
Offentlig upphandling – en nationalekonomisk angelägenhet

I en nyligen utkommen ESO-rapport (Ds 2001:40) argumenteras för att myndigheter i större utsträckning än i dag bör använda sig av auktioner vid tilldelning av olika rättigheter. Det faktum, att en bra utformad auktion har förutsättningar att både generera säljaren en hög intäkt och ge upphov till en samhällsekonomisk effektiv lösning, gör den mer lämplig som allokeringssätt än t ex ett administrativt tilldelningssätt. Den nationalekonomiska forskningen kring beteende i olika typer av auktioner har varit relativt omfattande de sista tjugo åren. Utvecklingen av framförallt spelteori och ekonomiska metoder, i kombination med ett ökat intresse hos forskarna att genomföra ekonomiska experiment med auktioner, har bidragit till att vi idag har relativt god kunskap om hur olika budgivningsregler påverkar beteendet i en auktion. Givet auktionärens kännedom om budgivarnas egenskaper och om egenskaperna hos det som skall säljas, kan han genom sitt val av auktionsdesign påverka både intäkt och samhällsekonomisk effektivitet i auktionen. De i många avseenden framgångsrika försäljningarna av frekvensutrymme för mobiltelefoni runt om i världen genom auktioner, där mer eller mindre sofistikerade budgivningsregler till-

lämpats, kan sägas illustrera den praktiska användbarheten av ekonomisk forskning om auktioner.

I princip gäller de flesta resultat kring auktioner oavsett om ett objekt skall säljas eller upphandlas. Tillämpbarheten hos ett auktionssätt är med andra ord inte bundet till att budgivningen måste gå uppåt eller nedåt. På samma sätt som vid en försäljning, kan alltså valet av auktionsmetod vid en upphandling spela stor roll för upphandlarens kostnad och för den samhällsekonomiska effektiviteten. Offentlig upphandling i Sverige, vilken totalt uppgår till nästan 400 miljarder kronor per år, genomförs med ett auktionsförfarande. Formerna för anbudsgivning i offentlig upphandling är dock starkt reglerade genom nationell lagstiftning och EG-rättsliga direktiv. I princip måste all upphandling av varor och tjänster ske genom slutna anbudsgivning i så kallade första-prisauktioner. Anbudet lämnas i slutna form till den upphandlande myndigheten före en viss tidpunkt, de öppnas samtidigt och den leverantör som lämnat det lägsta anbudet eller det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet vinner upphandlingen och erhåller sitt eget anbud i ersättning för att fullgöra kontraktet. Skälen till att det lagts betydligt hårdare restriktioner på vilken

auktionsmetod en myndighet får använda sig av vid inköp av en vara än vid försäljning av en vara, är svåra att motivera från en företagsekonomisk eller en samhällsekonomisk utgångspunkt. Det finns anledning att tro att stat och kommun i vissa av sina upphandlingar skulle kunna minska sin kostnad om de tilläts implementera ett öppet budgivningsförfarande, dvs en auktion där potentiella leverantörer observerar varandras bud och successivt bjuder nedåt, som en "bondauktion". Lite förenklat visar ekonomisk forskning att ju större osäkerhet som finns bland de potentiella leverantörerna om vad upphandlingen (kontraktet) kommer att kosta dem att genomföra, desto mer fördelaktigt kan det vara för myndigheten att tillämpa öppen istället för slutet budgivning. Även i fall där myndigheten upphandlar fler kontrakt i samma upphandling och leverantörerna antas ha synergiefekter av att vinna mer än ett kontrakt, kan det finnas stora fördelar med en öppen anbudsgivning. Här skall tilläggas att det även finns omständigheter under vilka det kan vara mer förmånligt att använda sig av slutet istället för öppen budgivning. I en upphandling kan det vara stor skillnad i utbudet av varor och tjänster beträffande kvalitet, leveranssäkerhet, miljöhänsyn m m, vilket gör det svårare att strikt diskriminera efter pris. För vissa upphandlingar av komplexa varor och tjänster, t ex försvarsmateriel och vård- och omsorgstjänster, kan ett slutet budgivningsförfarande därför te sig naturligt i och med att det ger den upphandlande myndigheten nödvändig tid för att utvärdera och jämföra olika anbud och inte "tvingar" den att omedelbart acceptera det lägsta öppet

annonserade budet. Det utesluter dock inte att man i andra upphandlingar bör kunna tillämpa öppen budgivning där olika kvalitetsparametrar är integrerade i budgivningen genom ett av budgivarna på förhand känt viktningssystem; en budgivare med lägre uppvisad kvalitet (över en av myndigheten fastslagen gräns) kan kompensera detta med ett lägre erbjudet pris. En förutsättning för ett framgångsrikt resultat vid en upphandling är att budgivningsreglerna kan anpassas efter upphandlingens karakteristika. I likhet med en försäljning finns ingen "one-size-fits-all" design vid budgivning i offentlig upphandling.

Den ekonomiska forskningen kring beteende i olika typer av auktioner tycks ha svårt att få gehör i frågor kring offentlig upphandling. Under våren 2001 presenterade Upphandlingskommittén sitt slutbetänkande "Mera Värde för Pengarna" (SOU 2001:31) efter mer än två år av utredande av offentlig upphandling. I betänkandets inledningskapitel fastslås att "en effektiv upphandling kan verkamt bidra till att få bästa möjliga värde för de skattemedel som används i de verksamheter som den offentliga sektorn svara för". Mot bakgrund av detta ter det sig en smula märkligt att kommittén inte i något av de efterföljande kapitlen diskuterar vilken effekt själva budgivningsförfarandet kan ha på beteendet i en upphandling och därmed på upphandlingskostnaden. Denna brist på kompetens att inte kunna analysera en komponent, som vid försäljningar visat sig ha haft mycket stor betydelse för utfallet, beror tyvärr på att området offentlig upphandling mer betraktas som en förvaltnings- och/eller processrättslig

fråga än ett ekonomiskt optimeringsproblem. Därför skall man kanske inte bli förvånad över att kommittén, vars olika experter och sakkunniga företrädesvis varit jurister, istället valt att fokusera sitt betänkande på frågor som olika definitioner av begreppet affärsmässighet, antidiskrimineringsklausuler, miljöupphandling, positiv särbehandling, lokal upphandling, kvalitetssäkring av upphandlingsverksamheten, m m.

På samma sätt som olika design vid en försäljning kan påverka säljarens

intäkt, på samma sätt torde utformningen av olika budgivningsregler vid en upphandling ge förutsättningar för ”mera värde för pengarna” utan att åsidosätta lagstiftningens krav på transparens och lika behandling. Offentlig upphandling, vilken årligen uppgår till drygt 20 procent av BNP, får inte enbart bli en juridisk fråga, utan måste också vara en nationalekonomisk angelägenhet.

ANDERS LUNANDER