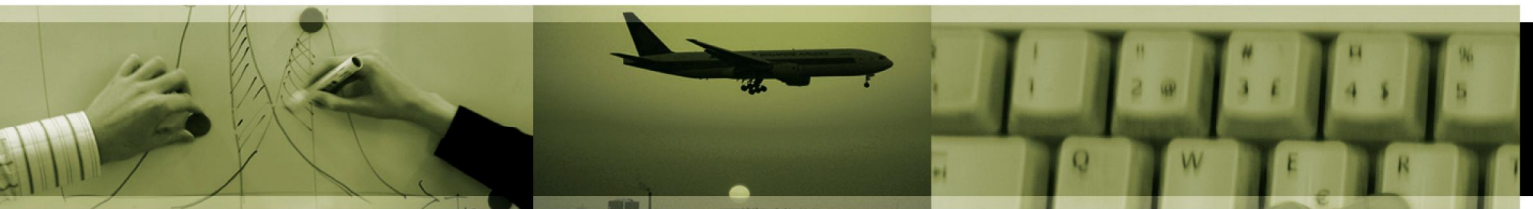


VAD KAN OFFENTLIGA BESTÄLLARE LÄRA SIG AV PRIVATA?

EN EXPLORATIV STUDIE AV SVERIGE | 10 FEBRUARI 2008

(Översättning. Engelska originalets titel: "What can public procurers learn from private? An explorative study of Sweden")

INFORMED DECISIONS



COPENHAGEN ECONOMICS

| INNEHÅLL

Förord	3
Kapitel 1 Huvudresultat.....	4
Kapitel 2 Utgångspunkt.....	6
2.1. Bakgrund	6
2.2. Den här studien	7
Kapitel 3 Skalfördelar och effektivitet inom upphandling.....	8
3.1. Offentlig gentemot privat upphandling.....	8
3.2. Forskning om offentlig upphandling	11
3.3. Forskning om inköp i den privata sektorn	15
3.4. Konflikten mellan skalfördelar och konkurrens.....	17
Kapitel 4 Hur stora och långa bör upphandlingar vara?	20
4.1. Spelar storleken på upphandlingen någon roll?.....	20
4.2. För- och nackdelar med stora upphandlingar.....	21
4.3. Privata inköpsstrategier och storleksbestämning.....	23
Kapitel 5 Fyra lärdomar för offentliga inköpare	25
5.1. Kommunikation	25
5.2. Flexibilitet.....	28
5.3. Förutsägbarhet	30
5.4. Lärande.....	31
Litteraturlista.....	33
Appendix Intervjuer.....	35

| FÖRORD

Konkurrensverket har bett Copenhagen Economics att genomföra en kort forskningsstudie angående vad offentliga beställare kan lära sig av de privata.

Vikten och relevansen av att reformera offentliga upphandlingsstrategier i Sverige får inte underskattas. Utvecklingen i Sverige under den senaste tiden inkluderar ny lagstiftning, organisatoriska förändringar hos tillsynsmyndigheterna och ökat fokus på alternativa former för upphandling såsom offentlig-privata partnerskap. Offentlig upphandling i Sverige är ett område som sannolikt kommer att bli föremål för ytterligare granskningar, debatt och reformer inom den närmsta framtiden. Det är vår ambition att den här studien ska vara ett konstruktivt inlägg i diskussionen.

Föreliggande studie baseras på en kort genomgång av forskning, policydokument, och intervjuer med individer som är verksamma i och har erfarenhet av offentlig såväl som privat upphandling.

Svaren har varit mycket positiva och många av de intervjuade har betonat den betydande besparingspotentialen i att åstadkomma en mer effektiv upphandling, mot bakgrund av dess storlek på omkring SEK 400 miljarder årligen (ungefär € 38 miljarder).

Bidragen från de intervjuade har påtagligt kompletterat det ursprungliga perspektivet och berikat slutsatserna.

Fil.dr. (Ekon) Henrik Ballebye Olesen

Kapitel 1 | HUVUDRESULTAT

Vad kan offentliga beställare lära sig från privata företag när det gäller att stimulera konkurrensen mellan leverantörer? Med tanke på att omkring SEK 400 miljarder (ungefär € 38 miljarder) årligen spenderas på offentlig upphandling i Sverige, är potentialen för att spara in pengar genom bättre konkurrens på leverantörsmarknaderna betydande.

Konkurrensen mellan leverantörerna beror i stor utsträckning på antalet och storleken på anbudsfrågningarna. Storskaliga upphandlingar kan vara kostnadssparande på kort sikt, men inte nödvändigtvis på lång sikt. Om kontrakten är mycket stora kommer de också att vara få. Som en följd av detta kan vi förvänta oss en större koncentration på leverantörsmarknaderna, storleksrelaterade inträdesbarriärer för små och mellanstora företag, och reducerad flexibilitet för de offentliga användarna. Kostnaderna kan över tid komma att stiga, som en följd av färre alternativ och mindre konkurrens.

En lämplig policy för offentlig upphandling måste därför hitta en balans mellan att dra fördel av skalfördelar hos leverantörerna och att främja konkurrensen mellan dem. Vi föreslår en enkel konceptuell modell som identifierar en rad relevanta faktorer som är externa och interna från den offentliga beställarens perspektiv. Baserat på intervjuer, litteraturen och vår egen erfarenhet drar vi följande slutsatser.

- Storleken och längden på upphandlingarna har betydelse. Få och långa kontrakt leder till koncentrerade marknader medan en blandning av kontrakt av olika storlekar främjar en mer varierad marknadsstruktur.
- Påstådda stordriftsfördelar är ofta överdrivna och ibland till och med icke-existerande. Alltför stora och/eller invecklade anbudsfrågningar förhindrar många små och medelstora företag från deltagande.
- Inköpsstrategier hos privata företag fokuserar huvudsakligen på att stimulera konkurrensen mellan leverantörer genom att följa upp utförandet och genom kommunikation. Endast i begränsad utsträckning sker detta genom att noggrant bestämma storleken och längden på kontrakten.
- En småföretagsvänlig offentlig upphandlingspolicy måste systematiskt väga olika faktorer och därefter fatta ett välgrundat beslut om lämplig kontraktsstorlek.

Resultaten visade tydligt att den största inlärningspotentialen för offentliga beställare inte handlar om hur man hittar den lämpligaste storleken på en offentlig upphandling, utan snarare om andra färdigheter. Vi identifierar fyra lärdomar för offentliga beställare baserat på erfarenheter från den privata sektorn:

1. Kommunikationen mellan beställare och leverantörer är sällan tillfredsställande. Som en följd av detta upplever leverantörer ofta att offentliga beställare ibland efterfrågar produkter eller tjänster som inte är de bästa för att tillfredsställa de faktiska behoven, t.ex.

för att de inte avspeglar den aktuella tekniknivån på marknaden. Detta kan ses som en brist i kommunikationen mellan parterna, vilken måste åtgärdas på lämpligt sätt. Bättre kommunikation möjliggör en bättre förståelse hos leverantörerna av vilka produkter som är bäst lämpade för att så effektivt som möjligt tillfredsställa behoven. Respondenterna kom med ett flertal förslag, inklusive årliga forum, mässor och kompetenshöjande utbildningar för offentliga beställare administrerade av statliga myndigheter. Vi anser att sådana initiativ kan visa sig vara värdefulla, förutsatt att de inte sätter konkurrensen i anbudsförloppet ur spel.

2. *Flexibiliteten* för leverantörer att föreslå alternativa produkter är ofta onödigt begränsad i förfrågningsunderlag. Några av de intervjuade uppfattar att offentliga beställare ofta lägger olämpligt stor vikt på skallkraven i förhållande till börkraven. Andra betonar vikten av skallkrav men håller med om att offentliga beställare är för restriktiva när de sätter de allmänna ramarna för anbudet. Restriktiviteten kan ta sig uttryck i att alltför stor tonvikt läggs på hur ett projekt ska genomföras i förhållande till vad det är tänkt att uppnå. Detta hämmar innovation, begränsar strävan efter kostnadseffektiva lösningar, komplicerar upphandlingsförfaranden samt försämrar villkoren för små och medelstora företag. Privata företag är i allmänhet bättre på att tillåta leverantörer tillräckligt med manöverutrymme för innovation och nya lösningar.

3. *Förutsägbarhet* gällande vad framtida anbud kommer att kräva anses vara dålig. I vissa branscher och för vissa verksamheter kan företag behöva investera i forskning och utveckling långt innan det faktiska anbudsförloppet börjar för att kunna uppfylla dessa krav. Om företag är osäkra på morgondagens krav inom offentlig upphandling kan de uppleva det som alltför riskabelt att satsa. Följaktligen kan bättre förutsägbarhet stimulera innovativa lösningar i rätt riktning. Argumentet betonades av de intervjuade särskilt med hänsyn till miljökrav. Förutsägbarhet gäller också för när anbudsfrågningar kan förväntas annonseras, vilket skulle ge företagen möjligheter till att vara bättre förberedda. Tillräckligt med tid mellan de olika anbudsfaserna (annonseringen, anbudens tidsfrist, beslut, start för leveranserna) är ofta en förutsättning för att små och medelstora företag ska kunna delta i offentliga upphandlingar.

4. *Lärande*. Det är oerhört viktigt att under hela livscykeln noggrant utvärdera upphandlingarna, och att återkoppla de nya lärdomarna till framtida upphandlingar. Denna aspekt har en stark, dynamisk innebörd – privata företag anses i allmänhet vara betydligt bättre än offentliga på att utvärdera kontraktsprocesser och dra lärdom. Dessutom kan noggrann tillsyn under kontraktets löptid ge starka incitament åt leverantören att maximera prestationen under leveransfasen. I allmänhet anser de intervjuade att sådant lärande och sådan tillsyn är underutvecklat och inte prioriterat av offentliga beställare. De är dock i stort behov av dem.

Kapitel 2 UTGÅNGSPUNKT

2.1. BAKGRUND

Offentliga upphandlingar av nationella och lokala myndigheter i Sverige uppgår till beaktansvärda summor årligen. Även om det på grund av otillräcklig statistik inte finns några entydiga siffror landar de flesta uppskattningar på omkring SEK 400 miljarder per år (Konkurrensverket 2007, s. 60), vilket motsvarar ungefär en tredjedel av de totala statliga (centrala och lokala) utgifterna eller omkring 15 % av BNP. Det är naturligt att förvänta sig att även små förbättringar i effektiviteten har potential att ge betydande budgetbesparingar.

Området tilldrar sig ett visst, om än kanske inte överväldigande, intresse från politiker, statliga myndigheter och branschorganisationer. Ett antal statligt tillsatta utredningar och andra studier har förekommit i ämnet. Kritik av aktuell praxis och förslag om bättre effektivitet i upphandlingarna har varit ett gemensamt tema. För det mesta identifierar branschorganisationer ett flertal olika byråkratiska hinder och orättvisor som det främsta problemet. Ett område som får återkommande klagomål är de marknader där offentliga institutioner direkt eller indirekt konkurrerar med den privata sektorn. Nationella myndigheter klagar på dålig samordning och ineffektivitet bland offentliga beställare, svaga incitament för offentliga inköpare att följa gällande regelverk och svaga sanktionsmöjligheter för domstolar och tillsynsmyndigheter.

