

# Tvivelaktig teori bidrar till upphandlingsproblem

HANS LIND

Den offentliga upphandlingen omsatte år 2020 nästan 800 miljarder kr (Upphandlingsmyndigheten 2020, s 6). Som jämförelse kan anges att lönesumman i offentlig sektor var 350 miljarder 2019 (SCB 2021). Den offentliga upphandlingen har därför stor betydelse för hur skattepengar används och för hur olika marknader fungerar.

I media har vi under många år kunnat läsa om problem med offentlig upphandling. Region Stockholm fick betala dyrt för stödstrumpor. Trafikverket bröt ett stort kontrakt för tunnelbyggande eftersom entreprenören inte följde arbetsmiljökrav och inte hade levererat avtalad kvalitet. Snöröjningsoperatörer i Stockholm fick betalt för arbeten som inte utförts.

Bakom varje skandal finns speciella omständigheter, men hypotesen som presenteras i denna artikel är att det finns en viktig bakomliggande faktor – en tvivelaktig teori om hur en bra upphandling ska utformas.

## *Två teorier om upphandling*

Den första teorin utgår från *en situation med bra information*. Anta att egenskaperna hos de varor och tjänster som upphandlas är relativt lätta att mäta och kontrollera. För att få en given produkt till så lågt pris som möjligt, och skapa incitament för effektivitet hos producenter, är det i denna situation bäst att göra på följande sätt:

- 1) Beställaren beskriver vad denne vill ha och väljer sedan den leverantör

som kan erbjuda detta till lägst pris. Eftersom det är lätt att kontrollera kvaliteten kan en domstol enkelt avgöra vem som har rätt ifall det blir en konflikt.

- 2) Beställaren försöker attrahera så många anbudsgivare som möjligt. Ju fler budgivare desto högre sannolikhet att det mest effektiva företaget ger ett bud.
- 3) Beställaren skriver korta kontrakt, vilket gör att företaget som får uppdraget hela tiden måste försöka bli effektivare för att ha en chans att vinna nästa kontrakt.

Denna teori innebär i förlängningen att kontakter mellan beställare och utförare ska minimeras eftersom subjektiva faktorer och korruption annars kan påverka valet. Direktupphandling, dvs att upphandla direkt från ett företag utan att andra kunnat konkurrera, ska undvikas eftersom den bara kan leda till sämre villkor än om uppdraget konkurrensutsetts.<sup>1</sup>

*Vad kan hända om beställaren följer teori 1 fast den inte stämmer?*

- 1) Om det finns informationsproblem rörande produktens egenskaper kan ett företag som vet att det är svårt att mäta kvalitet lägga ett lägre bud därför att det räknar med att leverera något som är sämre än det som beställts under förväntan att det inte upptäcks. I Andersson (2020, s 31) framkommer att många företag som väljer att inte delta i offentlig upphandling gör det för att de bedömer att de inte kan få betalt för kvalitet, vilket kan sammanhålla med att de bedömer att oseriösa företag kommer att lägga låga anbud.
- 2) Informationsproblem finns också rörande vad det kostar att producera. En variant av *the winner's curse* är

## INLÄGG

*Hans Lind* är professor i fastighetsekonomi, tidigare verksam vid Kungliga Tekniska högskolan (KTH), Stockholm. Han har arbetat mycket med bostadsfrågor men är också författare till boken *Vägar till den goda affären – upphandling är mer än LOU* tillsammans med John Sandblad. hanslin@kth.se

<sup>1</sup> En rapport från Konkurrensverket (Andersson 2020) beskriver fördelarna med strategin som följer av teori 1.

att det företag som lägger det lägsta budet inte är det effektivaste utan det som underskattat vad det kostar att utföra arbetet. Tror andra företag att det finns denna typ av optimistiska företag blir det inte rationellt att delta i upphandlingen. Beställaren får produkten billigt, men studier visar att när ett företag ser att kalkylen inte går ihop, och att företagets framtid därmed är hotad, börjar det tumma på kvaliteten (se t ex Jha och Iyer 2006).

Det kan noteras att ett företag kan få fler jobb i framtiden även om det finns misstankar om t ex överfakturering eller sämre kvalitet än överenskommet ifall detta inte går att bevisa på ett sätt som håller i en domstol. I Konkurrensverket (2020c) framgår att beställare vid offentliga myndigheter är missnöjda med att det är så svårt att utesluta företag som de misstänker är oseriösa.

