,021	0,017	0,018	0,021	0,024
Konkurrenspräglad dialog	0,004	0,003	0,004	0,005	0,004	0,004
Kvalificeringssystem	0,003	0,001	0,001	0,002	0,001	0,002
Förfarande för inrättande av partnerskap	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Annat						
Förfarande för upphandling av en koncession, totalt antal	83	99	119	94	76	96
Totalt antal	18 435	18 438	18 444	18 544	18 527	18 379

DEN OFFENTLIGA SEKTORN gör årligen inköp för närmare 800 miljarder kronor, och leveranserna är i många fall centrala för samhällsviktiga funktioner inom exempelvis vård och infrastruktur.

Från ett nationalekonomiskt perspektiv analyserar och undersöker SNS Konjunkturråd 2022 de utmaningar som är förknippade med offentlig upphandling. Varför blir leveranserna ibland dyrare än beräknat? Hur kommer det sig att myndigheter upphandlar sådant de inte borde upphandla men låter bli att upphandla sådant som borde upphandlas? Och varför kan upphandlingar upplevas som krångliga?

Författarna går igenom upphandlingens tre faser: förberedelse, genomförande och realisering. Varje fas avslutas med råd till såväl beställare och utförare som politiker och andra beslutsfattare.

SNS Konjunkturråd 2022 består av *Sofia Lundberg* (ordförande), professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan vid Umeå universitet, *Malin Arve*, docent i nationalekonomi vid Norwegian School of Economics i Bergen, *Mats A Bergman*, professor i nationalekonomi vid Södertörns högskola, och *Lars Henriksson*, professor i juridik vid Handelshögskolan i Stockholm.

