

Konsten att jämföra pris och kvalitet

Den offentliga upphandlingen i Sverige uppgår till ett belopp som motsvarar en femtedel av BNP. Det är troligt att den i framtiden kommer att öka snarare än att minska i omfattning. Produktionen av offentligt finansierade verksamheter kommer i allt större utsträckning att ske via privata aktörer, som genom ett anbudsförfarande (auktion) konkurrerar med varandra om olika typer av offentliga kontrakt. Vid upphandling spelar förutom budgivarnas pris på varan eller tjänsten även den erbjudna kvaliteten en stor roll för vem som skall tilldelas kontraktet.

Lagen om offentlig upphandling föreskriver att en upphandlande myndighet skall anta det anbud som har lägst pris eller på annat sätt är ekonomiskt mest fördelaktigt. Det senare innebär att en anbudsgivare kan försöka kompensera ett något för högt pris med en bättre erbjuden kvalitet. Vid upphandling av relativt enkla varor och tjänster där variationen i kvalitet och andra sk mjuka parametrar (leveranstid, miljö, kundsupport mm) mellan olika budgivare är liten – t ex förbrukningsartiklar, hantverkstjänster, transporter – är priset ofta helt avgörande för vem som vinner upphandlingen. Ett vanligt sätt att säkerställa kvalitet är att myndigheten kräver en viss miniminivå på mjuka parametrar under vilken inget anbud kommer accepteras. Givet att en budgivare uppfyller minimikraven gäller sedan lägsta pris.

Vid upphandling av mer komplexa kontrakt kommer emellertid kvalitetsaspekter att väga betydligt tyngre vid jämförelsen av anbud. Hur en myndighet kommer att utvärdera skillnader i kvalitet och pris mellan olika anbudsgivare vid en upphandling framgår i myndighetens förfrågningsunderlag. Den idag vanligaste metoden att väga samman en budgivares pris och kvalitet är att myndigheten sätter poäng på både kvalitet och pris. Den budgivare som tilldelats högst poängtal vinner upphandlingen.

Poängsättning av en budgivares kvalitet sker vanligtvis mot en i förfrågningsunderlaget given referensram, oberoende av vad de andra budgivarna erbjuder för kvalitet. En budgivare kan därmed få en viss vägledning av hur upphandlaren kommer att värdera hennes kvalitet. Poängsättningen av pris sker dock uteslutande relativt, d v s den individuella poängen för varje pris är relaterad till fördelningen av de andra priserna. Varje enskilt pris blir med andra ord en residual som jämförs mot antingen ett lägesmått (medelvärde eller median) eller mot ett extremvärde (högsta alternativt lägsta pris). Låt mig ge ett konkret exempel: En större svensk stad upphandlade snöröjning där poängen på varje budgivares pris sattes efter hur priset låg i förhållande

till medelvärdet av samtliga inlämnade priser. Om det enskilda priset låg 25 procent under (över) medelvärdet tilldelades budgivaren fem poäng (en poäng); om priset låg mellan 25 procent och 5 procent under (över) medelvärdet tilldelades budgivaren fyra poäng (två poäng); och slutligen om priset låg 5 procent under eller över medelvärdet gavs poängen tre.

Denna metod att poängsätta pris är förenad med flera problem. För det första uppstår marginaleffekter. En stor sänkning av priset betyder inte automatiskt att budgivaren ökar sin sannolikhet att vinna kontraktet. För det andra så kan den inbördes rankingen av två bud komma att påverkas av ett tredje bud. En budgivare, som har ett något högre pris än sin värste konkurrent men däremot en betydligt högre kvalitetspoäng och därmed rankas som ett bättre alternativ, kan förlora sin position beroende på hur pass höga de sämsta anbuden är. Metoden uppfyller med andra ord inte kriteriet om att vara oberoende av irrelevanta alternativ (independence of irrelevant alternatives), som är ett grundläggande krav för bra beslutsmetoder. Ett annat problem med metoden är egenskapen att ju lägre anbudet ligger under medelvärdet desto lägre poäng får budgivaren. En oturelig konsekvens av detta är att metoden kan verka kostnadsdrivande. Om en grupp anbudsgivare väljer att samarbeta och höja sina anbud, i syfte att försvåra för en budgivare utanför samarbetet att med ett aggressivt lågt anbud vinna kontraktet, kommer bästa svar från budgivaren med lägsta produktionskostnaden vara att höja sitt anbud för att öka chansen att vinna kontraktet. Att större marknadsdominerande företag kan försöka ta till olagliga medel i syfte att bli av med mindre konkurrenter ges prov på i Konkurrensverkets stämningsansökan till Stockholms tingsrätt i målet om asfaltkartellen. I just detta fall utnyttjade inte kartellen någon utvärderingsmodell som medel utan tog till sidobetalningar för att förmå mindre leverantörer att avstå att lämna bud. Sådana sidobetalningar kan dock i någon mening vara lättare att spåra upp för den marknadsvårdande myndigheten och därmed användas som bevis i domstol. Däremot torde det bli betydligt svårare att i domstol hävda att de samarbetande företagen olagligen använt upphandlarens egen utvärderingsmodell som medel för att driva ut mindre konkurrenter.

Det finns emellertid alternativa metoder för att utvärdera pris och kvalitet som inte bygger på poängsättning av pris och därmed inte har problem med vare sig marginaleffekter eller beroende av irrelevanta alternativ. Sådana metoder används ännu i liten utsträckning. Ansvaret för det ligger åtminstone delvis på oss akademiska ekonomer. Möjligheterna att utnyttja framstegen inom ekonomisk teori till att förbättra praktisk upphandlingsmetodik har inte getts den uppmärksamhet de förtjänar. Offentlig upphandling har lockat ringa forskningsintresse trots att den utgör en betydande del av samhällsekonomin. Procedurerna kring budgivning och utvärdering av anbud i offentlig upphandling har ännu inte fått riktigt samma spelteoretiska genomlysning som vanliga auktioner fått de sista åren.

I Sverige domineras området fortfarande av jurister som främst ser offentlig upphandling som en processrättslig fråga och inte som ett spelteoretiskt problem. Det borde dock ligga i de myndigheters och organisationers intresse, som är involverade i offentlig upphandling (Nämnden för offentlig upphandling, Konkurrensverket, Kommunförbundet, Statskontoret m fl) att i större utsträckning än tidigare försöka locka till sig nationalekonomer i syfte att bredda sin kompetens inom upphandling. Området är i stort behov av en professionalisering.

Anders Lunander

ANNONSERA I

ekonomiskdebatt

Priser: 1/1-sida: 5 300 kr, 1/2-sida: 3 200 kr,
1/3-sida: 2 300 kr, 1/4-sida: 1 900 kr.

Priserna gäller svartvita annonser i inlagan.

Bokningstider nr	4	5	6
Bokning	30/4	12/8	6/9
Material lämnas	10/5	19/8	14/9
Utgivning	2/6	8/9	6/10

Annonsbokning: Ekonomisk Debatt, c/o Elisabeth Gustafsson,
IUI, Box 5501, 114 85 Stockholm. Tel: 08-665 45 03,
fax: 08-665 45 99, e-post: elisabethg@iui.se.
Lämna gärna annonserna som pdf-filer.