

Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori

Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie: 2006:4

Fredrik Andersson

ISSN-nr 1652-8069

© 2006 Konkurrensverket

Illustration: Martina Thulin, Odelius New Media

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ligger bland annat att främja forskning på konkurrensområdet.

Den samlade offentliga upphandlingen i Sverige är så pass omfattande att den har en betydande påverkan på ekonomin och på samhället. Offentliga inköp med stöd av ramavtal är en viktig del av den totala offentliga upphandlingen och denna typ av upphandling är både principiellt och praktiskt viktig för konkurrensen. Mot den bakgrunden gav Konkurrensverket under september 2005 i uppdrag åt professor Fredrik Andersson att studera frågan närmare.

I denna rapport analyserar Fredrik Andersson användningen av ramavtal med särskilt fokus på tillämpligheten av auktionsteori. Vad har ekonomisk teori att säga om fördelar och nackdelar med att använda ramavtal? När bör ramavtal användas och när är det bättre att upphandla på annat sätt?

Till projektet knöts under slutskedet en referensgrupp vilken har fungerat som kvalitetssäkrare genom att vid ett gemensamt möte lämna synpunkter på ett utkast till föreliggande rapport. I referensgruppen ingick docent Johan Stennek, fil.dr. Sofia Lundberg, chefjuristen Michael Slavicek, avdelningschefen Stilianos Mafredas samt forskningschefen Jan-Eric Nilsson. Fredrik Andersson vill även tacka Robin Rander för synpunkter på en tidigare version.

Det är författaren själv som svarar för innehåll och slutsatser i rapporten. Slutsatserna behöver alltså inte nödvändigtvis återspegla Konkurrensverkets uppfattning.

Stockholm i juni 2006

Claes Norgren
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary	9
1 Inledning	12
1.1 Offentlig upphandling och ramavtal.....	12
1.2 Grundläggande kategorier och avgränsningar	13
1.3 Syfte, innehåll och disposition.....	14
2 Offentlig upphandling – några allmänna synpunkter	16
2.1 Bakgrund	16
2.2 Upphandlingslagstiftning och ramavtal	17
3 Ramavtal	18
3.1 Bakgrund	19
3.2 Bakgrund till ramavtalsanvändning.....	20
3.3 Lagstiftning och praktisk tillämpning vid avrop.....	23
4 Auktioner och auktionsteori	25
5 Analys av ramavtalsupphandling ur ett auktionsteoretiskt perspektiv	29
5.1 Endogen kvantitet	29
5.2 Pris och kvalitet	30
5.3 Sekventiell upphandling	33
6 Empirisk kunskap om auktioner	35
7 Ekonomisk analys av ramavtalsupphandling ur andra perspektiv	38
7.1 Förutsebarhet	38
7.2 Ramavtalsområden	39
7.3 Samordning, monopsoni och geografisk täckning	40
7.4 Småföretagens förutsättningar	41
8 Analys och policyslutsatser	42
8.1 Frågor och svar	42
8.2 Auktioner – tillämplighet och resultat	44
8.3 Policyslutsatser	45
8.3.1 Köparkompetens och behov	45
8.3.2 Regionala och lokala marknader.....	46
8.3.3 Kvalitet, beskrivbarhet och varor vs. tjänster.....	46

8.3.4	Privat eller gemensam kostnad	46
Referenser	48
Bilaga 1	51

Sammanfattning

I denna rapport analyseras användningen av ramavtal med särskilt fokus på tillämpligheten av auktionsteori. Den samlade slutsatsen är att det finns ett antal negativa konsekvenser dels av ramavtalsupphandling – förutsebarheten är med största säkerhet viktig, särskilt för små företag – dels av allt för långtgående samordning. Bland övriga slutsatser märks att

- ramavtal förefaller mest lämpliga där de fyller behov som ligger utanför en upphandlande enhets kärnverksamhet genom att de kvantiteter som efterfrågas är måttliga samtidigt som det finns ett problem att mobilisera köparkompetens inom enskilda upphandlande enheter; för inköp inom en köpars kärnverksamhet förefaller det som om traditionell upphandling är att föredra, och att huvudanledningen är att man i det senare fallet eliminerar mycket av osäkerheten kring transaktionsvolym;er;
- ramavtal som är rikstäckande är uppenbart olämpliga om de underliggande marknaderna är lokala, regionala eller över huvudtaget domineras av småföretag;
- när det gäller betydelsen av kvalitet så är slutsatsen att det inte generellt går att säga att ett svårartat kvalitetskontrollproblem gör ramavtalsupphandling mer eller mindre lämplig.

Den samlade offentliga upphandlingen är en ansevärd del av den svenska ekonomin och även om ramavtal utgör en ganska liten andel så är de principiellt och praktiskt viktiga. Ett ramavtal är ett avtal mellan en eller flera köpare och en eller flera säljare som syftar till att "fastställa villkoren för tilldelning av kontrakt" i samband med *avrop* där det slutliga köpet avtalas. Ramavtal används av stat, kommuner och landsting. I rapporten används en grupp ramavtalsupphandlingar inom "den statliga inköpssamordningen" som empirisk bakgrund; dessa ramavtalsupphandlingar skiljer sig maximalt från vanliga upphandlingar så till vida att de nästan alltid tecknas med flera leverantörer och inte specificerar transaktionsvolym, inte ens uppskattningar av transaktionsvolym, för enskilda ramavtalsleverantörer. I samband med den empiriska genomgången beskrivs de utvärderingssystem där pris- och kvalitetsaspekter vägs samman; i detta avsnitt berörs också lagstiftningen på området och de förändringar som är att vänta därvidlag samt något om hur teori och praktik förhåller sig till varandra när det gäller den faktiska användningen av ramavtal. Med denna bakgrund ägnas nästa del av rapporten åt auktioner. Först berörs auktioner som generellt instrument för köp och försäljning och några centrala distinktioner, som dem mellan privat och gemensam kostnad (eller värdering vid en vanlig sälj-auktion), görs. Vidare introduceras *satsen om intäktsekvivalens*, som är en viktig utgångspunkt för vidare analys av olika arrangemang; en kort presentation av de vanligaste auktions-

formerna görs också. Efter denna genomgång ägnas betydande kraft åt att identifiera, introducera och analysera de resultat från existerande auktionsteori som är relevanta för ramavtalsupphandling. Härvidlag identifieras tre viktiga egenskaper hos ramavtalsupphandlingar (i ett av fallen är det en egenskap som gäller upphandling i allmänhet):

- *endogen kvantitet*, syftande på det faktum att ramavtal i allmänhet inte specificerar transaktionsvolymen (åtminstone inte fullständigt) utan att dessa bestäms senare och under inflytande av ramavtalsvillkoren, vilket visar sig bl.a. ha konsekvensen att "slutna förstaprisauktioner" är att föredra framför andra auktionstyper;
- *betydelsen av kvalitet*, syftande på det faktum att upphandlingskontrakt (till skillnad från t.ex. konstauktioner) i allmänhet behöver specificera diverse egenskaper hos det objekt som köps; detta problem leder fram till det som kallas *poängauktioner*, där bud värderas via en poängbedömning som sammanväger pris- och kvalitetsaspekter, och till resultat kring sådana auktioner, där det viktigaste torde vara att det är optimalt för en köpare att underskatta sin värdering av kvalitet i poängsystemet i syfte att "homogenisera" sådana leverantörer för vilka hög kvalitet är relativt billigt och sådana för vilka det är dyrare; en sådan homogenisering stärker konkurrensen i budgivningen;
- *sekventiella upphandlingsmekanismer*, syftande på det faktum att tecknandet av ett ramavtal följt av avrop är en mekanism i två steg som f.ö. båda kan betraktas som auktioner (åtminstone under den ordning som håller på att inlemmas i svensk lagstiftning som en följd av nya EG-direktiv på området); det visar sig att tvåstegsmekanismer varit föremål för visst intresse i tidigare litteratur och att denna litteratur pekar på att sådana mekanismer (med den s.k. "Anglo-Dutch auction" som ledande exempel) kan tjäna syftet att sänka inträdesbarriärerna till auktionen, vilket är entydigt värdefullt för köparen.

Efter denna genomgång av auktioner med syftet att så långt som möjligt identifiera en ramavtalsupphandling med en auktion så ägnas följande avsnitt åt en kort genomgång av empirisk litteratur kring auktioner med fokus på empiriska undersökningar med implikationer för situationer som kännetecknas av de egenskaper som redovisades ovan. Genomgången visar att resultaten kring endogen kvantitet bekräftas; att empirin kring poängauktioner är synnerligen mager men att en svensk studie av offentlig upphandling pekar på allvarliga problem med de vanligaste formerna av anbudsvärdering; samt, att en ambitiös experimentell studie av sekventiella auktioner inte fann stöd för hypotesen att inträde befrämjas. Efter denna serie genomgångar av auktioner från olika utgångspunkter ägnas det följande kapitlet åt att belysa ett antal andra aspekter på ramavtalsupphandling så som den faktiskt fungerar inom den statliga inköpssamordningen. De aspekter som behandlas är: osäkerheten om volymer; styrningen av den statliga inköpssamordningen vad gäller ramavtalsområden och utnyttjande av ramavtalen; graden av

samordning på köparsidan och konsekvenserna för den långsiktiga konkurrensen på marknaden; samt, vilka konsekvenser ramavtalen inom ramen för den statliga inköpssamordningen har för små företags förutsättningar att verka på dessa marknader.

Efter denna belysning redovisas rapportens slutsatser som består i:

- en genomgång av frågor som besvaras (hur ser ramavtal ut och vilka goda och dåliga egenskaper har de) respektive frågor som inte besvaras (exakt vilka kostnadsbesparingar görs och kan göras via inköpssamordning genom ramavtal) samt en genomgång av några fundamentala avvägningar i samband med offentlig upphandling och ramavtalsanvändning;
- en diskussion av lärdomarna från auktionsteorin där homogeniseringsresultatet framhävs, liksom ett antal resultat som pekar på att slutna förstaprisauktioner är lämpliga i upphandlingssammanhang och att sekventiella auktioner har potentiellt attraktiva egenskaper;
- en genomgång av hur ett antal omvärldsfaktorer enligt min bedömning påverkar avvägningen mellan för- och nackdelar med ramavtalsanvändning.

Summary

In this report, the use of "framework agreements" in public procurement is analyzed with special focus on the applicability of auction theory for such analysis. The over-all conclusion is that there are a number of unfavorable consequences coming in part from the use of framework agreements – where the uncertainty is a problem, in particular for small companies – and in part from extensive coordination. Among other conclusions are

- framework agreements seem most appropriate when they concern needs outside the core of the doings of the procuring unit since then it can be expected that volumes are moderate while it is difficult to mobilize key competencies for procurement by individual units; procurement within the core areas of a procuring unit seem in general more appropriately taken care of by standard procurement procedures, mainly for the reason that uncertainty about transaction volume can be substantially reduced;
- framework agreements that are intended to be used nationally are obviously inappropriate when the underlying markets are dominated by companies with limited geographical scope (or for some other reason are dominated by small companies);
- concerning the importance of quality, the conclusion is that there is no basis for a general statement about a severe quality-control problem would make procurement by the use of framework agreements either more or less attractive.

Public procurement constitutes a significant part of the Swedish economy, and although framework agreements constitute only a moderate fraction of public procurement, they are important in practice and in principle. A framework agreement is an agreement between one or more buyer and one or more sellers that aims at "specifying the conditions for the assignments of contracts" when a call is made and the actual contract for purchase is signed. Framework agreements are used by the federal government as well as by municipalities and county councils. In the report, a body of framework agreements that are part of the "federal procurement coordination"; these framework agreements stand as far as possible apart from standard procurement contracts in the sense that they essentially always are signed with several sellers and do not specify transaction volumes – not even estimates of such volumes – for the individual sellers that are parties to the framework agreement. Also the principles and actual systems for evaluating price and quality aspects of the offers made by sellers are described, and some comments are made about legal framework and the current changes made to that framework. With this as a background, the next part of the report is devoted to auctions and auction theory. First, auctions as a general instrument for buying and selling objects

are discussed, and some fundamental distinctions, such as the distinction between private and common costs (or values in ordinary selling auctions), are made. Further, the *revenue equivalence theorem* is introduced; this property is an important benchmark for any discussion of different arrangements; a brief account of the most common auction formats is also provided. After this, the next part is devoted to identifying, introducing, and analyzing those result in existing auction theory most relevant for procurement by means of framework agreements. In this context, three important properties of procurement by means of framework agreements are identified (in one case, in particular, the property holds for all procurement):

- *endogenous quantity*, referring to the fact that framework agreements, in general, do not specify transaction volume (at least not fully), which turns out to imply that “sealed-bid first-price auctions” are preferable to other types of auctions;
- *the importance of quality*, referring to the fact that procurement contracts (as opposed to e.g. art auctions) need, in general, to specify various qualities of the object that is bought; this problem leads to the introduction of *scoring auctions*, where offers are evaluated according to a score that aggregates price and quality aspects, and to properties of such auctions, the most important one arguably being that it is optimal for a buyer to underestimate their valuation of quality in order to “homogenize” the set of sellers in the sense of reducing the difference between those who have high cost of producing high quality and those who have lower cost; such homogenization turns out to strengthen competition among sellers;
- *sequential procurement mechanisms*, referring to the fact that the signing of a framework agreement followed by a call is a mechanism involving two stages that, by the way, both can be thought of as auctions (at least when new legislation governing framework agreements is implemented following new European Union directives); it turns out that two-stage mechanisms have been subject to some interest in earlier literature, and that this literature indicates that such mechanisms (with the so-called Anglo-Dutch auction as the prime example) may serve to lower barriers to entry into an auction, which is unambiguously beneficial for the buyer.

Following this account of auctions aiming at as far as possible identifying procurement by means of a framework agreement with an auction, the following section is devoted to exploring empirical work on auctions with implications for contexts where the properties mentioned above are relevant. The exploration shows that the results on endogenous quantity are confirmed; that empirical results on scoring auctions are rare indeed but that there is a Swedish study of public procurement that highlights severe problems coming with the common principles for evaluating offers; and, that a serious experimental study of sequential auctions did not find support for the hypothesis that entry would be encouraged.

After this sequence of explorations of auctions from various angles, the next part is devoted to illuminating a number of other aspects of the actual working of procurement by means of a framework agreement such as it is conducted within the federal procurement coordination. The aspects considered are: uncertainty about volume; management of the federal procurement coordination in terms of the selection of areas where framework agreements are signed and in terms of the use of the agreements by federal agencies; the degree of buyer coordination and its implications for long-term competition; and, the consequences that come with the framework agreements within the federal procurement coordination in terms of the possibilities and incentives for small companies to take part in the procurement contests.