- 3) Ibland kan det finnas informationsproblem som innebär att budgivare kan tjäna på att tänka strategiskt. Konsekvensen kan bli att uppdraget inte går till det mest effektiva företaget. I byggprojekt är det t ex vanligt med s k ÄTOR – Ändrings och tilläggsarbeten. Arbetet upphandlas givet en viss beskrivning av projektet, men eftersom byggnader är komplexa och tar tid att uppföra kan beställaren vilja ändra sig under arbetets gång. Det kan också vara så att fel upptäcks i ritningarna. Ett företag kan lägga ett lågt bud på själva arbetet därför att de räknar med att tjäna pengar på ÄTORna.<sup>2</sup>

Ovanstående problem kan få som effekt att seriösa företag inte deltar i offentlig upphandling. Läggs ett bud som

täcker de verkliga kostnaderna kommer företaget inte att få uppdraget om vissa företag underskattat kostnaderna eller om mindre seriösa företag lägger låga anbud men räknar med att genom fusk och strategiskt beteende ändå tjäna pengar.

Den andra teorin handlar om upphandling *i en situation med bristfällig information*. Anta att det är en situation som i kontraktsteoretisk terminologi kännetecknas av att den exakta kvaliteten på det utförda arbetet är *observerbar för beställaren*, men att denna information *inte är verifierbar* och därmed inte kan användas i en domstol.

Beställaren kan givet dessa antaganden inte straffa det företag som levererar lägre kvalitet än avtalat genom t ex viten. Beställaren kan observera den låga kvaliteten men eftersom den inte kan bevisas kommer beställaren att förlora i en domstol. Följs de tre stegen presenterade under teori 1 finns det en risk att de ovan beskrivna problemen uppstår. Den övergripande strategin i en situation med bristfällig information är i stället att *på olika sätt försämma framtida möjligheter för det företag som inte sköter sig och premiera det som sköter sig*.<sup>3</sup> Inom ramen för denna övergripande strategi finns det en rad varianter.

När ekonomer under 1980-talet jämförde amerikansk och japansk bilindustri upptäckte de skillnader i kontrakten med underleverantörer (se t ex Milgrom och Roberts 1992). De amerikanska företagen hade korta kontrakt och jobbade i princip utifrån teori 1 ovan med regelbunden konkurrensutsättning. De japanska bilföretagen hade typiskt sett samarbeten med en eller ett par leverantörer av en viss komponent. Dessa konkurrensutsattes inte så länge som köparen var nöjd med pris, kvalitet

<sup>2</sup> Nyström (2020) argumenterar dock för att strategiskt beteende inte ska ses som osund konkurrens.

<sup>3</sup> Se t ex Bergman (2021) där också ytterligare referenser finns.

och produktutveckling. En extrem variant av denna strategi beskrivs i en artikel om IKEA (Davies 2004). Där sägs att IKEA för vissa produkter bara har en leverantör, men att de sänder ett tydligt budskap med innebörden att ifall detta företag börjar höja priserna så kommer de direkt att börja leta efter en annan leverantör. I dessa mer eller mindre informella kontrakt ingår normalt att leverantören i samarbete med beställaren ska utveckla sin produkt över tid och förbättra sin produktivitet.

Förutom direktupphandling från en beprövad leverantör kan det handla om att bara bjuda in företag som köparen har förtroende för. I en fallstudie om upphandling av stambyten framkom att de privata företagen arbetade med en tvåstegsstrategi (Belfrage och Lind 2011). I ett första steg valde de ut ett antal företag (2–4 företag) som de bedömde som bra/intressanta. I ett andra steg fick dessa företag komma in med ett anbud på det aktuella arbetet. Det första steget kan liknas vid upphandling enligt teori 2, medan det andra steget liknar teori 1. Är upphandlaren missnöjd med ett företag som fått uppdraget så bjuds det inte in igen.

En nöjd eller missnöjd engångsbeställare kan också påverka leverantörens framtida affärer genom att sprida information i sina nätverk. En fastighetsägare kan t ex sprida sina erfarenheter till kollegor i den lokala fastighetsägarföreningen.

