



Samordnade ramavtal

– en empirisk undersökning

En rapport skriven av
Mats Bergman, Johan Y. Stake
och Hans Christian Sundelin Svendsen
på uppdrag av Konkurrensverket

Uppdragsforskningsrapport: 2010:5
Mats Bergman
ISSN-nr 1652-8069
Konkurrensverket, Stockholm 2010

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ligger bland annat att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet.

Konkurrensverket har gett professor Mats Bergman vid Södertörns högskola i uppdrag att genomföra en empirisk undersökning av samordnade ramavtal. Medförfattare till rapporten är Johan Y Stake samt Hans-Christian Sundelin Svendsen båda från Södertörns högskola.

Till projektet har knutits en referensgrupp. Den har bestått av Sofia Lundberg, Umeå universitet, Johan Almesjö, Inköp Gävleborg, Fredrik Andersson, Lunds universitet, Kristian Pedersen, Delphi advokatbyrå, Jonas Widell, Statskontoret, samt Jonas Bjönerstedt, Stefan Jönsson och Joakim Wallenklint från Konkurrensverket.

Det är författarna som svarar för slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm, december 2010

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Samordnade ramavtal – en empirisk undersökning	1
Sammanfattning	7
Summary	12
1 Inledning.....	18
2 Regelverket.....	20
2.1 Offentlig upphandling.....	20
2.2 Ramavtal.....	22
2.3 Samordnade ramavtal.....	24
3 Ramavtal i praktiken	25
3.1 Ramavtal och leveransavtal	25
3.2 Regionalt samordnade ramavtal	26
3.3 Nationellt samordnade ramavtal	26
3.4 Administrativa konsekvenser av ramavtal.....	27
3.4.1 Ramavtal med en leverantör.....	27
3.4.2 Ramavtal med flera leverantörer	28
4 Ramavtal och samordning ur ekonomiskt perspektiv	29
4.1 Upphandling utan fastställd volym.....	29
4.1.1 Orsaker till volymosäkerhet.....	29
4.1.2 Prissättning och volymosäkerhet – en produkt	30
4.1.3 Effekter av volymosäkerhet	32
4.1.4 Prissättning och volymosäkerhet – flera produkter	35
4.1.5 Slutsatser om effekten av volymosäkerhet	36
4.2 Bristande avtalstrohet	37
4.2.1 Frihet för säljaren av avstå från att leverera	37
4.2.2 Köp vid sidan av avtalen.....	38
4.3 Sekventiell upphandling	39
4.4 Samordnad ramavtalsupphandling.....	42
4.4.1 Monopson och köparmakt	42
4.4.2 Skalfördelar och anpassningskostnader.....	45
4.4.3 Specialisering och agentproblem	46
4.5 För- och nackdelar med ramavtal och samordning.....	48
5 Metod.....	49
5.1 Vilket är jämförelsealternativet?	49
5.2 Urval och datainsamling	50

5.3	Datakodning och analysmetod.....	53
6	Resultat.....	55
6.1	Förfarande	56
6.2	Upphandlingstyp	57
6.3	Avtalsstruktur.....	58
6.4	Avtalstid och uppskattat värde	59
6.5	Utvärderingsmodell.....	61
6.6	Upphandlingens komplexitet.....	64
6.7	Antal anbudsgivare.....	68
6.8	Priser	74
6.9	Övriga observationer	82
6.9.1	Inköpsstatistik.....	82
6.9.2	Prisuppdateringar inom PC-upphandlingen	82
6.9.3	Ansökan om överprövning.....	83
7	Slutsatser.....	84
	Referenser.....	87
	Bilaga 1. Ej utvalda ramavtal.....	89
	Bilaga 2 Bedömningar i särskilda fall	90
	Bilaga 3 Lista över jämförelseobjekt.	91
	Bilaga 4 Resultat och observationer per produktområde	93
	Avtal nr 3 Drivmedel	93
	Avtal nr 4 Däck	95
	Avtal nr 6 Flygresor.....	97
	Avtal nr 7 Hyrbilar.....	98
	Avtal nr 8 Företagshälsovård	101
	Avtal nr 9 Glasögon	103
	Avtal nr 10 Hotelltjänster	105
	Avtal nr 11 Städmateriel	109
	Avtal nr 15 Kontorsstolar.....	111
	Avtal nr 16 Kontorsmateriel	113
	Avtal nr 17 Kontorsmöbler	116
	Avtal nr 19 Möbler till offentliga utrymmen.....	118
	Avtal nr 20,21,20 PC	121
	Avtal nr 25 Fordon.....	124
	Avtal nr 26 Tryckeritjänster	126

Avtal nr 27 Tryckeritjänster offset	128
Avtal nr 33,35 Kommunikation som tjänst.....	130
Avtal nr 34 Flyttjänst	132
Avtal nr 36 Kommunikationsutrustning	135
Avtal nr 39 Litteratur	137
Avtal nr 40 Ljuskällor	140
Avtal nr 41 Telefoner, kommunikationsutrustning och tillbehör	142
Avtal nr 43 Tolkförmedlingstjänster	145
Avtal nr 44 Översättartjänster	148

Sammanfattning

Denna rapport syftar till att öka och systematisera kunskapen om ramavtal i allmänhet och om samordnade ramavtal i synnerhet.

Regelverket

Offentlig upphandling regleras av LOU, lagen om offentlig upphandling, och av LUF, lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, vilka i sin tur utgår från EU-direktiven för offentlig upphandling. Lagstiftningen reglerar ramavtal och möjligheterna till samordning mellan olika upphandlande myndigheter.

Ramavtal används när det finns en osäkerhet om hur stora volymer som kommer att köpas, vid vilka tidpunkter leveranserna kommer att behövas samt, eventuellt, om produktens exakta utformning. Avtalet måste därför ge köparen en viss frihet att precisera sina behov först när avropen sker. Friheten är dock begränsad: avrop kan ske från leverantörerna enligt en förutbestämd rangordning eller efter en förnyad konkurrensutsättning och leveransvillkoren kan inte avvika väsentligt från vad som fastställdes när ramavtalet slöts.

Flera myndigheter kan samordna sina inköp, vare sig inköpen sker via ramavtal eller via vanliga leveransavtal. Vid samordnade ramavtal måste det redan från början vara klart vilka myndigheter som kan avropa från avtalet. Samordning kan ske mellan ett fåtal myndigheter eller omfatta, exempelvis, samtliga statliga myndigheter. Ett vanligt arrangemang är att två eller flera närbelägna kommuner samordnar sina inköp, men det finns också nationellt samordnade kommunala inköp. På den statliga sidan finns en förordning som föreskriver att myndigheter ska samordna inköp av produkter som köps i betydande omfattning. Detta görs via den statliga inköpsamordningen, som fram till och med år 2010 administrerats av ett tiotal myndigheter och som från och med påföljande år administreras av Kammarkollegiet.

För- och nackdelar

Förespråkare av samordnade ramavtal menar att de erbjuder betydande ekonomiska vinster, genom att transaktionskostnaderna minskar och genom att de större volymerna leder till mer fördelaktiga priser. Kritikerna, å andra sidan, menar att osäkerheten om vilken volym som faktiskt kommer att avropas driver upp kostnaderna, att samordningen kan leda till ökad koncentration på säljarsidan och därmed på sikt till högre priser, samt att samordningen gör att myndigheterna måste kompromissa med sina önskemål. Leverantörerna anklagar emellanåt köparna för att i stor utsträckning köpa vid sidan av sina ramavtal; köparna å sin sida anklagar leverantörerna för att inte respektera sina avtalsenliga leverans-

förpliktelser, exempelvis genom att inte leverera de produkter där priset i efterhand framstår som särskilt fördelaktigt för köparen.

Ekonomiska aspekter

Ur en ekonomisk synpunkt finns två huvudsakliga skillnader mellan ramavtal och vanliga leveransavtal. För det första är volymen obestämd och för det andra kan även andra leveransvillkor preciseras först i samband med avrop, i ett andra steg av upphandlingsprocessen, om förnyad konkurrensutsättning används för att utse faktisk leverantör. Genom att volymen inte behöver preciseras blir det även enklare att samordna flera myndigheters inköp när ramavtal används.

Att den efterfrågade volymen i vissa fall är obestämd är i stor utsträckning en konsekvens av produktens egenskaper och behovens natur. Det kan röra sig om livsmedel, kontorsförnödenheter, sjukvårdsmateriel, reserelaterade tjänster och så vidare; produkter för vilka behoven svårligen kan förutses särskilt lång tid i förväg och där ramavtalsleverantören är en grossist eller i varje fall fullgör en grossistliknande funktion. I vissa fall skulle alternativet till ramavtal därför vara att myndigheten höll sig med stora lager, i andra fall skulle upphandlingar behöva göras med mycket täta intervall; båda alternativen skulle vara förenade med betydande kostnader.

Inte desto mindre *kan* osäkerhet om volymen driva upp kostnaderna, genom att leverantören tvingas bära en större risk och kanske också genom att denna måste ha en högre produktionsberedskap. Vidare kan ett i förväg reglerat pris per enhet medföra att den upphandlande myndigheten betalar ett pris som vid olika tidpunkter avviker både uppåt och neråt från en ekonomiskt rimlig prisnivå, med åtföljande ineffektivitet. Den intressanta frågan blir därför om fördelarna med ramavtal (och eventuellt samordning) överväger nackdelarna.

Den sekventiella upphandlingsprocessen är mest påtaglig vid förnyad konkurrensutsättning. Detta kan vara en rimlig metod när produkterna – och, vid samordning, behoven hos de myndigheter som är anslutna till avtalet – är differentierade, samtidigt som de enskilda avropen är stora nog att motivera de transaktionskostnader som ändå följer av den förnyade konkurrensutsättningen. När produkterna och behoven är homogena, liksom när varje avrop avser ett lågt värde, kan rangordning vara en bättre metod; när behoven är differentierade och varje avrop avser ett stort värde är separata upphandlingar sannolikt att föredra.

Samordning ger myndigheter möjlighet att utöva en viss marknadsmakt gentemot svaga leverantörer eller, alternativt, att balansera starka säljares makt. I det senare fallet är samordningen troligtvis till fördel. Även i det förra fallet är det en del som talar för att köparmakt i en upphandlingssituation inte är skadlig. Den myndighet som administrerar ramavtalet – till exempel Kammarkollegiet – kontrollerar ju per definition inte de köpande myndigheternas volymer. Därmed kan köparmakten inte utövas på det klassiska och skadliga viset, det vill säga genom att volymerna

hålls tillbaka. I den mån det finns skadliga effekter av samordningen måste mekanismerna vara annorlunda. En tänkbar mekanism är att stora inköpsvolymmer på ett ineffektivt sätt koncentreras till en enda säljare, så att produktionskostnaderna onödigtvis drivs upp eller så att det sker en ineffektiv utslagning av alternativa leverantörer.

Samordnade ramavtal medger att upphandlingstjänstemännen specialiserar sig, vilket är bra, men medför å andra sidan att avståndet till den verksamhet som behöver produkterna blir större. Därmed kan upphandlarens incitament avvika mer från verksamhetens behov. Önskemål om smidiga processer, få överprövanden och skenbara men till synes påvisbara ekonomiska vinster kan väga tyngre än det som faktiskt borde vara avgörande: bra produkter till bra priser.

Den empiriska undersökningen – metodfrågor

För att skapa bättre kunskap om ramavtal, i synnerhet samordnade ramavtal, genomfördes en pilotstudie där statliga samordnade ramavtal matchades mot och jämfördes med andra typer av upphandlingar avseende snarlika produkter. I ett första steg valdes 27 ramavtalsområden ut, vilka matchades mot knappt 100 framför allt kommunala upphandlingar. Samtliga upphandlingar genomfördes under åren 2007 och 2008. För de utvalda upphandlingarna begärdes tillgång till ett antal dokument: anbudsförfrågan, anbudsutvärdering, tilldelningsbeslut, avtal och avropsstatistik. Med hjälp av denna dokumentation kodades ett antal variabler in och jämförelser gjordes mellan de två grupperna.

Resultat

Jämförelsegruppen bestod till 80-90 procent av ramavtal, men endast en mindre del av dem var *samordnade* ramavtal. Det genomsnittliga värdet per upphandling uppgick till cirka en halv miljard kronor i de statliga avtalen, men bara till ungefär 5 miljoner kronor i jämförelsegruppen. Avtalens löptider var däremot tämligen likartade i de två grupperna. De statliga upphandlingarna framstår som mer komplexa, såväl utifrån det antal sidor som kravspecifikationerna i anbudsförfrågningarna upptog, som utifrån andelen anbud som inte klarade kvalificeringsfasen.

I de statliga upphandlingarna var det ungefär lika vanligt att det fanns en enda avtalspart, att det fanns flera likställda avtalsparter i kombination med förnyad konkurrensutsättning och att det fanns flera rangordnade avtalsparter. I jämförelsegruppen var det helt dominerande alternativet att avtal tecknades med en enda leverantör, men i cirka en sjättedel av fallen användes rangordning av multipla leverantörer.

I cirka en tredjedel av upphandlingarna i båda grupperna valdes leverantör enligt kriteriet lägsta pris och i cirka två tredjedelar av upphandlingarna användes en vägning av pris och kvalitet. Den absolut vanligaste metoden var att pris räknades

om till kvalitetspoäng, men i cirka en åttodel av jämförelseupphandlingarna användes istället en metod där kvalitet värderades i kronor.