After this, the conclusions of the report are presented. The conclusions concern:

- what questions have been answered (what do framework agreements look like, and what are the favorable and unfavorable properties of them) and what questions have not been answered (what is saved and what can be saved by procurement coordination and by the use of framework agreements);
- a discussion of what can be learned from auction theory stressing the value of homogenization, as well as a number of results indicating that sealed-bid first-price auctions are likely to be appropriate in many procurement contexts and the potentially attractive properties of sequential auctions;
- an account of some basic tradeoffs in the context of public procurement and the use of framework agreements. The conclusions also concern our view concerning what circumstances reinforce advantages and disadvantages of framework agreements.

1 Inledning

Denna rapport har titeln "Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori", vilket möjligen tarvar en förklaring eftersom en fullständig utredning av dessa storheter skulle vara ett synnerligen omfattande projekt. Rapporten syftar inte till en sådan fullständig utredning, utan dess syfte är att beskriva och analysera användningen av ramavtal inom offentlig upphandling med särskilt fokus på att studera tillämpligheten av auktionsteori för att förstå och analysera ramavtal.

1.1 Offentlig upphandling och ramavtal

Offentlig upphandling utgör en ansenlig del av den svenska ekonomin, liksom av andra länders ekonomier. Enligt Nutek (2005) gjorde den offentliga sektorn inköp av varor och tjänster för 266 miljarder och investeringar för 78 miljarder under 2004, vilket ger en samlad inköpsvolym på 344 miljarder eller 13,5 procent av BNP;¹ denna siffra är i övre kanten men i huvudsak i paritet med motsvarande siffror i andra europeiska länder.² Inom ramen för den offentliga upphandlingen utgör upphandling genom ramavtal ett viktigt fenomen, även om den totala omsättningen är en liten andel av beloppet ovan. Statens upphandling genom ramavtal uppgick till 6,4 miljarder 2004, medan det inte har gått att ta fram uppgifter om omsättningen för ramavtal inom kommuner och landsting.

Offentlig upphandling är ett viktigt fenomen också genom sin särställning i lagstiftningen där den regleras av Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) som ställer hårda krav på formerna för offentlig upphandling i syfte att undvika såväl misshushållning med offentliga medel som direkt korruption.

Ramavtal är inte upphandlingskontrakt, utan avtal som syftar till att "fastställa villkoren för tilldelning av kontrakt" mellan en eller flera köpare och en eller flera säljare under en tidsperiod. Ramavtal ingås sålunda innan transaktioner sker; när en köpare senare initierar en transaktion enligt ramavtalet sägs köparen göra ett *avrop*. Förutsättningarna för avropet ska antingen vara helt bestämda i ramavtalet eller fastställas i en "andrestegsupphandling" från samtliga ramavtalsparter i samband med avrop.³

¹ Observera att långt ifrån hela detta belopp som är föremål för offentliga upphandlingar enligt lagens huvudregel, bl.a. eftersom upphandlingar avseende tillräckligt små belopp kan genomföras som förenklade upphandlingar eller direktupphandlingar.

² Tervahauta och Zackrisson (2004).

³ Detta är i alla fall innebörden i den LOU som träder i kraft under 2006; exakt vad som tidigare gällt på denna punkt är, som jag återkommer till, föremål för olika uppfattningar.

1.2 Grundläggande kategorier och avgränsningar

En av huvudfrågorna för denna rapport handlar om tillämpligheten av auktionsteori för att analysera och förstå ramavtalsupphandlingar. I tillämpningen av auktionsteorin är det viktigt att förstå att såväl tilldelningen av ramavtal som avrop i den mån de involverar budgivning kan betraktas som auktioner. Detta följer av gängse definitioner – i båda fallen är det frågan om att arrangera en form av budgivning som används som underlag för att välja en eller flera "vinnare" bland de deltagande aktörerna – men det kan möjligen av vissa uppfattas som onaturligt då buden inför ramavtalsstilldelningen har karaktären av komplicerade avtalsförslag (som innehåller en stor mängd detaljer men ofta inte fullständigt specificerade priser). Termen "vinnare" kommer vidare att användas om den eller de aktörer som tilldelas ramavtal eller avropskontrakt.

Den viktigaste avgränsningen för rapporten är att den handlar om *ekonomisk analys* av ramavtal. Som kommer att framgå med all önskvärd tyglighet så är ramavtalsupphandling inte okomplicerat utifrån juridiska utgångspunkter men min målsättning är att behandla detta endast så långt som är nödvändigt för att förstå de grundläggande avvägningarna. Detta innebär att jag icke desto mindre vidrör juridiska frågor för vilka min kompetens är begränsad (liksom en del praktiska frågor där samma sak kan sägas) och i det sammanhanget har jag försökt att efter bästa förmåga åtminstone undvika att uttrycka mig på ett missvisande eller förvirrande sätt; trots värdefull hjälp från referensgruppen finns en uppenbar risk att jag på någon punkt misslyckats med detta.

När det gäller den ekonomiska analysen av ramavtalsanvändning så ligger fokus på auktionsteoretiska infallsvinklar så till vida att det är på den punkten som jag för fördjupade resonemang och försöker ge fullständiga bakgrunder och motiveringar till alla steg i analysen. Det går emellertid inte att göra en meningsfull ekonomisk analys av ramavtalsanvändning utan att ta upp andra aspekter, som konsekvenserna för potentiella anbudsgivares faktiska deltagande av ramavtalskonstruktion och tillämpning. Den ekonomiska analysen av dessa aspekter är i många fall enklare än den auktionsteoribaserade analysen, men den motiveras hur som helst mindre fullständigt.

Rapporten är också avgränsad empiriskt. I kapitel 3 görs en genomgång av ett stickprov av ramavtal från den statliga inköpssamordningen och både denna empiri och min användning av andrahandsempiri är helt koncentrerad till ramavtal av den typ som används inom ramen för den statliga inköpssamordningen. Det finns flera anledningar till detta, varav en är att det är mycket svårt att hitta material som över huvud taget är användbart. Det står dock klart att de ramavtal som tecknas inom den statliga inköpssamordningen representerar den typ av ramavtal som är mest olika traditionell upphandling; av detta skäl ter sig detta fokus i termer av empirisk material inte så begränsande som det i förstone kan förefalla.

1.3 Syfte, innehåll och disposition

Rapportens syfte är att analysera ramavtalsupphandling med utgångspunkt framför allt i etablerad auktionsteori. För att göra analysen meningsfull måste den även ske från ett bredare perspektiv. Om man vill uttrycka sig en smula annorlunda så kommer rapporten att ställa och besvara ett antal frågor kring ramavtal:

- hur ser ramavtal så som de faktiskt används ut och i vilken mån kan de förstås som auktioner;
- vad kan man utifrån en auktionsteoretisk analys säga om det vettiga i att använda sig av denna typ av ramavtal;
- kan auktionsteorin erbjuda några uppenbara "designanvisningar" för hur ramavtalsupphandlingar bör göras;
- vilka andra egenskaper utmärker ramavtal och vad är implikationerna för det vettiga i att använda sig av ramavtal;
- kan man precisera omständigheter under vilka ramavtal är lämpliga respektive olämpliga som instrument för offentlig upphandling.

Vissa av dessa frågor berör direkt tillämpligheten av auktionsteori, medan andra tar sin utgångspunkt i spelregler som inte direkt har med budgivningsprocessen att göra.

Det finns också andra frågor – vissa av dem i grunden mer centrala än de ovan nämnda – som jag önskar att jag kunde besvara men som jag inte kommer att besvara:

- vilka kostnadsbesparingar (om några alls) innebär användningen av ramavtal inom t.ex. den svenska statens område jämfört med den situation som faktiskt skulle råda om ramavtal inte användes;
- är ramavtal enligt en viss konstruktion entydigt bättre/sämre än andra specifika arrangemang.

Den första frågan är medvetet tillspetsad för att artikulera att man knappast kan vänta sig att besvara den inom ramen för en rapport som den här – eller någon annan rapport. Vad som är mindre uppenbart för den oinvigde är att det ter mycket svårt att över huvud taget närma sig frågan om kostnadsbesparingar genererade av ramavtalsanvändningen på grund av att statistiken på området är synnerligen bristfällig.⁴

⁴ Jag kommer att beröra detta ytterligare, men denna observation kring statistiken görs bl.a. och framför allt i Riksrevisionen (2005).

Rapportens är disponerad på så sätt att jag, i kapitel 2 och 3, börjar med att gå igenom basfakta kring offentlig upphandling och ramavtal som jag tror är nödvändiga för att göra framställningen i övrigt meningsfull. I nästa steg, i kapitel 4 och 5, behandlas auktioner och auktionsteori; jag börjar härvidlag med de mest grundläggande egenskaperna hos och distinktionerna kring auktioner för att sedan, i kapitel 5, gå till botten med frågan hur ramavtalsupphandling kan belysas med verktyg från auktionsteorin. I kapitel 6 kompletterar jag den teoretiska genomgången i de tidigare kapitlen med en ganska kort behandling av empirisk kunskap kring auktioner, med fokus på empirisk kunskap kring de saker som togs upp i det föregående kapitlet. I nästa steg, i kapitel 7, diskuterar jag ett antal principiella och praktiska aspekter på ramavtalsupphandling som inte har med auktionstolkningen att göra men som jag tror är nödvändiga att ha med sig om man vill dra meningsfulla policyslutsatser, vilket är ämnet för kapitel 8.

2 Offentlig upphandling – några allmänna synpunkter

Offentlig upphandling regleras i Sverige av Lagen om Offentlig Upphandling (LOU); denna lag bygger på ett antal EG-direktiv som dessutom har direkt legal relevans i meningen att juridiska tvister gällande offentlig upphandling kan avgöras av EG-domstolen. Offentlig upphandling – och framför allt lagstiftningen kring offentlig upphandling – delas vidare in i "den klassiska sektorn", innefattande varor, tjänster och byggtreprenader, och "försörjningssektorerna", innefattande vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdena. Denna uppdelning är ur denna rapports synpunkt i huvudsak av kuriosaintresse men det kan vara värt att notera att ramavtal tills nyligen endast funnits reglerade i EG-direktiv avseenden försörjningssektorerna, och att detta faktum skapat vissa juridiska oklarheter.⁵ I och med de nya EG-direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (avseende försörjningssektorerna respektive den klassiska sektorn) finns en behandling av ramavtal i båda EG-direktiven. Dessa EG-direktiv är vidare utgångspunkten för förändringar som kommer att göras i Lagen om Offentlig Upphandling under 2006.⁶ Jag kommer att återkomma till de juridiska förutsättningarna för ramavtal i nästa kapitel.

2.1 Bakgrund

Upphandlingslagstiftningen ställer bl.a. krav på att upphandlingar ska ske i konkurrens, och att denna konkurrens ska vara transparent i meningen att valet ska ske i enlighet med i förväg fastställda kriterier på ett sätt som ska kunna verifieras av en tredje part. Det är värt att notera att denna lagreglering skiljer ut offentlig upphandling från t.ex. privata företags inköp från underleverantörer. I det senare fallet kan konkurrens enligt i förväg uppställda regler tillämpas men det finns inte lagstiftning som stipulerar att så ska ske; svårverifierade storheter som erfarenheter av tidigare mellanhavanden kan mycket väl tillmätas stor vikt.⁷

Denna särställning för offentlig upphandling är inte unik för Sverige eller EU, utan manifesteras i principer för offentlig upphandling i stora delar av världen. Den viktigaste bakgrunden till den torde vara behovet av att undvika korrupktion och nepotism. Om individer eller små grupper av individer ges stor diskretion i

⁵ Statskontoret (2004).

⁶ SOU 2005:22.

⁷ När man teoretiserar kring konsekvenserna av upphandlingslagstiftningen är det naturligt att tänka sig att denna begränsar möjligheterna att på ett rimligt sätt ta hänsyn till erfarenheter från tidigare samarbete i samband med offentlig upphandling. Det finns emellertid exempel även på motsatsen: i Lunander och Andersson (2004) finns dokumenterat att kravspecifikationen i en upphandling kan precisera långtgående och detaljerade krav som är svåra för någon annan än befintliga leverantörer att uppfylla. Lunander och Andersson argumenterar inte för att detta skulle vara särskilt vanligt men det är ett memento då det är ett exempel på att den stelbenthet som upphandlingslagstiftningen avsiktligt skapar helt förfelar sitt syfte.

användningen av skattepengar skapas uppenbara incitament att använda denna diskretion för att tjäna sina egenintressen; ett formaliserat och transparent regelverk för hur offentlig upphandling ska gå till är ett viktigt och kraftfullt instrument för att kunna kontrollera och följa upp hur de skattepengar som spenderas faktiskt används.

2.2 Upphandlingslagstiftning och ramavtal

De speciella förutsättningar för förhållandet mellan offentliga myndigheter (och andra som är bundna av samma regelverk) och dessas leverantörer som skapas av upphandlingslagstiftningen är värda att uppmärksammas. Lite grovhugget kan man säga att de offentliga köparna hindras från, eller åtminstone möter avsevärda hinder inför, att ingå "samarbetsorienterade relationer" med sina leverantörer. En samarbetsorienterad relation kan exemplifieras av en relation där den initiala specifikationen av en vara eller tjänst är preliminär och där förändringar/ förbättringar sker under tiden relationen fortlöper och kostnaden för dessa (och direkt eller indirekt priset) inte är slutgiltigt specificerade på förhand utan bestäms i förhandlingar under tiden relationen pågår.⁸ Denna typ av begränsningar är utan tvekan på både gott och ont – de hjälper sannolikt till att upprätthålla konkurrens samtidigt som de hindrar i och för sig värdefulla samarbeten – men det som ur denna rapports synpunkt är mest intressant är att dessa begränsningar skapar ett behov av en typ av relation som är ett substitut för en samarbetsrelation; detta gäller framför allt i sådana fall där det är önskvärt att ha ett fortlöpande samarbete och där ett sådant samarbete är meningsfullt även när det inordnas i ett regelverk som omöjliggör anpassningar av den typ som beskrevs ovan. Ett uppenbart exempel på en sådan relation är upprepade inköp av någorlunda standardiserade varor eller tjänster. Härvidlag torde ramavtal, såsom de definieras nedan och så som de faktiskt fungerar, vara ett instrument som tjänar sitt syfte. Det kan således vara värt att påpeka att i den mån tillämpningen av ramavtal ibland möter kritik med utgångspunkten att den står i strid mot upphandlingslagstiftningens anda, så står det samtidigt klart att möjligheten att använda ramavtal fyller ett i sammanhanget fundamentalt behov.

⁸ Detta diskuteras i Andersson (2003) men mer kanoniska referenser tar ofta sin utgångspunkt i Williamson (1985).