Syftet med den nya lagstiftning som antogs den 1 januari 2008 var att åtgärda några av dessa brister. Konkurrensverket är sedan den 1 september 2007 ansvarig tillsynsmyndighet för lagen om offentlig upphandling. Samma dag etablerade myndigheten, på uppdrag av regeringen, ett råd för upphandlingsfrågor bestående av en blandning av akademiker och representanter från den privata sektorn och från branschorganisationer. Deras roll är att ge Konkurrensverket råd om tillsynsansvarets genomförande.

En del av uppdraget är att stimulera forskning och kompetensutveckling med tanke på effektivitet inom offentlig upphandling. Kanske något förvånande är akademisk forskning om effektiviteten i offentlig upphandling ganska tunn, både i Sverige och internationellt. Dessutom har man i mycket liten utsträckning dragit nytta av det närbesläktade forskningsområdet om upphandling i den privata sektorn. Privata företag ställs på många sätt verkligen inför liknande utmaningar med att etablera effektiva leveranskällor.

En observation som oroar är att många offentliga anbudsförfaranden får ett torftigt gensvar när det gäller anbudsgivare - speciellt i de fall då den offentliga sektorn utgör en betydande del av den totala efterfrågan (Konkurrensverket 2008, kapitel 5). Så det är naturligt att förvänta sig att upphandlingspolicys, och framför allt storleksbestämningen av kontrakten, har en direkt inverkan på marknadsstrukturen och konkurrensvillkoren på marknaden.

2.2. DEN HÄR STUDIEN

Syftet med den här studien är att dra lärdomar av privata inköpsstrategier som kan vara relevanta för offentliga upphandlingar.

Vi har anammat ett explorativt och kvalitativt tillvägagångssätt. Den internationella litteraturen om offentlig upphandling och inköp i den privata sektorn utgör vår utgångspunkt och sätter ramarna för vårt resonemang. Baserat på detta utvecklar vi en enkel konceptuell modell med fokus på relevanta omständigheter för att identifiera en optimal balans mellan storlek och konkurrens i offentlig upphandling.

Modellen gav oss en utgångspunkt för nio långa intervjuer med representanter för privata företag med erfarenhet från både offentliga och privata kunder och representanter för branschorganisationer i sektorer där offentliga upphandlingar utgör en betydande källa till kontrakt. Resultaten av intervjuerna är sammanställda och systematiserade i kategorier i enlighet med identifierade teman.

Omfattningen av det här metodologiska tillvägagångssättet är ägnat till att fånga upp en stor mängd reflektioner och tolkningar av potentiella lärdomar för offentliga beställare. Följaktligen är empirin omfattande och innehållsrik. Begränsningarna är uppenbara och typiska för alla kvalitativa studier: generaliseringarna är svagare än för kvantitativa studier som en följd av ett mindre antal observationer; respondenternas omdömen kan vara partiska och föremål för våra egna tolkningar, och analysen av svaren kan vara känslig för avvikelser. Av det skälet bör resultaten och den preliminära listan med lärdomar bedömas med viss försiktighet. I vilket fall som helst är det vår ambition att den här utforskande rapporten ska stimulera vidare forskningsinitiativ på det här i stort sett utforskade området.

Nästa kapitel sammanfattar litteraturen om konflikten mellan skalfördelar och effektivitet i offentlig upphandling samt om vår konceptuella modell. Kapitel 4 sammanfattar intervjuresultaten och identifierar tre slutsatser. Vi anser att en strategi för storleksbestämning i linje med vår modell är en lämplig väg att gå för den offentliga sektorn, men bevisen indikerar att det i liten grad finns något att lära från den privata sektorn på detta område. Däremot finns det viktiga lärdomar att hämta på fyra andra områden. Dessa beskrivs och motiveras i kapitel 5. Appendixen inkluderar en lista på de intervjuade, intervjuguiden och referenser.

Kapitel 3 SKALFÖRDELAR OCH EFFEKTIVITET INOM UPPHANDLING

I detta kapitel behandlar vi först de offentliga och privata beställarnas olika roller och målsättningar. Även om målsättningarna i den offentliga och privata sektorn uppvisar viktiga skillnader, delar de trots allt målsättningen att uppnå effektivitet. Relevant forskning om detta, vilket man främst kan hitta inom forskningstraditionerna för företagsekonomi och marknadsföring, behandlas i korthet i sektionerna 3.2 and 3.3. Det är uppenbart att akademisk forskning om offentlig upphandling ofta är skild från den om privata inköpsstrategier. Även om tidskrifter som *European Journal of Purchasing and Supply Management* och *Journal of Public Procurement* publicerar artiklar i båda ämnena, finns det få kopplingar.

En annan observation är att forskning om offentlig upphandling, trots dess potentiella betydelse för budgetbesparingar och policys som främjar små och medelstora företag, är påtagligt begränsad. Det finns vissa bidrag som tar upp motsättningen mellan stordriftsfördelar och konkurrens. En betydande del av forskningen på detta område har antagit andra perspektiv, såsom riskdelning (offentlig-privata partnerskap) och, förmodligen inspirerad av litteraturen om inköp i den privata sektorn, den betydelse som relationer och förtroende spelar.

Å andra sidan är forskningen om inköp i den privata sektorn rikare och i stor utsträckning avskild från den om offentlig upphandling. Det finns få kors hänvisningar mellan de två. I den privata sektorn har privata inköpsstrategier vuxit i betydelse de senaste åren och framgångsrika företag investerar hårt i effektiva sätt att hantera och övervaka leverantörer. Professionalism är ett nyckelområde att fokusera på och en förutsättning för att kunna utöva kontinuerligt tryck på leverantörernas prestation.

Baserat på dessa resultat och vårt eget resonemang, utvecklar vi i avsnitt 3.4 en konceptuell modell som inkluderar en lista på de faktorer som är viktiga att ta hänsyn till för beslutsfattare inom offentlig upphandling. Vi menar att modellen är användbar vid utformningen av optimala upphandlingslösningar med avseende på storlek och centralisering. På marknader där offentliga inköpare utgör en betydande aktör på marknaden, kan storleksbestämning av anbud i sig självt utgöra ett kraftfullt policyverktyg för att uppnå offentliga policymål såsom att främja små och medelstora företag. En lämplig storleksbestämning av offentliga anbud bör ta externa faktorer rör marknadsstrukturen såväl som interna faktorer som avser förmågan och villkoren inom upphandlingsinstitutionen med i beräkningen.

3.1. OFFENTLIG GENTEMOT PRIVAT UPPHANDLING

Syftena med privat och med offentlig upphandling skiljer sig mycket från varandra. Privata företag är utsatta för den hårda och omtumlande verkligheten på den konkurrensut-

satta marknaden. Företagsledningen förväntas av sina ägare att leverera vinster idag och i morgon. Eftersom ett sådant mål lätt kan övervakas kan man förvänta sig att de tillvägagångssätt för att upphandla som utvecklats av framgångsrika företag är bättre anpassade till att minimera kostnaderna jämfört med offentliga beställares.

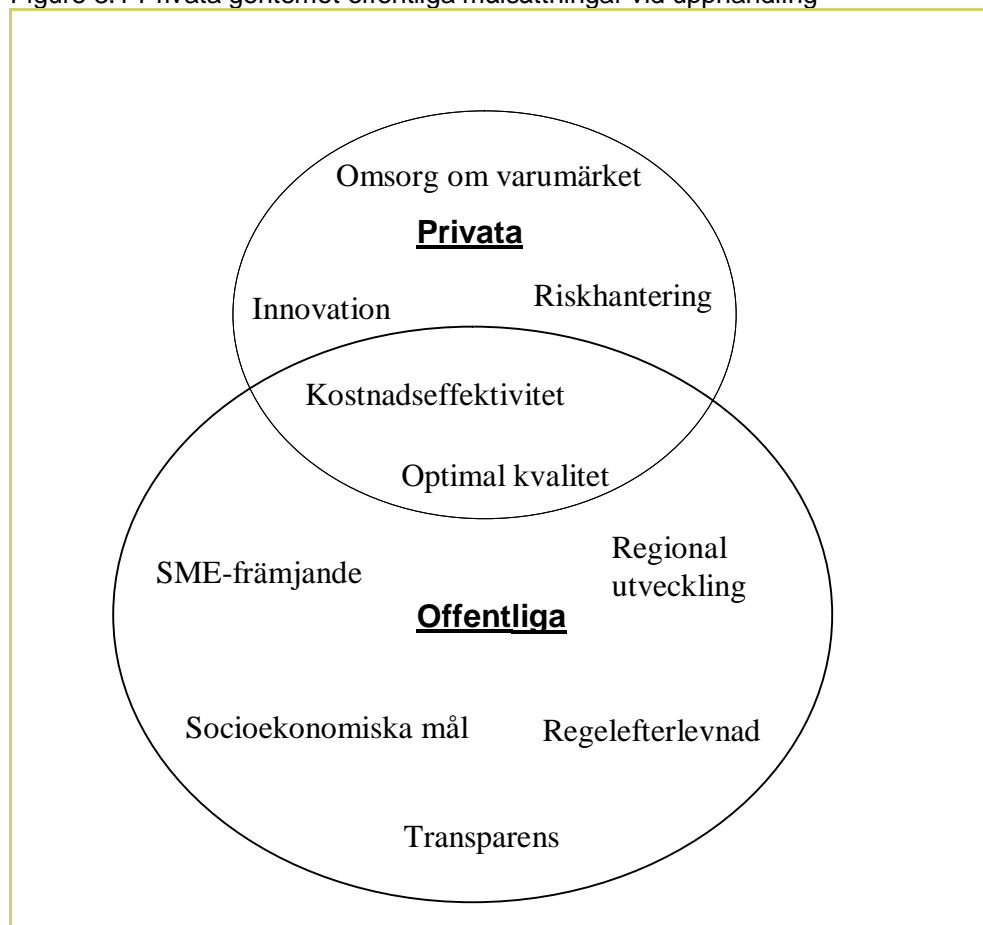
Offentliga beställare verkar under helt andra omständigheter, där hotet om konkurs inte existerar, målsättningar skiljer sig åt, noggranna utvärderingar är svåra att genomföra, och utsikten att bli part i en rättsprocess är ganska stor. Genom att följa resonemanget i Andersson (2002), skulle man kunna beskriva den typiska offentliga beställaren som en aktör som handlar enligt en logik definierad av hierarkier, medan den privata inköparen agerar i enlighet med marknadslogiken. I hierarkier samexisterar politiskt inflytande med ekonomiska incitament till att minimera kostnaderna. Två uppsättningar principer är inte alltid förenliga med varandra. Rätt och fel inom hierarkin definieras enligt dess egen agenda, vilken för utomstående kan vara delvis dold. Marknadslogiken är då enklare, och den privata inköparen har tillräckligt med frihet för att konstruera effektiva inköpsarrangemang. Lönsamhet är den överskuggande norm gentemot vilken inköparens prestation utvärderas.