Drygt hälften av de statliga upphandlingarna var uppdelade i delupphandlingar, medan detta bara gällde för en sjättedel av upphandlingarna de jämfördes med. Antalet anbud per upphandling var nästan tre gånger större i de statliga upphandlingarna, eller 15 jämfört med fem i jämförelsegruppen. Ungefär hälften av skillnaden kan förklaras av att delanbud användes oftare, men även om man jämför per delupphandling lockade de statliga upphandlingarna fler budgivare, drygt sju jämfört med drygt fyra för jämförelsegruppen. Statliga upphandlingar utan delanbud fick i medeltal närmare elva anbud; i jämförelsegruppen var motsvarande antal drygt fyra.

Dessvärre visade det sig svårt att jämföra de priser som uppnåts i de två kategorierna av upphandlingar. Även om upphandlingar av snarlika produkter matchats mot varandra var en direkt prisjämförelse ofta inte är möjlig. Exempelvis gick det inte att hitta identiska kontorsmöbler i olika upphandlingar och att jämföra priset på en "kontorsarbetsstol" med en priset på en annan är inte nödvändigtvis relevant. Och om det faktiskt gick att hitta direkt jämförbara produkter var det i många fall ändå svårt eller omöjligt att jämföra priserna, eftersom alltför olika prismodeller användes. Ett exempel är litteratur, där det statliga avtalet medgav en rabatt i förhållande till detaljistpriserna, medan priset i jämförelseavtalet bestämdes genom ett påslag på förlagspriserna; tyvärr fanns inget fast förhållande mellan förlags- och detaljistpriserna.

För sju avtalsområden var en partiell prisjämförelse trots allt möjlig. Jämförelsen visade inte på ett signifikant lägre pris i de statliga avtalen, trots att värdet på dessa statliga avtal i medeltal var cirka tio gånger högre. Om något var priset lägre i jämförelseupphandlingarna.

Slutsatser

Denna studie ger således inget stöd för att samordnade ramavtal pressar priserna. En förklaring kan vara att volymerna även i kommunala upphandlingar är tillräckligt stora för att skalfördelarna ska ha planat ut. Eftersom priset även inkluderar anbudsgivarnas kostnader för att lägga anbud går det inte heller att argumentera för ytterligare vinster i form av lägre transaktionskostnader på säljarsidan. Däremot är det förstås tänkbart att köparnas transaktionskostnader blir lägre med hjälp av ramavtal.

Om fördelarna med samordnade ramavtal överdrivits så gäller detta sannolikt också för nackdelarna. Att volymen i viss mån är oförutsägbar är i många fall snarare en ofrånkomlig konsekvens av produktens egenskaper än något som kan tillskrivas upphandlingsformen. Att samordning avsevärt påverkar koncentrationsgraden på säljarsidan torde vara ovanligt, men kan förstås förekomma på enstaka marknader.

Däremot ökar samordnade ramavtal avståndet mellan upphandlingstjänstemannen och de som använder produkten, vilket är en nackdel som inte fått den uppmärksamhet den sannolikt förtjänar. För en tjänsteman som aldrig behöver träffa de slutliga användarna är risken stor att ansvaret och engagemanget upphör när upphandlingen inte längre riskerar att hamna i domstol. Denna nackdel överväger troligen ofta fördelarna med specialiserade upphandlare. Ett tecken på detta (och kanske också på att vinsterna i form av lägre transaktionskostnader inte är så stora) är att användningen av de statliga ramavtalen är ganska måttlig; enligt ESV motsvarar omsättningen på de samordnade statliga ramavtalen bara 8 procent av den potentiella volymen.¹ En annan indikation är att den olämpliga metoden att räkna om pris till poäng är vanligare för samordnade ramavtal än för jämförelsegruppen.

När upphandlingen avser differentierade produkter med högt värde är traditionell upphandling att föredra. Vinsterna av att samla flera inköp till ett enda blir relativt sett små och nackdelen, att produktens egenskaper bara i genomsnitt passar alla användare, blir större. Om produkterna istället är homogena och om värdet av varje enskilt inköp är litet gäller motsatsen: ramavtal, i synnerhet ramavtal med rangordning, är det enda rimliga. När graden av produktdifferentiering är medelhög och inköpen är medelstora kan förnyad konkurrensutsättning vara en lämplig modell. Om förnyad konkurrensutsättning används är det rimligt att betona kvalitet och produktbredd när ramavtalsparter väljs ut, snarare än pris. God priskonkurrens kan ändå uppnås genom att ramavtal tecknas med ett relativt stort antal leverantörer.

Slutligen bör nämnas att såväl leverantörer som upphandlande myndigheter anklagar sina avtalsparter för bristande avtalstrohet. Bristande avtalstrohet från leverantörernas sida minskar effektiviteten i upphandlingsmekanismen. Bristande avtalstrohet från köparsidan är ur en ekonomisk synpunkt inte nödvändigtvis skadlig; den kan exempelvis användas för att disciplinera säljarsidan att respektera ingångna avtal. Ensidiga åtgärder mot bristande avtalstrohet från myndigheternas sida kan därför bli kontraproduktiva. Däremot torde det vara bättre att använda andra medel för att disciplinera leverantörerna, såsom bättre avtalsutformning och bättre kontroll av ingångna avtal.

¹ ESV, 2010

Summary

The purpose of this report is to develop a better understanding of how framework agreements in general – and multi-buyer framework agreements in particular – are used in Sweden – and what the consequences are of using such agreements.

The legislation

Public procurement is regulated by the Swedish Public Procurement Act (LOU) and by the Swedish Law on Utilities Procurement (LUF). These acts are derived from EU's public procurement directives and they set up the rules for framework agreements. In particular, they stipulate how two or more procuring authorities can rely on a single (coordinated) framework agreement.

Framework agreements are used when there is uncertainty concerning the volumes to be purchased, the dates on which deliveries will be needed and, sometimes, about the exact specification of the product. Due to this uncertainty, the agreement must allow the buyer to specify the details of his or her needs when call-offs are made, rather than when the framework agreement is set up. However, this liberty is circumscribed. If there are two or more suppliers with agreements, call-offs must be made according to a pre-specified ranking of suppliers or after a (second-round) mini-competition. Also, the terms of delivery may not deviate substantially from the conditions regulated by the framework agreement itself.

Several authorities may coordinate their purchases, whether they rely on a framework agreement or not. When coordinated framework agreements are used, it must be clear from the start which authorities are parties to the agreement. Often, two or a few municipalities located close to each other coordinate their purchases via joint framework agreements, but the agreements may also be valid, e.g., for all central government authorities or for all municipalities. Authorities under the central government are required, by a government regulation, to coordinate their purchases for products that are bought in significant quantities. This is done via the Coordinated Government Procurement which was, until 2010, jointly managed by about ten authorities but which will, starting next year, be managed by the Swedish Legal, Financial and Administrative Services Agency (Kammarkollegiet).

Pros and cons

Proponents of coordinated framework agreements argue that they offer significant economic gains, due to lower transaction costs and because the larger quantities will result in lower prices. Critics, on the other hand, argue that uncertainty concerning the quantities that will, in the end, be purchased inflates the costs; that coordination among the buyers will trigger concentration among the sellers and, consequently, higher prices in the long run; and that coordination implies that the

participating authorities must compromise on the characteristics of the products they buy and that they, therefore, will not get exactly what they want.

From time to time, the suppliers accuse the procuring authorities for buying significant quantities outside of the framework agreements. The authorities, on the other hand, accuse the suppliers for not respecting the agreements they have entered into, for example by not supplying products when the agreed upon price *ex post* appears to be unfavourable for the sellers.

The economics of framework agreements

From an economical point of view there are two main differences between framework agreements and standard supply agreements. First, the quantity is indeterminate. Second, other terms of delivery may also be decided only at the call-off stage, if a (second-round) mini-competition is used to select supplier. The fact that the quantity is indeterminate makes it easier for several authorities to coordinate their purchases in a joint framework agreement.

The quantity is indeterminate mainly because of the characteristics of the product itself and of the needs of the buyer(s). The product may be food, office supplies, hospital supplies, travel services et cetera; these are products where it is difficult to determine the needs in advance with great accuracy. The supplier acts as a wholesaler. With purchase agreements for fixed quantities, the procuring authority would have to stockpile the product or, alternatively, would have to make frequent procurements. Both of these alternatives would in many situations be quite costly.

Still, it is possible that uncertainty concerning quantity can inflate costs, because the supplier needs to take on a larger risk and possibly also because production capacity must be held in reserve. Furthermore, a pre-specified price per unit will imply that the procuring authority will sometimes be paying too much, sometimes too little, relative to the cost of production; this implies some further inefficiency. A key question is therefore whether and when the advantages of framework agreements dominate over the disadvantages.

The sequential aspect of a framework procurement is most apparent when mini-competitions are used in the call-off stage. This may be a reasonable method when the products and – if the framework is joint for several authorities – the purchasing authorities are differentiated, while at the same time each call-off is large enough to justify the transaction costs of a mini-competition. If the products are more homogenous or if each call-off is for a low value, ranking may be a better method to designate the supplier at the call-off stage. With differentiated products (or needs) and when each call-off represents a large value, it is probably better to use separate procurements.

Coordination may allow the procuring authorities to exercise an amount of market power vis-à-vis weak suppliers or, alternatively, to balance strong suppliers'

market power. In the latter case coordination is likely to be efficient. Even in the former case, coordination may not be detrimental to efficiency. By definition, the authority that manages the procurement for a framework agreement does not control the quantity. Because of this, buyer power cannot be exercised in the traditional way, i.e., by holding back demand. To the extent that buyer market power can be detrimental in this setting, the mechanism must be another one. One possibility is that large volumes inefficiently are concentrated to a single supplier, resulting in excessive production costs or triggering efficient firms to exit from the market.

Coordinated framework agreements make it possible for procurement bureaucrats to specialize, which is likely to promote efficiency. On the other hand, they will be further removed from the government service that will be using the procured products. Hence, the incentives of the procurement bureaucrats and the procuring authorities will be less aligned. The procurers will likely emphasize a smooth flow of procurements, a minimum number of appeals and apparent – rather than real – cost savings, while in fact they should be focusing on purchasing good products for good prices.

The empirical study - method

To further our understanding of framework agreements, notably coordinated framework agreements, a pilot study was undertaken. In a first step, 27 areas where central-government coordinated framework agreements existed were matched with almost 100 procurements of similar or identical products; this control group mainly consisted of procurements undertaken by municipalities. All procurements were undertaken in 2007 or 2008. We asked to see the call for tender, the tender evaluation, the formal decision to award one or more contract, the agreement(s) and statistics on actual call-offs. Based on the information contained in these documents, we coded a number of variables and the two groups of procurements were compared.

Results

In the control group, 80-90 percent of the agreements were framework agreements, but only a few of them were coordinated framework agreements. The average value per procurement was approximately half a billion SEK for the central-government framework agreements, but only about 5 million SEK for the control group. The average duration of the contracts were similar for the two groups, but the central-government framework agreements appear to be more complex. The specification of the requirements in the calls for tender required a larger number of pages and a larger fraction of the bids – almost twice as many, proportionally – were disqualified during the bid evaluation process.

One third of the central-government procurements resulted in a contract with a single supplier, one third resulted in several equally-ranked suppliers (with mini-

competitions at the call-off stage) and one third had several ranked suppliers. In the control group, a single supplier was the dominant alternative, although there were multiple ranked suppliers in about one sixth of the procurements.

For both groups, the supplier was selected on the basis of lowest price in about one third of the procurements. Consequently, about two thirds of the procurements used a scoring rule with weights both on price and quality. The most common method was to transform bid prices into quality points, but about one out of eight procurements in the control group relied on a method where quality was evaluated in monetary terms.

More than half of the central-government procurements were divided into two or more sub-procurements; this method was used only for one sixth of the control group. The number of bids per procurement was almost three times higher for the central-government procurements, or 15 compared to five for the control group. About half of the difference can be explained by more frequent use of sub-procurements. However, the central-government procurements attracted more bidders, also if the number of bids per sub-procurement is compared. They attracted, on average, more than seven bids, while sub-procurements in the control group attracted only slightly more than four bids. Central-government procurements without sub-procurements attracted close to eleven bids each, while similar procurements in the control group attracted only a little more than four bids on average.

Unfortunately it was not easy to compare prices across the two types of procurements, despite the fact that we matched procurements for similar or identical products. For example, while we could find similar office chairs, we could not find identical office chairs and seemingly similar chairs were sold at drastically different prices. Even if we could identify identical products, it happened that the two price models were different enough to make a direct comparison impossible. For example, the central-government procurement contract for books used a pricing formula with discounts relative to retail prices, while in the contract in the control group the price was based on wholesale prices; there was no fixed relation between wholesale and retail prices.

For seven procurement areas a partial price comparison was possible. The central-government procurements did not offer lower prices, despite their economic value being on average ten times larger in this set of procurements. If anything, prices tended to be lower in the control group.

Conclusions

This study lends no support to the notion that central-government coordinated framework agreements will result in lower prices. A possible explanation is that the volumes are large enough also in the municipal procurements for economies of scale to have leveled off. Since the bid prices must be set to recover the suppliers'

tendering costs, it cannot be argued that there are additional gains due to transaction-costs savings on the seller side. However, it is possible that framework agreements saves transaction costs on the buyer side.