3 Ramavtal

Det finns ingen kanonisk definition av ett ramavtal, och begreppet har som redan påpekats tills nyligen varit mycket knapphändigt behandlat i EU:s regelverk; översättningen i det sammanhanget är f.ö. "framework agreement". Ramavtal är icke desto mindre en viktig företeelse, inte minst inom svensk offentlig upphandling, och utifrån den faktiska tillämpningen kan ett ramavtal sägas kännetecknas av att det är ett avtal

- mellan köparen eller en representant för en grupp av köpare och *en eller flera* leverantörer;
- som specificerar det upphandlade objektet, principer för prissättning och eventuellt men inte nödvändigtvis – och av allt att döma oftast inte – anger en målsättning för den köpta kvantiteten;
- som följs av ett *avrop* där en given transaktion specificeras.

I de fall då det finns flera leverantörer kan rutinerna för avrop i praktiken följa olika principer: de kan vara fria i meningen att varje köpare utan motivering kan välja bland leverantörerna; de kan ske enligt en på förhand given (av rangordningen i ramavtalsupphandlingen bestämd) ordning; eller de kan ske genom en andra upphandling där samtliga leverantörer med ramavtal konkurrerar i de dimensioner som inte specificerats i ramavtalet. Kvalifikationen att detta förefaller gälla "i praktiken" är viktig; som påpekas t.ex. av NOU (2004) och Pedersen (2005) står det klart av de fall som prövats rättsligt att fria avrop inte är förenliga med lagstiftningen.

I de nya EG-direktiven ges en preciserad definition enligt vilken ett ramavtal är:

ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera ekonomiska aktörer i syfte att fastställa villkoren för tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod, särskilt i fråga om tänkt pris och, i tillämpliga fall, uppskattad kvantitet

Observera formuleringen "tänkt pris" – den avspeglar det faktum att priset för ett givet inköp inom ramen för ett ramavtal – t.ex. ett inköp teleförsörjning för en myndighet -- inte måste preciseras. Som kommer att framgå är detta typiskt för tillämpningen av ramavtal och det ter sig i många sammanhang som den enda rimliga lösningen, men det är viktigt att notera att ramavtal i allmänhet inte preciserar priset vid en given transaktion.⁹

De nya EG-direktiven – som inom kort kommer att inlemmas i LOU (SOU 2005:22; SOU 2006:28) – ställer vidare tydliga krav på hur avrop enligt ett ramavtal ska ske,

⁹ Detta gäller ramavtal av det slag som förekommer inom den statliga inköpssamordningen – för andra typer av ramavtal, som rutinupphandling av en försörjningsartikel – torde priset preciseras mer.

något som utan tvekan utesluter fria avrop längs de linjer som angavs ovan. Enligt de nya EG-direktiven kan ett avrop ske direkt utifrån ramavtalet om ramavtalet specificerar samtliga avtalsvillkor; om ytterligare specifikation av något villkor krävs måste emellertid avropet ta formen av en upphandling där samtliga ramavtalsleverantörer inbjuds att delta.

Jag kommer i resten av rapporten att i mesta möjliga mån klargöra distinktionen mellan den existerande ordningen – som av allt att döma i praktiken kännetecknats av betydande frihet när det gäller avrop – och den ordning som följer av tillämpningen av de nya EG-direktiven. I delar av framställningen torde distinktionen dock vara självklar: de erfarenheter som diskuteras i främst detta kapitel är givetvis baserade på den rådande ordningen, medan de framåtblickande policyslutsatserna i kapitel 8 givetvis är formulerade utifrån den ordning som jag bedömer kommer att gälla framöver.

3.1 Bakgrund

Upphandling genom ramavtal är relativt vanligt förekommande i Sverige. Den ”statliga inköpssamordningen” omfattar ca 400 ramavtal inom ett stort antal ramavtalsområden och omsatte 6,4 miljarder kronor 2004.¹⁰ Det visar sig vidare vara svårt att på ett meningsfullt sätt precisera denna cirkasiffra då både ramavtal och ramavtalsområden omsätts kontinuerligt.¹¹ Till detta kommer kommuner och landsting som på vissa ramavtalsområden kan utnyttja den statliga inköpssamordningen men som på de flesta områden sluter egna ramavtal.

När det gäller den statliga inköpssamordningen – som är den kategori ramavtal som är lättast att få en samlad bild av – så sköts denna av tolv stycken ramavtalsansvariga myndigheter (som framgår av tabell 3.1) som ansvarar för olika ramavtalsområden; den samlade statliga inköpssamordningen samordnas i sin tur av Ekonomistyrningsverket, som alltså dels är en av de ramavtalsansvariga myndigheterna med vissa egna ansvarsområden, dels är ansvarigt för samordningen mellan dessa myndigheter; Ekonomistyrningsverket har övertagit denna funktion efter att Statskontoret varit ansvarig myndighet under de senaste ca fem åren efter det att Statskontoret i sin tur övertagit rollen från Kammarkollegiet.

¹⁰ Statskontoret (2004). Härutöver använder kommuner och landsting vissa av ramavtalen inom den statliga inköpssamordningen; den exakta omfattningen av denna användning finns inte exakt redovisad men Riksrevisionen (2005, bilaga 1) uppskattar att omsättningen var knappt 3 miljarder 2003. Mycket av bakgrunden kan inhämtas på webbplatsen www.avropa.nu, som är en portal för statlig inköpssamordning.

¹¹ Riksrevisionen (2005) ger en grundlig beskrivning av dessa processer, dock med slutsatsen att de inte följer fasta principer. Jag kommer tillbaka till detta i kapitel 7.

I tabell 3.1 framgår omsättningen för den statliga inköpssamordningen – så som den uppskattats av Statskontoret¹² – under 2004 nedbrutet på de olika ramavtalsområdena.

Tabell 3.1 Omsättning fördelat på ramavtalsområden

Ramavtalsansvarig myndighet	Omsättning 2004 (miljoner kr)
Arbetsmarknadsstyrelsen	315
Domstolsverket	12
Ekonomistyrningsverket	28
Fortifikationsverket	31
Försvarmakten logistik	557
Försvarets materielverk	252
Lantmäteriet	83
Riksgäldskontoret	176
Rikspolisstyrelsen	332
Skatteverket	419
Statskontoret	3 440
Verket för högskoleservice	711
Totalt	6 400

Källa: Statlig inköpssamordning, 2004

3.2 Bakgrund till ramavtalsanvändning

Bakgrunden till användningen av ramavtal av den typ som förekommer inom den statliga inköpssamordningen torde främst vara att det ter sig orimligt att ett stort antal myndigheter eller andra delar av offentlig förvaltning gör likartade formaliserade upphandlingar av samma typer av varor eller tjänster.¹³ Medan den marknadsmakt som mobiliseras på detta sätt ofta framhävs som ett viktigt argument för den statliga inköpssamordningen – även om den inte uttrycks i precis de termerna – så förefaller det klart att den största besparingen består i att enskilda myndigheter inte behöver administrera upphandlingar. Denna bild bekräftas i en studie genomförd av Statskontoret 2003 genom en enkät till ett stort antal statliga myndigheter.¹⁴ De svar man fick i studien visar att nästan alla (ca 90 procent) myndigheter angav administrativa besparingar som ett argument för att delta i den statliga inköpssamordningen medan en stor, men avgjort mindre, andel (ca 2/3) angav lägre inköspriser. De uppskattade administrativa besparingarna var 10-15 procent

¹² Som påpekas i Riksrevisionen (2005), liksom på många andra håll, är underlaget för dessa siffror synnerligen bräckligt på grund av att den underliggande insamlingen av basdata är bristfällig.

¹³ Bakgrunden för andra typer av ramavtal är givetvis lite annorlunda. När det t.ex. gäller ramavtal för löpande inköp av försörjningsvaror kan dessa snarare ses som modifierade traditionella upphandlingar.

¹⁴ Statskontoret (2003). I studien gick en enkät ut till 248 statliga myndigheter; svarsfrekvensen var 84%.

medan de uppskattade besparingarna p.g.a. lägre priser var 5-10 procent.¹⁵ Studien pekar också på att ramavtalen betraktas som mer värdefulla för mindre myndigheter. Denna studie torde ge en rimlig indikation om "det självupplevda" värdet av ramavtal bland berörda myndigheter men det är samtidigt viktigt att betona att den, som påpekats inte minst i Riksrevisionen (2005), har ett antal brister som gör att framför allt de siffror på gjorda besparingar som presenteras ska tas med en mycket stor nypa salt. Samtidigt pekar studien och det sätt på vilket den utförts på de stora brister som finns i tillgången på relevant statistik. i praktiken

För att få en bild av hur ramavtalsupphandling går till i praktiken redovisas här resultatet av en genomgång av ett relativt stort antal ramavtal inom ramen för den statliga inköpssamordningen. Ramavtalen är tecknade i huvudsak under perioden 2001-2004 och urvalet är bestämt av datatillgång i så måtto att upphandlingsunderlag och utvärderingsrapporter varit direkt tillgängliga för dessa "arkiverade ramavtal". Hela urvalet finns redovisat i bilaga 1.

De upphandlingsunderlag som används vid ramavtalsupphandlingar är ganska långa och till sina detaljer komplicerade dokument. De har emellertid en gemensam struktur som mycket grovt kan sammanfattas:

- bakgrund;
- allmänna uppgifter (t.ex. vilka köpare som kan använda ramavtalet);
- anvisningar (där detaljer kring efterfrågade uppgifter och hur dessa ska anges specificeras);
- bedömningsgrunder (där det specificeras hur urvalet sker).

Dessa uppgifter samlas typiskt i ett ca 20-sidigt dokument, medan ett antal bilagor av varierande längd innehåller detaljanvisningar. Kärnan i upphandlingsunderlaget från våra utgångspunkter är givetvis bedömningsgrunderna. Dessa består som regel i ett antal "skall-krav" vilka, som framgår av namnet, måste vara uppfyllda för tecknande av ramavtal med en leverantör samt ett antal "bör-krav" där vart och ett inte nödvändigtvis måste vara uppfyllt men där uppfyllelsen värderas i bedömningen av budet. Som regel specificeras vidare en *viktningmodell* – som alternativt kommer att kallas en *poängmodell* – där uppfyllelsen av bör-kraven vägs samman; uppfyllelsen av bör-kraven mäts vidare i allmänhet på en femgradig

¹⁵ Mätt som median över svarsintervall – observera att denna siffra svarar mot genomsnittsbildning över myndigheter och inte kan tolkas i värdestermer (något man inte noterar i själva rapporten men som betonas av Riksrevisionen, 2005).

skala, 1-5, som ibland ges innebörden att stegen svarar mot 0-, 25-, 50-, 75- respektive 100-procentig kravuppfyllelse.¹⁶

Som ett exempel på hur viktningen kan ske kan nämnas upphandlingen av bärbara persondatorer 2003. Bedömningen gjordes enligt två huvudkriterier, egenskaper och pris (jag återkommer till hur priset inlemmas i poängmodellen nedan); dessa tillmäts lika vikt. Kravuppfyllelsen när det gäller egenskaper bestäms i sin tur som en sammanvägning av kravuppfyllelsen vad gäller produkter, tjänster och miljöaspekter; dessa viktas 60, 28 respektive 12 procent. Kravuppfyllelsen i vart och ett av dessa avseenden baseras i sin tur på en sammanvägning av ytterligare undergrupper; t.ex. bygger värderingen kravuppfyllelsen beträffande produkter på en sammanvägning av aspekterna: allmän teknik, bussar, certifiering, grafik, inmatning, kommunikation, tillbehör, utbud och prestanda – allt värderat på grundval av indata som tillhandahålls av anbudsgivaren i ett ca 20-sidigt formulär.¹⁷

Behandlingen av prisdimensionen är principiellt intressant i två avseenden. För det första specificeras, som påpekats, i allmänhet inte priset exakt för varje tänkbart inköp, utan för olika ”typkonfigurationer” eller i termer av fasta rabatter från annonserade priser. För det andra så gäller i den absoluta majoriteten av de granskade ramavtalsupphandlingarna att priset inlemmas i poängmodellen genom att det viktas in tillsammans med bör-kraven i en slutlig poäng. I de fall då måttet på kravuppfyllelsen när det gäller priset framgår klart, mäts den i allmänhet så att det lägsta priset identifieras med högsta betyg medan det högsta priset identifieras med det lägsta betyget; övriga anbud ges sedan betyg enligt en linjär viktning mellan dessa poler.¹⁸ I vissa fall används emellertid en exponentiell viktning; även i dessa fall identifieras lägsta priset med högsta betyg men övriga priser värderas enligt en exponentiellt avtagande skala kalibrerad så att 1,5 gånger det lägsta priset svarar mot 50-procentig kravuppfyllelse (betyg 3). Den viktigaste skillnaden mellan dessa principer uppstår om prisspridningen är stor; tillämpning av den linjära skalan leder då till att även ganska stora avvikelser uppåt från lägsta pris ger litet utslag i poängvärderingen medan sådana avvikelser ger större utslag på den exponentiella skalan.

Det finns också exempel på mer fundamentala avvikelser från den skisserade poängmodellen. I ett fåtal upphandlingar sker hela värderingen med avseende på skall-krav och pris; detta ter sig rimligt om skall-kraven är självklara och den efterfrågade varan och tjänsten är relativt homogen givet att skall-kraven är

¹⁶ Denna typ av viktningssproblem är huvudämnet för Lunander och Andersson (2004); de går igenom viktningssmodeller som använts i ett hundratal upphandlingar av olika slag och för framför allt en principiell diskussion som jag återkommer till nedan.

¹⁷ Bilaga C till upphandlingsunderlaget som finns tillgängligt på http://www.avropa.nu/templates/ramavtalsomrade_77.aspx

¹⁸ Det är inte alltid som viktningen anges klart, vilket påpekas av Lunander och Andersson (2004) och också framgår i genomgången av gjorda ramavtalsupphandlingar nedan. I Statskontorets upphandling av ”Analyskonsulter” 2001 befanns t.ex. prisspridningen bli för stor för att den nämnda principen skulle kunna tillämpas på ett rimligt sätt; i det fallet valde man i stället att använda kvoten mellan priset och ett kravuppfyllelseindex som kriterium (som också framgår gjordes denna justering i efterhand).

uppfyllda. I ett fåtal andra fall är emellertid principerna för värdering av kravuppfyllelsen inte klart angivna; anbudsgivarna är i dessa fall hänvisade till en helt okvantifierad rangordning av ett antal kriterier. Utöver detta kan nämnas att detaljerna kring värderingen av kravuppfyllelsen vad gäller priset inte alltid klagörs.

När det gäller det slutliga valet av ramavtalslutande leverantörer så förefaller detta i allmänhet basera sig på en ganska pragmatisk bedömning där de bästa väljs ut men där antalet bestäms av en bedömning poängfördelningen tillsammans med eventuella målsättningar vad gäller antalet leverantörer i upphandlingsunderlaget.