### *Vilken teori utgår våra upphandlingsmyndigheter från?*

Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten har ett särskilt ansvar för frågor om offentlig upphandling. Konkurrensverket (2020a, s 7) har en vision om "Välfärd genom väl fungerande marknader" och att det ska vara en effektiv upphandling till nytta för både medborgare och marknader. Upphandlingsmyndigheten (2021, s 5) betonar

på liknande sätt att man verkar för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässig hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling.

Min hypotes är att dessa myndigheter utgår från att teori 1 ovan är mest relevant. En genomgång av dokument från dessa myndigheter har gjorts för att se om det finns stöd för denna hypotes.

Underlaget när det gäller *Konkurrensverket* är årsredovisningar och tillsynsrapporter för år 2018–21 samt rapporterna "Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling", "Nyttja konkurrensen vid offentliga upphandlingar" samt forskningsrapporten "Konkurrens och offentlig upphandling" (Andersson 2020).

I dessa rapporter är det särskilt fyra aspekter som lyfts fram:

- 1) *Det är viktigt att många företag deltar med bud* (se t ex Konkurrensverket 2019, s 141 eller 2020a, s 32). De betonar att upphandlingar ska delas upp så långt som möjligt så att även mindre företag kan delta (t ex 2020c, s 15).
- 2) *Risk för anbudskarteller*. Detta tas särskilt upp i Konkurrensverket (2020b, kap 2).
- 3) *Kritik mot direktupphandlingar*. Direktupphandlingar ses generellt som ett problem (se t ex Konkurrensverket 2020a, s 23, eller 2021, s 41). Att man är mycket kritisk till direktupphandlingar framgår även av följande: Konkurrensverket avstyrkte däremot förslaget att behöriga myndigheter tilläts utnyttja möjligheterna att direkttilldela avtal motiverat av 'exceptionella omständigheter'. (Konkurrensverket 2020a, s 41)
- 4) *Risk för korruption på beställarsidan*: se särskilt Konkurrensverket (2020b).

Konkurrensverket kopplar ihop punkt 1 och punkt 4 ovan:

Vad gäller den ekonomiska fördelaktigheten av offentliga inköp visar nationalekonomisk forskning att konkurrens mellan möjliga leverantörer ger effekter som lägre priser och/eller bättre kvalitet. Dessutom motverkas korruption (Konkurrensverket 2020a, s 35).

Dessa fyra punkter stämmer väl med ett synsätt som motsvarar teori 1 ovan, men inte med teori 2 enligt vilken t ex direktupphandlingar från en etablerad aktör som tidigare levererat prisvärda produkter kan vara det mest effektiva.

Rapporterna är också intressanta för vad de *inte* tar upp. Begreppet asymmetrisk information eller informationsproblem av den typ som beskrevs ovan nämns inte i någon av rapporterna. I Andersson (2020) nämns svårsmätbara kvaliteter (s 21) och oseriösa företag (s 24), men detta kopplas inte till någon diskussion om vad som kännetecknar en effektiv upphandling, mer än att vikten av uppföljning betonas. Skillnaden mellan observerbart och verifierbart berörs ej och slutsatsen är fortfarande att ”deltagande och inträde är nyckeln till att vårda och befrämja konkurrens” (s 23).

Ser man närmare på rapporten ”Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling” (Konkurrensverket 2020b, s 12) så används en relativt snäv definition av osund konkurrens som enbart täcker korruption eller att leverantörer bryter mot lagar och regler. Inget sägs om att oseriösa företag också är de som utnyttjar luckor i ett kontrakt eller räknar med att kontrollerna är bristfälliga. Förutom rena lagbrott uppmärksammas främst problem med ”onormalt låga anbud”, priser som kan bero på att anbudsgivare tänker sig att fuska på något sätt. Beviskraven för att kunna utesluta någon verkar dock vara så högt satta att det i praktiken är svårt att utesluta någon även om beställaren misstänker

något fuffens. I rapporten presenteras resultat från en enkät där flera offentliga upphandlare just lyfter fram hur svårt det är att utesluta företag som de bedömer som oseriösa (s 76). Liknande problem finns när beställaren vill att företag ska uteslutas på andra grunder, t ex att de bedöms sakna förmåga att genomföra uppdraget (s 81–82).