If the advantages of coordinated framework agreements have been exaggerated, the same is likely to be true also for the disadvantages. The fact the quantities are unpredictable is more a consequence of the product's characteristics than a consequence of the type of procurement. It is possible that coordinated framework agreements can impact on seller concentration, but the effect is unlikely to be strong on most markets.

However, it is true that coordinated framework agreements will remove the procurement bureaucrat further from the users of the product. This is a disadvantage that seems to have attracted too little attention. A bureaucrat that never meets the final users is unlikely to take on responsibility for what happens when the procurement decision can no longer be appealed. Often, this disadvantage may be larger than the advantages that come from the specialization that coordination makes possible. An indication of this is that coordinated central-government framework agreements are used far below their potential; according to a study by the Swedish National Financial Management Authority (ESV) the transaction value is only eight percent of the potential value.² Another indication is that the coordinated central-government procurements often relies on the fundamentally flawed scoring rule where money bids are transformed into quality points; more often than what is seen in the control group of municipal procurements.

When procuring differentiated products for high values, traditional procurements are likely to perform the best. Only small gains can be made by aggregating several smaller procurements into a single large one; these gains would be more than offset by having products that only fit the average user. On the other hand, if the products are homogenous and if the value of each procurement is small, the tables are turned: a large framework agreement would now be more efficient, in particular a framework agreement with ranked suppliers. For intermediate levels of product differentiation and for purchases of intermediate size, framework agreements with second-round mini-competition may be the best method. If mini-competitions are used, it makes sense to emphasize quality and the suppliers' product range, rather than price, when the parties to the framework agreement are selected. In the mini-competition effective price competition is possible if the number of suppliers within the framework agreement is sufficiently high.

Finally it should be mentioned that suppliers as well as procuring authorities often accuse the other side of the agreement for not honouring the agreement's terms. If the suppliers do not honour the agreement the procurement process becomes less efficient. If the procuring authorities buy outside of the agreement the

² ESV, 2010

consequences may be less harmful, if this is done to discipline the suppliers. Actions against such practices, if directed only against the buyer side, may therefore be counter-productive. However, we do not recommend that procuring authorities do not respect agreements; rather we suggest that efforts are made to achieve better contract design and better contract enforcement, so that suppliers cannot easily shirk on their contractual obligations.

1 Inledning

Ramavtal används frekvent i offentlig upphandling; sannolikt avser uppåt en tredjedel av alla offentliga upphandlingar ramavtal. I många fall är dessa samordnade mellan flera myndigheter; i andra fall är ramavtal den enda möjligheten att samordna vad som annars skulle ha varit flera separata upphandlingar utförda av en och samma myndighet. En uppmärksam – men värdemässigt relativt begränsad – variant är de samordnade statliga ramavtalen. Det är också vanligt att kommuner genomför regionalt eller nationellt samordnade ramavtalsupphandlingar.

Samtidigt är ramavtal och ramavtalssamordning ett i viss mån kontroversiellt fenomen. De som förespråkar samordnade ramavtal brukar peka på två fördelar. För det första kan en samordning i gemensamma ramavtal sänka transaktionskostnaderna. Mycket av upphandlingsadministrationen kan begränsas till ramavtalet och de enskilda myndigheternas avrop enligt ramavtalet kan bli relativt lättadministrerade. För det andra ökar samordningen volymen, vilket i många fall anses kunna pressa priserna.

Ekonomistyrningsverket (ESV, 2009) uppskattade att den statliga samordningen medför besparingar motsvarande närmare 40 procent av priset. Dels uppskattas kostnaderna för upphandlingsprocessen minska med motsvarande 8 procent av det upphandlade värdet – även om osäkerheten här är mycket stor, skattningen sträcker sig i princip från noll till 17 procent. Dels bedöms priset kunna pressas med cirka 30 procent. Den senare siffran har beräknats genom att jämföra avtalspriserna med listpriser. Statskontoret, som själv tidvis varit ansvarig för den statliga samordningen, uppskattar i en rapport från samma år att de genomsnittliga besparingarna kan uppgå till cirka 20 procent. För processbesparingar används ESV:s siffra. För att beräkna rabatter har Statskontoret genomfört en undersökning där de ställt en hypotetisk fråga till leverantörer med statliga ramavtal angående vilka priser de skulle kunna erbjuda vid en tänkt beställning värd 200-300 tusen kronor. Svaren indikerade att de samordnade ramavtalen i medeltal gav 12 procent lägre priser än vad som hade varit fallet vid de hypotetiska beställningarna.

Kritiker av samordnade ramavtal brukar ifrågasätta dessa förmodade fördelar – som ju faktiskt vilar på svag empirisk grund – och istället peka på tre nackdelar. (Se exempelvis Konkurrensverket, 2009b.) För det första råder en osäkerhet om den faktiska volymen och om tidpunkten då avrop kan komma att ske. Denna osäkerhet kan medföra att leverantören måste upprätthålla en viss produktionskapacitet utan att vara säker på att få någon avsättning och det finns också en risk att beställningarna kommer vid tidpunkter då produktionskostnaden är särskilt hög. Sammantaget kan detta driva upp kostnaderna och därmed priset. För det andra anpassas produkt- och leveransvillkoren till en genomsnittlig eller representativ köpare, vilket kan innebära att vissa köpare får produkter eller leveranser som inte är så väl anpassade till det egna behovet. För det tredje kan en koncentration på

köparsidan leda till utslagning av mindre leverantörer och därmed på sikt till en koncentration även på leverantörssidan, vilket kan resultera i stigande priser och bristande marknadsdynamik.

Såväl det teoretiska som empiriska underlaget för att bedöma för- och nackdelar med ramavtal, särskilt samordnade sådana, är magert. Ett viktigt undantag är Andersson (2006), som gör en i första hand teoretisk analys av ramavtal med stöd i auktionsteori. Mot denna bakgrund syftar denna rapport till ökad kunskap om ramavtal i allmänhet och om samordnade ramavtal i synnerhet. Ett delsyfte är att komplettera Anderssons teoretiska analys i vissa avseenden. Exempelvis berörde hans studie varken samordning eller fenomenet bristande avtalstrohet. Ett andra delsyfte är att systematiskt karaktärisera samordnade statliga ramavtalsupphandlingar och att jämföra dem med andra upphandlingar som avser samma eller liknande produkter. Ett tredje delsyfte är att genomföra en pilotstudie kring hur stora prissänkningar samordnade ramavtal kan ge jämfört med mindre avtal.

Redan här kan det vara värt att påpeka att betydande praktiska svårigheter identifierades vid genomförandet av pilotstudien, varför det empiriska underlaget för att nå det tredje delsyftet är begränsat. Likväl pekar resultaten mot att besparingarna är tämligen små, så att även Statskontorets mer försiktiga uppskattning kan vara överdriven. (Föreliggande rapport gör däremot inga försök att identifiera processbesparingar.)

Det förefaller också som att såväl förespråkarna som kritikerna av (samordnade) ramavtal har tenderat att överbetona för- respektive nackdelar. Ramavtal måste med nödvändighet utgöra en stor andel av alla offentliga upphandlingar; de ekonomiska realiteterna i kombination med lagstiftningens utformning medför ofta att någon annan avtalsform inte är möjlig. Detta innebär emellertid inte att de samordnade ramavtalen är oproblematiske. Tvärt om talar mycket för att det är viktigt att utveckla rutinerna kring dessa och de ramavtalslutande myndigheternas kompetens. Förhoppningsvis kan denna rapport vara ett litet bidrag till en sådan utveckling.

2 Regelverket

I detta kapitel ges en översikt av det regelverk som gäller för offentlig upphandling och, i synnerhet, för ramavtal.

2.1 Offentlig upphandling

Offentlig upphandling regleras i första hand av lagen om offentlig upphandling, LOU (2007:1091), och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF (2007:1092), också kallad försörjningslagen. Dessa lagar trädde i kraft den 1 januari 2008 och ersatte den äldre lagen om offentlig upphandling (LOU, 1992:1528). LOU och LUF, liksom den äldre LOU, bygger på EU-direktiv om offentlig upphandling. I vissa speciella fall kan också EU-direktiven vara direkt tillämpliga (ha så kallad direkt effekt).³

De som omfattas av LOU benämns upphandlande myndigheter och de som omfattas av LUF benämns upphandlande enheter. Statliga och kommunala, inklusive landstingskommunala, myndigheter är upphandlande myndigheter. Sammanslutningar av flera upphandlande myndigheter betraktas också som upphandlande myndigheter.

Vidare omfattas vissa offentligt styrda organ av lagen. De viktigaste kategorierna av offentligt styrda organ är kommunala och statliga bolag. Stiftelser och föreningar kan också räknas som upphandlande myndigheter om i) de tillgodoser ett behov i det allmännas intresse, ii) behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär samt iii) organet är offentligt styrt. För att organet skall anses vara offentligt styrt krävs att i) det offentliga utser mer än hälften av bolagets styrelsemedlemmar eller ii) att bolaget till mer än hälften är finansierat av det offentliga eller iii) att verksamheten på annat sätt står under det offentligas kontroll.

Offentligt ägda bolag utanför försörjningssektorn som bedriver en rent kommersiell verksamhet omfattas inte av upphandlingsreglerna. Bolag som i huvudsak bedriver kommersiell verksamhet, men som också har vissa icke-kommersiella uppdrag, träffas dock av reglerna.

Upphandlingslagarna omfattar varor och tjänster, inklusive hyra av varor (lös egendom), men inte hyra av fast egendom, det vill säga hyra av mark, lokaler, fastigheter och liknande. Inte heller omfattas lön och annan ersättning som betalas till egen personal, räntor eller köp av rörelser (köp av hela företag eller motsvarande). Vissa speciella tjänster är helt undantagna från upphandlingsreglerna: radio- och tv-program (inklusive köp av sändningstid), vissa juridiska tjänster (skiljemanna- och förlikningsuppdrag), vissa finansiella tjänster

³ För en introduktion till upphandlingsreglerna, se Konkurrensverket, 2010.

(värdepappershandel, investmentbankverksamhet, statskuldsförvaltning och centralbankstjänster) och allmännyttig forskning och utveckling. Försvarsmaterial får, med hänvisning till rikets säkerhet, undantas från upphandlingsreglerna av regeringen.

Beroende på det upphandlade beloppet ska (kan) olika förfaranden (eller procedurer) för upphandling användas. Vid upphandling av varor och så kallade A-tjänster (se nedan) över "tröskelvärdena" ska, enligt EU:s direktiv, vissa mer formella upphandlingsförfaranden användas: "öppet", "selektivt" eller "förhandlat" förfarande. Vid upphandling under tröskelvärdena och vid upphandling av B-tjänster oavsett belopp kan något mindre formella förfaranden användas: förenklat förfarande och urvalsförfarande samt, om synnerliga skäl föreligger, direktupphandling. När värdet av upphandlingen understiger 287 000 kronor tillåter LOU direktupphandling – ett i det närmaste helt informellt upphandlingsförfarande.⁴ Motsvarande gräns enligt LUF är 577 000 kronor.

A-tjänster är tjänster för vilka den gränsöverskridande handeln har bedömts vara betydande, såsom exempelvis reklamtjänster, tjänster avseende fastighetsförvaltning, organisationskonsulttjänster, flygtransporter och andra landtransporter än med järnvägstransporter, finansiella tjänster samt tele- data- och IT-tjänster. B-tjänster är tjänster där internationell handel är mindre betydande, till exempel juridiska tjänster, hälso- och sjukvårdtjänster och sociala tjänster, tjänster avseende utbildning samt järnvägs- och sjötransporter.⁵

EU:s regler är tvingande för varor och för A-tjänster över tröskelvärdena.⁶ För B-tjänster och för upphandlingar under tröskelvärdena tillåter EU-reglerna att mindre formella förfaranden används, även om helt informell upphandling inte accepteras. Sverige har dock valt utforma den nationella lagstiftningen (LOU) så att höga krav ställs på det formella förfarandet även för B-tjänster.

Det upphandlade beloppet uppskattas av upphandlande enhet/myndighet och skall beräknas exklusive moms, för hela kontraktstiden inklusive eventuella förlängningsoptioner och inklusive förväntade tilläggsbeställningar. Det är inte tillåtet att dela upp ett kontrakt i flera mindre delar för att understiga tröskelvärdena.

Tröskelvärdena fastställs gemensamt för hela EU och uppgår för närvarande (oktober 2010) enligt LOU till knappt 1,2 miljoner kronor för statliga myndigheter och cirka 1,8 miljoner kronor för övriga upphandlande myndigheter. För byggentreprenader är tröskelvärdet cirka 45 miljoner kronor. För LUF används samma tröskelvärde för byggentreprenader, medan en gräns på cirka 3,6 miljoner kronor gäller för övriga varor och tjänster.

⁴ Se Konkurrensverket, 2010, för en kortfattad beskrivning av tillåtna upphandlingsprocedurerna.

⁵ Se vidare bilaga 2 och 3 till LOU samt den till CPV-nomenklaturen hörande "konverteringstabellen".

⁶ Direktiven har även vissa tvingande regler för B-tjänster, rörande tekniska specifikationer och efterannonsering.