Avslutningsvis kan på pekas att en viktig aspekt av ramavtalsupphandling (som antytts och som jag återkommer till) är frågan om precisering av transaktionsvolymer. I de definitioner som används stipuleras att ett ramavtal "i tillämpliga fall" ska specificera "uppskattad kvantitet". I den genomgång som gjorts och som redovisas i bilaga 1 så specificeras inte i något fall någon uppskattad kvantitet i upphandlingsunderlaget; med andra ord så förefaller det som om de ramavtal som sluts inom ramen för den statliga inköpssamordningen normalt inte specificerar något sådant. Detta har konsekvenser för de drivkrafter som skapas för budgivarna och därmed, som jag ser det, för hur man fundamentalt ska förstå denna typ av ramavtal och dess funktion.

3.3 Lagstiftning och praktisk tillämpning vid avrop

När det gäller avrop har, som redan nämnts, svenska ramavtal av allt att döma hittills i många fall fungerat som utgångspunkt för vad som i praktiken är förhandlingar mellan köpare och leverantörer; i samband med avropet har villkor fastställts utan krav om att köparen ska verifiera att denna process skett i konkurrens. Detta förhållande har kritiserats som ett sätt att kringgå LOU och ett sätt att möta detta har varit att specificera en avropsordning i samband med tecknandet av ramavtal, ett tillvägagångssätt som dock också kritiserats. Dessa frågor har vidare varit föremål för ett antal rättsliga tvister i Sverige och på EU-nivå men det samlade utfallet av dessa tvister har inte varit helt klagörande.¹⁹

Genom de nya EU-direktiv som redan nämnts kommer en tydligare reglering av ramavtalsupphandling att inlemmas i LOU (SOU 2005:22; SOU 2006:28). I korthet är innebörden i den lagstiftning som av allt att döma snart kommer att gälla att ramavtal precis som idag kan ha karaktär av principöverenskommelser, men att avrop i sådana fall ska föregås av en formell upphandling där alla leverantörer med ramavtal ska inbjudas att delta; om man vill undvika en sådan förnyad upphandling ska ramavtalet specificera fullständiga villkor för avrop. I ljuset av det sätt på vilket ramavtal ser ut idag med t.ex. inte fullt ut specificerade priser förefaller det

¹⁹ Statskontoret (2004); Pedersen (2005).

troligt att avrop som regel kommer att ske genom en förnyad upphandling framöver.

4 Auktioner och auktionsteori

Auktionen som institution är urgammal, och auktioner är vanligt förekommande som allokeringsinstrument i ett antal olika sammanhang; som exempel kan å ena sidan nämnas handel med unika objekt som konst och antikviteter, och å andra sidan försäljning av relativt homogena objekt som statsskuldväxlar och levande djur. Vidare kan auktioner tillämpas både i försäljningssammanhang och i uppköpssammanhang; i många fall kan man utan problem översätta resultat och egenskaper direkt mellan dessa två fall, men som jag kommer att beröra finns det undantag. Framställningen i detta avsnitt kommer, i motsats till den absoluta huvuddelen av litteraturen, att formuleras i uppköpstermer snarare än i försäljningstermer. Detta innebär mer precis att en köpare handlar upp ett objekt som minst två säljare är intresserade av att tillhandahålla, och att säljarna konkurrerar om att får sälja objektet genom någon form av budgivningsprocess där objektet och dess pris specificeras. Det faktum att auktioner som är del av en upphandlingsprocess kräver att *objektet specificeras* – något som jag ofta kommer att formulera i termer av att objektets *kvalitet* ska specificeras – är viktigt eftersom det skiljer ut de flesta upphandlingsauktioner från många vanliga försäljningsauktioner (när t.ex. ett konstverk auktioneras ut är denna aspekt självklart specificerad av sammanhanget) och eftersom det väcker en rad frågor som jag återkommer till i nästa avsnitt.²⁰ I definitionen nedan är det emellertid enklast att tänka på auktionen i rena pristermer – d.v.s. anta att objektet är välspecificerat som en del av förutsättningarna för auktionen.

För att närma sig auktioner analytiskt krävs viss bekantskap med ett par viktiga begrepp och distinktioner. För det första kan värderingarna av ett upphandlingskontrakt för ett objekt bland säljarna uppvisa någotdera av följande mönster:

- *privat kostnad*, innebärande att en viss säljares värdering uteslutande beror på dennes egna produktionsteknologier eller andra karakteristika – privat kostnad torde vara en god approximation av verkligheten i många upphandlingssammanhang (liksom i många standardiserade säljauktioner, som t.ex. auktioner för jordbruksprodukter);
- *gemensam kostnad*, innebärande att kostnaden för att producera det objekt som handlas upp är okänd men gemensam för samtliga säljare – ett starkt inslag av gemensam kostnad torde till exempel finnas vid upphandling av snöröjning (såvitt inte köparen genom olika kontraktsarrangemang tar på sig delar av den risken) och i samband med säljauktioner för rättigheter att borra olja eller exploatera mineraler.

²⁰ Ur vissa synpunkter är kvalitetsfrågan annorlunda och, i de flesta rimliga bemärkelser, mer komplicerad i ramavtalssammanhang där kvalitetsaspekter på en stor grupp potentiella objekt ska specificeras i ramavtalet. Detta faktum är av allt att döma en viktig anledning dels till att en del av specificeringen skjuts till avropet, dels (möjligen lite mer spekulativt) till att ramavtal kan slutas med ett antal leverantörer.

Även om det i upphandlingssammanhang ofta är naturligt att tänka sig att det värde budgivarna tillmäter försäljning av objekten i fråga till större delen bestäms utifrån privat kostnad – upphandling av snöröjning på det sätt som antydde ovan ter sig inte representativt för huvuddelen av den offentliga sektorns inköp genom upphandling – så är denna distinktion fundamental.

För det andra så finns ett antal auktionsformer²¹ som särskiljs i två dimensioner, nämligen huruvida en auktion är *öppen* eller *sluten* samt huruvida det är en *förstaprisauktion* eller en *andraprisauktion*. En (upphandlings-)auktion sägs vara öppen om säljarna observerar varandras bud under auktionens gång, om inte sägs den vara sluten. När den säljare som erhåller upphandlingskontraktet säljer objektet i fråga till det pris som svarar mot säljarens eget bud är det fråga om en förstaprisauktion.²² När, å andra sidan, den säljare som erhåller kontraktet säljer objektet till ett pris som bestäms av det näst mest attraktiva budet är det fråga om en andraprisauktion. Idén om andraprisauktioner, som i förstone möjligen kan te sig märklig, är viktig av två skäl: dels därför att den renodlade andraprisauktionen är teoretiskt intressant,²³ dels därför att den *engelska auktionen*, som karakteriseras av att den är öppen och att säljarna lägger successivt lägre bud tills endast en säljare återstår, leder till att budgivningen stannar när den näst siste säljaren hoppar av och att det resulterande priset därmed beror på dennes värdering. De vanligaste och viktigaste auktionsformerna är den engelska auktionen och den slutna förstaprisauktionen; den senare kännetecknas av sluten budgivning och att vinnaren säljer objektet till det pris som vinnaren själv bjudit.

Det mest fundamentala resultatet i teorin för auktioner – som både är en hörnsten i teorin och praktiskt viktigt i tillämpningar – är *satsen om intäktsekvivalens* ("revenue equivalence theorem"); satsen borde i detta sammanhang givetvis snarare kallas satsen som kostnadsekvivalens, men även här förefaller terminologin så pass etablerad att det mest rimliga är att tala om satsen om intäktsekvivalens och dess implikationer för upphandlingsauktioner.

Satsen ställer ett antal krav. Först och främst ställs ett antal krav på säljarna och de underliggande faktorer som bestämmer säljarnas kostnader; säljarna ska vara:

- i. homogena,
- ii. riskneutrala, och
- iii. den information som de baserar sina bud på ska vara statistiskt oberoende mellan budgivarna.

²¹ Framställningen i detta stycke ligger nära framställningen av motsvarande auktionsformer i Andersson och Arnberg (2002).

²² Terminologin är skraddarsydd för säljauktioner men är starkt etablerad och används även för köp- och upphandlingsauktioner; jag ansluter mig till denna terminologianvändning.

²³ Vickrey (1961).

Vidare ställer satsen ett antal krav på själva auktionsmekanismen, nämligen att

- den säljare som har lägst alternativkostnad för objektet vinner,
- en säljare med högsta tänkbara alternativkostnad för objektet har förväntad vinst noll av att delta i auktionen.

Om dessa krav är uppfyllda säger satsen att de förväntade kostnaderna för en upphandlingsauktion är oberoende av detaljer i utformningen av auktionen. Dessa krav uppfylls t.ex. av samtliga de standardauktioner,²⁴ men också av vissa andra auktioner.²⁵

Satsen om intäktsekvivalens spelar en viktig roll i tillämpningen av auktionsteori genom att den bildar utgångspunkten för en rangordning av olika auktionstyper när inte alla förutsättningarna i.-iii. är uppfyllda. En stor del av litteraturen om auktioner handlar om dylika rangordningar, så en uttömmande genomgång är utanför ramen för framställningen; i stället försöker jag säga något mycket kort nedan:

- i. Avvikelser från homogenitet leder till ganska spretiga resultat. Klemperer (2004, kap. 1) går igenom jämförelsen mellan en sluten förstaprisauktion och en engelsk auktion i ett par olika fall och de viktigaste slutsatserna är att:
 - under privat kostnad/värdering gäller att förstaprisauktionen gynnar svagare budgivare (och får dem att bjuda mer aggressivt vilket skapar en symmetrisk situation) vilket är värdefullt om budgivarna är rangordnade från svag till stark; om budgivarna är olika men inte lika uppenbart styrkerangordnade så kan den engelska auktionen vara bättre för köparen;
 - under gemensam kostnad/värdering kan även mycket små asymmetrier mellan budgivarna skapa problem; den grundläggande anledningen till detta är den s.k. *vinnarens förbannelse* ("winner's curse") som består i att vinnaren i en auktion med inslag av gemensam värdering i genomsnitt har underskattat sin kostnad för att leverera objektet (överskattat objektets värde); starka budgivare drabbas mindre av vinnarens förbannelse vilket leder till att dessa blir mer

²⁴ D.v.s. för den engelska auktionen, den förstaprisauktionen, den slutna andraprisauktionen och den holländska auktionen (som karakteriseras av budgivningen i stället börjar med ett mycket lågt pris som sedan successivt höjs till dess någon säljare accepterar priset, då auktionen avslutas och säljaren säljer till detta pris).

²⁵ Som t.ex. av den s.k. "all-pay auction" där högste budgivaren (i ett säljsammanhang) vinner, men där samtliga budgivare betalar sitt bud.

aggressiva vilket förvärrar vinnarens förbannelse för svaga budgivare, vilket gör dem mindre aggressiva, o.s.v.

- ii. Avvikelse från antagandet att budgivarna är riskneutrala (och då i stället riskaverta) leder till en klar slutsats: förstaprisauktionen är bäst för köparen; anledningen är att riskaversion pressar samman nyttskillnaden mellan vinst och förlust, vilket på marginalen gör det mer attraktivt att sänka sitt bud (den positiva effekten via ökad sannolikhet att vinna är i en preciserbar mening den samma som under riskneutralitet, medan den negativa effekten att nyttan vid vinst minskar dämpas p.g.a. riskaversion).
- iii. Avvikelse från antagandet att den information som budgivarna baserar sina bud på är statistiskt oberoende mellan spelarna leder till att budgivningsprocessen kan generera information som i sin tur påverkar utfallet. Närmare bestämt leder positiv korrelation till en "länkning" mellan spelarnas bud som är positiv för säljaren; grovt kan man säga att den positiva effekten av länkning när informationen är positiv är större än de negativa effekterna när informationen är negativ.

Innan jag avslutar detta avsnitt och går till ramavtalsupphandling ska jag kort behandla frågan om graden av konkurrens, inträdeskostnader och antalet budgivare. När det gäller auktioner med homogena deltagare så är det generellt sett värdefullt att öka antalet budgivare, bl.a. har Bulow och Klemperer (1996) visat att en ökning av antalet budgivare med en är mer värdefull än möjligheten att välja en optimal fördelningsmekanism snarare än en enkel auktion utan reservationspris. Bilden kompliceras emellertid om budgivarna inte är homogena, i vilket fall säljaren står inför en avvägning mellan att maximera antalet budgivare å ena sidan, och undvika en alltför heterogen skara budgivare å den andra.

5 Analys av ramavtalsupphandling ur ett auktionsteoretiskt perspektiv

I detta avsnitt kommer jag att analysera ramavtalsupphandling ur ett auktionsteoretiskt perspektiv. I samband med att jag gör detta kommer jag emellertid också att komma in på en besläktad men delvis separat fråga som har sin bakgrund i att upphandlingar nästan alltid involverar underliggande objekt som är differentierade, och att den praktiska tillämpningen av en auktion behöver hantera detta faktum.

Givet det ovan sagda kommer jag att koncentrera mig på följande tre karakteristika som utmärker upphandling genom ramavtal:

1. den upphandlade kvantiteten bestäms endogen *efter det att* det avtal som upphandlingen avser – d.v.s. ramavtalet – slutits;
2. ramavtalet måste i allmänhet specificera andra saker än pris, företrädesvis olika kvalitetsvariabler som man vill beakta i upphandlingen;
3. ramavtal innebär potentiellt ett sekventiellt upphandlingsförfarande där det första steget består i att välja ett antal leverantörer samt en basspecifikation och det andra steget, avropet, består i att göra en upphandling av en fullt specificerad vara eller tjänst.²⁶

Låt mig nu närmare beakta dessa karakteristika och de implikationer som följer.

5.1 Endogen kvantitet

När det gäller frågan om konsekvenserna av endogen kvantitet så är den vetenskapliga litteraturen ganska mager. Ett centralt bidrag gavs redan av Hansen (1988). Hansen analyserar auktioner av rätten att sälja en vara eller tjänst på en marknad (med nedåtlutande efterfrågekurva); buden i dessa auktioner antas ges i form av styckpriser. Hansens huvudresultat är att en sluten förstaprisauktion är entydigt överlägsen en öppen (engelsk) auktion.²⁷ Hansen visar vidare ett starkare resultat, nämligen att förstaprisauktionen under de flesta omständigheter föredras av samtliga parter, d.v.s. både den upphandlande parten och budgivarna.

²⁶ Detta gäller framför allt ramavtalsupphandlingar som uppfyller de krav som ställs av de nya EG-direktiven, där avropet, som beskrivits i kapitel 3, måste ta formen av en förnyad upphandling närhelst ramavtalet inte fullständigt specificerar transaktionen.