Det är en uppenbar och förmodligen okontroversiell observation att privata och offentliga beställares målsättningar i stor utsträckning går isär, även om de i viss mån kan överlappa varandra.

Det är till och med så att den kompletta listan med målsättningar i en offentlig upphandling ibland kan vara svår att identifiera. För det första är offentliga målsättningar för upphandlingar bredare och fler till antalet än deras privata motsvarigheter, och så ska det definitivt också vara. Ibland kan olika offentliga målsättningar komma i konflikt - ett färskt exempel som Loader (2007) framhäver är kostnadseffektivitet gentemot främjande av små och medelstora företag i Storbritannien. För det andra finns det vissa målsättningar som helt och hållet skiljer sig mellan den offentliga och den privata sfären. Till exempel kan vi inkludera regional utveckling, socioekonomiska aspekter och främjande av små och medelstora företag i den offentliga uppsättning mål som i allmänhet inte har någon motsvarighet i det privata företaget. Å andra sidan är omsorg om varumärket, riskhantering och att sporra innovation bland leverantörer naturligt viktiga hänsyn vid inköp i den privata sektorn.

Slutligen, och viktigast av allt, finns det en viktig överlappning när de gäller målsättningarna kostnadsminimering och kvalitetsoptimering. Helt klart är detta ett område på vilket det kan vara värt besväret att dela med sig av erfarenheter mellan sektorerna. En illustration av resonemanget ges i figur 3.1 nedan.

Figure 3.1 Privata gentemot offentliga målsättningar vid upphandling



Källa: Copenhagen Economics

Det är tydligt att de två överlappande målsättningarna i figuren nedan, kostnadseffektivitet och kvalitet, är beroende av sunda och konkurrenskraftiga marknader. Därav följer att både privata och offentliga beställare i allmänhet har ett gemensamt intresse av att främja konkurrenskraftiga marknader. Få skulle bestrida att upphandlingspolicys hos privata företag såväl som offentliga institutioner påverkar utvecklingen av marknadsstrukturen. Stora, fåtaliga och invecklade kontrakt kan vara alltför kostsamma eller komplicerade för små och medelstora företag, vilket lämnar marknaden fri för stora företag. En sådan ökad marknadskoncentration skulle öka marknadsmakten för en handfull stora leverantörer, vilket möjligen leder till högre priser och sämre prestationer.

Efter att ha förutsett detta kunde man förvänta sig att ett effektivt företag skulle anta en upphandlingspolicy som säkrar konkurrensen mellan faktiska och framtida leverantörer. I

praktiken skulle detta förmodligen innebära att konstruera kontrakt med en lämplig löptid och storlek så att ett antal leverantörer överlever.

Sådana strategiska hänsyn är emellertid bara relevanta när den köpande parten representerar en betydande del av den totala efterfrågan på den relevanta marknaden där leverantörerna verkar. Exempel skulle inkludera många offentliga beställare och även några av de större privata i Sverige.

Offentliga beställare borde ha starkare incitament än privata företag för sund och effektiv konkurrens leverantörer emellan. Skälet är att ett ensidigt initiativ för att främja konkurrens sannolikt skulle innebära kostnader för den upphandlande parten, antingen i form av förlorade skalfördelar eller ökade transaktionskostnader. Kostnaden bärs av den enskilde inköparen medan förmåner delas med andra företag och beställare, och möjligen också i sista ledet med konsumenterna. För en offentlig beställare är alla dessa positiva konsekvenser en del av allmänintresset. För en privat beställare däremot, bidrar inte dessa positiva effekter som är till nytta för andra till företagets vinster. Följaktligen bör konkurrens på leverantörsmarknaderna prioriteras när beställaren eftersträvar allmänna intressen snarare än ett privat företags intresse. I den akademiska forskningen, anser Caldwell et al (2005) att området är försummat och argumenterar för mer forskning om leverantörsincitament och hanteringen av relationer till leverantörer.

3.2. FORSKNING OM OFFENTLIG UPPHANDLING

Det finns jämförelsevis lite tillgänglig teoretisk och empirisk forskning inom ekonomiämnet angående offentlig upphandling. Mot bakgrund av denna verksamhets storlek är det rätt förvånande. Till och med mycket små vinster i effektivitet skulle resultera i betydande besparingar för myndigheterna. Trots detta är akademisk forskning på området fortfarande i sin linda.

Vi kommer fram till att avvägningen mellan skalfördelar och konkurrens erkänns i litteraturen, dock utan djupare analys. Ett möjligt undantag är fallet 'monopsoni' (Keisler och Buehring, 2005). Fokus ligger på kortsiktiga snarare än långsiktiga kostnadsbesparingar. Den specifika frågan om hur man ska balansera fördelarna med storskalig produktion mot leverantörskonkurrens diskuteras knappt. Andra besläktade frågor, såsom det optimala antalet leverantörer, har tilldragit sig större intresse och slutsatserna från de studierna har en viss relevans även här (Segal, 1989; Cousins, 2002).

När det gäller möjliga lärdomar för offentliga beställare från inköp i den privata sektorn är litteraturen mer eller mindre tyst. Ett framstående undantag är Prager (1994), som ger en färgrik exposé över erfarenheter gjorda i USA, samt drar slutsatsen att tanken att lägga

ut statliga tjänster på entreprenad är långt ifrån en 'mirakellösning' eller ett universalmedel för att förbättra effektiviteten i den offentliga sektorn. Långsiktiga vinster är helt och hållet beroende av ett antal faktorer, såsom: när den offentliga institutionen inte kan dra fördel av en optimal storlek eller skörda frukterna av omfångsfördelar; när åtgärden att lägga ut på entreprenad är en lösning på ett offentligt organisatoriskt misslyckande; när leverantörskonkurrensen är tillfredsställande och när administrationskostnaderna för hela processen med att lägga ut på entreprenad inte avskräcker. Offentliga institutioner bör, enligt Prager, närma sig beslutet om att lägga ut på entreprenad enligt mönster från den privata sektorn från en pragmatisk snarare än en ideologisk synvinkel.

Mer nyligen diskuterade Linthorst och Telgen (2006) för- och nackdelar med att använda flera leverantörer vid offentliga upphandlingar i Nederländerna. Fördelarna inkluderar, till exempel, lägre kostnader genom hårdare konkurrens, relativt 'oberoende' från enskilda leverantörer, mindre risk för avbrott i leveranserna och en bred tillgång till marknaden. Nackdelarna inbegriper högre administrativa kostnader, mindre lojalitet mellan leverantörer och mindre storskalighetsvinster. Efter att ha gått igenom de specifika offentliga policymålen med upphandlingarna, vilka antingen är av tillsynsmässig, kommersiell eller socioekonomisk natur, drar de slutsatsen att många olika källor kan hjälpa myndigheter att uppnå vissa av dessa mål, såsom illustreras i tabell 3.1 nedan.

Tabell 3.1 Upphandlingsmål och många leveranskällor

Mål med upphandlingen	Beskrivning	Passar det med många källor?
Tillsynsmål	1. Bättre efterlevnad	Spelar ingen roll
	2. Mer öppenhet	Spelar ingen roll
Commercial goals	3. Kostnadsminskningar	Oklart
	4. Innovationsfrämjande	Ja
	5. Konkurrensfrämjande	Ja
Socio-economic	6. Mer miljöhänsyn	Oklart
	7. Mer inköp från SME	Ja

Källa: Linthorst and Telgen (2006), härledd från tabell 5

Trots att de medger de kostnadsnackdelar som är förknippade med flera olika leveranskällor, såsom högre administrativa kostnader för upphandling och förmodligen mindre skaleffektivitet, anses den kombinerade effekten oklar och måste bedömas från fall till fall. Följaktligen är det troligare att multipla källor är fördelaktigt i de fall där både stor-driftsfördelar och administrativa kostnadsbesparingar är begränsade.

En mer formaliserad undersökning av konflikten mellan skala och effektivitet bidrar Keisler och Buehring (2005) med. De tittar på ett fall där staten är den enda kunden och alla varor på marknaden erhålls genom offentlig upphandling. I dessa fall har beställaren ett enormt inflytande över marknadsstrukturen. Att till exempel använda en enda leverantör

under en viss tid skulle, beroende på de andras finansiella styrka, leda till ett de facto monopol och eliminering av leverantörskonkurrens. Å andra sidan kräver konkurrens mellan flera leverantörer en viss grad av överskottskapacitet, och det kan också leda till förlorade positiva stordriftsfördelar. I deras modell ökar konkurrensen betydligt då antalet leverantörer stiger till fyra, därefter blir dessa goda effekter mindre viktiga och nackdelarna med skalan mer kostsamma. Därutöver är dessa effekter mycket beroende av den förmodade priselasticiteten¹ men mindre känsliga för förhållandet mellan rörliga och fasta kostnader.

Keisler et al drar slutsatsen att konkurrens inte kan fungera om inte leverantörerna besitter ett visst mått av överskottskapacitet tillsammans. Rimliga vinster bland framgångsrika leverantörer är också förenliga med en sund konkurrens på upphandlingsmarknaderna.

På sätt och vis speglas dessa observationer tämligen väl av huvudargumenten som presenteras av Caldwell et al (2005) vars artikel identifierar leverantörsincitament och uppföljning efter kontraktsskrivningen som nyckelområden för forskning. Studien baseras på tre djupgående fallstudier. En nyckelupptäckt är att det finns behov av att skapa incitament för leverantörer att anpassa sig till bredare krav från den offentliga sektorn: offentliga kontraktsformer borde kunna belöna leverantörer för förträfflighet snarare än omfattning. Författarna argumenterar också för att leverantörsdominans bäst hanteras genom att hantera ett urval av leverantörer inom en 'portfölj' i syfte att bibehålla en viss grad av disciplinerande rivalitet. Detta hänger helt klart på upphandlingstjänstemännens skicklighet. Följaktligen drar Caldwell et al avslutningsvis slutsatsen att upphandlingskompetens behöver stärkas runt 'arbetsledning efter kontraktstilldelningen' för att säkerställa att leverantörerna levererar som de lovat.

Naturligtvis kräver sådana förändringar att relationerna mellan leverantörer och offentliga beställare är mer flexibla. Belägg från USA indikerar att sådana reformer kan förbättra effektiviteten inom offentlig upphandling. Helt klart innebär de också nya utmaningar för offentliga förvaltare, men de kan vara ändamålsenliga strategier när anbudet involverar komplicerade och icke standardiserade produkter. Lawther (2007) konstruerar en konceptuell modell för när det är befogat med mer flexibla förhållanden och ett ökat utrymme för förhandlingar mellan beställare och leverantörer. Modellen bygger på erfarenheterna från så kallad Inbjudan till förhandling (*Invitation to Negotiate*), som delstaten Florida tillämpar. Två dimensioner är högst relevanta när man bedömer dessa behov – produktens komplexitet och den erforderade graden av individuell anpassning. Beroende på den tilltänkta upphandlingens natur, skulle en effektiv beställare behöva anpassa sin policy så

¹ Modellen är känslig för graden av priselasticitet – de positiva effekterna av konkurrens stiger med högre elasticitet.

att den stämmer överens med dessa faktorer. Lawthers modell beskrivs i matrisen nedan, se tabell 3.2.