Upphandlingar av varor och A-tjänster över tröskelvärdena måste annonseras i EU:s gemensamma databas, TED (Tenders Electronic Daily, se hemsidan ted.europa.eu). Övriga upphandlingar, förutom direktupphandlingar och upphandlingar med ett förenklat förfarande, måste annonseras i en allmänt tillgänglig elektronisk databas. Direktupphandlingar behöver inte annonseras alls medan förenklat förfarande kräver annonsering i dags- eller branschtidningar (eller i en databas). De mest frekvent använda databaserna är Allego, E-avrop och Opic, men det finns även andra.

2.2 Ramavtal

Lagen om offentlig upphandling definierar ramavtal som "avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod" (LOU, 2 kap. 15§). För upphandlingar över tröskelvärdena får antalet leverantörer inte uppgå till två, men väl en eller tre eller flera, såvida inte enbart två leverantörer uppfyller urvalskriterierna. Motsvarande bestämmelse har tidigare gällt också under tröskelvärdena, men sedan sommaren 2010 finns inget hinder att låta antalet leverantörer uppgå till två under tröskelvärdena.⁷

Enligt EU:s upphandlingsdirektiv (Direktiv 2004/18/EG, artikel 32) gäller att tilldelning av kontrakt, i de fall avtal slutits med flera leverantörer, kan ske antingen genom tillämpning av villkoren i ramavtalet (det vill säga utan förnyad konkurrensutsättning) eller genom förnyad konkurrensutsättning. Det anges inte närmare vad som menas med "tillämpning av villkoren i ramavtalet", men i svensk lagstiftning har det tolkats som att detta måste innebära att en rangordning av leverantörerna ska ske i samband med anbudsutvärderingen och att avrop måste göras från den leverantör som rankats högst.⁸ En förutsättning för att rangordning ska kunna ske är att priset specificerats i anbudet, vilket i sin tur kräver att produkten kunnat specificeras relativt väl.

Förnyad konkurrensutsättning kan ske när minst ett leveransvillkor inte fastslagits i ramavtalen. Exempelvis kan detta gälla priset och en förnyad konkurrensutsättning kan då ske genom att ramavtalets leverantörer får inkomma med ett prisbud. Även vissa andra leveransvillkor kan preciseras i den förnyade konkurrensutsättningen, i synnerhet volym och leveranstidpunkt. Lagstiftningen sätter dock vissa gränser för hur osäkra leveransvillkoren kan vara i och med ett krav på att parterna

⁷ Motsvarande bestämmelser gäller enligt lagen om upphandling i försörjningssektorerna, LUF, och motsvarande EU:s Direktiv 2004/17/EG. I den här rapporten diskuteras emellertid bara ramavtal enligt LOU.

⁸ Prop 2006/07: 128, s 162, samt LOU 15 kap. 2 § första stycket tredje strecksatsen. Med "över" respektive "under tröskelvärdena" menas i detta stycke egentligen "inom" respektive "utom det direktivstyrda området". Det direktivstyrda området är upphandlingar över tröskelvärdena för A-tjänster och varor; upphandlingar under tröskelvärdena och B-tjänster oavsett belopp är följaktligen utanför det direktivstyrda området.

vid tilldelning av kontrakt inte väsentligt får avvika från villkoren i ramavtalet (5 kap. 2§ LOU).

Det slås också fast i regelverket att ett ramavtal normalt sett inte får avse längre tid än fyra år. Vidare gäller att, vid beräkning av värdet på kontraktet, så ska det högsta värdet av samtliga planerade kontrakt summeras; detta värde ska jämföras med tröskelvärdena (3 kap. 13§ LOU).

En jämförelse av den legala definitionen av ramavtal och motsvarande definition för upphandlingskontrakt tyder på att den främsta skillnaden mellan de två avtalsformerna är i) att ramavtalen inte är ömsesidigt förpliktigande och ii) att samtliga leveransvillkor inte *nödvändigtvis* fastslagits i förväg.⁹ En tolkning av den första skillnaden är att ramavtalet kan ta formen av ett avtal där pris och andra leveransvillkor, med undantag för inköpsvolym, slagits fast. Köparen har, med vissa undantag, i princip rätt att avropa önskad volym till det fastslagna priset.

När avrop kommer att ske genom förnyad konkurrensutsättning behöver inte leverantören vid ramavtalsupphandlingen förpliktiga sig att leverera. Normalt har ju priset inte fastställts i detta skede och en förpliktelse utan ett fastställt pris torde vara tämligen meningslös.

Vid rangordning kan leverantören ofta begränsa sin leveransskyldighet till en viss kapacitet eller viss högsta volym, exempelvis 1000 konsulttimmar per år. När taket nåtts får den upphandlande myndigheten gå vidare till den därefter rankade leverantören.¹⁰

Såvida annat inte framgår av avtalet torde säljaren i de flesta andra situationer vara förpliktigad att leverera. Om leverans ändå inte sker blir detta en avtalsrättslig fråga, snarare än en fråga som direkt regleras av LOU. I praktiken förefaller dock köparsidan sällan eller aldrig välja att hävda en sådan skyldighet. Ett motiv till detta kan vara att man inte önskar tvinga fram leveranser från en ovillig leverantör av, exempelvis, kvalificerade tjänster. Men det kan också handla om bristande avtalsuppföljning. Ramavtalet får i så fall karaktären av en ömsesidig option till fast pris men med valfri volym. Båda parterna har i så fall i praktiken vetorätt mot att genomföra en transaktion. Om ramavtalet bara omfattar en enda leverantör är optionen exklusiv; om flera leverantörer har rangordnats kan köparen välja att gå vidare till en annan leverantör om den första säger nej.

Den andra skillnaden mellan ramavtal och vanliga leveransavtal är att upphandling med ramavtal sker sekventiellt. Vissa villkor fastställs i ramavtalet, vissa vid den förnyade konkurrensutsättningen.

⁹ Prop 2006/07:128, s 160. Här nämns också en tredje variant av ramavtal, nämligen ett ömsesidigt förpliktigande avtal där samtliga leveransvillkor faktiskt slagits fast. I detta fall sammanfaller de två avtalstyperna och bestämmelserna om ramavtal erbjuder därmed på sin höjd vissa andra procedurförfaranden.

¹⁰ Om leverantören inte uppfyller sina åtaganden kan köparen också behöva en alternativ leverantör att vända sig till, även om köparen avser att försöka hävda kontraktet.

Den viktigaste skillnaden mellan den äldre och den nu gällande LOU som rör ramavtal är att den nya lagen gör det tydligt att förnyad konkurrensutsättning eller rangordning ska användas när avtal sluts med flera leverantörer. I den äldre LOU var detta inte tydligt uttryckt. Många upphandlande enheter använde denna otydlighet som intäkt för att det var möjligt att fritt välja från vilken av avtalsparterna man önskade göra avrop. Denna tolkning av lagen var emellertid sannolikt felaktig.

2.3 Samordnade ramavtal

Det förhållandet att ett ramavtal kan ha två eller flera myndigheter på köparsidan och två (eller tre) eller fler leverantörer på säljarsidan är *inte* särskiljande jämfört med leveransavtal; se Direktiv 2004/18/EG, Artikel 1.2a. (Den enda skillnaden i detta avseende är, som nämnts, att ramavtal inom det direktivstyrda området inte kan tillämpas när exakt två leverantörer eftersträvas.) Såväl för ramavtal som för leveransavtal krävs att avtalsparterna på köparsidan anges i förväg. Det är alltså inte tillåtet att ansluta sig till ett ramavtal i efterhand.

Enligt förordning 1998:796, om statlig inköpssamordning, *ska* det finnas ramavtal eller andra samordnade avtal för sådana varor och tjänster som statliga myndigheter köper i betydande omfattning och statliga myndigheter *ska*, som grundregel, använda sig av dessa avtal. En myndighet får dock välja att avstå, om den bedömer att en annan form av avtal sammantaget är bättre. I så fall ska Ekonomistyrningsverket (ESV) underrättas om skälen för detta.

Enligt ESV får kommuner och landsting avropa mot de statliga ramavtalen inom informations- och telekommunikationsområdet, men inte inom övriga områden.¹¹ Kommuner och landsting organiserar istället samordnad upphandling genom SKL och dess dotterbolag SKL Kommentus AB.

Slutligen kan självfallet ett begränsat antal myndigheter samordna sina upphandlingar, ad hoc eller i fasta samarbeten.

¹¹ Se www.avropa.se

3 Ramavtal i praktiken

Ramavtal kan alltså tecknas med en enda myndighet, med ett begränsat antal myndigheter eller, genom samordning, ingås med statliga respektive kommunala myndigheter på nationell nivå.

3.1 Ramavtal och leveransavtal

Många typer av upphandlingar måste närmast med nödvändighet ta formen av ett ramavtal, eftersom köparen inte kan fastställa volymen – eller den exakta utformningen – i förväg. Det gäller sannolikt de flesta tjänster och varor som köps löpande över en längre period, såsom förbrukningsmateriel, livsmedel, energi, teletjänster, resetjänster, konsulttjänster och i många fall också datorer och kontorsmöbler.

Motsatsvis kan leveransavtal användas när köpet avser ett enstaka tillfälle eller ett enstaka projekt, såsom ett visst bygg- eller anläggningsprojekt, inköp av ett bestämt antal datorer eller kontorsmöbler, genomförandet av ett visst IT-projekt och så vidare. Ibland är även inköp som sker över en längre tid så förutsägbara att leveransavtal kan användas. Ett exempel kan vara driften av ett äldreboende där man räknar med full beläggning hela tiden; ett annat är köp av receptions- eller bevakningstjänster.

Ramavtal är alltså ändamålsenliga när volymen eller produktens exakta utformning inte kan fastställas i förväg. När det råder stor osäkerhet om vilken volym som faktiskt kommer att efterfrågas kan ett ramavtal i praktiken vara den enda möjliga lösningen. Schematiskt kan valet mellan ramavtal och leveransavtal illustreras enligt Tabell 1, som även illustrerar valet mellan förnyad konkurrensutsättning och rangordning.

Tabell 1 Ramavtal och leveransavtal

		Volym	
		Obestämd	Bestämd
Övriga leveransvillkor, inklusive pris	Delvis obestämda	Ramavtal med förnyad konkurrensutsättning	Ramavtal med förnyad konkurrensutsättning
	Bestämda	Ramavtal med rangordning	Ramavtal med rangordning <i>eller</i> leveransavtal

När såväl volym som pris och övriga leveransvillkor är bestämda kan i princip såväl ramavtal som leveransavtal användas, men i det här fallet finns det knappast något skäl att välja ramavtalsmodellen. Däremot kan leveransavtal inte ingås när volym, pris eller något annat leveransvillkor inte kunnat bestämmas i förväg; här måste istället ramavtal tillämpas. Om det bara är volymen som är obestämd bör rimligen rangordning användas för tilldelning, men så snart andra leveransvillkor är obestämda bör förnyad konkurrensutsättning användas.

När upphandling skedde enligt den äldre LOU var det vanligt att leveransavtal tecknades även i de fall volymen inte var fastställd i förväg, men detta förefaller vara mycket ovanligt vid upphandlingar enligt den nya lagen. Vidare förekom det ganska ofta att myndigheterna använde ramavtal med flera leverantörer som en metod för att mer eller mindre godtyckligt välja att köpa från en viss leverantör, även om detta sannolikt var lagstridigt.

3.2 Regionalt samordnade ramavtal

Ramavtal samordnas ofta mellan flera myndigheter. Det kan röra sig om två eller flera kommuner i en geografisk region som gör gemensamma inköp. Exempelvis kan en större kommun samordna inköpen för kringliggande mindre kommuner eller så har två eller fler jämnstora kommuner genomfört en arbetsfördelning så att den enskilda kommunen kan specialisera sig på inköp av vissa produkter.

Samordningen mellan kommuner kan vara mer eller mindre ad hoc, det vill säga avse ett visst avtal eller ha en fastare och mer permanent struktur. Ett exempel på det senare är Upphandlingscenter, ett kommunalförbund bildat av Linköping och Norrköping med huvuduppgiften att ansvara för kommunernas ramavtal. Ett annat exempel är Inköp Gävleborg, ett kommunalförbund med tio kommuner som medlemmar. Såväl Upphandlingscenter som Inköp Gävleborg hanterar avtal med en årlig omsättning på cirka tre miljarder kronor.

Motivet för att använda ramavtal är i huvudsak desamma som för en enskild myndighet: de framtida behoven kan inte med exakthet förutsägas. Vid samordnade avtal finns emellertid möjligheten att ett samordnat avtal ersätter vad som annars skulle varit separata leveransavtal för var och en av de samordnade myndigheterna.