I Konkurrensverkets rapport finns dock inga ytterligare kommentarer om dessa problem. Det finns ingen diskussion om att höga beviskrav för att kunna utesluta företag gynnar oseriösa företag. Man betonar vikten av att följa upp tilldelade kontrakt för att se hur utförarna sköter sig (s 85) men diskuterar inte beviskraven. I Konkurrensverket (2020c, s 8) varnas för att stränga krav på referenser till tidigare genomförda projekt kan minska konkurrensen. Det finns ingen diskussion om att större utrymme för oseriösa eller strategiskt skickliga företag kan leda till att seriösa företag – och kanske mer effektiva företag – antingen väljer att inte delta i den offentliga upphandlingen eller själva blir lite mindre seriösa. När Konkurrensverket diskuterar varför det kommer så få anbud nämns enbart att det kan vara en marknadsdelningskartell (s 34).

En annan intressant lucka i rapporterna är att det inte i någon av de granskade rapporterna tas upp hur privata företag upphandlar. Om vi antar att de privata företagen strävar efter effektivitet, och också vill minska korruption, borde deras upphandlingsmetoder vara särskilt intressanta att studera. Rimligen borde det finnas något att lära för offentlig upphandling.

Den andra viktiga myndigheten är *Upphandlingsmyndigheten*, som ska ge vägledning till de som upphandlar. De skriver mest om tämligen konkreta och praktiska frågor, t ex hur upphandlingar kan göras mer miljömässigt och socialt hållbara. Det finns inte så mycket allmänna kommentarer, men

i linje med Konkurrensverket skriver de (Upphandlingsmyndigheten 2021, s 20):

Effektiva inköpsprocesser och väl fungerande konkurrens med en mångfald av leverantörer är en förutsättning för att de offentliga inköpen ska kunna tillgodose samhällets behov på bästa sätt.

De betonar vikten av uppföljning (se t ex Upphandlingsmyndigheten 2019, s 10) men även samspelet med leverantörsmarknaden och vikten av goda kontakter med branschen så att upphandlingen kan utformas bättre (se t ex Upphandlingsmyndigheten 2020, s 29). De tar även upp exempel där kommuner arbetat med mer av partner-samarbete med leverantörer, dvs något som är mer i linje med teori 2.

I myndighetens rapporter finns inte några resonemang om hur privata företag upphandlar, eller om asymmetrisk information och dess konsekvenser. Undantaget är en helt ny forskarrapport ”Nationalekonomiska aspekter vid upphandling av kvalitet” (Bergman 2021). Denna skrevs efter ett uppdrag från regeringen att myndigheten ska ta fram ett ”utvecklat stöd för hur kvalitetsfrågor som avser arkitektur och gestaltad livsmiljö kan tas tillvara vid offentlig upphandling”. Bakgrunden var bl a en debattartikel om upphandling av arkitektjänster där upphandling på främst timpriser kritiserats hårt (Elfström 2020).

I Bergmans rapport finns de diskussioner som saknas i både Konkurrensverkets och Upphandlingsmyndighetens övriga rapporter. Det noteras att frågor om asymmetrisk information blivit alltmer centrala inom ekonomisk teori (s 9). Det diskuteras (s 25f) hur ryktesmekanismer och löften om framtida köp kan bidra till att upprätthålla icke-verifierbar kvalitet. Vikten av referenser lyfts fram liksom att informa-

tionsproblem kan göra det rationellt med ett visst diskretionärt handlingsutrymme även för en offentlig beställare (s 23, 34, 36). Eftersom Bergmans rapport är helt ny går det inte att veta om den kommer att få något bredare inflytande på myndigheternas syn på effektiv upphandling.

### *Avslutning*

Slutsatsen i denna artikel är främst att metoder för offentliga upphandlingar i högre grad behöver diskuteras utifrån teorier om asymmetrisk information, som i Bergman (2021). Dessutom borde jämförelser med privat sektor få en mycket större roll.

På kort sikt handlar det om att utnyttja möjligheterna inom ramen för dagens regelverk. I t ex Lind och Sandblad (2019) diskuteras olika sätt att inom ramen för LOU hantera informations- och incitamentsproblem. Tanken bakom dessa förslag är att försöka efterlikna ett upprepat spel där den som inte skött sig riskerar färre uppdrag i framtiden. Det kan t ex handla om tvåstegsupphandlingar där företagen i ett första steg bedöms utifrån mer kvalitativa kriterier. De bästa företagen får komma in med konkreta anbud i ett andra steg. En annan strategi är att oftare använda s k förhandlat förfarande där företagen steg för steg utvecklar sina anbud. I båda dessa fall kan det vara en traditionell upphandling enligt teori 1 i sena skeden mellan de mest intressanta alternativen. I Caesar m fl (2014) behandlas fördelning av kommunal mark för bostadsbyggande (markanvisningar) som ju strukturellt liknar upphandlingar. Där rekommenderas en modell där olika metoder används parallellt, såväl direktanvisningar, tävlingar som rena auktioner. Mixen av metoder är till för att både premiera de företag som tidigare skött sig bra och för att skapa möjligheter för nya företag. Eftersom ingen upphandlingsmetod är oprob-