²⁷ Intuitionen är att det vinnande budet i en förstaprisauktion är en funktion av vinnarens kostnadsnivå och därmed den lägsta kostnaden, medan det är en funktion av den näst lägsta kostnaden i en engelsk auktion; när kvantiteten är endogen innebär detta en effektivitetsvinst, samtidigt som det leder till att konkurrensen blir större i en förstaprisauktion än i en andraprisauktion p.g.a. att budgivarna beaktar effekten på efterfrågad kvantitet.

Hansens resultat är i mina ögon i hög grad tillämpligt på ramavtalsupphandlingar. Även om efterfrågesambandet – som alltid, men mer än vanligt – är mer komplicerat än i modellen och även om det sätt på vilket ramavtalet specificerar en kombination av "tänkt pris" och olika kvalitetsnivåer så ter sig den fundamentala mekanismen att budgivaren anger villkor vars konsekvenser bestäms av köparens efterfrågefunktion vara helt i linje med Hansens; det faktum att det ofta finns flera ramavtalsleverantörer torde göra efterfrågesambandet känsligare men inte ändra dess kvalitativa egenskaper.

Det finns också andra resultat som pekar i liknande riktning. Ewerhart och Fieseler (2003) analyserar auktioner av försäljningsrättigheter där försäljningen av den slutliga varan/tjänsten kan brytas ner i flera poster (t.ex. arbetskostnad och materialåtgång) och där budgivarna kan ange bud i termer av styckkostnader för var och en av posterna. Buden utvärderas enligt den typ av "poängprincip" som beskrivs nedan. Huvudresultatet hos Ewerhart och Fieseler är att en vanlig förstaprisauktion "i poäng" ofta är överlägsen mer sofistikerade mekanismer eftersom den leder till snedvridningar som skärper konkurrensen. Denna observation kan ses som en manifestation av en grundläggande princip som jag återkommer till nedan.

En central fråga i tillämpningen av dessa resultat i fall där kvantiteten bestäms endogen i enlighet med ett upphandlat kontrakt är hur stor den praktiska betydelsen av denna endogenitet är. I de ramavtalsupphandlingar som studerats direkt innehåller upphandlingsunderlaget i ett fall en uppskattning av den i slutändan efterfrågade kvantiteten (eller en uppskattning av den implicerade omsättningen) men denna uppskattning gäller den totala omsättningen för samtliga ramavtalsleverantörer. Således råder det inget tvivel om att endogeniteten svarar mot en reell möjlighet för köparen att variera sina inköp och – som vi återkommer till från delvis andra utgångspunkter – en reell osäkerhet för varje ramavtalsleverantör beträffande den kvantitet denne kommer att sälja.

Den klaraste implikationen ovan, nämligen att slutna förstaprisauktioner är bättre än öppna auktioner och står sig väl jämfört med mer sofistikerade mekanismer, är inte sensationell så till vida att slutna förstaprisauktioner faktiskt är huvudregel i upphandlingssammanhang. Implikationen är icke desto mindre viktig, inte minst i sammanhang där man diskuterar modifieringar eller andra utvecklingar av upphandlingsrutiner.

5.2 Pris och kvalitet

I ramavtalsupphandlingar liksom i alla andra upphandlingar av mer komplicerade objekt är frågan om hur kvalitetsdimensioner ska beaktas.²⁸ Ett möjligt alternativ är

²⁸ Samma fråga kan ställas när det gäller andra icke-pris-dimensioner som inte nödvändigtvis är av kvalitetskaraktär; man kan också tala om detta problem som en konsekvens av att man upphandlar differentierade produkter.

givetvis att så långt som möjligt eliminera dessa genom att specificera minimikrav och sedan genomföra en standardauktion – en ”ren prisauktion” – där endast priset är föremål för budgivning. Detta alternativ kan vara optimalt men i allmänhet vill köparen använda anbudsprocessen för att anpassa den slutligen levererade varan eller tjänsten till omständigheter som endast budsgivarna känner till (varav det ledande exemplet givetvis är möjlighetsmängden och kostnaden för kvalitet), och det är inte möjligt med en ren prisauktion.

De alternativ till en ren prisauktion som förekommer i litteraturen och i praktiken kan indelas i två grupper även om de i praktiken utgör en gråskala. De auktioner som förekommer är:

- *poängauktioner* (”scoring auctions”), där buden specificerar såväl pris som kvalitetsvariabler och där köparen värderar buden enligt en *poängregel* (”scoring rule”);
- *menyauktioner* (”menu auctions”), där var och en av budgivarna kan lägga ett flertal bud för olika kvalitetsnivåer.

Poängauktioner innebär i viss bemärkelse den mest tillfredsställande lösningen på problemet med kvalitetsdimensioner. Den praktiska implementeringen av poängauktioner väcker emellertid en rad ytterligare frågor, som:

- Hur fastställer man ett optimalt poängsystem?
- Vilka incitament skapas när poängsystemet fastställs?

Den första frågan är dels praktisk – medan man i teoretiska modeller i allmänhet tänker på aktörers bevekelsegrunder som självklart väldefinierade så kan det i praktiken vara svårt att sätta siffror på hur värdefull en given kvalitetsvariabel är i förhållande till en prissänkning – dels teoretisk eller principiell så till vida att den upphandlande parten inte är en individ utan en offentlig myndighet eller dylikt, vilket ställer frågor kring hur drivkrafterna ser ut för de individer som ansvarar för beredning och beslut när det gäller utformningen av en poängauktion. Den senare aspekten – d.v.s. det faktum att det i allmänhet finns ett incitamentsproblem i meningen att den aktör som formulerar ett upphandlingsunderlag och värderar ett anbud inte nödvändigtvis har målsättningar som helt överensstämmer med sin uppdragsgivares – tas upp i Burguet och Che (2004) som visar att incitamentsproblemet (som de drastiskt formulerar som ett korruptionsproblem där säljare kan muta den som utformar auktionen) i högsta grad snedvrider konkurrensen. I mer precisa termer visar de att incitamentsproblemet leder till att auktionen inte vinnas av det mest effektiva företaget med sannolikhet ett (vilket skulle gälla i frånvaron av incitamentsproblemet) samt att det försvagar priskonkurrensen så att den samhällsekonomiska förlusten överstiger de direkta kostnaderna för incitamentsproblemet.

Förutom de rent praktiska frågor kring utformningen av poängsystemet som nämndes ovan finns ett annat övervägande, nämligen hur vikterna i poängsystemet kan förväntas påverka konkurrensen. Generellt sett är det nästan alltid värdefullt att kunna snedvrیدا en variabel i syfte att påverka en annan så länge man inte har fullständiga instrument för att påverka alla variabler direkt.²⁹ I samband med poängauktioner finns ett ganska generellt och ganska naturligt resultat, nämligen att en optimal poängauktion *belönar kvalitet lägre än som anges av den upphandlande partens preferenser*. Den vikt som tillmätts en kvalitetsvariabel ska således vara lägre än den som anges av den upphandlande partens marginella substitutionskvot mellan kvalitet och pris; resultatet finns t.ex. hos Che (1993) och Asker och Cantillon (2004). Detta resultat är naturligt så till vida att det generellt sett i (upphandlings-)auktioner är värdefullt för köparen dels att ha många budgivare, dels att ha homogena budgivare. Anledningen till att det är värdefullt att ha homogena budgivare är att de konkurrerar hårdare med varandra. När kvalitet värderas högre i en poängauktion blir den komparativa fördel som ett företag som kan producera hög kvalitet relativt billigt större; en sådan komparativ fördel gör detta företag mer aggressivt vilket skapar incitament för företag som inte har en komparativ fördel i att producera hög kvalitet att bli mindre aggressiva. Detta resultat kan i själva verket ses som ett specialfall av en allmän "homogeniseringsprincip" som jag kommer att artikulera vid flera tillfällen. Slutligen bör det påpekas att en förutsättning för att denna mekanism för att skärpa konkurrensen ska kunna tillämpas är att den upphandlande parten kan *binda sig* ("commit") vid en poängregel innan auktionen; om regeln kan ändras efter det att auktionen genomförts (men innan avtal ingås) finns incitament att i slutändan värdera kvalitet enligt de underliggande preferenserna snarare än enligt den annonserade poängregeln, men om detta är möjligt kommer det givetvis att förutses av budgivarna och göra alla försök att tillämpa mekanismen fåfänga.

När det gäller menyauktioner så är de potentiella problemen av delvis annan karaktär. Här innebär utformningen och genomförandet av auktionen inget problem, medan däremot värderingen av buden väcker frågor som är besläktade med dem som diskuterades i anslutning till poängauktioner ovan. Atlamaz (2005) visar emellertid att den upphandlande parten inte har incitament att bete sig strategiskt och att jämviktsbud (under ett antagande att mer effektiva företag också har lägre marginalkostnad för kvalitet) är sådana att kvaliteten slutändan kommer att vara snedvriden nedåt: det kommer, med andra ord, att finnas situationer där ekonomiska fundamenta gör hög kvalitet optimalt men jämviktsbudet är sådana att låg kvalitet kommer att väljas i slutändan. Det är värt att notera att denna egenskap alltså blir resultatet både av optimala poängauktioner och optimala menyauktioner.

I nästa steg ställer sig frågan vilka konsekvenser dessa resultat har för ramavtalsupphandlingar. Det kan i sammanhanget konstateras att, för det första, båda typerna av auktioner kan spåras i faktiskt genomförda svenska ramavtals-

²⁹ Se t.ex. Holmström och Milgrom (1991).

upphandlingar; i ramavtalsupphandlingen av skrivare, kopiatorer och tjänster 2006 (Statskontoret, 2005) finns ett klart inslag av poängvärdering, medan ramavtalsupphandlingen för kaffe- och dryckesautomater (Lantmäteriet, 2005) är utformad som en menyauktion. För det andra så torde det stå klart att det finns en mycket viktig underliggande princip, *homogeniseringsprincipen*, som är giltig i alla upphandlingssammanhang men som är särskilt viktig i samband med ramavtalsupphandlingar eftersom ramavtalsupphandlingar genom sin storlek, de byråkratiska kraven de ställer samt den osäkerhet som leverantörer exponeras för löper extra stor risk att utestänga potentiella deltagare; om så är fallet är homogeniseringen desto viktigare.

5.3 Sekventiell upphandling

Jag har tidigare nämnt att en ramavtalsupphandling där alla villkor för det slutliga köpet inte specificeras i ramavtalet kan leda till en sekventiell upphandling där man i andra steget gör en slutlig upphandling bland de säljare med vilka man slutit ramavtal. Jag nämnde också att detta med största sannolikhet kommer att bli ett lagstadgat krav inom en snar framtid (SOU 2005:22). Den fråga som naturligtvis ställer sig är hur denna procedur ska bedömas.

Ett svar på den frågan kan sökas i existerande litteratur, som dock visar sig vara mycket begränsad. Vad gäller ramavtalsupphandling så kan man, för det första, konstatera att medan det numera finns som ett begrepp i lagstiftning på EU-nivå (med namnet "framework agreement") så gäller för både vetenskaplig litteratur och utredningar av olika slag att det över huvud taget nämns mycket sällan.

När det gäller sekventiell upphandling i två steg så är det däremot ett fenomen som fått något mått av uppmärksamhet. Till exempel har olika tvåstegsprocedurer aktualiserats i samband med försäljning av spektrumrättigheter; ett kanoniskt exempel har varit situationen med lika många licenser som etablerade företag, där man befarat att en vanlig auktion skulle leda till att de etablerade företagen delar licenserna mellan sig utan att konkurrera med varandra. En tvåstegsprocedur där man i första steget väljer ett antal företag som får delta i andra steget – i allmänhet antalet licenser plus ett – och sedan genomför en sluten förstaprisauktion (som generellt sett bidrar till att svaga budgivare bjuder någorlunda offensivt) med högsta budet i första steget som undre gräns för budgivningen har föreslagits som ett attraktivt alternativ. Ett exempel på en preciserad auktionsmekanism i denna anda är den engelsk-holländska ("Anglo-Dutch auction") där man först genomför en öppen engelsk auktion tills ett givet antal budgivare återstår, varefter man bestämmer vinnaren (eller vinnarna) i en sluten auktion; en av poängerna med denna typ av auktion är att inträde uppmuntras eftersom även svaga budgivare som går vidare till andra steget har en reell chans att vinna.³⁰ Det visar sig också att Covisint, som är en plattform för elektronisk "business-to-businesshandel" mellan

³⁰ Se t.ex. Klemperer (1998, 2002).

bilindustrin och dess underleverantörer, erbjuder ett auktionsformat som är en tvåstegsprocedure där man i första steget väljer ut en delmängd av budgivarna och i andra steget tar fram en vinnare genom en något annorlunda mekanism (Tombak och Wang, 2005).

Tombak och Wang (2005) argumenterar, inom ramen för en modell med privat värdering, för att tvåstegsprocedurer av det slag som nämnts ibland är optimala och att denna optimalitet ska ses som en tillämpning av homogeniseringsprincipen. Azacis och Burquet (2005) visar i en "spektrum-modell" med privat värdering att den engelsk-holländska auktionen leder till att fler budgivare deltar än i en ren engelsk auktion, men de visar också att en tvåstegsprocedure med två engelska auktioner i följd är ännu mer effektiv i deras modell.

Denna aspekt av ramavtalsupphandling är givetvis central; under de nya reglerna förefaller det mycket sannolikt att denna typ av sekventiell procedure blir regel snarare än undantag. De resultat som Tombak och Wang (2005) och Azacis och Burquet (2005) når fram till är vidare uppenbart intressanta och viktiga; i handfasta termer kan de uttryckas som att det finns en *konkurrensbefrämjande* effekt av att man genomför processen i två steg och att denna effekt bottnar i att man har en mer homogen grupp budgivare i andra omgången än i utgångsläget. Även om det finns uppenbara motfrågor – som konsekvenserna av ökade administrativa kostnader och eventuellt ökad risk för samarbete mellan budgivare³¹ – så är det en handfast observation som bör uppmärksammas.

När det gäller sekventiell upphandling så finns det även ett resultat av Branco (1997) som pekar ut en tvåstegsprocedure som optimal i en situation där kvalitet är viktigt och där det finns korrelation mellan budgivarnas kostnader. Den procedure som Branco pekar ut är en auktion som i första steget utser en vinnare och som följs av en förhandling mellan vinnaren och köparen där kvaliteten fastställs. Tolkning av detta resultat bör göras med försiktighet, men man kan möjligen notera en viss släktskap med en ramavtal-avrop-struktur.

³¹ Dock bör det påpekas att det är välkänt att slutna förstaprisauktioner är klart mindre känsliga för samarbete mellan budgivare än de flesta andra mekanismer, inkl. auktioner av andrapris-karakter (Klemperer, 2004, kap. 1 och 3; Klemperer, 2005.).