3.3 Nationellt samordnade ramavtal

På det statliga området är samverkan organiserad i den statliga ramavtalssamordningen, vilken omfattar ett hundratal produktområden (och nästan dubbelt så många delområden) och som till och med hösten 2010 administreras av elva ramavtalsslutande myndigheter. Från och med våren 2011 kommer de statliga ramavtalen att administreras av Kammarkollegiet. Den totala omsättningen på dessa

avtal uppgick enligt ESV år 2008 till cirka 10 miljarder kronor, varav statliga myndigheter svarade för cirka 7,5 miljarder kronor. Ett avtal, Kammarkollegiets avtal på IT-området, stod ensamt för cirka 3,7 miljarder kronor.¹²

Uppgiften att hantera de statliga samordnade ramavtalen finansieras i huvudsak med avgifter som är proportionella mot omsättningen i avtalen. Avgiftsuttaget görs från leverantörerna och baseras på egenrapportering, vilket kritiserats av bland annat Statskontoret.¹³

3.4 Administrativa konsekvenser av ramavtal

3.4.1 Ramavtal med en leverantör

När ramavtal tecknas med en enda leverantör kan avrop mot avtalet göras helt informellt. Behörig tjänsteman kan helt enkelt beställa ytterligare leveranser av produkter. I det alternativa fallet, utan ett ramavtal, skulle två andra möjligheter ha stått till buds. Endera hade den upphandlande myndigheten varit tvungen att genomföra en upphandling vid varje ny beställning, vilket med största sannolikhet skulle ha medfört höga administrativa kostnader. (Och dessutom kan vara otillåtet enligt LOU.) Alternativt hade den upphandlande myndigheten varit tvungen att hålla stora egna lager, vilket istället skulle medfört kostnader för lagerhållning och inkurans. Dessutom är den senare metoden inte möjlig för tjänster.

Existensen av ett ramavtal påskyndar också inköpsprocessen påtagligt. För det första kan ett avrop göras relativt informellt, medan en upphandling kräver att ett förfrågningsunderlag tas fram. Motsvarande arbete måste i och för sig göras också vid en ramavtalsupphandling, men det kan göras med några års mellanrum och enligt en fast tidtabell, snarare än när ett behov uppstår. För det andra finns, för flertalet upphandlingsformer, krav på en minsta tidsfrist mellan annonsering och sista datum för att lämna anbud. För urvalsupphandling (under tröskelvärdena) ska fristen vara minst tio dagar, men åtminstone tre veckor brukar rekommenderas. För upphandlingar över tröskelvärdena är tidsfristen cirka 40-50 dagar, beroende på upphandlingsform. Därtill kommer en andra tidsfrist på ytterligare 40 dagar om selektivt förfarande används. För det tredje finns en möjlighet för leverantörer att begära överprövning av tilldelningsbeslutet inom 30 dagar. I den mån en sådan begäran vinner bifall kan tidsfördröjningen bli avsevärt mycket större.

¹² Se Statskontoret, 2009, och Konkurrensverket, 2009a.

¹³ Statskontoret, 2009

3.4.2 Ramavtal med flera leverantörer

När ramavtal tecknats med flera rangordnade leverantörer kan avrop ske på motsvarande informella sätt, med motsvarande administrativa besparingar och motsvarande tidsvinster. När avrop istället sker efter en andra konkurrensutsättning tar processen givetvis längre tid. De leverantörer som har ramavtal måste ofta ges tid att ta fram ett anbud. Emellertid har den upphandlande myndigheten i detta skede redan försäkrat sig om att leverantörerna uppfyller rimliga skalkrav och kanske även sållat fram en grupp företag som är relativt likvärdiga vad gäller kvalitet. Därmed blir det enklare för alla parter att ta fram underlag för den förnyade konkurrensutsättningen; i många fall kan denna struktureras som ren pris-konkurrens. Därtill kommer att det är mycket sällsynt att ett företag som ingått ramavtal begär överprövning av en förnyad konkurrensutsättning, även om det i princip skulle vara möjligt.

4 Ramavtal och samordning ur ekonomiskt perspektiv

Diskussionen ovan har pekat på ett antal särskiljande egenskaper som kan få konsekvenser för ramavtal och för samordnade ramavtal i synnerhet.

1. Ett ramavtal ingås (normalt) utan att volymen fastställs i förväg
2. Ramavtal med förnyad konkurrensutsättning genomförs sekventiellt
3. Samordnade ramavtal ersätter flera individuella ramavtal eller, alternativt, flera leveransavtal

Dessa särdrag diskuteras i tur och ordning ur ett ekonomiskt perspektiv.¹⁴ Ytterligare en aspekt som berörs är avtalstrohet, såväl från köparna som från säljarna. Frågan hänger samman med osäkerheten i volymen, men förtjänar en egen behandling.

4.1 Upphandling utan fastställd volym

I policydiskussionen kring offentlig upphandling framhålls det ofta som ett problem för leverantörerna att det råder osäkerhet om vilken volym som faktiskt kommer att avropas. Detta anses medföra att leverantörerna tvingas hålla kapacitet i beredskap som de kanske inte får användning för – vilket i sin tur måste kompenseras genom högre priser. Det kan ligga någonting i detta argument, men ofta är det sannolikt inte särskilt relevant. Som nämnts ovan hävdar köparen i praktiken sällan den leveransskyldighet som principiellt följer av ett ramavtal. Leverantören kan därför ofta välja att inte leverera om kapacitet saknas – och behöver följaktligen inte hålla kapacitet i beredskap.¹⁵

4.1.1 Orsaker till volymosäkerhet

Det omedelbara skälet till att det finns en volymosäkerhet är att ramavtalen aggregerar vad som annars skulle ha varit många mindre avtal med fast volym till ett enda större. Flera i tiden efter varandra följande leveranser till en och samma

¹⁴ Det första och det andra särdraget diskuteras även av Andersson (2006) i en rapport om ramavtal. Det tredje särdraget omfattades därmed inte av hans rapport. Vad gäller den obestämda volymen pekar hans analys och den litteratur som finns på området på att köparen, i valet mellan förstaprisauktion och engelsk (eller öppen) auktion, bör föredra den förra formen. Intuitionen är att i en förstaprisauktion tar budgivaren hänsyn till att ett lägre bud leder till en högre volym, vilket är ett incitament till att sänka priset. I en engelsk auktion beror priset – och därmed efterfrågan – på det *näst* lägsta budet; därmed blir incitamenten svagare att sätta ett lägre pris.

¹⁵ Se vidare avsnitt 4.2.

köpare kan avropas mot ett enda avtal, men volymerna kan inte fastställas i förväg och kanske måste också andra leveransvillkor preciseras löpande. Alternativt kan köp från flera olika upphandlande enheter göras genom ett gemensamt ramavtal. Aggregeringen kan också ske i båda dimensionerna samtidigt, så att flera upphandlande enheter var och en gör flera avrop.

I många fall fungerar ramavtalsleverantören som en grossist. Behoven uppstår löpande och mer eller mindre oförutsägbart hos köparen. De alternativ som står till buds är att

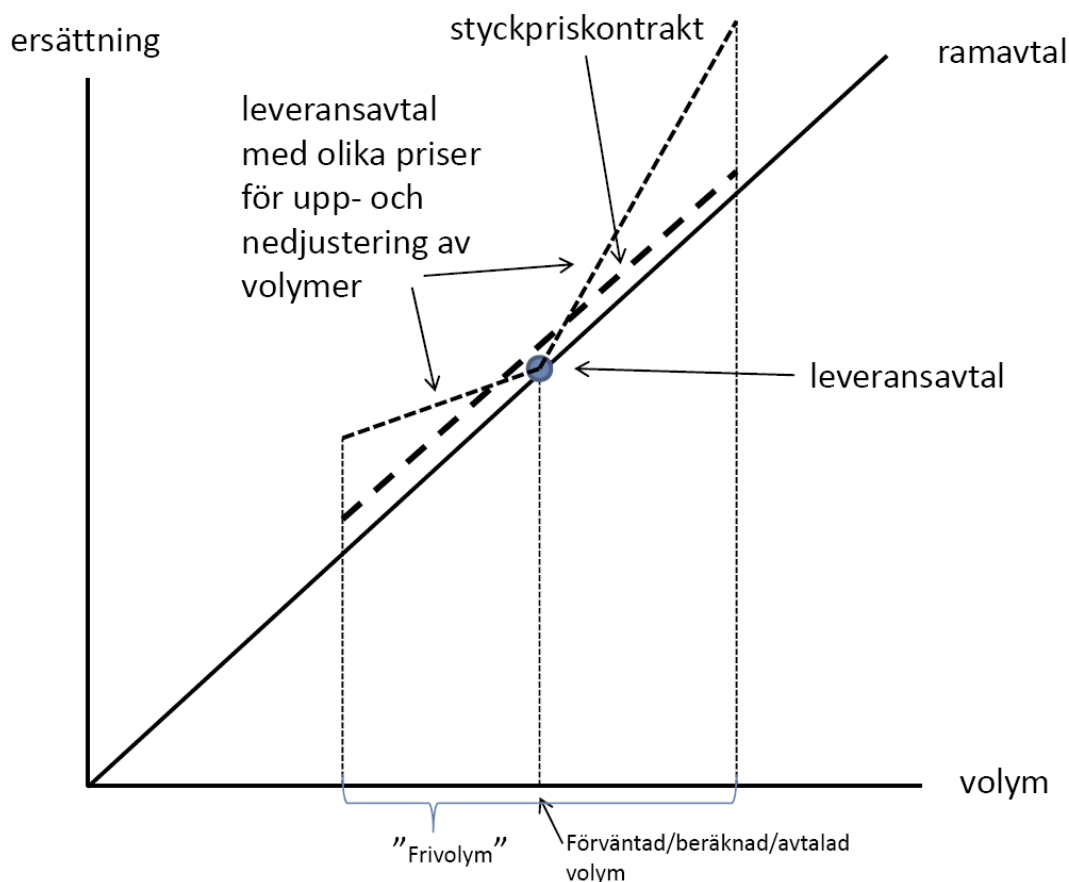
- i) Upphandlingen genomförs när behoven blivit kända. Detta kan medföra att upphandlingar måste genomföras mycket frekvent, vilket kan medföra höga administrativa kostnader.
- ii) Den upphandlande enheten hanterar osäkerheten genom att hålla egna lager. Detta medför potentiellt höga kostnader för lagerhållning och för att varor blir inkuranta. Normalt är det effektivare att lager finns hos specialiserade grossister – eller att tillverkning sker efterhand som efterfrågan realiserar. Metoden fungerar heller inte för tjänster.
- iii) Avrop sker mot ett ramavtal.

Även vad gäller tjänster kan behoven uppstå löpande. Alternativt är det behovens exakta natur som bli känd först efter hand. Exempelvis kan en upphandlande enhet förutse behov av visst konsultstöd, men det går inte i förväg att exakt förutsäga hur mycket och precis vilket konsultstöd som kommer att behövas. Därmed kan inte priset fastställas – såvida inte upphandlingen avser ett fast antal konsulttimmar, vare sig de faktiskt kommer att behövas eller inte.

4.1.2 Prissättning och volymosäkerhet – en produkt

I ett traditionellt leveransavtal är såväl volym som ersättning fast; i ett ramavtal är volymen fri och ersättningen *per enhet* är fast. Detta kan ses som två extremfall och det går att tänka sig mellanformer. I figur 1 jämförs traditionella leveransavtal och ramavtal med styckprisavtal och leveransavtal med olika priser för upp- och nedjustering av volymen. För enkelhets skull antar vi tills vidare att ramavtalet bara gäller en enda väldefinierad produkt och att osäkerheten alltså bara gäller antalet enheter som kommer att efterfrågas.

Figur 1 Ersättningens volymlberoende vid olika avtalsformer



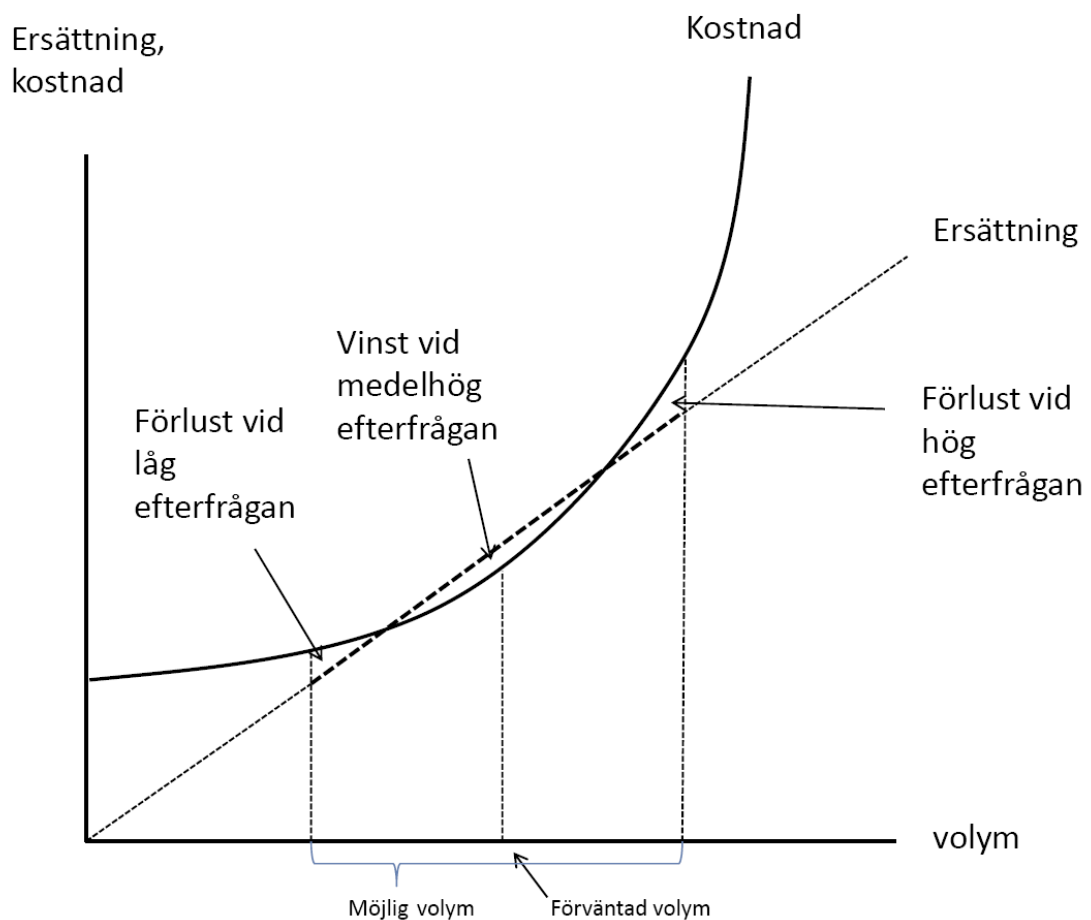
Det traditionella leveransavtalet motsvaras av punkten mitt i diagrammet. Volymen är låst till den i förväg avtalade och ersättningen är bestämd till en viss nivå. I ett ramavtal är det fritt för köparen att välja volym. Ersättningen blir helt proportionellt mot den valda volymen. Med ett styckpriskontrakt, exempelvis en utförandeentreprenad för vägbyggen, varierar också ersättningen i proportion till den faktiska volymen – men bara inom ett visst intervall, i figuren betecknat som "frivolym". Om köparen vill eller måste välja en volym utanför frivolymen måste ersättningen förhandlas om. Det förekommer också att leveransavtal tillåter avvikelser från den avtalade volymen, men att tilläggsbetalningen per enhet vid en ökning är större än avdraget vid en minskning och att avvikelser bara accepteras inom frivolymen. Modellen används exempelvis för kollektivtrafik, där antalet turer kan behöva justeras under avtalsperioden.