matisk kan en blandning av metoder vara rationell.<sup>4</sup>

På lång sikt vore kanske det bästa att helt ta bort LOU (och motsvarande EU-lagstiftning). Givet att privata företag väljer en rad olika strategier för att få bästa möjliga resultat är det förmodligen svårt att formulera generella regler för hur en effektiv upphandling ska genomföras. Det finns en spännvidd från IKEA-modellen, där ingen annonsering eller regelbunden konkurrensutsättning sker, till att upphandla välkända produkter till lägsta pris. Det vanligaste argumentet för att LOU behövs är att den minskar risker för korruption. Det finns dock *andra* sätt att minska korruption. När det gäller kommunerna kanske det räcker med att det finns en generell lag mot mutor och bestickning, interna revisorer, en politisk opposition och grävande journalister samt en rättssäker process för *whistle-blowing*.

#### REFERENSER

- Andersson, F (2020), "Konkurrens och offentlig upphandling", Rapport 2020:2, Konkurrensverket, Stockholm.
- Belfrage, L och J Lind (2011), "Lagen om offentlig upphandling och dess påverkan på kommunala bostadsbolag – en studie av upphandling av stambyten", examensarbete, KTH, Stockholm.
- Bergman, M (2021), "Nationalekonomiska aspekter vid upphandling av kvalitet", Rapport 2021:2, Upphandlingsmyndigheten, Stockholm.
- Caesar, C, Kalbro, T och H Lind (2014), "Bäste herre på täppan", ESO Rapport 2013:1, Finansdepartementet, Stockholm.
- Davies, C (2004), "An Effective Procurement Lesson from IKEA", *SCM Manufacturing*, maj 2004, s 32.
- Elfström, E (2020), "De bästa arkitekttjänsterna går inte på rea", *Dagens Samhälle*, 2 maj 2020.
- Jha, K och K Iyer (2006), "Critical Factors Affecting Quality Performance in Construction Projects", *Total Quality Management*, vol 17, s 1155–1170.
- Konkurrensverket (2019), *Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018*, Rapport 2019:1, Stockholm.
- Konkurrensverket (2020a), *Årsredovisning 2019*, Stockholm.
- Konkurrensverket (2020b), *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, Rapport 2020:1, Stockholm.
- Konkurrensverket (2020c), *Nyttja konkurrensen vid offentliga upphandlingar*, Konkurrensverket, Stockholm.
- Konkurrensverket (2021), *Årsredovisning 2020*, Konkurrensverket, Stockholm.
- Lind, H (2017), "Vertical Integration in the Real Estate Sector: Three Swedish Case Studies", *Journal of European Real Estate Research*, vol 10, s 195–210.
- Lind, H och J Sandblad (2019), *Vägar till den goda affären – upphandling är mer än LOU*, Komlit, Helsingborg.
- Milgrom, P och J Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Nyström, J (2020), "Strategisk prissättning är inte osund konkurrens", i *Sund konkurrens i byggbranschen*, Byggföretagen, Stockholm.
- SCB (2021), Lönesummor efter sektor och kön 2019, www.scb.se, nedladdad 22 juni 2021.
- Upphandlingsmyndigheten (2019), *Årsredovisning 2018*, Upphandlingsmyndigheten, Solna.
- Upphandlingsmyndigheten (2020), "Utvecklingen på upphandlingsområdet 2020", *Trendens*, Upphandlingsmyndigheten, Solna.
- Upphandlingsmyndigheten (2021), *Årsredovisning 2020*, Upphandlingsmyndigheten, Solna.

<sup>4</sup> Liknande resonemang kan föras om beslutet i steget innan: Vad ska göras i egen regi och vad ska upphandlas? Se Lind (2017) för exempel på blandmodeller från fastighetssektorn.