Tabell 3.2 Lawther's modell om behovet av flexibilitet och förhandling

	Låg komplexitet	Hög komplexitet
Hög anpassning	1. Hög/medium flexibilitet, låg förhandling	2. Hög flexibilitet, mycket förhandling
Låg anpassning	3. Låg flexibilitet, ingen förhandling	4. Låg flexibilitet, låg förhandling

Källa: Lawther,(2007), Figur 1 (något förenklad)

Sophanteringstjänster är ett exempel på låg komplexitet och litet behov av individuell anpassning – följaktligen behöver beställare kanske inte tillåta någon större flexibilitet eller något större utrymme för förhandling med leverantörer (fall 3). Den motsatta situationen kan illustreras med e-förvaltning eller IT-system där produkterna måste anpassas till de speciella behoven hos den offentliga förvaltningsinstitutionen i fråga (fall 2). Fall 1 kan exemplifieras med uthyrning av kontorsutrymmen – en väsentlig flexibilitet är förmodligen nödvändig i förfrågningsunderlaget men det finns inget större behov av förhandlingar med de potentiella säljarna. Fall 4 kan syfta på fall där invecklade men redan existerande massproducerade varor måste anskaffas, och där behovet av flexibilitet och förhandling är begränsat.

Nyligen har vi sett ett större intresse för upphandlingsarrangemang som involverar alternativa sätt att distribuera risker mellan beställaren och leverantören. De dominerande alternativa kontraktsformerna är de offentlig-privata partnerskapsmodellerna som har använts i Sverige och på andra platser. Även om sådana projekt är mer krävande med avseende på planering, normalt sett kräver åtagande över lång tid och är bättre lämpade för storskaliga infrastrukturinvesteringar, har modellen definitivt potential att förbättra effektiviteten (Konkurrensverket 2007). Offentliga och privata partnerskapsprojekt är helt klart ett steg mot offentliga kontrakt, vilka skapar incitament för leverantörer för att anpassa sig till bredare mål för den offentliga sektorn och gör det enklare att belöna leverantörer för förträfflighet istället för omfattning.

Sammanfattningsvis har vi sett rätt lite i termer av ekonomisk forskning om den optimala balansen mellan att säkerställa konkurrensen mellan leverantörer och fördelarna med stordrift. Likväl har den grundläggande konflikten identifierats, och vi drar slutsatsen att litteraturen ger ett visst stöd för relevansen av att inkludera denna konflikt mellan skal-fördelar och konkurrens i en effektiv strategi för offentlig upphandling.

3.3. FORSKNING OM INKÖP I DEN PRIVATA SEKTORN

Litteraturen om inköp i den privata sektorn är rikare än den om offentlig upphandling. Huvudfokus i den här litteraturen ligger emellertid inte på konflikten mellan skalfördelar och konkurrens, utan istället på hanteringen av risker, relationer och kostnader. På sista tiden har intresset växt, i första hand sporrat av potentialen för kostnadsbesparingar. Vårt allmänna intryck är att inköp inom privata aktiebolag är en aktivitet som i högre grad prioriteras i jämförelse med upphandling i offentliga institutioner. Europe Economics drar i sin studie av 15 länder, utförd på uppdrag av kommissionen, slutsatsen att privata inköp är "en nödvändig del av deras strategi och - - - föremål för revision" (Europe Economics 2006, paragraf 4.71).

Ett koncist och bra exempel på denna utveckling ges av Niezen et al (2007) som observerar att mer än hälften av kostnadsbesparingarna i framgångsrika företag uppstår genom smart leveranshantering. Tre huvudkällor för de här besparingarna identifieras. För det första lyckas ledande företag skapa konkurrens mellan leverantörer genom att kontinuerligt leta efter nya leverantörer och att utveckla alternativ såsom 'insourcing'. Det potentiella konkurrenshotet mot leverantörer säkerställer kostnadseffektivitet. Valet mellan en eller flera leverantörer är en del av den övergripande strategin för företaget. Viktiga hänsyn utöver priser inkluderar leveranshastighet, kvalitet, flexibilitet och säkra leveranser. För det andra söker effektiva inköpsavdelningar inom framgångsrika företag ständigt tillgogöra sig kunskap från leverantörerna och tillföra den till den egna organisationen. Den ökade kunskapen förbättrar företagets möjligheter att förhandla med nya leverantörer och att utveckla alternativ. Den tredje källan inkluderar direktinitiativ för att 'expandera leverantörsuniversum' – dvs. att stimulera företag till att ägna sig åt sådana verksamheter som skulle göra dem till möjliga leverantörer.

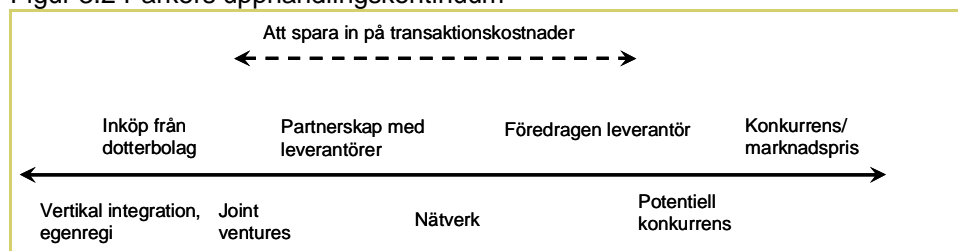
Från en något annorlunda vinkel, identifierar Ogden et al (2007) tre huvudelement i framgångsrika företags inköpsstrategier: professionalism; inköpsenhetens status inom företags organisation; och aktiv leveranshantering. Framgångsrika företag presterar ofta väl vad gäller alla dessa områden vilket bidragit starkt positivt till resultatet. Tidigare forskning har förknippat sådant strategiskt tänkande med i huvudsak nordamerikanska storföretag. Emellertid förefaller resultaten påvisa att det finns ett allmänt erkännande i länder och företag runtom i Europa om att ett glapp mellan önskade och faktiska nivåer av strategiskt tänkande på inköpsområdet existerar. Inköpsfunktionen stärks genomgående i företag inom de flesta branscher idag.

Niezen et al och Ogden et al anammar olika perspektiv, men delar ett tydligt fokus på en aktiv ledning av leverantörer som nyckel till att uppnå effektivitet. Inköpschefer i framgångsrika företag är kunniga, övervakar kontinuerligt leverantörernas prestationer och söker alternativ. Prager (1994) observerar att "[den] privata sektorn inte bara lägger ut på

entreprenad utan leder också arbetet”, vilket fångar kärnan i vad som ligger bakom både effektiva inköp i den privata sektorn och forskningsinsatserna som ägnas dem.

Inköpshantering kan organiseras på olika sätt. Parker (1997) identifierar att de flesta relationer till leverantörer kan beskrivas som ett långt kontinuum mellan ren konkurrens eller val av källa, baserat på spotpris, i vilket fall liten grad förhandling eller interaktion äger rum, till helt och hållet intern produktion inom företaget. Mellan dessa ytterligheter kan inköpschefer strategiskt välja en lämplig grad av 'närhet' till sina leverantörer. Detta illustreras i figur 3.2.

Figur 3.2 Parkers upphandlingskontinuum



Source: Parker (1997), Figure 1, slightly modified

Båda ytterligheterna representerar låga transaktionskostnader – antingen för att produktionen äger rum inom företaget, eller för att spotmarknaden används. Däremellan är transaktionskostnaderna högre på grund av behovet att motverka potentiell opportunist.

En möjlig väg för att minimera sådana transaktionskostnader är att byta ut en del av de kontraktsmässiga arrangemangen mot ett större inslag av förtroende. Sådana förhållanden är mer subtila men förefaller vara en viktig aspekt vid inköp i den privata sektorn. Förtroende är förenligt med vinstmaximering om aktörerna är långsiktiga och ofta möter varandra på marknaden. Förtroende, eller 'samarbetsrelationer', kan också ses som en process mellan parterna för att uppnå ett gemensamt mål till förmån för dem båda. Så länge som det är värdefullt att lita på varandra är företag villiga att fortsätta och fördjupa sådana relationer.

Likväl, såsom betonas av Cousins (2002), ska man inte glömma bort att "alla företag är 'ormar' [besatta] "av sin egen överlevnad och egenintresse". Vidare, "när det intresset inte längre tjänas kan du vara säker på att de kommer att bita dig!" (op cit, s. 81). Därtill betraktas i allmänhet insyn som en förutsättning för förtroende mellan parterna, även om detta också kan få en del negativa effekter (Hultman et al 2007).

3.4. KONFLIKTEN MELLAN SKALFÖRDELAR OCH KONKURRENS

Det finns ett antal hänsyn vilka kan rättfärdigas då man söker den optimala storleken på en upphandling. I vad som följer nedan kommer vi att strukturera upp dessa i faktorer som är externa respektive interna för beställaren. Med externa faktorer menar vi främst marknadsbetingelser såsom koncentration på köp- och säljsidan. Interna faktorer inkluderar aspekter såsom kompetens inom upphandlingsorganisationen, teknologi och organisatorisk struktur. Beroende på dessa faktorerers natur kan offentliga beställare antingen vilja genomföra stora och centraliserade anbudsprocesser, alternativt mindre och decentraliserade sådana.

Externa faktorer

När leverantörsmarknaderna karakteriseras av nationellt monopol, finns det knappast någon poäng i att göra anbudskontrakten små eller att decentralisera upphandlingsfunktionen. Decentralisering i ett sådant sammanhang kan till och med leda till ineffektivitet eftersom det förmodligen skulle reducera de troliga positiva effekterna av köparens makt. Därutöver kan de förmånliga effekterna av decentralisering vara begränsade om antalet leverantörer initialt inte är större än antalet beställare.

Storleken på den relevanta geografiska marknaden är också en väsentlig faktor. För lokala marknader är decentralisering förmodligen mer befogat i jämförelse med nationella eller större marknader. Tvärtom kan det, när det gäller produkter som åtnjuter nationell eller till och med internationell täckning såsom IT-hårdvara, vara tämligen meningslöst att decentralisera, eftersom täckningen i sig själv representerar en viss grad av säljarmakt. Det motsatta skulle då utgöra en förnuftig strategi om produkterna enbart erbjöds lokalt, vilket ofta är fallet med utbildnings- eller städtjänster.

Stordrifts- och omfångsfördelar är kanske den största logiska grunden för stora och långa kontrakt. Graden av dessa fördelar beror naturligtvis på vilken typ av produkt som ska anskaffas. IT-hårdvara anses i allmänhet som ett exempel på när stora upphandlingar kan leda till mer gynnsamma priser, medan dessa effekter är nämnvärt svagare för IT-supporttjänster, vilka normalt sett kräver en lokal närvaro.