Figuren är ritat utifrån antagandet att priset per enhet vid den förväntade volymen är detsamma för alla fyra kontraktsmodellerna. Så behöver det förstås inte vara. Om den förväntade kostnaden per enhet är större med ett ramavtal, exempelvis, kan man förvänta sig att också priset per enhet kommer att bli högre med denna avtalsform.

4.1.3 Effekter av volymosäkerhet

I tidigare avsnitt har vi ifrågasatt om ramavtal i praktiken faktiskt är tvingande för leverantörerna, men låt oss anta att så är fallet. Det finns många situationer där kan det vara realistiskt att anta att produktionskostnaderna först är låga vid ett lågt kapacitetsutnyttjande för att sedan stiga allt snabbare när företaget närmar sig ett kapacitetstak. Situationen illustreras i figur 2.

Figur 2. Kapacitetsberoende kostnader och ersättningskrav vid ramavtal



Låt oss också anta att köpare och säljare förväntar sig en volym som lika gärna kan hamna var som helst inom intervallet markerat "möjlig volym", men inte utanför detta. Uppenbarligen måste ett pris som bestäms i förväg i någon mening vara ett medelhögt pris: inte så högt som kostnaden i de allra värsta utfallen, men heller inte så lågt som kostnaden vid de mest gynnsamma utfallen. Vi antar här att konkurrensen är god, så att det inte uppstår några övervinster. Vi antar också, inledningsvis, att säljarna är riskneutrala.

Eftersom det är ett ramavtal måste priset vara specificerat per enhet. Säljarens förväntade ekonomiska vinst blir noll om de förluster som uppstår vid särskilt höga

eller låga volymer precis kompenseras av en vinst som uppstår vid medelhöga volymer.¹⁶

Att priset måste överstiga kostnaden vid den förväntade volymen är i sig inte något stort problem – det är en teknisk effekt av att kostnaderna stiger snabbt när kapacitetstaket närmar sig. Däremot medför det att risk läggs på leverantören. Om risken är betydande och om leverantörernas förmåga att bära risk är liten är detta i sig kostnadsdrivande. I den meningen är ramavtal en ineffektiv avtalsform.

Ett fast pris per enhet, oavsett volym, innebär också att den upphandlande enheten ofta möter ett pris som avviker från marginalkostnaden. När efterfrågan är stor kan vi, enligt ovan, förvänta oss att marginalkostnaden är hög. Priset är dock fortfarande "genomsnittligt" och därför riskerar den avropade volymen att bli större än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. På motsvarande sätt kan marginalkostnaden vara låg när efterfrågan är liten. I kombination med ett konstant pris blir den köpta volymen då alltför liten. I princip skulle ett leveransavtal med olika priser för negativa och positiva avvikelser från den förväntade volymen kunna öka effektiviteten. Problemet är bara det att ramavtal typiskt sett används när inköpen görs vid många olika tillfällen och kanske av många olika aktörer. Därmed finns det inte något tydligt samband mellan den ackumulerade inköpsvolymen och den för tillfället rådande marginalkostnaden – och inte något uppenbart sätt att förmedla en sådan signal till den som för tillfället överväger att fatta beslut om avrop.

Det finns ytterligare ett skäl till att avtal som bara omfattar pris – och inte volym – kan leda till ineffektivitet. Friheten att välja volym efter det att priset fastställts leder till en jämvikt där köparen ligger på sin efterfrågekurva. När priset är högre än marginalkostnaden – vilket det ofta är – innebär det en lägre volym än vad som skulle ha varit effektivt. När avtalen omfattar såväl pris som volym, såsom fallet är vid vanliga leveransavtal, har köparen och säljaren ett ömsesidigt intresse av att eliminera denna ineffektivitet. Köparen kan förbinda sig att köpa en viss volym (den effektiva volymen), även om köparen vid de givna priserna ex post skulle vilja minska volymen något.

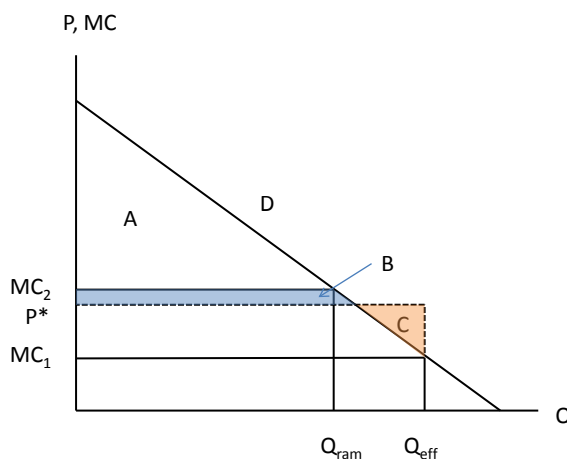
I figur 3 illustreras en situation där det är effektivt att köparen köper volymen Q_{eff} men där en ramavtalsupphandling kommer att resultera i volymen Q_{ram} . Det finns två konkurrerande leverantörer med marginalkostnad MC_1 respektive MC_2 och köparens efterfrågekurva illustreras av D . Låt oss för enkelhets skull anta att budkonkurrens mellan de två företagen leder till ett pris marginellt under den högre av de två kostnaderna, MC_2 och att det mest effektiva av de två företagen, företag 1, får leverera. Vi får alltså en situation där priset kommer att överstiga marginalkostnaden.

¹⁶ Med ekonomisk vinst menas den vinst som återstår när avdrag gjorts för en kostnad för eget kapital motsvarande normal riskjusterad avkastning.

Att priset är högre än leverantörens marginalkostnad skapar ineffektivitet. Företag 1 kan producera till marginalkostnaden MC_1 , men köparen reagerar på priset $P=MC_2$ och väljer därför volymen Q_{ram} . Ett ramavtal ger ju köparen frihet att välja volym efter det att avtal ingåtts. Den samhällsekonomiska förlusten motsvaras av triangeln under efterfrågekurvan, över MC_1 och mellan volymerna Q_{ram} och Q_{eff} . Vid en effektiv förhandling skulle emellertid köparen och säljaren kunna enas om den effektiva volymen, Q_{eff} .

I figuren illustreras ett möjligt jämviktsläge vid konkurrens om leveransavtal. Det bästa det minst effektiva företaget kan erbjuda är priset $P=MC_2$ vid volymen Q_{ram} , vilket ger köparen ett överskott motsvarande ytan A. Det effektivare företaget måste erbjuda ett minst lika stort överskott och det för säljaren mest lönsamma sättet att göra det är att erbjuda priset P^* vid volymen Q_{eff} , där priset bestäms så att ytan B är marginellt större än ytan C. Köparen är i stort sett indifferent i förhållande till att köpa volymen Q_{ram} till priset $P=MC_2$, men säljarens vinst ökar (nästan) lika mycket som det samhällsekonomiska överskottet.¹⁷

Figur 3. Jämviktsvolym och effektiv volym vid ramavtalsupphandling med två konkurrerande budgivare



¹⁷ Resonemanget förutsätter att säljaren känner till köparens efterfråga. Mer allmänt kan man tänka sig att köparen och säljaren förhandlar om det överskott som uppstår på grund av en optimering av volymen. Det finns en omfattande litteratur om ett tvåstegsförfarande där en auktion åtföljs av förhandlingar, men utgångspunkten tycks ofta vara en försäljning av ett enda objekt, såsom ett företag. Se Bulow och Klemperer, 1996.

Trots de ovan uppräknade problemen med att fastställa priset innan volym är känd är det inte givet att ett avtal om fast volym skulle vara en bättre lösning. Den grundläggande förutsättningen är ju att det råder genuin osäkerhet om det faktiska behovet. Ett avtal med fast volym skulle därför antingen medföra att volymrisken lastades över på köparen – eller att köparen skulle vara tvungen att genomföra ett stort antal små upphandlingar. Det senare kan medföra höga transaktionskostnader, enligt diskussionen ovan.

Att lägga volymrisken på köparen medför också kostnader. Om behovet blir mindre än väntat står den upphandlande enheten med ett överskott; ett överskott som medfört onödiga produktionskostnader. Vid ett oväntat stort behov gäller omvändningen: värderingen är högre än kostnaden för att producera ytterligare enheter och att *inte* producera är därför en samhällsekonomisk förlust.

Om för- eller nackdelar med ramavtal överväger beror på en rad faktorer. Vissa marknader lämpar sig för ramavtal, andra gör det inte.

4.1.4 Prissättning och volymosäkerhet – flera produkter

När ramavtalet omfattar fler än en produkt – vilket det ofta gör – uppstår ytterligare en effekt, som har att göra med att utvärderingen av pris nu måste göras genom en sammanvägning av flera olika priser. När flera olika priser vägs samman bör vikterna motsvara de förväntade avropsvolymerna. I annat fall får budgivarna incitament att snedvrیدا priserna för att få sina anbud att se mer attraktiva ut. Ett enkelt exempel illustrerar principen.

Antag att den upphandlande myndigheten utvärderar priserna genom att väga två produkter, produkt A och B, exempelvis med lika vikt för dem båda. Antag att en leverantör har anledning att förvänta sig att den faktiska förbrukningen kommer att bli dubbelt så stor för produkt A som för produkt B. För att göra analysen ännu enklare, antag att marginal- och genomsnittskostnaden för att producera såväl produkt A som produkt B är 100 – och att efterfrågan är okänslig för priset.

Tillverkaren kan nu välja att sätta priset 200 för produkt A och priset 0 för produkt B. Den upphandlande myndigheten kommer att beräkna ett förväntat medelpris till $0,5 \times 200 + 0,5 \times 0 = 100$, samtidigt som tillverkaren räknar med ett medelpris lika med $2 \times 200/3 + 1 \times 0/3 = 133$. En lika effektiv konkurrent som inte använder sig av den här typen av snedvrیدna priser kan inte konkurrera. Även med pris lika med kostnad, det vill säga 100 för respektive produkt, blir köparens förväntade pris inte lägre än 100.

Metoden skulle i princip kunna drivas till sin spets genom att sänka priset på produkt B under 0 och samtidigt höja priset på produkt A ytterligare. Att sätta ett pris under 0 kan emellertid vara farligt, eftersom köparen då kan skapa en inkomst genom att köpa ett allt större antal enheter. Om det är möjligt att vidareförsälja

produkten på en marknad är det av motsvarande skäl farligt att sätta ett pris under den aktuella prisnivån. Därmed finns det gränser för hur snedvridna priserna kan bli.

Om alla budgivare använder sig av samma strategi kan, i exemplet ovan, priset pressas ned till 150 för produkt A. Den förväntade intäkten blir då lika med den förväntade kostnaden. Om köparen faktiskt inte är priskänslig uppstår ingen ineffektivitet och ingen inkomstöverföring från köparen till leverantören. Risken finns dock att bara någon säljare prissätter strategiskt och därmed kan tillskansa sig extra vinster. Ineffektivitet uppstår också om köparen faktiskt är priskänslig, i enlighet med diskussionen i föregående avsnitt.

Generellt kommer säljarna ha incitament att underprissätta produkter som har en större vikt i utvärderingen av pris än deras förväntade andel av försäljningen. Omvänt har de incitament att överprissätta produkter som fått en alltför låg vikt. Om alla budgivare tar hänsyn till detta och om köparen inte är särskilt priskänslig behöver detta inte vara ett problem, men om förutsättningarna inte är uppfyllda uppstår en ineffektivitet. För att motverka dessa effekter bör köparen välja vikter som motsvarar den förväntade förbrukningen.