6 Empirisk kunskap om auktioner

Det finns en stor empirisk litteratur kring auktioner där såväl studier av faktiskt genomförda auktioner som experiment är representerade. Denna litteratur behandlar många frågor men den behandlar endast i ringa utsträckning frågor med direkt relevans för ramavtalsupphandling. Det finns icke desto mindre ett par fåror inom denna litteratur som förefaller viktiga nog för att beröras: dels den relativt mogna litteraturen kring vissa fundamentala frågor som rör giltigheten hos satsen om intäktsekvivalens, dels det lilla antal bidrag som jag hittat som direkt kan knytas till de aspekter av ramavtalsupphandling som jag tog upp i det förra kapitlet.

När det gäller de klassiska frågorna kring huruvida prediktionerna från satsen om intäktsekvivalens är empiriskt relevanta så görs redan i Kagel (1995) ett försök till syntes. Bland de resultat som Kagel pekar på som robusta är att slutna auktioner – såväl förstapris- som andraprisauktioner – i genomsnitt leder till högre bud (i säljauktioner) än öppna (holländska och engelska) auktioner. Denna avvikelse från teorin är robust men man kan samtidigt hävda att skillnaden är måttligt stor. En delfrågeställning i denna litteratur är om budgivare väljer den dominanta strategin att bjuda sin värdering i andraprisauktioner; även denna fråga ges i Kagel (1995) ett kvalificerat nekande svar vars kontenta är att det finns systematiska avvikelser men att dessa är måttliga och att det finns vissa andra regulariteter som pekar på att budgivningen i andraprisauktioner faktiskt kan approximeras med den teoretiskt härledda jämviktsstrategin. Det finns också en omfattande litteratur som är ägnad åt att testa förekomsten av "vinnarens förbannelse"; en kort sammanfattning av denna litteratur – som förvisso innehåller en mängd intressanta kvalificeringar – är att vinnarens förbannelse existerar som empiriskt relevant fenomen.

När det gäller tolkningen av ramavtalsupphandling i auktionsteoretiska termer så är det som framgått inte en fråga som belysts i forskningslitteraturen och när man tillämpar existerande resultat så tvingas man nästan alltid att ta ett extra steg i form av steget mellan den tänkta tillämpningen av resultatet och tillämpningen på ramavtal. Trots detta har jag hittat ett fåtal bidrag inom den empiriska auktionslitteraturen som har klar relevans för våra frågor. För att underlätta läsningen använder jag samma struktur som i förra avsnittet.

- *Endogen kvantitet.* Den vanligaste tillämpningen av auktioner med endogen kvantitet är studiet av värdepappersauktioner.³² Alsemgeest, Nossair och Olson (1998) studerar dock frågan om endogen kvantitet experimentellt på ett sätt som möjliggör en rimlig tolkning i termer som är relevanta för denna rapports syften. I mer precisa termer görs en jämförelse mellan, å ena sidan,

³² Eller, mer allmänt, auktioner som direkt kan identifieras med värdepappersauktioner. Denna tillämpning väcker en rad intressanta frågor – se t.ex. Kremer och Nyborg (2004) – som dock, så vitt jag kan bedöma, inte är relevanta i analysen av ramavtalsupphandlingar.

försäljning av ett objekt och, å andra sidan, försäljning av två objekt med en slutna förstaprisauktion respektive en engelsk auktion. Studiens huvudresultat är att den slutna förstaprisauktionen är att föredra framför den engelska auktionen för säljaren (köparen i vårt fall); detta gäller både för enobjekts- och två-objektsförsäljningar, men det beror bl.a. på att det sker en anpassning av efterfrågan (utbudet i vårt fall) i den engelska auktionen på ett sätt som försvagar konkurrensen. Resultatet är med andra ord helt i linje med Hansen (1988). Observera att man i detta fall bör hissa en varningsflagga för steget från säljauktion till köpauktion men den ur vår synpunkt viktigaste effekten – d.v.s. anpassningen – torde vara robust.

- *Pris, kvalitet och poängbedömning.* Tillämpningen av poängauktioner på upphandlingsauktioner i allmänhet – d.v.s. inte endast ramavtal – är så pass uppenbar och väletablerad att man skulle vänta sig att viss empirisk forskning gjorts. Så förefaller emellertid inte vara fallet.³³ Dock erbjuder det arbete kring poängauktioner som finns i Lunander och Andersson (2004) insikter med klar empirisk relevans för praktisk tillämpning av poängauktioner. Den viktigaste insikten är att den modell för poängsättning av priset – där poängen på ett eller annat sätt är en funktion av det enskilda budets pris i relation till referenspriser som beror på *andra budgivares priser* – leder till inkonsistens i meningen att utseendet av det vinnande budet blir en funktion av bud från budgivare som inte ingår i "tätstriden".³⁴ Lunander och Andersson argumenterar för att detta problem är endemiskt för mekanismer som poängsätter priser, och argumenterar för att prissättning av kvalitetsvariabler är en bättre lösning.³⁵
- *Sekventiella auktioner.* Inte heller när det gäller sekventiella flerstegsmodeller för auktioner förefaller det finnas särskilt mycket arbete. Även här förefaller det som om teoriutvecklingen har föregått empiriskt arbete.³⁶ I Abbink m.fl. (2005) finns dock en experimentell jämförelse mellan en vanlig engelsk auktion och två varianter av den nämnda s.k. "Anglo-Dutch auction" i ett sammanhang skraddarsytt för analys av försäljning av fyra enheter spektrumrättigheter till en grupp av åtta budgivare där fyra är i genomsnitt starkare än de andra.³⁷ Resultatet i Abbink m.fl. är mycket klart:

³³ Anledningen torde vara att det stora intresset för poängauktioner blommat upp under de senaste åren och att experimentellt och annat empiriskt arbete i detta fall ligger efter teorin.

³⁴ I mer konkreta termer kan C:s bud bestämma huruvida A eller B vinner. Ett sådant mönster bryter mot kravet om "oberoende av irrelevanta alternativ" som är ett vanligt och rimligt (även om detta inte är riktigt så självklart som det kan verka) krav på rationellt beslutsfattande.

³⁵ De tar inte upp behovet av endogena referensnivåer i det fallet, men det förefaller under alla omständigheter mindre problematiskt.

³⁶ Det har funnits ett stort intresse för auktionsdesign i samband med försäljningen av frekvensspektrum (framför allt i samband med tilldelningen av licenser för tredje generationens mobiltelefoni) och det kan tänkas att empiriskt arbete som är så "inlindat" i den tillämpningen att det undgått de sökningar som gjorts inom ramen för denna rapport.

³⁷ De två varianterna skiljer sig beträffande huruvida samtliga vinnare betalar samma eller olika pris för sina objekt.

auktionstyperna jämfördes parvis i ett antal viktiga dimensioner – effektivitet, intäkter och den utsträckning i vilken svagare budgivare vann – och auktionstyperna uppvisade mycket små skillnader i samtliga dessa avseenden. Detta resultat är negativt i meningen att det inte ger stöd för att ett sekventiellt tvåstegsförfarande genererar ytterligare inträde men det är i det sammanhanget värt att notera att just inträde torde vara den av de intressanta aspekterna som fångas sämst av den experimentella implementeringen.

Sammanfattningsvis så finns det alltså ganska mycket empiri kring auktioner i vidare mening och mycket av denna empiri kan sägas ge stöd åt den utbredda vaga allmänna uppfattningen att auktioner i många sammanhang är ett effektivt sätt att lösa vissa allokeringsproblem. När det gäller frågor som direkt gäller huruvida mekanismer som liknar ramavtalsupphandlingar har goda egenskaper i relevanta avseenden finns mycket mindre att hämta, samtidigt som jag ovan visat på att något finns att hämta. Det ter sig vidare sannolikt att kunskapstillväxten kommer att vara avsevärd framöver. Vad gäller de resultat som redovisats ovan så är den kanske viktigaste lärdomen att kunskapen om sekventiella auktioner är mycket begränsad och att – i mina ögon än viktigare – att det är fundamentalt svårt att ge ett svar på huvudfrågan i det sammanhanget, d.v.s. frågan om huruvida inträde uppmuntras. Det delvis negativa resultatet i Abbink m.fl. (2005) ska sålunda tolkas med stor försiktighet.

7 Ekonomisk analys av ramavtalsupphandling ur andra perspektiv

Det finns ett antal aspekter på användningen av ramavtal som inte har med ramavtalsupphandlingens karaktär av auktion att göra men som är av ekonomisk karaktär och som måste beaktas i en ekonomisk analys av ramavtalsupphandling. I detta avsnitt kommer jag att spalta upp och diskutera ett antal sådana aspekter för att sedan inlemma dem i den övergripande analysen i nästa kapitel.

Analysen i detta avsnitt kommer att fokusera på ramavtalsupphandling så som den används inom den statliga inköpsamordningen, d.v.s. där ramavtal typiskt tecknas med ett flertal leverantörer och där uppskattad kvantitet inte är en del av ramavtalet (åtminstone inte uppskattad kvantitet för en enskild leverantör). Som påpekats ovan har jag inte studerat ramavtal inom kommun- och landstingssektorn och i den mån ramavtalsanvändningen ser annorlunda ut där gäller givetvis inte respektive beskrivning och slutsatser; som jag nämnt vid ett flertal tillfällen torde emellertid sådana ramavtal kunna ses som ett mellanting mellan traditionella upphandlingar och den typ av ramavtal som analysen här fokuserar på.

7.1 Förutsebarhet

En av de mest slående sidorna av de ramavtalsupphandlingar som redovisas i bilaga 1 är det faktum, som nämntes i kapitel 3, att de i inget fall preciserar vilka kvantiteter som kommer att köpas inom ramen för ramavtalet under avtalsperioden. Även i de fall då en uppskattning av omsättningen för ramavtalet görs, som i upphandlingen av Kaffe- och dryckesautomater 2005 (Lantmäteriet, 2005), torde en sådan uppskattning tillfoga föga bortom de uppskattningar som kan göras utifrån rudimentär marknadskänedom. En uppenbar konsekvens av detta är att de leverantörer som deltar i ramavtalsupphandlingar gör investeringar – i att ta fram underlag och annat – vars avkastning är osäker inte bara till dess att ramavtal tecknats, utan i det fall man tilldelas ramavtal dessutom under hela ramavtalsperioden.

Det är viktigt att notera att den osäkerhet som behandlas här endast är delvis besläktad med den endogenitet i omsatt kvantitet som diskuterats ovan. Endogen kvantitet är fullt förenligt med fullständig förutsebarhet, medan osäkerheten i och för sig avspeglar en form av endogenitet. Osäkerheten är i stället intimt sammankopplad med det faktum att ramavtal sluts med ett flertal leverantörer i kombination med att ramavtal i allmänhet innebär svaga förpliktelser från köparens sida.

Utifrån idealiserade teoretiska utgångspunkter – där företag i princip alltid antas vara riskneutrala – spelar den beskrivna osäkerheten ingen roll, men i praktiken kan det knappast råda något tvivel om att företag har riskaversion d.v.s. uppfattar

denna typ av risker som en nackdel.³⁸ Den mest uppenbara konsekvensen av detta är att det med stor säkerhet verkar återhållande på inträde på marknaderna i fråga, vilket givetvis begränsar konkurrensen. Observationen att ramavtalsupphandlingar har denna konsekvens är föga originell – den görs t.ex. av Sundbom (2005), Tervahauta och Zackrisson (2004) och Nutek (2005) – men den bakas ofta in i diskussionen om småföretags möjligheter att på ett rimligt sätt delta i ramavtalsupphandlingar och andra upphandlingar; denna diskussion är väl motiverad och det är lätt att argumentera för att detta är ett särskilt stort problem för småföretag. Det är emellertid ändå viktigt att påpeka att bristen på förutsägbarhet är ett problem även om man bortser från att man vill underlätta för småföretag att agera i offentliga upphandlingar; även om bara stora företag är engagerade på den relevanta marknaden så är osäkerheten med största säkerhet konkurrenshämmande.

7.2 Ramavtalsområden

Den oinvidige skulle sannolikt gissa att syftet med de ramavtal som sluts inom ramen för den statliga inköpssamordningen framgår av riktlinjer från regering och riksdag. Så kan emellertid knappast sägas vara fallet; den grundläggande regleringen av de statliga ramavtalen är, som framgår i Riksrevisionen (2005), inte alls särskilt klar, vare sig till sin anda eller bokstav. Sålunda finns det t.ex. inga klara principer för vilka ramavtalsområden som finns – gamla ramavtalsområden omprövas och nya utreds fortlöpande, men dessa processer är enligt Riksrevisionen inte vägledade av några fastlagda riktlinjer. Det finns inte heller klara riktlinjer för användningen av ramavtalen – skaran av myndigheter och andra upphandlande enheter som kan göra avrop varierar i enlighet med någorlunda klara principer, medan frågan huruvida alla eller några av dessa enheter är bundna av ramavtalen inte alls är klarlagd.

Frånvaron av klara principer för ramavtalsområden kombineras vidare med de drivkrafter som skapas i samband med finansieringen av ramavtalen, en fråga som också belyses grundligt i Riksrevisionen (2005). Huvudprincipen i sammanhanget är att ramavtalen finansieras med provisioner på omsättning inom ramen för ramavtalet i fråga; denna huvudprincip måste emellertid kvalificeras i ett antal avseenden:

- inte alla ramavtalsansvariga myndigheter tar ut provisioner;
- provisionerna belastar inte alla aktörer som använder ramavtalen;

³⁸ Med riskaversion avses att en beslutsfattare givet ett osäkert projekt med en viss sannolikhetsfördelning över utfall föredrar att erhålla det förväntade utfallet med säkerhet framför att möta risken. Det finns sammanhang där företag har drivkrafter att aktivt söka upp och ta på sig risker men detta är knappast ett sådant (mest uppenbart om ett företag befinner sig nära en konkurssituation då principen om begränsat ansvar gör det attraktivt att ta risker, men det är också så att beslutsfattare normalt i en precis bemärkelse föredrar prisspridning).

- provisionerna varierar kraftigt mellan områden och ansvariga myndigheter;³⁹
- provisionerna baseras ytterst på uppgifter från leverantörerna som av olika skäl är fundamentalt osäkra.

Till detta kommer att finansieringen av samordningsfunktionen, som innehades av Statskontoret då underlaget för Riksrevisionens rapport togs fram, också baseras på oklara principer. Slutligen är det inte möjligt att med tillgängligt underlag besvara frågan huruvida de provisioner som tas ut svarar mot kostnadstäckning för ramavtalsverksamheten eftersom kostnaderna inte följs upp och redovisas på ett sätt som tillåter det.