När produkter är mycket specialiserade för att möta speciella behov, kan decentraliserade och småskaliga upphandlingar vara att föredra för att undvika 'en storlek passar alla'-problem. Till exempel kan vissa produkter utvecklas för att möta lokala behov och villkor, och de kanske inte är lämpliga på andra platser. Däremot håller inte dessa argument när produkterna är standardiserade och likartade från region till region.

I branscher där det sker omfattande innovation kan det vara motiverat att tillåta en mängd olika kontrakt och att decentralisera offentliga upphandlingar. På så sätt testas fler idéer

på marknaden och utvecklingen stimuleras. I grund och botten är den underliggande logiken, det s.k. grogrundsargumentet – ju större mångfald produkter som sätts på marknaden, desto bättre kommer urvalsprocessen att fungera och de mest effektiva lösningarna att vinna marknadsandelar. Alltför stora och centraliserade upphandlingskontrakt kan ge motsatt resultat. Å andra sidan, när branscher är mogna och mindre innovativa, är argumentet för decentraliseringar och småskalighet inte lika starkt.

Om offentlig upphandling inte utgör en betydande del av marknaden, är det relativa inflytandet över marknadsutvecklingen förmodligen litet. Transaktionskostnaderna som följer av decentraliserade och småskaliga upphandlingar kan då utgöra ett argument för att göra relativt stora beställningar. Om, å andra sidan, offentlig upphandling dominerar marknaden, där det mest extrema exemplet är försvarskontrakt, väger förmodligen fördelarna med en småskalig upphandlingsmodell som främjar konkurrensen tyngre än de transaktionskostnader som den innebär.

Dessa faktorer, som är externa för företaget, anses vara relevanta hänsyn för offentliga beställare när de utformar anbudsfrågor och finns listade i tabell 3.3 nedan. Varje linje motsvarar en faktor och informationen i tabellen representerar motsatta ytterligheter, såsom monopol gentemot många småföretag. Dessa ytterligheter motsvarar exempel där en lämplig offentlig upphandlingspolicy skulle karakteriseras antingen av storskalighet och centralisering, eller småskalighet och decentralisering.

Tabell 3.3 Externa faktorer som är relevanta för hur upphandlingen konstrueras

Stora/Centraliserade	Små/Decentraliserade
Monopol	Många små företag
Nationella eller större geografiska marknader	Lokala marknader
Betydande stordrifts- och/eller omfångsfördelar	Begränsade stordrifts- och/eller omfångsfördelar
Standardiserade produkter	Specialiserade produkter
Mogna branscher	Innovativa branscher
Offentlig upphandling är en liten aktör på marknaden	Offentlig upphandling är en stor aktör på marknaden

Källa: Copenhagen Economics

Därutöver finns det också goda skäl att tänka på en mängd faktorer som är interna för företaget, vilka undersöks vidare nedan.

Interna faktorer

De faktorer som ligger inom ramen för den upphandlande organisationen är också viktiga att ta i beaktande. Dessa faktorer gäller både den skicklighet och erfarenhet som de individuella beställarna har och den organisatoriska strukturen inom vilken de verkar.

För det första är behoven som ska tillfredsställas inte nödvändigtvis desamma för alla slutanvändare. Om preferenserna mellan de faktiska mottagarna av de inköpta produkterna inom den inköpande enheten skiljer sig, är det förmodligen värt besväret att decentralisera, vilket ger bättre möjligheter för att anpassa upphandlingen till faktiska behov, vilka exempelvis kan skilja sig åt mellan olika platser.

Ändock är en av nackdelarna med en sådan decentralisering dess beroende av hög upphandlingskompetens i flera delar av den offentliga organisationen. Effektiv, decentraliserad upphandling hänger helt och hållet på tillgången till relevant marknadsinformation. Om förståelsen av vad som utgör ett rimligt pris saknas inom upphandlingsorganisationen kan en sammanslagning av upphandlingskompetensen och centralisering vara effektivt. Centralisering möjliggör även en jämnare ström av upphandlingsannonseringar vilket underlättar för små och medelstora företag att delta. En tidsprofil för anbudsförfrågningarna som är tillmötesgående mot små och medelstora företag inkluderar kontraktslängden och perioden mellan annonseringen, beslutet och arbetets början.

Dessa interna faktorer sammanfattas i tabell 3.4 nedan.

Tabell 3.4 Interna faktorer som är relevanta för hur upphandlingen konstrueras

Stora/Centraliserade	Små/Decentraliserade
Liknande preferenser i hela organisationen	Heterogena preferenser
Liten kunskap om vad som är ett rättvist pris	Stor kunskap om vad som är ett rättvist pris
Stor kunskap om framtida behov	Osäkerhet kring framtiden

Source: Copenhagen Economics

Tillsammans utgör de ovan beskrivna interna och externa faktorerna en icke uttömmande lista av viktiga hänsyn för offentliga beställare i syfte att främja konkurrensen mellan leverantörer, minimera upphandlingskostnaderna, stimulera innovation och stödja små och medelstora företag. De härleds alla från ett teoretiskt synsätt - faktorerna är relevanta för att utforma upphandlingskontrakt av optimal storlek (och löptid). Betydelsen av ”optimal” i detta sammanhang hänvisar till att hitta en balans mellan att ingå kostnadseffektiva upphandlingskontrakt och att främja konkurrensen på leverantörsmarknaderna idag och i framtiden.

Kapitel 4 HUR STORA OCH LÅNGA BÖR UPPHANDLINGAR VARA?

I detta och nästa kapitel presenteras resultaten från nio kvalitativa intervjuer med personer med lång erfarenhet av offentlig upphandling. Fokus låg från början på vad offentliga upphandlingstjänstemän kan lära sig av privata inköpare, med avseende på att hitta en optimal balans mellan stordriftsfördelar och konkurrens mellan leverantörer. En intervjuguide erhöles från den konceptuella modellen som presenterades ovan. De flesta intervjuerna varade omkring en timme. Intervjupersonerna² är inte anonyma, men det är däremot deras individuella svar. Av det skälet har branschegenskaper avsiktligt hållits vaga. Intervjuresultaten tolkas av Copenhagen Economics i ljuset av andra relevanta empiriska bevis. Det bör understrykas att våra slutsatser inte nödvändigtvis motsvarar respondenternas.

Avsnitt 4.1 nedan beskriver yrkesutövarnas erfarenheter med tanke på huruvida beställningsstorlek påverkar marknadsstrukturen. Även om detta vidhålls som hypotes av en mängd experter, finns det begränsad empiri som stödjer eller förkastar existensen av sådana effekter. Avsnitt 4.2 tar upp förutsedda positiva och negativa konsekvenser av stora anbudsfrågningar. I avsnitt 4.3 drar vi slutsatser mot bakgrund av dessa resultat med hänvisning till vår konceptuella modell som presenterades ovan.

4.1. SPELAR STORLEKEN PÅ UPPHANDLINGEN NÅGON ROLL?

Vår övergripande slutsats är att storleken definitivt har betydelse. Inte bara anbudsstorleken, utan också den geografiska räckvidden, och i viss utsträckning även kontraktslängden, har en klar och tydlig påverkan på marknadsstrukturen. Få och stora (och långa) kontrakt leder till koncentrerade marknader, medan en lämplig blandning av upphandlingskontrakt i olika storlekar skapar en mer varierad marknadsstruktur. Som en följd av detta är en omsorgsfull utformning av upphandlingars storlek ett högst användbart policyverktyg för att främja små och medelstora företag.

Vissa respondenter tillstod att på vissa tjänstemarknader var varje anbud en överlevnadsfråga för de flesta företag. Detta uppfattades som en tydlig indikation på att upphandlingens storlek påverkade antalet företag på marknaden.

En annan grupp av respondenter kände sig tämligen säkra på att stora upphandlingar påverkar marknadsstrukturen. Effekterna gjorde inte bara livet hårt för små och medelstora företag på grund av deras ringa storlek, utan de ledde också till att dämpa beredvilligheten bland beställare att anamma nya och innovativa lösningar. Eftersom innovationer och produktdifferentiering ofta är modus operandi för små och medelstora företag, begränsade stora anbudsfrågningar tillväxtpöjligheterna än mer. På så sätt minskar stora upp-

² Se intervju lista i appendix.

handlingar små och medelstora företags marknadsandelar och lättar på konkurrenstrycket för befintliga storskaliga företag.

Några av de intervjuade diskuterade möjligheten för små och medelstora företag att slå ihop sina ansträngningar och lämna in gemensamma anbud. Ofta ansågs inte ansträngningen vara värd besväret med tanke på de kostnader och den osäkerhet det innebär.

Det förekom ett motargument mot den ovan beskrivna åsikten – stora upphandlingar i en särskilt tung industri resulterar normalt i en stor mängd underleverantörskontrakt från det företag som vunnit anbudsförfarandet, ibland för tre fjärdedelar av kontraktets värde. På sätt och viss spelade företag som deltog i sådana anbudsförfaranden rollen av en 'mäklare', genom att vara länken mellan beställaren och de effektiva små och medelstora företag som inte deltog i anbudsförfarandet. Sådana situationer kan neutralisera vissa av de negativa effekterna av stora anbudsförfrågningar men knappast eliminera dem helt och hållet.

En respondent förklarade besvikelsen med det låga antalet budgivare i många anbudsförfaranden som en effekt av brist på förtroende för rättvisan i tilldelningsprocessen bland små och medelstora företag.

4.2. FÖR- OCH NACKDELAR MED STORA UPPHANDLINGAR

Den främsta fördelen med stora anbud är de förmodade positiva stordrifts- och omfångsfördelarna som förväntas avspeglas i mer konkurrenskraftiga bud. I praktiken är emellertid sådana påstådda fördelar ofta överdrivna och till och med icke-existerande. Å andra sidan har de mycket stora anbuderna nackdelar i form av mindre konkurrens, mindre innovation och ibland också lägre produktivitet. Alltför stora och/eller för invecklade anbud är ett större problem för små och medelstora företag än deras begränsade produktionskapacitet. Ramavtal hamnar normalt sett i denna kategori.

Fördelarna

En respondent noterade frånvaron av empiriska studier om stordriftsfördelar på stora offentliga upphandlingsmarknader vilket gör det svårt att dra slutsatser. Som en allmän observation kan det emellertid ofta observeras att små och medelstora företag konkurrerar framgångsrikt sida vid sida med avsevärt större företag på en mängd tjänstemarknader. Om någonting så var detta, argumenterade denne, definitivt en stark indikation på att stordriftsfördelar inte är alltför stora på dessa marknader.

En annan respondent hänvisade till upphandlingar av resebokningstjänster – det fanns mycket få indikationer på att tjänstepriset per enhet skulle sjunka med ökande omfatt-

ning. Den här observationen antyder också att stordriftsfördelar är begränsade. Liknande erfarenheter rapporterades av de övriga respondenterna.

Dessa åsikter är i stor utsträckning förenliga med färsk rapport. I en undersökning av Europe Economics (2006) ansåg de flesta respondenter, bestående av upphandlingstjänstemän i 15 medlemsstater i EU, att centrala inköpsinstitutioner levererar bättre valuta för pengarna. Sådana arrangemang kan anses som en sammanslagning av regionala offentliga upphandlingsbehov för att uppnå stordriftsfördelar.