Ett till synes enkelt sätt att hantera problemet med snedvridna priser, i synnerhet när ett mycket stort antal produkter kommer att köpas, är att istället låta budgivarna konkurrera med rabattsatser i förhållande till sina prislistor. Emellertid skapas då incitament att samtidigt höja priserna i prislistan och rabattsatsen. Metoden är därför bara lämplig om det finns en väldefinierad publik prislista som används för andra kunder, om den upphandlande myndighetens behov bara motsvarar en liten del av leverantörernas totala försäljning och om samtidigt konkurrenstrycket tvingar de olika leverantörerna att hålla ungefär samma prisnivå. I så fall är incitamenten att höja listpriserna inte särskilt starka och en jämförelse av anbud i form av rabattsatser blir meningsfull.

4.1.5 Slutsatser om effekten av volymosäkerhet

Ett ramavtal med leveransskyldighet för säljaren kan ofta innebära att en viss risk läggs på leverantören. För att erbjuda ett konkurrenskraftigt pris kan leverantörerna tvingas prissätta på ett sätt som gör att de riskerar förlust om efterfrågan blir oväntat stor – eller oväntat liten. Leverantörerna måste då kompensera sig genom att begära ett högre pris.

En annan negativ konsekvens av att priset är fast över hela avtalsperioden är att köparen kan möta felaktiga prissignaler, om leverantörens kostnad exempelvis varierar med kapacitetsutnyttjandet. Detta leder i sin tur till att efterfrågan kan bli för stor – eller för liten. Ett relaterat problem är att köparens frihet att bestämma

volymen i efterhand, i kombination med en marginal mellan pris och kostnader, leder till att den efterfrågade volymen blir alltför liten, enligt figur 3. Om avtalet fastställde både pris och volym skulle effektiviteten kunna öka.

Mot dessa nackdelar med volymosäkerhet ska dock ställas de negativa konsekvenserna av fasta volymer. Köparen skulle ibland tvingas köpa alltför mycket – och ibland kanske alltför litet. Över- och underproduktion kan ha stora samhälls-ekonomiska kostnader. I andra situationer skulle köparen tvingas hålla stora lager med förnödenheter, istället för att kunna avropa allt eftersom behoven uppstår. I ytterligare andra situationer skulle alternativet till ett ramavtal vara en sekvens av traditionella upphandlingar med leveransavtal – med de administrativa merkostnader detta skulle föra med sig. I många fall är ramavtal, trots sina nackdelar, helt enkelt en mer effektiv avtalsmodell.

4.2 Bristande avtalstrohet

Såväl bland upphandlare som bland leverantörer framförs ofta anklagelser om att den andra sidan inte respekterar avtalen. Leverantörerna klagat på att myndigheterna direktupphandlar vid sidan av de gällande avtalen, med påföljden att den eller de leverantörer som har ramavtal får mindre volymer än de annars skulle ha fått. De upphandlande myndigheterna klagat på att de leverantörer som har ramavtal inte uppfyller sina åtaganden, till exempel genom att inte leverera vissa produkter när myndigheterna försöker göra avrop.

4.2.1 Frihet för säljaren av avstå från att leverera

I föregående avsnitt diskuterades vilka konsekvenser det kan få att köparsidan inte åtar sig att köpa en viss volym. Som nämnts förekommer det även att leverantörerna agerar som om inte heller de hade några volymförpliktelser. Ramavtal blir i så fall en ömsesidig option med ett i förväg fastställt pris. På en normal marknad skulle en sådan option vara tämligen meningslös. Om marknadspriset är högre än det avtalade priset så är säljaren inte intresserad av att utnyttja optionen; om marknadspriset är lägre än avtalspriset så är det köparen som inte vill genomföra en transaktion.¹⁸ Men när det gäller offentlig upphandling så är köparen – i varje fall i princip – förhindrad att köpa direkt från marknaden. Valet blir därför mellan att köpa enligt ramavtalet eller inte köpa alls och då kan det förstås vara intressant att genomföra en affär, även om priset är högre än "marknadspriset".

Låt oss utgå från en enkel situation med stigande marginalkostnader för leverantörerna. En lönsam budstrategi kan då vara att sätta ett lågt pris och sedan bara leverera relativt små volymer, det vill säga bara så länge marginalkostnaden är lägre än det avtalade priset, oaktat att detta leder till att den offentliga

¹⁸ Ömsesidiga optioner förekommer trots det mellan idrottare (spelare) och deras klubbar.

upphandlaren inte kan köpa hela den önskade volymen. Ramavtalet kan ses som en möjlighet som företaget bara utnyttjar om dess kostnader råkar vara relativt låga när det kommer ett avrop. Förutsättningen för att leverantören ska kunna använda ramavtalet på ett sådant sätt är förstås att köparen inte hävdar sin avtalsenliga rättighet att få leveranser, men som redogjorts för ovan tycks detta vara relativt vanligt.

En än värre situation kan uppstå när leverantören är en grossist som tillhandahåller ett mycket stort antal olika produkter. Som diskuterats ovan uppstår incitamenten att strategiskt snedvrída priserna, men utöver detta kan leverantören försöka hävda att de lågt prissatta produkterna är slut, alternativt göra det svårt att välja en sådan produkt – i förhoppningen att köparen ska välja en dyr produkt istället.

Ett relativt enkelt sätt att motverka en sådan "lockprisstrategi" är att skriva in i avtalet att leverantören är skyldig att erbjuda en likvärdig eller bättre ersättningsprodukt till samma pris, om den önskade (billiga) produkten inte kan levereras. Svårare är det att motverka en strategi som går ut på att erbjuda billiga produkter, som i och för sig uppfyller de obligatoriska kvalitetskraven, men som ändå är så dåliga att de slutliga köparna kommer att välja att avropa andra produkter istället. Om denna alternativa produkt inte ingår i den varukorg som utvärderas kan priset på den sättas högt utan att detta påverkar chanserna att vinna upphandlingen.

Den offentliga upphandlaren bör inte acceptera att leverantören bryter mot avtalet och avstår från att leverera. Sådana avtalsbrott får direkta konsekvenser i form av högre priser och praktiska problem, men de medför också indirekta och för köparen skadliga effekter, genom att anbudsgivarna får incitament manipulera sin prissättning. Detta kan i sin tur göra anbudskonkurrensen mindre effektiv. Däremot kan det förstås finnas skäl att skriva in i ramavtalen att leveransskyldigheten bara gäller upp till en viss volym; i så fall bör rimligen upphandlaren sluta avtal med flera (rangordnade) leverantörer.

Sammanfattningsvis är det svårt att se några positiva effekter av att leverantörer inte respekterar sina leveransförpliktelser – och av att köparsidan inte i högre utsträckning följer upp att avtalen respekteras. Däremot kan det självfallet vara motiverat att i avtalet skriva in vissa begränsningar i leveransförpliktelserna.

4.2.2 Köp vid sidan av avtalen

Enligt uppgift är det vanligt förekommande att tjänstemän på upphandlande myndigheter köper vid sidan av gällande avtal; enligt Karjalainen med flera (2009) kan så kallad *maverick procurement* utgöra 20-80 procent av värdet av alla inköp. Lonsdale och Watson (2005) uppskattar andelen till cirka 50 procent för inköp till den offentliga brittiska sjukvården.

En uppenbar risk är att köp vid sidan av avtal sker till mindre förmånliga villkor än de som gäller enligt ramavtalen. Å andra sidan är det förstås möjligt att tjänstemännen agerar lojalt mot sina huvudmän, om än illojalt i förhållande till reglerna eller, med andra ord, att de i huvudsak går utanför avtalen när detta sammantaget medger mer förmånliga villkor.

Man kan också tänka sig att även om ett illojalt köp isolerat sett är förmånligt, så kan det ha negativa konsekvenser på ramavtalet i stort (eller, snarare, på efterföljande ramavtal). Om de illojala köpen är omfattande så minskar ju värdet av att vara ramavtalsleverantör, vilket kan leda till att mindre generösa villkor erbjuds i framtiden. Även här är argumentets relevans en empirisk fråga. När det gäller samordnade statliga ramavtal är det inte uppenbart att villkoren blir märkbart sämre om omsättningen minskar något. Visserligen kan hög trohetsgrad leda till att skalfördelar utnyttjas bättre, men å andra sidan kan bristande trohet leda till en minskad koncentration och en bättre anpassning till specifika behov.¹⁹

En positiv systemeffekt av köp utanför avtalen, i varje fall om man tror att tjänstemännen i huvudsak är lojala med sina arbetsgivare, är att leverantörerna disciplineras. Leverantörer som fuskar med kvalitén eller som inte levererar enligt avtals andemening, om än enligt dess bokstav, kommer att erfara minskade volymer. Eftersom det är svårt att reglera alla leveransaspekter i avtal, liksom att övervaka att avtal följs, kan en sådan disciplinerande mekanism ha fördelar.

Oaktat det ovan sagda är det förstås inte tillåtet för myndigheter att inte respektera avtal. Istället bör man eftersträva att inom ramen för det tillåtna uppnå motsvarande effekt – exempelvis genom mer innovativa avtalskonstruktioner och genom bättre uppföljning av leverantörernas åtaganden. Det bör också påpekas att köp vid sidan av avtal kan vara en grogrund för korruption.

Slutligen bör det påpekas att det finns ett samband mellan avtalstrohet på de båda sidorna. Om leverantören exempelvis försöker höja sin ersättning genom att erbjuda dyra ersättningsprodukter istället för billiga produkter enligt avtalet, det vill säga inte respekterar sina leveransförpliktelser, så kan bristande avtalstrohet även från köparsidan ha en positiv effekt. Det finns därför anledning att förbättra avtalsuppföljningen samtidigt för båda parter, så att inte ökad avtalstrohet från köparens sida möjliggör minskad avtalstrohet från säljaren.

4.3 Sekventiell upphandling

En ramavtalsupphandling där förnyad konkurrensutsättning används inför avrop kan ses som en upphandling – eller auktion – i två steg. I det första steget väljs ett

¹⁹ En statlig myndighet har möjlighet att välja att inte använda de samordnade ramavtalen; se avsnitt 2.3.

begränsat antal leverantörer ut; i det andra steget konkurrerar de utvalda leverantörerna om att bli den som faktiskt får utföra leveranserna.²⁰

Auktioner i två steg har framför allt uppmärksammats i samband med budgivning på företag eller stora delar av företag. En ofta använd metod är att potentiella köpare i ett första steg får avge icke bindande indikativa bud. Utifrån dessa bud och utifrån andra urvalskriterier, såsom finansiell styrka, väljs en grupp köpare ut som i ett andra steg får lämna bindande bud. Motivet till att begränsa rätten att lämna bud till denna mindre grupp är att det för köparna är förenat med höga kostnader att utvärdera det företag eller de tillgångar som säljs. Om den slutliga budgivningen är öppen för alla blir avkastningen av att investera i informationsinhämtning alltför låg och budgivningen blir, ur säljarens synpunkt, alltför försiktig. Omvänt medför en alltför liten grupp utvalda budgivare förstås också att konkurrensen hämmas. Den optimala storleken på den exklusiva gruppen beror därför på en avvägning av de två effekterna.²¹

Det är dock inte uppenbart att leverantörernas sammanlagda kostnader för att avge bud blir påtagligt lägre när ramavtal används. Om det är detta som eftersträvas är det sannolikt bättre att använda något av de speciella upphandlingsförfarandena som bygger på ett tvåstegsurval.²² För övrigt är det inget som hindrar att dessa används i kombination med ramavtal.

Snarare är det på köparsidan som ramavtal kan ge lägre utvärderingskostnader. Vid ramavtalsupphandling med rangordning görs urvalet redan i det första steget och vinsten med samordning är i detta fall att anbud lämnas vid ett enda tillfälle och att det sker en enda utvärdering, istället för separata anbud och separat utvärdering för var och en av de anslutna myndigheterna. Ramavtalsupphandling med rangordning är alltså inte genuint sekventiell. Den avgörande frågan är istället om de lägre transaktionskostnaderna dominerar över den sämre anpassningen till den enskilda myndighetens behov.