Bortsett från de i och för sig viktiga statsadministrativa aspekterna på denna ordning så ställer sig frågan om vilka drivkrafter den skapar hos de myndigheter som är inblandade i den statliga inköpssamordningen. Det finns inget glasklart svar på den frågan men det står klart från Riksrevisionens rapport att flertalet myndigheter tar ut provisioner, och det förefaller mycket troligt att ramavtalsverksamheten ger ett överskott. I den mån så är fallet så följer att det finns incitament hos myndigheterna i fråga att bevara och expandera ramavtalshanteringen.⁴⁰ Kombinationen av svag styrning och sådana incitament är olycklig och det finns all anledning att bevaka detta i den framtida uppföljningen av den statliga inköpssamordningen.⁴¹

7.3 Samordning, monopsoni och geografisk täckning

Det finns ett antal uppenbara frågor att ställa kring ramavtalen som har med marknadsstrukturen att göra. En sådan fråga är hur långt samordnade inköp är av godo. Bakgrunden är att när staten (och i vissa fall även kommuner och landsting) mobiliserar hela sin köpmakt genom att agera samlat så riskerar man att tränga ut mindre företag från marknaden eftersom de inte kan uppfylla de kapacitetskrav som ställs.⁴² Utifrån våra utgångspunkter kan jag inte säga något om när denna punkt nås – det är en empirisk fråga – men det är en viktig avvägning som inte förefaller tillmätas särskilt stor vikt inom den statliga inköpssamordningen.

³⁹ I Riksrevisionen (2005) nämns att intervallet inrymmer åtminstone allt mellan 0,3% och 5%.

⁴⁰ Detta kan mycket väl gälla även om verksamheten inte ger ett överskott då det finns anledning att tro att organisationer, allt annat lika, vill växa.

⁴¹ Som redan nämnts finns synnerligen få studier av ramavtalens konsekvenser i termer av besparingar; den rapport som Statskontoret givit ut lider, som också påpekats, av svagheter som ligger i linje med en intressetolkning av syftet med den – m.a.o. torde de slutsatser som nås vara helt i linje med Statskontorets intressen.

⁴² Det finns sätt att delvis komma runt detta genom att tillåta att flera leverantörer bidrar med olika delar i samband med en upphandling. Detta kan ske genom s.k. kombinatoriska auktioner, och diskuteras i Nilsson, Bergman och Pyddoke. (2005); se också Lunander och Nilsson (2004).

En besläktad fråga är hur inköpssamordningen förhåller sig till det faktum att många varor och tjänster tillhandahålls lokalt eller regionalt och att det i sådana fall kan vara starkt begränsande att teckna rikstäckande ramavtal. Denna aspekt beaktas ibland så till vida att vissa ramavtal tecknas för en mindre grupp upphandlande enheter baserat just på geografisk närhet men det står samtidigt klart att ambitionen att teckna ramavtal för en stor del den offentliga sektorns inköp i detta avseende kommer i konflikt med intresset att värna konkurrensen på vissa marknader eftersom lokala eller regionala aktörer med största sannolikhet missgynnas.

7.4 Småföretagens förutsättningar

De flesta av de aspekter som behandlats i detta kapitel har det gemensamt att de är relevanta för små och medelstora företags möjligheter att konkurrera på rimligt lika villkor som ramavtalsparter. Frågan om små och stora företags möjligheter i detta avseende har uppmärksammats ganska mycket under senare år, bl.a. i en omfattande enkätundersökning gjord av Nutek⁴³ Denna studie gäller små företags inställning till och erfarenheter av offentlig upphandling i allmänhet, inte bara ramavtalsupphandling, men svaren är utan tvekan tillämpliga även på ramavtalsupphandling. Huvudslutsatsen från studien är att små företag finner att apparaten kring offentlig upphandling – de formella kraven och de kostnader som dessa medför, korta svarstider, det faktum att man måste binda upp resurser utan att veta om man vinner något kontrakt – är *betungande* och att de kan vara skäl nog att avstå från att delta. Bland de övriga resultaten kan nämnas att 16 procent av de företag som besvarade enkäten uppfattade reglerna för offentlig upphandling som ett mycket stort eller ganska stort tillväxthinder samt att det finns ett betydande mått av misstänksamhet mot upphandlande enheter, en misstänksamhet som framför allt tar sig uttrycket att många företag uppfattar att förfrågningsunderlag görs omotiverat komplicerade eller krävande i syfte att styra upphandlingen mot en viss leverantör.

Det finns således ett antal synpunkter på ramavtalsupphandling, varav vissa gäller offentlig upphandling i allmänhet, som skapar bilden att de regler som finns och det sätt på vilket de tillämpas utestänger små företag. En sådan slutsats vore emellertid förhastad. Som jag antytt och som jag återkommer till finns regelverket kring offentlig upphandling till av en anledning och även det faktum att den offentliga sektorn gör samlade stora inköp kan i många fall vara motiverat även om det i viss mening missgynnar små företag. Den lärdom som man bör ta med sig är dock att det är viktigt att bevaka dessa frågor och viktigt att inte tränga undan små företag i onödan.

⁴³ Nutek (2005).

8 Analys och policyslutsatser

Utgångspunkten för denna rapport är hur ramavtal kan analyseras utifrån auktionsteoretiska utgångspunkter. När jag närmast mig ämnet och genomför analysen har jag funnit att vissa frågor kring ramavtalsanvändning låter sig besvaras, medan andra inte låter sig besvaras genom en studie av detta slag; jag har dessutom närmast mig ett par frågor som ligger utanför huvudfrågeställningen.

Det är värt att påpeka att de slutsatser vi drar i detta avsnitt dras med utgångspunkten att ramavtalsupphandlingar framöver kommer att göras på ett sätt som är i linje med de nya EG-direktiven så som vi har beskrivit det i kapitel 3.

8.1 Frågor och svar

Bland de frågor som inte besvaras i denna rapport är hur stora kostnadsbesparingar som ramavtalsanvändning leder till. Jag hade inte heller räknat med att besvara den frågan men det är icke desto mindre värt att påpeka det och kommentera varför. Det finns flera anledningar till att denna fråga inte besvaras:

- det är inte klart vilket scenario som är det relevanta kontrafaktiska scenariot i detta fall (det kan t.ex. vara köp "över disk" eller genom konventionell upphandling – men i det senare fallet skulle olika myndigheters upphandlingar sönderfalla i fullskaliga, förenklade och eventuellt direktupphandlingar);
- det empiriska underlaget för att studera kostnadseffekterna av offentlig upphandling i allmänhet och ramavtalsupphandling i synnerhet är som jag nämnt flera gånger mycket bristfälligt, varför även fullskaliga empiriska undersökningar med nödvändighet kommer att nå fram till osäkra resultat;
- själva konstruktionen av ramavtal och ramavtalsupphandling ter sig ytterst bättre ägnad att sänka transaktionskostnader än att sänka direkta kostnader för inköp, vilket komplicerar svaret på frågan ytterligare; jag återkommer till detta nedan.

Vad jag har åstadkommit i rapporten är i stället en beskrivning av "ramavtalens anatomi" som låter sig analyseras i auktionsteoretiska och andra kategorier och som gör det möjligt att peka på för- och nackdelar med ramavtalskonstruktioner i olika sammanhang. Att peka ut och precisera sådana för- och nackdelar är huvudsyftet med detta avsnitt. Som redan påpekats är det empiriska underlaget för denna studie hämtat från den statliga inköpssamordningen, och den typ av ramavtal jag analyserar är ramavtal av den typ som används där, d.v.s. ramavtal som oftast sluts med ett flertal leverantörer och som inte alls preciserar enskilda leverantörers transaktionsvolym. Inriktningen på denna typ av ramavtal ter sig dock rimlig i

ljuset av att det är den typ som skiljer sig mest från traditionella upphandlingskontrakt; ramavtal som sluts med en leverantör och där transaktionsvolymen kan uppskattas relativt noga förefaller ha mer gemensamt med traditionella upphandlingskontrakt än med den typ av ramavtal jag studerar här.

Ramavtal så som jag definierat dem har ett antal uppenbara för- och nackdelar jämfört med upphandling av motsvarande varor eller tjänster på traditionellt sätt. De viktigaste nackdelarna är:

- det är inte möjligt att precisera inköpsvolymen till leverantörerna, vilket gör ramavtalen mindre attraktiva än motsvarande upphandlingskontrakt och därmed begränsar inträdet på marknaden;
- samordningen mellan flera köpare om ett ramavtal innebär i allmänhet att enskilda upphandlande enheter inte kan specificera den variant de helst skulle vilja ha.

De mest uppenbara fördelarna är:

- ramavtalslösningen sparar i allmänhet administrativa resurser och gör det möjligt att samla kompetens vad gäller såväl den aktuella varan/tjänsten som själva upphandlingen hos den ramavtalsansvariga myndigheten;
- den sekventiella värderingen av leverantörer som skapas genom ramavtalskonstruktionen har visats ha ett antal goda egenskaper.

Dessa för- och nackdelar belyser något fundamentalt i sammanhanget, nämligen att offentlig upphandling är svårt och att existerande arrangemang kring upphandling i ett antal dimensioner kan förstås som resultatet av svåra avvägningar mellan motstridiga intressen. De viktigaste intressekonflikterna som principer för offentlig upphandling har att hantera är

- i. konflikten mellan önskemålet att ha regler som gör det svårt för inblandade individer att missbruka upphandlingsprocessen och önskemålet att upphandlingsprocessen ska vara enkel, överskådlig och fri från regler som försvårar arbetet för köpare och säljare;
- ii. konflikten mellan önskemålet att i varje upphandling driva ner priset så långt som möjligt, bl.a. genom att göra stora samlade inköp, och önskemålet att uppmuntra inträde även av små företag och på det sättet värna långsiktig konkurrens;
- iii. konflikten mellan önskemålet att utforma ramavtal som är flexibla så att många upphandlande enheter kan avropa från dem och önskemålet att precisera varan/tjänsten vad gäller kvalitet och kvantitet för att göra ramavtalskontraktet attraktivt för leverantörer.

I samtliga dessa fall så står legitima och viktiga önskemål mot varandra och i samtliga fall förefaller det i mina ögon som existerande arrangemang – t.ex. upphandlings-lagstiftningen i vid mening i det första och den statliga inköpssamordningen i det sista fallet – är rimliga i meningen att man inte kan åstadkomma förbättringar i något avseende utan att samtidigt göra arrangemanget sämre i något annat avseende.⁴⁴ I lite mer rättframma ordalag är offentlig upphandling inte ett område som inbjuder till att göra billiga poänger eller föreslå enkla "win-win-reformer".

Den konflikt som pekas ut i punkt iii. ovan är måhända en smula kontroversiell. Om man accepterar förutsättningen att den osäkerhet vad gäller handlad volym som ramavtalen innebär uppfattas som en nackdel är denna prediktion emellertid helt naturlig. Det finns också exempel som pekar i denna riktning: enligt Riksrevisionen (2005, s. 30) använder inte Rikspolisstyrelsen det ramavtal för bensin som tecknats av Lantmäteriet inom ramen för den statliga inköpssamordningen p.g.a. att man får dubbelt så stora rabatter i ett eget ramavtal.⁴⁵

8.2 Auktioner – tillämplighet och resultat

Ett av huvudsyftena med föreliggande rapport har varit att undersöka tillämpligheten av auktionsteori i analysen av ramavtalsupphandlingar. Resultatet av denna undersökning kan te sig en smula nedslående: analysen av ramavtalsupphandling i auktionstermer har inte genererat särskilt många direkt operationaliserbara råd om hur eller när sådana ramavtalsupphandlingar bör genomföras. Det är dock värt att betona dels att kunskapsutvecklingen när det gäller både poängauktioner och sekventiella auktioner förefaller avsevärd för närvarande, dels att ett antal slutsatser har kunnat dras. De viktigaste slutsatserna från analysen av ramavtalsupphandlingar som auktioner är i mina ögon följande:

- Även om kvalifikationer kan göras är principen om värdet av *homogenisering* viktig för ramavtalsupphandling (liksom för upphandling i allmänhet). Konkurrenten mellan budgivare som är lika varandra – framför allt "lika starka" i en mening som i de flesta fall är ganska klar även om den måste preciseras i mer ingående analyser – är hårdare än konkurrenten mellan budgivare som är olika varandra.
- Det finns ett antal omständigheter under vilka slutna förstaprisauktioner kan visas vara att föredra framför andra auktionsformer, speciellt är de att föredra framför engelska auktioner som i många fall är det ledande alternativet. Detta gäller då säljarna har riskaversion och då den omsatta kvantiteten är endogen på det sätt som diskuterats ovan. Det står ganska klart att de flesta

⁴⁴ Detta sätt att uttrycka saken är medvetet inspirerat av definitionen av Paretoeffektivitet.

⁴⁵ Notera att även Rikspolisstyrelsens eget avtal är ett ramavtal, men det torde vara ett exempel på den typ av mellanting som jag nämnde ovan, och en viktig särskiljande faktor torde vara förutsebarheten.

upphandlingar sker på ett sätt som kan beskrivas som slutna förstaprisauktioner men slutsatsen är icke desto mindre viktig.

- Sekventiella upphandlingsförfaranden har *potentiellt* goda egenskaper och det finns anledning att följa utvecklingen både praktiskt – t.ex. i form av de auktionsverktyg som används för upphandling inom bilindustrin som nämndes i kapitel 5 – och inom forskningen.
- När det gäller regleringen av kvalitet så finns det anledning att inte låta kvalitetspreferenser komma till uttryck fullt ut – genom att premiera kvalitet lägre homogeniseras budgivarna, vilket skärper konkurrensen.

Dessa slutsatser är vidare på det hela taget ganska robusta i meningen att jag inte hittat exempel på argument i motsatt riktning.

8.3 Policyslutsatser

De frågor och svar som jag försökt spalta upp ovan utgör, tillsammans med resten av rapporten, det underlag jag nu har för att ge någon form av rekommendationer för ramavtalsanvändning. Precis som flera gånger tidigare finns det anledning att betona att ramavtalsupphandling inte finns systematiskt behandlat i existerande forskningslitteratur eller i existerande utredningslitteratur, och att den analys jag kommer att göra baseras i huvudsak på litteratur som haft andra huvudsyften än att analytiskt närma sig ramavtalsupphandling.

Jag kommer nu att gå igenom ett antal dimensioner i vilka förutsättningarna för offentlig upphandling kan skilja sig och diskutera konsekvenserna för det lämpliga i att använda ramavtal. Jag börjar med att diskutera sådana dimensioner där jag anser mig kunna dra starka slutsatser.

8.3.1 Köparkompetens och behov

Enligt min bedömning är ramavtal lämpliga i situationer där enskilda upphandlande enheter har små eller måttliga behov av varan och tjänsten i fråga samtidigt som de upphandlande enheterna (delvis av just detta skäl) inte själva har köparkompetens. I sådana fall är den administrativa samordning som ramavtal tecknade av flera köpare innebär relativt värdefull, samtidigt som kostnaderna för att varje upphandlande enhet inte kan få sin idealspecifikation och för att man eventuellt inte kan uppnå samma villkor som vid motsvarande traditionella upphandling är begränsade. På motsvarande sätt ter det sig inte optimalt att använda gemensamma ramavtal för köp av varor och tjänster för vilka en enskild upphandlande enhet har stora behov och god köparkompetens. Observera att övergången till separata upphandlingar innebär att man inte samordnat köper lika stora volymer. Enligt min bedömning är det dock sannolikt att den ökade

företsägbarheten vid en sådan övergång är minst lika viktig som de eventuella negativa effekterna av minskade volymer.