Intressant nog tyckte offentliga tjänstemän i Tyskland att upphandling genom centrala inköpsinstitutioner var dyrare. Olyckligtvis skiljer inte studien ut huruvida dessa effekter är en följd av stordrift i produktionen eller besparingar på administrationskostnader. I en studie av Riksrevisionen (2005) av samordnade upphandlingsarrangemang inom den svenska staten, dras slutsatsen att den största besparingspotentialen ligger i de administrativa kostnaderna.

Dessa effekter kan helt tydligt skilja sig åt branscher emellan och mellan tjänster och varor. Kortfattat uttryckt är fördelarna främst de små kostnadsbesparingarna. Nackdelarna å andra sidan ansågs vara mycket mer skiftande.

Nackdelarna

En respondent ansåg att stora upphandlingar är förknippade med högre riskaversion bland offentliga tjänstemän. Vid storskaliga upphandlingar skulle offentliga beställare vara ännu mindre benägna att testa nya och innovativa lösningar helt enkelt eftersom de negativa konsekvenserna av ett misstag också skulle vara stora. Nya lösningar bör snarare testas i liten än i stor skala. Eftersom små och medelstora företag ofta är innovationsdrivna, skulle stora anbud därigenom begränsa deras nisch på marknaden. Som en följd kan marknaden bli mer koncentrerad och mindre dynamisk.

Ett därtill relaterat problem är att ett företag som indirekt deltar i ett bud via en 'moder' som är den officiella budgivare, inte kan delta i alternativa bud. Detta begränsar leverantörsuniversum och reducerar konkurrensen. I de privata sektorerna existerar knappt sådana lagligt ålagda begränsningar. Följande metafor beskrev poängen på kanske tydligast möjliga sätt: i den privata sektorn tillåts du plocka ut ett landslag genom att använda de bästa spelarna från de bästa klubbarna i landet. I den offentliga sektorn får du bara välja ett av klubbagen: ingen uttagning av de individuellt sett bästa spelarna är tillåten.

Ramavtal tros ofta vara förknippade med en stor upphandlingsstorlek. Flera respondenter hade uttalade åsikter om dem. I vissa tjänstesektorer som städning, fastighetsskötsel och IT-system, är sådana kontrakt uppenbarligen den dominerande formen av anbud. Ibland

samexisterar mycket stora ramavtal, som gäller för hela landet, med mindre sådana. Det fanns svagt stöd bland intervjuobjekten för att ramavtal skulle resultera i lägre kostnader som en följd av stordriftsfördelar. Tvärtom, eftersom sådana kontrakt i allmänhet inte specificerar omfattning kan de till och med leda till högre totalkostnader då leverantörerna behöver upprätthålla en överksam kapacitet för att vara förberedda på snabb leverans på kort varsel. Naturligtvis skulle tillvägagångssättet säkerligen låta myndigheterna spara in på administrativa kostnader. Det är dock inte troligt att dessa besparingar är av betydande storlek.

Bland nackdelarna betonades den reducerade användarflexibiliteten och den begränsade möjligheten för små och medelstora företag att delta. Riksrevisionen (2005) drar slutsatsen att ramavtal förmodligen är bättre lämpade för standardiserade varor än för tjänster – en åsikt som de delar med flera av intervjuobjekten.

En besläktad fråga är de centraliserade inköpsinstitutionerna som under den nya upphandlingslagen i Sverige ges större frihet. Den allmänna åsikten bland respondenterna var tämligen lik den gällande ramavtal, dock med ytterligare en oro över den rättsliga friheten för dessa organ att agera som en konkurrenskraftig aktör på marknaden (SOU 2006, s. 457-86).

4.3. PRIVATA INKÖPSSTRATEGIER OCH STORLEKSBESTÄMNING

Resultaten av intervjuerna indikerar starkt att den optimala balansen mellan skalan på inköpen och konkurrens mellan leverantörer inte är en central del av inköpsstrategier i privata företag³. Inköpsstrategier i privata företag fokuserar i huvudsak på riskhantering, uppföljning av prestationen och att främja relationerna till försäljare. Konkurrens mellan leverantörerna stimuleras i huvudsak genom uppföljning av deras prestationer och genom kommunikation, och bara i begränsad utsträckning genom att noggrant konstruera kontraktets storlek och längd.

Resultaten stod i viss mån i motsättning till vad vi hade väntat oss, men kan möjligen förklaras av det faktum att privata företag sällan når tillräcklig storlek för att ensidigt vara i en position att allvarligt påverka marknadsstrukturen. Följaktligen är deras incitament för att agera strategiskt i denna betydelse begränsade. Därutöver har balansen mellan storlek och konkurrens ägnats mycket liten uppmärksamhet i litteraturen i jämförelse med andra aspekter av inköp i den privata sektorn, såsom hanteringen av relationer till leverantörerna och att bygga upp förtroende.

³ Utöver intervjuerna genomförde vi en kort undersökning av policier hos stora svenska företag som var offentliggjorda på Internet. Vi fann i stort sett ingenting behandlade motsättningen mellan skal fördelar och konkurrens.

Sammanfattningsvis har offentliga beställare endast lite att lära från privata inköpare med tanke på storleksbestämningen av anbud. Likväl anser vi att det inom offentlig upphandling finns starka argument för att ta sådana hänsyn som de i den konceptuella modellen ovan. Vi har sett ovan att storleken på anbuden påverkar marknadsstrukturen, konkurrensen och tillväxtutsikterna för små och medelstora företag. Därtill finns det såväl kostnader som förmåner internt för den upphandlande enhet som använder sig av stora och centraliserade upphandlingar. En lämplig policy för offentlig upphandling måste vara att noga balansera de olika externa och interna villkoren och sen ta ett genomtänkt beslut om den adekvata anbudsstorleken. Vi föreslår att ramverket som utvecklades i avsnitt 3.4 ovan används för detta syfte.⁴

En respondent ansåg att skälet till frånvaron av en tydlig privat strategi är att få företag var stora nog för att anse att en sådan investering är värd besväret. En annan noterade att privata inköpare ibland var mindre rigorösa med detaljer jämfört med offentliga upphandlingstjänstemän. Någon var av den bestämda åsikten att privata inköpschefer knappt någon tog hänsyn till konkurrens mellan leverantörerna.

De flesta intervjuade ansåg att den konflikt mellan storlek och konkurrens som identifierats i den konceptuella modellen var relevant att ta hänsyn till för att utforma en lämplig policy inom offentlig upphandling som tillmötesgår små och medelstora företag.

I en ambitiös studie av Nutek (2006) drogs slutsatsen att den offentliga upphandlingspolicyen har en stark potentiell roll som pådrivare av förändring och utveckling. Olyckligtvis uppfyller aktuell upphandlingspraxis sällan denna roll.

⁴ I tillägg till intervjuerna har en genomgång av öppet tillgängliga inköspolicyen i stora företag i Sverige på Internatet i stort sett inte producerat någonting med avseende på balansen mellan skala och konkurrens.

Kapitel 5 FYRA LÄRDOMAR FÖR OFFENTLIGA INKÖPARE

Resultaten av intervjuerna visade klart och tydligt att den största lärdomspotentialen för offentliga beställare inte låg i hur de skulle hitta den bästa storleken på anbudsförfrågningarna, utan istället på andra färdigheter. I själva verket ledde intervju temat, ”vad kan offentliga beställare lära sig av privata” i allmänhet till att respondenterna betonade en mängd faktorer som har att göra med att forma och bibehålla relationer mellan köpare och leverantörer. Inputen från intervjuobjekten gav den bästa grunden för dessa argument, vilka har systematiserats av Copenhagen Economics till fyra kärnaspekter som beskrivs nedan.

5.1. KOMMUNIKATION

Kommunikationen mellan beställare och leverantörer är sällan tillfredsställande. Som en följd av detta upplever leverantörer ofta att offentliga beställare efterfrågar produkter eller tjänster som inte är de allra bästa för att tillfredsställa faktiska behov eller inte speglar den aktuella tekniknivån på marknaden. Detta kan ses som en brist i kommunikationen mellan parterna som behöver rättas till på ett lämpligt sätt. Bättre kommunikation låter leverantörer bättre förstå vilka produkter som är bäst lämpade för att tillfredsställa behoven så effektivt som möjligt.

Ett flertal förslag fördes fram av respondenterna, inklusive årliga forum, mässor och kompetenshöjande utbildningar för offentliga beställare administrerade av statliga myndigheter. Vi anser att sådana initiativ kan visa sig vara användbara, förutsatt att de inte sätter konkurrensen i anbudsförfarandet ur spel.

Låg grad av kommunikation mellan offentliga beställare och leverantörer

Vissa respondenter med praktisk erfarenhet av offentlig upphandling av invecklade tjänster menade att offentliga tjänstemän sällan talade med försäljarna. Vid det stadium där förfrågningsunderlaget lämnades ut kunde viss kontakt förekomma, men långt ifrån alltid och i princip aldrig efter det stadiet. Det gör det svårt för privata företag att helt och fullt förstå exakt vad anbudsförfrågan gäller och vilka behov som ska tillfredsställas.

Offentliga tjänstemän är ofta inte medvetna om den senaste och mest lämpliga teknologin. Om anbudsförfrågningar var mer flexibla, skulle detta förmodligen inte utgöra ett signifikant problem. Men med tanke på att förfrågningsunderlaget i allmänhet är mycket detaljerat så kan emellertid nya och innovativa lösningar definieras bort, vilket resulterar i frustration bland innovativa företag som är engagerade i att utveckla nya teknologier.

Ett av intervjuobjekten kommenterade att den offentliga beställaren talar ett språk och använder en logik som skiljer sig markant från dem som används bland leverantörer. Därutöver är förfrågningsunderlaget ofta mycket detaljerat och det är svårt för leverantö-

rer att helt och hållet begripa dem, liksom att förstå den underliggande tanken med dem. På ett ganska tafatt sätt förefaller både säljare och offentliga upphandlare att ägna mycket tid åt att försöka förstå varandra men utan att kommunicera direkt. En allmän uppfattning bland de flesta respondenterna var att lösningen är bättre och mer direkt kommunikation mellan offentliga beställare och försäljare. I den privata sektorn är sådana kontakter mycket vanliga. Leverantörer har normalt sett möjligheten att presentera och diskutera möjliga handelsarrangemang under en serie möten och efterföljande förhandlingar.

Juridiska hinder för mer kommunikation

Några respondenter noterade den allmänna medvetenheten om problemet och att flera initiativ har tagits för att lösa det, där olika former av direkta förhandlingar mellan beställare och säljare introducerats.

En respondent ansåg det gällande juridiska ramverket för offentlig upphandling som ett nästan oöverstigligt hinder för att bygga den typ av relationer som är vanliga i den privata sektorn. Likväl behövs en betydande mängd information om vad marknaden har att erbjuda för att kunna genomföra effektiva offentliga upphandlingar. Om långsiktiga kontraktsförhållanden har negativa effekter på marknadsstrukturen kan man förvänta sig ett växande behov hos köparen av att använda sin köpkraft för att ersätta det kontinuerligt minskade konkurrenstrycket. Detta är definitivt en utmaning, men motsvarar också till viss del villkoren i den privata sektorn, speciellt i Japan.

‘Prisets’ dominans som tilldelningskriterium

Ett annat intervjuobjekt tolkade, med hänvisning till tjänstesektorn, den begränsade kommunikationen som orsak till varför pris dominerar som det viktigaste enskilda tilldelningskriteriet. Ett sådant fokus på priset bär med sig risken att viktiga hänsyn som har att göra med flexibilitet, kvalitet och säkerställd leverans nedvärderas. Ett överdrivet fokus på pris tillsammans med ett detaljerat förfrågningsunderlag kan resultera i onödigt kostsamma upphandlingar. Offentliga beställare har för det mesta liten kunskap om vilka element av en begärd tjänst som är mest kostsamma. Poängen illustrerades med tvätteri-tjänster: en extra vikning kanske höjer kostnaderna betydligt men representerar bara ett mindre värde för mottagaren av tjänsten. Med bättre information kan köparna bli bättre på att matcha sina preferenser med faktiska kostnader för anskaffandet.

Initiativ till kommunikation mellan offentliga beställare och leverantörer

Det rapporterades också att vissa kommuner i Sverige anammade mer aktiva kommunikativa tillvägagångssätt i fasen som föregår annonseringen av en anbudsförfrågan. Möten organiserades bilateralt mellan upphandlingstjänstemän och en mängd leverantörer. Respondenten ansåg att dessa möten var positiva – de var informativa för leverantörerna med tanke på kommunens faktiska underliggande behov och därutöver mycket använd-

bara för beställare i syfte att lära sig flera olika sätt att uppfylla dessa behov. Respondenten tyckte att ett antal möjliga misstånd förebyggdes på detta sätt och att ett visst utrymme för entreprenörskap bibehölls inom gränserna för förfrågningsunderlaget.

I de privata sektorerna är sådan interaktion vanlig och utgör huvudkällan till informationssamling bland privata inköpare. I allmänhet är emellertid privata inköpare kunnigare än deras offentliga motsvarigheter, en skillnad som troligen beror på bättre och mer intensiv interaktion mellan köpare och säljare. Ett annat skäl är att inköp i den privata sektorn är mer koncentrerade till en speciell input. För en mindre kommun kan räckvidden för en sådan specialisering vara starkt begränsad. En anmärkningsvärd observation är att privata företag nästan aldrig köper tjänster utan att fysiskt träffa leverantören. I den offentliga sektorn är sådana möten mer sällsynta.

Utsikter för bättre kommunikation

Det finns viktiga organisatoriska skillnader mellan de flesta offentliga upphandlingstjänstemän och privata inköpschefer. I privata företag är experterna ofta andra personer än inköpschefen. De två rollerna är åtskilda men sammanlänkade i ett team. I den offentliga sektorn är sådan specialisering mer sällsynt. Därtill är den offentliga tjänstemannen ofta organisatoriskt placerad längre ifrån slutanvändaren än de privata inköparna. Tillsammans begränsar dessa villkor utsikterna att uppnå samma inköpskompetens i den offentliga sektorn som man kan se i en del framgångsrika privata företag.

Varierande former för förbättrad kommunikation mellan säljare och köpare föreslogs, såsom evenemang för branschorganisationer där man bjuder in offentliga upphandlingstjänstemän. Dessutom föreslogs att offentliga myndigheter tar initiativ till att utbilda små och medelstora företag i att tolka anbudsfrågningar och i att formulera konkurrenskraftiga bud. Större företag känner bättre till spelreglerna eftersom de har bättre kapacitet att låta någon specialisera sig på byråkratin kring offentlig upphandling.

Förutom dessa intervjuer är det belysande att i korthet hänvisa till publicerade uttalanden och rapporter. Nutek (2006) ägnar betydande uppmärksamhet åt att beskriva utsikterna, möjligheterna och initiativen för mer kommunikation mellan säljare och köpare. Intressant nog ger det nu existerande juridiska ramverket större möjligheter för ökad och förbättrad kommunikation. Nutek menar att dessa möjligheter utgör en lovande väg mot en offentlig upphandlingspolicy som bättre stimulerar innovation och valfrihet, inte minst genom stöd till små och medelstora företag. Branschorganisationerna, Stockholms Handelskammare (2005) och Almega (2006) föreslår ett antal förbättringar inom offentlig upphandling, vilka rör allt ifrån policyfrågor till starkare övervakningsmekanismer. Ett grundläggande problem för deras medlemsföretag är de motsägelsefulla och otillbörligt restriktiva anbudskraven. Det förklaras delvis av denna otillfredsställande kommunika-

tion mellan de offentliga beställarna och de privata leverantörerna. För övrigt inkluderar också Europe Economics i sina rekommendationer till den Europeiska kommissionen förslag på förbättringar av informationsutbytet mellan budgivare och beställare (Europe Economics 2006, paragraf 39 (b), p xii).

5.2. FLEXIBILITET

Flexibiliteten för leverantörer för att föreslå alternativa produkter är ofta onödigt begränsad i förfrågningsunderlagen. Några av de intervjuade tycker att offentliga beställare ofta lägger en olämpligt stor vikt vid skallkrav, i förhållande till flexibla tilldelningskriterier. Andra betonar vikten av skallkrav men håller med om att offentliga beställare är alltför restriktiva när de sätter anbudets allmänna ramar. Restriktiviteten kan ta sig uttryck i för mycket tonvikt på hur ett projekt bör genomföras i förhållande till vad det är meningen att det ska uppnå. Detta hämmar innovation, begränsar strävan efter kostnadseffektiva lösningar och komplicerar upphandlingsprocesser såväl som försämrar villkoren för små och medelstora företaget. Privata företag är i allmänhet bättre på att låta leverantörerna få tillräckligt med manöverutrymme för innovation och nya lösningar.

Förfrågningsunderlaget är ofta för snävt

Vissa respondenter noterade att många anbudsfrågningar involverar för många skallkrav i förhållande till börkrav. Som en följd av detta begränsas utrymmet för innovationer. Offentliga beställare behöver släppa lite på tyglarna. Det observerades också att skallkrav i den privata sektorn ofta är förhandlingsbara. Det vill säga, om en möjlig leverantör har goda skäl finns det alltid en möjlighet att kontakta den privata inköparen och argumentera för en förändring.

Något som är angeläget bland små och medelstora företag är det låga förtroendet för ett rättvist upphandlingsförfarande, och för att det bästa anbudet i slutänden är det som accepteras. Den enfaldiga pridfokuseringen bidrar till denna oro. I motsats till detta tar den privata sektorn ofta hänsyn till prestation lika mycket eller mer än priset. Privata inköpare sägs vara mer intresserade av prestationen än kostnaden. Denna starka fokusering på pris kan leda till att företag, i synnerhet små och medelstora företag, låter bli att delta i budgivningen. Det finns också en rädsla för att utsättas för någon form av rättsprocess om ett bud är framgångsrikt men möts av krav på överprövning från en större konkurrent.

En annan brist på flexibilitet är de generellt strikta kraven på relevanta och utförliga referenser. För nya företag och speciellt för små och medelstora företag kan referenserna vara få eller inga. Att lita alltför mycket på företagsreferenser gör att det är svårare för små och medelstora företag vilket kan begränsa konkurrensen.

Att välja storlek och tidpunkt för anbudsfrågningar

Oförmågan att få ett jämnt och lämpligt flöde av upphandlingar är också ett problem för små och medelstora företag. Det kan vara lämpligt för offentliga beställare att låta anbudsfrågningar förekomma med en sådan frekvens som gör det lättare för sådana företag att delta och lämna in bud.

Ramavtal är kanske flexibla för beställaren, men enligt vissa respondenter är de av litet värde för leverantörer eftersom omfattningen sällan är garanterad eller kan förutsägas med någon större precision. Många upplevde att ramavtal normalt sett gav oproportionerligt generösa förmåner för de offentliga beställarna och liten flexibilitet för leverantörerna.

En oerhört viktig aspekt av möjligheten för små och medelstora företag att delta i en budgivning är kontraktets tidsprofil, inklusive tiden från påskriften fram till leveransens början. I en specifik mediumavancerad tjänstebransch skulle de flesta entreprenörer med små och medelstora företag inte ha några problem att uppfylla kraven för de flesta av de troliga upphandlingarna, ifall tillräcklig tid gavs för att inkomma med ett bud och, viktigast av allt, för att förbereda sig. Till exempel kan ett tvåårskontrakt som ska påbörjas om tre månader innebära ett oöverstigligt hinder för många små och medelstora företag jämfört med ett större företag med större resurser.

Förfrågningsunderlag anses också ofta vara inflexibla när det gäller att möta oförutsedda behov eller andra yttre förhållanden. Om de omgivande villkoren plötsligt förändras är det ofta oklart vad för typ av operativa reaktioner som förväntas av leverantören. Vidare är misstankar vanliga bland leverantörer om att förfrågningsunderlag ibland är 'skräddarsydda' för ett specifikt företag, vilket anses som högst orättvist.

Rädsla för rättsprocess

Huvudskälet bakom offentliga beställares benägenhet att göra anbudsfrågningar inflexibla är rädslan för rättsprocesser. Om förfrågningsunderlagen är vidsträckta uppfattas det som att de ökar risken för att budgivare som inte är framgångsrika ska begära överprövning av tilldelningsbeslutet.

En annan respondent uttryckte att en potentiell källa till inflexibilitet uppstår när konsulter som har deltagit i en förstudie inte får lämna in bud i den efterföljande budgivningen. Detta begränsar 'leverantörsuniversum' och konkurrensen och kan också begränsa beredvilligheten hos kompetenta konsulter att genomföra förstudier.

I flera avseenden bekräftas de punkter som de intervjuade tagit upp av publicerade rapporter och uttalanden. Den svenska arbetsgivarorganisationen för tjänsteföretag, Almega,

drar slutsatsen (Almega 2006) att förfrågningsunderlag har en tendens att fokusera på hur snarare än vad som ska levereras. Organisationen drar slutsatsen att en sådan inriktning för det mesta är onödig och att det i slutänden begränsar entreprenörskapet. Europe Economics (2006) anser från ett europeiskt perspektiv att privata beställare är bättre lämpade för sin roll och mer flexibla, medan offentliga beställare i typfallet är rädda för en rättsprocess.

Offentlig upphandling karakteriseras ofta av administrativ inkompetens tillsammans med ett fasthållande vid onödigt detaljerad efterlevnad. Privata källor, å andra sidan, är i allmänhet öppnare, mer konkurrenskraftiga och mindre byråkratiska. Konkurrensverket (2007) drar slutsatsen att principer om tilldelning baserat på lågt pris är vanliga i offentliga anbudsfrågningar vilket kan leda till få budgivare och mindre innovation.