8.3.2 Regionala och lokala marknader

Användningen av samordnade ramavtal är mindre lämplig ju mer lokala eller regionala marknaderna för de varor/tjänster som köps är. Denna observation är synnerligen rättfram men icke desto mindre viktig då det är just i de fall där man tecknar samordnade ramavtal som utestänger stora grupper av lokala eller regionala leverantörer som de negativa effekterna på den långsiktiga konkurrensen är uppenbart stora. I princip samma slutsats kan – av nära besläktade skäl – dras mer allmänt när det gäller varor/tjänster för vilka små företag står för en stor del av omsättningen på marknaden.

8.3.3 Kvalitet, beskrivbarhet och varor vs. tjänster

I många sammanhang med anknytning till upphandling och konkurrensutsättning av den offentliga sektorns verksamheter har kvalitetsdimensionen en nyckelroll; det är t.ex. mycket lättare att skriva entreprenadkontrakt när kvaliteten är lätt att precisera och lätt att mäta.⁴⁶ I det här sammanhanget är implikationerna av kvalitetskontrollproblemets karaktär inte lika klara: ett mer svårartat kvalitetskontrollproblem gör både en ramavtalsupphandling och en traditionell upphandling (liksom vilket annat inköpssätt som helst) svårare.⁴⁷ I termer av de för- och nackdelar som spaltades upp under "Köparkompetens och behov" ovan så står det klart att både de vinster och de kostnader som en ramavtalsupphandling är förenad med växer när kvalitetskontrollproblemet växer.

Det ter det sig också svårt att säga något generellt beträffande huruvida tjänster lämpar sig bättre eller sämre än varor för ramavtalsupphandling. Jag kan inte peka ut någon fundamental distinktion bortsett från att kvalitetskontrollproblemet i allmänhet torde vara större för tjänster och denna distinktion har enligt resonemanget ovan inte några uppenbara konsekvenser.

8.3.4 Privat eller gemensam kostnad

Som jag beskrivit i anslutning till fundamenta om auktioner är distinktionen mellan privat och gemensam kostnad (värdering) ett fundamentalt särskiljande drag mellan olika sammanhang där auktioner används. Som antytts ovan torde nästan alla auktioner innehålla element av både privat och gemensam kostnad. Samtidigt tror jag att inslaget av privat kostnad dominerar i de flesta upphandlingsauktioner.

⁴⁶ Se Andersson (2002) för en översikt.

⁴⁷ Det är dessutom inte väl utrett hur upphandlingförfaranden kan parera situationer där kvalitet inte kan observeras och/eller verifieras.

Med denna utgångspunkt är frågan: blir ramavtalsupphandling mer eller mindre lämplig om inslaget av gemensam värdering stärks? Denna fråga bör besvaras med försiktighet då det är sannolikt att andra egenskaper är korrelerade med graden av gemensam värdering.

Det finns som jag ser det en grundläggande observation att göra och en mycket viktig kvalificering av denna observation som gör den mycket svag. Observationen är att värdet av homogenisering generellt sett är högre vid gemensam kostnad än vid privat kostnad. Eftersom jag har argumenterat för att den sekventiella elementet i en ramavtalsupphandling är tilltalande i kraft av att det första steget har en homogeniserande funktion, så skulle detta tala för att ramavtalsupphandling är särskilt lämpligt när inslaget av gemensam kostnad är stort. Kvalificeringen av detta påstående är att den osäkerhet som ramavtalslutande leverantörer måste leva med sannolikt blir ett större problem när inslaget av gemensam kostnad växer eftersom den grundläggande osäkerheten då kombineras med vinnarens förbannelse.

Sammanfattningsvis så har jag svårt att se att man kan dra några policyslutsatser värda namnet på grundval av denna observation och denna kvalifikation.

Referenser

- Abbink, K., B. Irlenbusch, P. Pezanis-Christou, B. Rockenbach, A. Sadrieh och R. Selten, 2005. "An experimental test of design alternatives for the British 3G/UMTS auction." *European Economic Review* 49: 505-30.
- Alsemgeest, P., C. Nossair och M. Olson, 1998. "Experimental comparisons of auctions under single- and multi-unit demand." *Economic Inquiry* 36: 87-97.
- Andersson, F., 2002. Konkurrens på kommunala villkor – Om konkurrensutsättning och gränsen mellan marknad och byråkrati. Svenska Kommunförbundets.
- Andersson, F., 2003. "Business-to-business electronic commerce." I *Markets in the Information Age*. Konkurrensverket, Stockholm.
- Andersson, F. och K. Arnberg, 2002. "Auktioner på Internet." I *Om Internet och marknader i förändring*. Konkurrensverket, Stockholm.
- Asker, J. och E. Cantillon, 2004. "Properties of scoring auctions." Manuskript, Harvard Business School.
- Atlamaz, M., 2005. "Menu auctions in procurement of differentiated products." Manuskript, University of Rochester.
- Azacis, H. och R. Burguet, 2005. "Incumbency and entry in license auctions: The Anglo-Dutch auction meets other simple alternatives." Cardiff Economics Working Papers No. E2005/11.
- Branco, F., 1997. "The design of multidimensional auctions." *RAND Journal of Economics* 28: 63-81.
- Bulow, J. och P. Klemperer, 1996. "Auctions versus negotiations." *American Economic Review* 86: 180-94.
- Burguet, R. och Y.-K. Che, 2004. "Competitive procurement with corruption." *RAND Journal of Economics* 35: 50-68.
- Che, Y.-K., 1993. "Design competition through multidimensional auctions." *RAND Journal of Economics* 24: 668-80.
- Ewerhart, C. och K. Fieseler, 2003. "Procurement auctions and unit-price contracts." *RAND Journal of Economics* 34: 569-81.
- Hansen, R., 1988. "Auctions with endogenous quantity." *RAND Journal of Economics* 19: 44-58.

Holmström, B. och P. Milgrom, 1991. "Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design." *Journal of Law Economics and Organization* 7: 24-52.

Kagel, J., 1995. "Auctions: A survey of experimental research." I J. Kagel och A. Roth, red. *The Handbook of Experimental Economics*, Princeton University Press, Princeton.

Klemperer, P., 1998. "Auctions with almost common values: The 'wallet game' and its applications." *European Economic Review* 42: 757-69.

Klemperer, P., 2002. "How (not) to run auctions: The European 3G telecom auctions." *European Economic Review* 46: 829-45.

Klemperer, P., 2004. *Auctions: Theory and Practice*. Princeton University Press, Princeton.

Klemperer, P., 2005. "Bidding markets." Rapport till Competition Commission, Storbritannien.

Konkurrensverket, 2006. Yttrande över "Rapport från Naturvårdsverket – Underlag till handlingsplan för miljökrav vid offentlig upphandling". Dnr 994/2005. Konkurrensverket, Stockholm.

Kremer, I. och K.G. Nyborg, 2004. "Divisible-good auctions: The role of allocation rules." *RAND Journal of Economics* 35: 147-59.

Lantmäteriet, 2005. "Anbudsförfrågan – Kaffe- och dryckesautomater." Lantmäteriet, Stockholm. Även tillgänglig t.ex. via www.avropa.nu

Lunander, A. och A. Andersson, 2004. "Metoder för utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling: En inventering och analys av utvärderingsmodeller i offentlig upphandling." Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie: 2004:1.

Lunander, A. och J.-E. Nilsson, 2004. "Taking the lab to the field: Experimental tests of alternative mechanisms to produce multiple contracts." *Journal of Regulatory Economics* 25: 39-58.

Nilsson, J.-E., M. Bergman och R. Pyddoke, 2005. *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*. SNS Förlag.

Nutek, 2005. "Småföretag och offentlig upphandling: Hinder och möjligheter för småföretag att delta i offentliga upphandlingar." NUTEK R 2005:21.

NOU, 2004. "Näringsdepartementets upphandling av ekonomisk och juridisk rådgivning gällande SJ AB." Nämnden för Offentlig Upphandling, Stockholm.

Pedersen, K., 2005. "Ramavtal och offentlig upphandling – nya bestämmelser för den klassiska sektorn." *Europarättslig Tidskrift*, 2005(1): 42-60.

Riksrevisionen, 2005. "Samordnade inköp." Riksrevisionen 2005:10.

Riley, J. G. och W. F. Samuelson, 1981. "Optimal auctions." *American Economic Review* 71: 381-92.

SOU 2005:22. Nya upphandlingsregler. Delbetänkande av upphandlingsutredningen. Stockholm 2005.

SOU 2006:28. Nya upphandlingsregler 2. Slutbetänkande av upphandlingsutredningen. Stockholm 2006.

Statskontoret, 2003. "Myndighetsstudien."

Statskontoret, 2004. "Yttrande över användning av ramavtal" Dnr 2004/223-5, Statskontoret, Stockholm. Även tillgänglig t.ex. via www.avropa.nu

Statskontoret, 2005. "Ramavtalsupphandling – Skrivare, kopiatorer och tjänster 2006." Statskontoret, Stockholm. Även tillgänglig t.ex. via www.avropa.nu

Sundbom, P.-A., 2005. "Offentlig upphandling kan utnyttjas bättre för tillväxtpolitiska mål." *Tillväxtpolitisk utblick*, 2. Institutet för TillväxtPolitiska Studier.

Tervahauta, P. och M. Zackrisson, 2004. "Offentlig upphandling i EU och USA – hinder och möjligheter för små och medelstora företag." Institutet för TillväxtPolitiska Studier.

Tombak, M. och W. Wang, 2005. "Multistage procurement auctions: A mechanism for exclusion." Manuskript, Rotman School of Management, University of Toronto.

Vickrey, W., 1961. "Counterspeculation, auctions, and competitive sealed tenders." *Journal of Finance* 16: 8-37.

Williamson, O., (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York.

Bilaga 1

Tabell 0.1.1 Ramavtal

Ramavtalsområde	Ramavtalsslutande myndighet	Kommentarer
Abonnentväxlar 2002	Statskontoret	poängauktion; pris används i poängsystemet (lägsta pris svarar mot 100% kravuppfyllelse); kategorier: produktkrav 35%, tjänstkrav 20%, miljö 5%, pris 40%
Analyskonsulter 2001	Statskontoret	poängauktion; pris används i poängsystemet; tjänster 70%, pris 30% ⁴⁸
Avfuktare och fuktregleringsutrustning	Försvarets materielverk, FMV	inget underlag; ett företag
AV-inredning	Försvarets materielverk, FMV	bristande dokumentation
AV-produkter	Verket för högskoleservice, VHS	poängauktion; pris används i poängsystemet (lägsta pris svarar mot 100% (betyg 5) kravuppfyllelse; högsta pris mot 0% (betyg 1)); kategorier: utbud 35%, kvalitet 15%, pris 50%. ⁴⁹
Batterier, truck	Försvarsmakten	bristande dokumentation
Bryggerivaror	Försvarsmakten	bristande dokumentation
Böcker och kartor	Verket för högskoleservice, VHS	bristande dokumentation
Disk- och rengöringsmedel för storkök	Försvarsmakten	bristande dokumentation
Elektronisk identifiering 2001	Statskontoret	poängauktion; pris används i poängsystemet
Fast telefoni som tjänst	Statskontoret	bristande dokumentation
Fasta operatörstjänster 2004	Statskontoret	bristande dokumentation
Flygresor, utrikes	Försvarsmakten	bristande dokumentation
Förrådsutrustning	Försvarsmakten	bristande dokumentation
Förtjänstutmärkelser, kristallskålar	Försvarets materielverk, FMV	bristande dokumentation
Hörsalsstolar	Försvarets materielverk, FMV	bristande dokumentation
Informationsförsörjning	Verva	poängauktion; pris används i

⁴⁸ Utvärdering (instruktivt dokument) visar att prisspridningen blev för stor för att tillämpa tänkt modell; i stället användes kvoten pris/kravuppfyllelse tjänster.

⁴⁹ Bra underlag.

2002		poängsystemet på ett liter mer komplicerat sätt
IT-konsulttjänster 2001	Statskontoret	poängauktion; pris i poängsystemet
Kontorsarbetsstolar	Försvarets materielverk, FMV	bristande dokumentation
Kontorsmöbler, planmöbler	Försvarets materielverk, FMV	bristande dokumentation
Ljuskällor	Fortifikationsverket, FORTV	bristande dokumentation
Löne- och PA-system, konsultstöd 2006	Ekonomistyrningsverket, ESV	ren prisauktion efter en (eventuellt ganska noggrann) sållning
Mobil kommunikation 2004	Statskontoret	poängauktion; pris i poängsystemet
Möbeltyger	Försvarets materielverk, FMV	bristande dokumentation
Möbler för offentliga utrymmen	Försvarets materielverk, FMV	bristande dokumentation
PC Bärbara 2003	Statskontoret	poängauktion; pris i poängsystemet: egenskaper 50% (varav produkter/tjänster/miljö 60/28/12), priser 50% (varav produkter/tjänster 70/30)
PC-stationära 2003	Statskontoret	poängauktion; pris i poängsystemet: egenskaper 50% (varav produkter/tjänster/miljö 60/28/12), priser 50% (varav produkter/tjänster 70/30)
Programvaror och tjänster 2002	Statskontoret	bristande dokumentation
Rättsdatabastjänster	Domstolsverket, DV	bristande dokumentation
Servrar och tjänster 2002	Statskontoret	poängauktion; pris i poängsystemet: egenskaper 50% (varav produkter/tjänster/miljö 50/40/10), priser 50% (varav produkter/tjänster 60/40) ⁵⁰
Spridnings- och hämtningssystem	Statskontoret	bristande dokumentation
Städprodukter – Mjukpapper, plast- och lokalvårdsprodukter	Verket för högskoleservice, VHS	bristande dokumentation
Transmissionstjänster 2001	Statskontoret	bristande dokumentation
Tryckeritjänster	Verket för högskoleservice, VHS	bristande dokumentation
Videokonferensutrustning	Verket för högskoleservice, VHS	vagt underlag där endast rangordning av ett antal kriterier anges (s. 10-11)

⁵⁰ Av utvärderingsrapporten framgår att man använt exponentiell viktning av prispoängen så att lägsta pris ger 100%; 1,5 ggr lägsta pris 50%; det påpekas att denna skala ger större urskiljning (underförstått) för den attraktivare delen av prisskalan.

VVS-material

Fortifikationsverket,
FORTV

bristande dokumentation

Källa: Arkiverade ramavtal på www.avropa.nu