5.3. FÖRUTSÄGBARHET

Förutsägbarhet med avseende på vad framtida anbud kommer att kräva anses i allmänhet vara dålig. I vissa branscher och för vissa verksamheter kan företag behöva investera i forskning och utveckling långt innan det faktiska anbudsförfarandet påbörjas för att uppfylla dessa krav. Om företag är osäkra på morgondagens krav i offentlig upphandling kanske de uppfattar det som alltför riskabelt att göra dessa investeringar. Bättre förutsägbarhet kan därför stimulera innovation i rätt riktning. Det här argumentet har särskilt betonas av de intervjuade, i synnerhet med hänsyn till miljökrav. Förbättrad förutsägbarhet definieras också av när anbudsfrågningar kan förväntas annonseras vilket skulle ge företag möjlighet att vara bättre förberedda. Tillräckligt med tid mellan anbudens faser (annonsering, anbudets tidsfrist, beslut, leveransernas början) är ofta en förutsättning för att små och medelstora företag ska kunna delta i offentliga upphandlingar.

Standarder och framtida krav

Vissa respondenter betonar att det är svårt att korrekt förutse framtida villkorliga krav på offentliga upphandlingar. Ibland kommer kraven som en överraskning när anbudsfrågan publiceras, och det kan vara svårt för vissa företag att uppfylla dem inom den postulerade tidsfristen. Hade upphandlingstjänstemännen deklarerat sådana mål långt i förväg är det troligt att fler företag skulle ha haft tid och resurser att uppfylla dem. Några av de intervjuade hävdar att privata företag är bättre på att arbeta för att uppnå sådana mål.

Standardiseringens roll fördes fram som en möjlig lösning för att höja förutsägbarheten. Standarder har potentialen att förenkla både upphandling och budgivning. Idag har många offentliga beställare utvecklat dåliga substitut som kan vara svåra för leverantörer att helt och hållet förstå. Processer för att sätta standarder kan också vara förmånliga genom att de säkerställer objektivitet, öppenhet och inflytande för andelsinnehavarna. Det

finns behov av ytterligare standardisering och förbättringar av existerande standarder. Givetvis är det viktigt att säkerställa att sådana standardiseringsåtgärder inte hämmar innovation.

Ett område där informationsutmaningen är livsviktig är miljövillkoren. För ett antal år sedan definierade offentliga beställare sådana kriterier mer eller mindre på nytt för varje ny anbudsfrågan. Processen var oerhört tungrodd för båda beställare och leverantörer. På senare tid har branschen och upphandlingsgemenskapen i Sverige tillsammans utvecklat standarder för ett antal vanliga IT-produkter vilka gjort upphandlingar mindre tidskrävande, mer effektiva och som dessutom gett en oerhört välbehövlig vägledning för branschen vad gäller offentliga miljöprioriteringar. En liknande arbetsgrupp för hållbar upphandling finns i Storbritannien. Vägledningen minskade osäkerheten som fanns bland leverantörer och stimulerade mer fokuserade program för forskning och utveckling.

Ramavtal

En annan aspekt som de flesta av de intervjuade tog upp, gäller utbredningen av och praktiken med ramavtal. De flesta företag ser dessa som högst oförutsägbara vad gäller framtida omfattning, speciellt för stora, rikstäckande ramavtal. Egentligen är endast stora företag i position att kunna hantera sådan osäkerhet på ett effektivt sätt. En vanlig uppfattning är att det skulle finnas större mångfald på marknaden om ramavtal var mindre framträdande. En sund offentlig upphandlingspolicy bör försöka styra utvecklingen inom branschen när det gäller frågor som miljökrav.

5.4. LÄRANDE

Det är oerhört viktigt att noggrant utvärdera upphandlingar under hela deras livscykel och återkoppla dragna lärdomar till framtida upphandlingar. Den här aspekten har en stark, dynamisk innebörd – privata företag anses i allmänhet vara betydligt bättre än offentliga på att utvärdera kontraktsprocesser med leverantörer och dra lärdom av dem. Därutöver kan noggrann uppföljning under kontraktstiden utgöra starka incitament för leverantörerna för att maximera prestationen i leveransfasen. De intervjuade upplever att sådant lärande och sådan tillsyn i allmänhet är underutvecklade och inte prioriterade bland offentliga beställare, trots att behovet är stort.

Incitament till att prestera i den privata respektive den offentliga sektorn

En av de intervjuade hänvisade till det japanska exemplet av inköp i den privata sektorn, vilket har dragit viss uppmärksamhet till flera affärsgemenskaper under åren. Att dra lärdom spelar en central roll och kontrakten är otydliga med avseende på detaljer. Istället övervakar och registrerar köparen ständigt leverantörens prestation i syfte att bibehålla ett tryck på att upprätthålla en hög leveranskvalitet. Leverantören vet att ett missnöje från

klinten kan resultera i en omedelbar uppsägning av kontraktet. Långsiktiga relationer är norm.

Som en tydlig motsats såg de flesta av de intervjuade en rörelse i motsatt riktning i den offentliga sektorn. Så länge som leveransen är acceptabel enligt förfrågningsunderlaget, betalas leverantören den kontrakterade ersättningen. Prestationer utöver vad som utlovats belönas inte. Med andra ord förblir slutdatum och ersättningen opåverkade oavsett om en leverantör endast med nöd och näppe uppfyller kravspecifikationerna eller om han överträffar dem med glans. Därav följer att det under leveransfasen i princip inte finns något incitament för leverantörer till leverera högre kvalitet än det minimum som stipuleras i kontraktet.

I de privata sektorerna är bilden ofta den motsatta. Det finns ofta starka incitament på plats för bra prestationer under tiden av leveransfasen. Dessa incitament gäller både pengabelöningar och en ökad sannolikhet av kontraktsförlängningar i tid eller omfattningen. Övervakning av prestationerna och att dra lärdom i den statliga sektorn är ett område som anses vara underutvecklat, centrala statliga myndigheter och kommunala myndigheter inkluderat. Det finns ett betydande utrymme för förbättringar på detta område.

Utmaningar för offentlig upphandling

Kommunernas brister är delvis en följd av deras ringa storlek i kombination med deras stora ansvarsområden. En enskild offentlig beställare kan behöva expertis gällande varor från toalettpapper till IT-tjänster, vilket utgör en naturlig begränsning av deras kapacitet att upprätthålla en hög upphandlarkompetens. Ett annat problem är den organisatoriska strukturen inom offentliga upphandlingsenheter - användare befinner sig i regel organisatoriskt långt från beställarna. Det är naturligt att förvänta sig att utsikterna för effektivt lärande är begränsade som en följd av detta.

Vissa respondenter beskrev fall där användaren av offentligt upphandlade produkter inte var nöjd med leveransen trots det faktum att leverantören uppfyllde alla sina kontraktsmässiga skyldigheter. Sådana situationer är inte ovanliga i de offentliga sektorerna, men uppstår sällan i den privata sektorn. En respondent förklarade att de alltid försökt att direkt mäta tillfredställelsen hos kunden, en verksamhet som nästan aldrig genomfördes med offentliga kunder mot bakgrund av de begränsade incitamenten till att göra så.

Den allmänna tyngdpunkten i dessa intervjuresultat speglar ganska väl vad den före VD:n för Storbritanniens handelskammare framförde i sin kärnfulla artikel: ”Upphandling är inte bara ett jobb: bra upphandling är en färdighet, och den bör erkännas som sådan” (Oughton 2007). Det finns förmodligen inget annat sätt att tillgodogöra sig sådana färdigheter än att lära sig genom erfarenhet.

| LITTERATURLISTA

- Almega, (2006), *Offentlig upphandling – en bra affär för alla*
- Andersson, F. (2002), *Konkurrens på kommunala villkor. En översikt.*, Åjour Nr 7, Svenska Kommunförbundet
- Andersson, F., (2006), *Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie: 2006:4
- Caldwell, N., Walker, H., Harland C., Knight, L., Zheng, J., and T. Wakeley, (2005), 'Promoting competitive markets: The role of public procurement', *Journal of Purchasing and Supply Management* 11, 242-251
- Cousins, P. D., (2002), "A conceptual tool for managing long-term inter-organisational relationships", *European Journal of Purchasing & Supply Management* 8, 71-28
- Europe Economics (2006), *Evaluation of Public Procurement Directives*, Markt/2004/10/D, Final report
- Hultman, J., and B. Axelsson, (2007), "Towards a typology of transparency for marketing management research", *Industrial Marketing Management* 36, 627-635
- Keisler, J., and W. Buehring (2005), 'How many vendors does it take to screw down a price? A primer on competition', *Journal of Public Procurement* Vol. 5, Issue 3, 291-317.
- Konkurrensverket (2007), *Konkurrensen i Sverige 2007*, Stockholm
- Lawther, W. (2007), 'Flexible procurement approaches that facilitate relationship change and negotiation: The use of invitation to negotiate', *Journal of Public Procurement* Vol. 7, Issue 2, 173-193
- Linthorst, M. and J Telgen (2006), *Public purchasing future: Buying from multiple suppliers*, unpublished manuscript (<http://www.mb.utwente.nl/ompl/staff/Linthorst/>)
- Loader, K. (2007), 'The challenge of competitive procurement: Value for money versus small business support', *Public Money and Management*, November 2007

- Niezen, C., Weller W. and H. Deringer (2007), 'Strategic supply management', *MIT Sloan Management Review*, Winter 2007, Vol. 48 No. 2, 7
- Nutek, (2006), *Offentlig upphandling som drivkraft för förnyelse och mångfald*, R 2006:21
- Ogden, J., Rossetti, C. and T. Hendrick (2007), 'An exploratory cross-country comparison of strategic purchasing', *Journal of Purchasing & Supply Management* 13, 2-16
- Oughton, J., (2007), "Efficiency in Government Procurement", *Rusi Defence Systems*, June 2007
- Prager, J., (1994), 'Contracting out government services: Lessons from the private sector', *Public Administration Review*, Vol. 54, No.2, March/April 1994
- Riksrevisionen, (2005), *Samordnade inköp*, RiR 2005:10
- Segal, M. N., (1989), "Implications of single vs. multiple buying sources", *Industrial Marketing Management* 18, 163-178
- SOU, (2006), *Nya upphandlingsregler 2. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2004*, SOU 2006:28
- Stockholms Handelskammare, (2005), *10 punkter för en effektivare upphandling*, Rapport 2005:2

| APPENDIX INTERVJUER

1. Olof Erixon, Svenskt Näringsliv, 13 dec, 2007
2. Mats Bergman, Professor i ekonomi, Uppsala universitet, 17 dec, 2007
3. Hans Wendschlag, HP, ordförande Miljöstyrningsrådet, 18 dec, 2007
4. Stefan Holm, Almega, 20 dec, 2007
5. Daniel Kärrholt, Sakab, 28 dec, 2007
6. Anette Berg, Vivaldi, 9 jan, 2008
7. Mikael von Otter, IT-telekomföretagen, 9 jan, 2008
8. Per Hammarstedt, Stockholms Handelskammare, 11 jan, 2008
9. Åke Rådberg, Byggindustrierna, 11 jan, 2008 (via e-post)