Vid förnyad konkurrensutsättning görs urvalet sekventiellt i en mer egentlig bemärkelse. Man kan också säga att ramavtalsupphandling med förnyad konkurrensutsättning är en mellanform mellan helt separata upphandlingar, där leverantörerna utses helt oberoende, och ramavtalsupphandling med rangordning, där alla avrop i första hand ska ske från samma leverantör. Full frihet att välja leverantör är viktig när produkterna i hög grad är differentierade och är ekonomiskt försvarbar

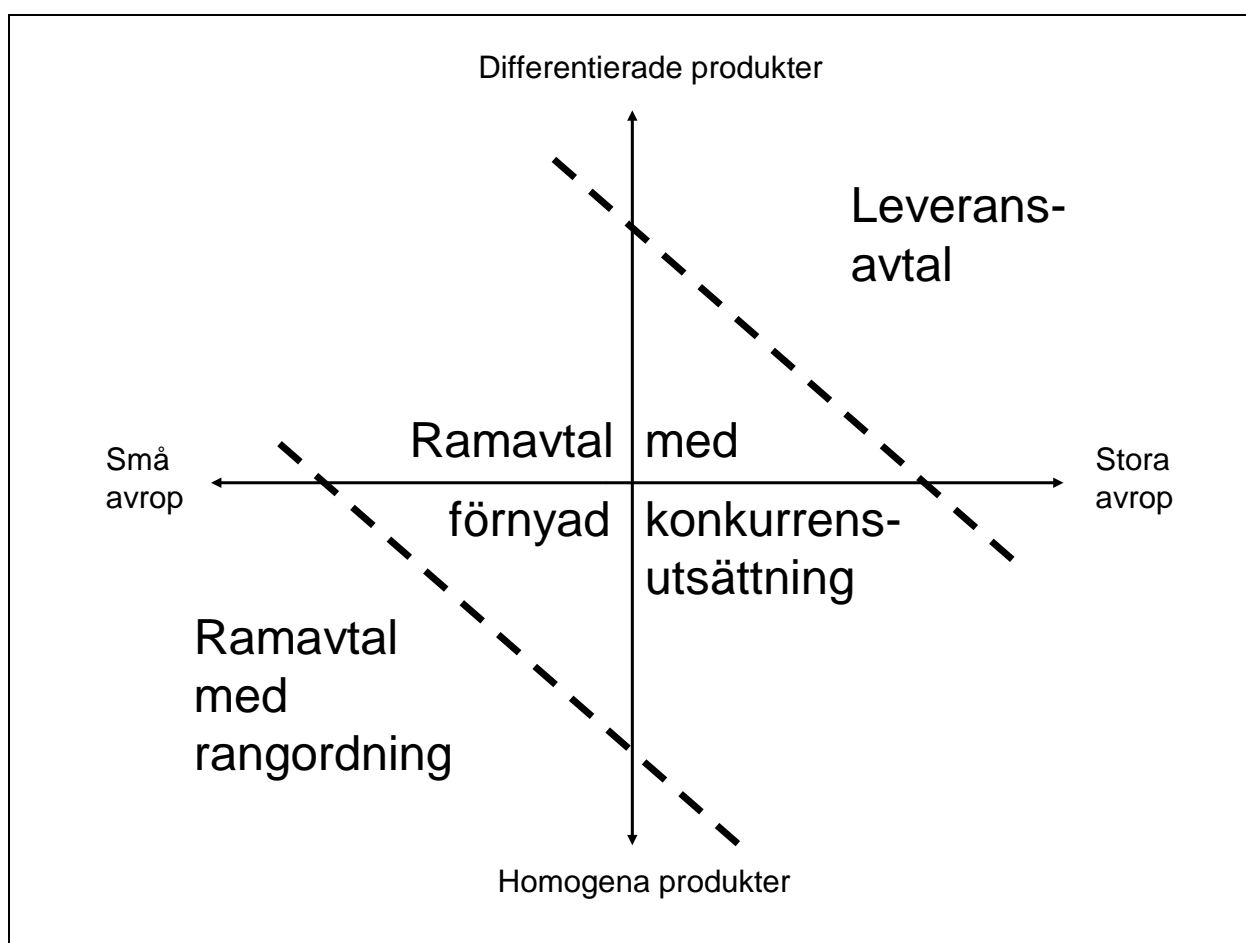
²⁰ Offentlig upphandling genom selektivt förfarande, förhandlat förfarande, konkurrenspräglad dialog samt, under tröskelvärdena, urvalsförfarande innebär också att antalet budgivare begränsas i ett första steg och att det slutliga urvalet sker i ett andra steg.

²¹ Se till exempel Agastya och Lu, 2008, Compte och Jehiel, 2007, Cremér et al, 2009, Kagel et al, 2008, Ye, 2007 och Lu och Ye, 2010; se Brisset och Morand, 2005 och Fan och Wolfstetter, 2008, för tillämpningar på upphandling. Ytterligare ett motiv för ett tvåstegsförfarande är att kombinera en av fördelarna med en engelsk auktion – att budgivarna avslöjar sina värderingar för varandra – med en av fördelarna med slutna auktioner, nämligen mindre risk för samordnad budgivning. Se till exempel Perry et al, 2000. Så vitt bekant förekommer emellertid inte denna kombination av engelsk och sluten auktion vid offentlig upphandling.

²² Se not 19.

när varje avrop (köp) är tillräckligt stort. Att vara låst till en rangordning av leverantörer är, å andra sidan, effektivt när varje avrop är litet, så att transaktionskostnaderna också vid en förnyad konkurrensutsättning skulle vara väl höga, och då produkterna samtidigt är homogena. Valet mellan de olika avtalsformerna illustreras i figur 4.

Figur 4. Valet mellan leveransavtal och ramavtal med rangordning eller förnyad konkurrensutsättning



Snabb teknisk utveckling kan också vara ett skäl att föredra förnyad konkurrensutsättning, eftersom priset då inte behöver låsas och eftersom det finns viss möjlighet att avropa produkter som inte hade lanserats när avtalet tecknades.

En intressant fråga är vilka urvalskriterier som bör betonas i det första steget och vilka som bör lämnas till det andra steget. Upphandlingsprocessen möjliggör en arbetsdelning mellan den ramavtalsslutande myndigheten och den avropande myndigheten. I den första omgången utpekades ett antal seriösa leverantörer, som förmår tillfredsställa rimliga krav. I den andra omgången konkurrerar denna grupp leverantörer om den enskilda leveransen. Med ett sådant perspektiv blir rimligen

kvalitetskonkurrens dominerande i det första steget och priskonkurrens mer betydelsefullt vid den förnyade konkurrensutsättningen.

Ett tvåstegsförfarande framstår som särskilt önskvärt om det är svårt att utvärdera kvalitet, samtidigt som det finns skäl att anta att olika myndigheter har ungefär samma önskemål vad gäller kvalitet. Om de myndigheter som använder ramavtalet har snarlika önskemål om leverantörens egenskaper så kan utvärderingen struktureras så att en grupp snarlika företag utses till ramavtalsparter. Detta har den positiva effekten att konkurrensen vid den förnyade konkurrensutsättningen kommer att intensifieras.

Om de anslutna myndigheterna har mer differentierade preferenser finns skäl att välja ut en mer heterogen grupp företag. En nackdel med detta är att konkurrensen vid den förnyade konkurrensutsättningen då kan förväntas bli svagare. Det kan också vara svårt att formulera utvärderingskriterier som skapar en sådan heterogenitet och som ändå är förenliga med upphandlingsreglerna. Ett alternativ är då att istället betona flexibilitet och produktbredd vid utvärderingen, vilket å andra sidan kan missgynna små leverantörer. Ett annat alternativ är att dela upp ramavtalsupphandlingen i flera delupphandlingar.

I den mån pris ingår som urvalskriterium för ramavtal bör priset i det första steget fungera som takpris i påföljande steg. I annat fall fyller prisbudet ingen funktion och det finns därför inget skäl att fästa någon vikt vid detta.

4.4 Samordnad ramavtalsupphandling

Att samordna flera myndigheter inom ett gemensamt ramavtal leder till ökad koncentration och ökad marknadsmakt på köparsidan, vilket kan ha såväl positiva som negativa konsekvenser. Det leder potentiellt också till att skalfördelar kan realiseras, både i upphandlingsprocessen och i produktionen, men det riskerar också att leda till sämre anpassning till enskilda myndigheters behov. Slutligen leder samordning till att genomförandet av upphandlingen flyttas längre från de slutliga användarna. Upphandlarna kan därmed bli mer specialiserade, vilket sannolikt är bra, men deras incitament kommer i mindre utsträckning att sammanfalla med de slutliga användarna, vilket är dåligt. Dessa aspekter diskuteras i tur och ordning.

4.4.1 Monopson och köparmakt

Ett möjligt motiv till samordnad upphandling är att öka upphandlarens marknadsmakt. En enskild myndighet skulle kanske vara pristagare på en viss marknad, men om alla statliga myndigheter agerar tillsammans så utgör de en så stor aktör att de kan påverka priserna. Precis som en monopolist vill höja priset så tenderar en monopsonist (ett köparmonopol) att vilja *sänka* priserna. I båda fallen blir effekten typiskt sett en minskad volym. Monopolistens högre pris leder till minskad efter-

frågan från köparna; monopsonisten kan pressa priset nedåt genom att begränsa sin egen efterfrågan.

Om ett intermediärt företag – till exempel ett detaljhandelsföretag – har marknads-makt både i förhållande till säljare och till köpare, så förstärker monopsonställ-ningen de negativa effekterna av monopolställningen. Volymen begränsas i det här fallet av två samverkande effekter. För det första höjer företaget priserna till kon-sumenterna, vilket minskar volymen. För det andra begränsar företaget sin efter-frågan gentemot leverantörerna, för att sätta press neråt på priserna. Ett företag som har marknads-makt gentemot både leverantörer och kunder kommer därför att sätta ett högre pris än ett företag som har marknads-makt bara i förhållande till sina kunder.²³ Utövandet av köp-makt är i detta fall skadligt såväl för köparna (kon-sumenterna) som för monopolistens leverantörer och för samhället i stort, men givetvis lönsamt för monopolisten själv.

Situationen är aningen annorlunda för ett företag som har marknads-makt gentemot sina leverantörer, men som är pristagare på den marknad där det är säljare. Kon-sumenterna kommer inte omedelbart att drabbas av höjda priser, men däremot minskar företagets produktion och leverantörerna förlorar intäkter. Produktions-bortfallet på den efterföljande marknaden kompenseras genom att andra företag ökar sin produktion. Samhällsekonomiskt uppstår en kostnad, genom att effektiva underleverantörer trängs undan från marknaden, men det uppstår ingen eller bara en mycket liten konsumentskada.²⁴ Om målet med den förda politiken bara är att gynna konsumenterna är det i detta fall inte uppenbart att köparmonopol bör motverkas. Däremot följer detta om hänsyn också tas till samhällsekonomisk effektivitet.

För en offentlig upphandlare är situationen ytterligare något annorlunda. Låt oss först utgå från standardfallet inom monopol- och monopson-teori, att köparsidan möter en utbudskurva som lutar uppåt och att marknads-makt därför utövas genom att volymen hålls tillbaka. Detta kan vara relevant när den offentliga sektorn står för en stor del av efterfrågan inom en bransch, exempelvis för anläggningsarbeten, försvarsmateriel eller produkter för sjukvården. Om den offentliga sektorn på-tagligt minskar sin efterfrågan kan man tänka sig att prisnivån sänks i hela branschen

Om den offentliga upphandlaren agerar i de slutliga konsumenterna intresse vinner de på det lägre priset. Konsumenternas (skattebetalarnas) vinst uppstår visserligen på bekostnad av producenterna, men här finns inget efterföljande led som indirekt kommer till skada. Samhällsekonomiskt uppstår det en förlust, eftersom producenterna förlorar mer än konsumenterna vinner, men om målet för

²³ Vid det pris som är optimalt för en monopolist utan köp-makt är företaget i stort sett indifferent mellan att öka priset en liten aning och att inte göra det. Om vi till monopolställningen lägger marknads-makt också gentemot säljarna, så kommer det plötsligt att vara mer lönsamt att höja priset ytterligare, eftersom företaget nu tar hänsyn till att den minskade volymen leder till att det pris som utgår till leverantörerna minskar något.

²⁴ I teorin stiger dock världsmarknadspriset en liten aning som följd av att utbudet minskar.

offentlig upphandling är nytta för skattebetalarna borde utövande av köparmakt i princip kunna accepteras. Om målet istället är samhällsekonomisk effektivitet är svaret inte lika självklart. Den ineffektivitet som uppstår talar visserligen mot utövande av köparmakt, men å andra sidan medför sänkta kostnader för samhället att skatterna kan minskas och därmed minskar andra ineffektiviteter.

Men det finns ytterligare ett par aspekter. Vid samordnad ramavtalsupphandling har, för det första, den upphandlande myndigheten inte kontroll över de efterfrågade volymerna (enligt diskussionen i avsnitt 4.1). Upphandlaren kan därför inte hålla tillbaka volymerna för att få ner priset; ett lågt pris tenderar tvärt om att resultera i *ökad* efterfrågan. Budgivarna inser rimligen detta och förhåller sig därför till den förväntade efterfrågan givet det offererade priset. I viss mån fungerar ett ramavtal därför som ett producentkooperativ: även om det kan styra priset så kan det inte styra volymen.²⁵

För det andra kan man tänka sig att den upphandlande myndigheten *inte* agerar gentemot en uppåt lutande utbudskurva. Så kan vara fallet därför att även ett samordnat ramavtal bara representerar en liten del av marknadens totala efterfråga eller därför att produktionen kännetecknas av skalfördelar. Samordnade ramavtal kan då resultera i att branschen påverkas i riktning mot större koncentration, vilket kan ha negativa konsekvenser såväl på kort som på lång sikt. Motsatsen, det vill säga positiva konsekvenser, är emellertid också möjliga.

Att köparmakt kan ha negativa konsekvenser trots att den ramavtalslutande myndigheten inte kan kontrollera volymen kan illustreras av två enkla exempel.

Exempel 1. Negativa konsekvenser av marknadsmakt vid stigande marginalkostnader

Antag att två producenter har stigande marginalkostnaden c så att $c = q$ där q är den egna produktionsvolymen. Antag att den samlade efterfrågan från alla statliga myndigheter ges av $150 - P$. Om de statliga företagen och de två företagen agerar som pristagare så är jämvikten en produktion av $50 + 50$ enheter och ett pris på 50. Producenternas överskott blir sammanlagt 5000 och konsumentöverskottet blir 10 000.

Antag nu istället att de statliga myndigheterna går samman i en gemensam ramavtalsupphandling. De två leverantörerna kan visserligen förutsäga hur stor efterfrågan kommer att bli, givet priset, men de fortsätter att agera som pristagare. I jämvikt kommer priset att vara detsamma, det vill säga 50, men bara ett företag får sälja. Den efterfrågade volymen är densamma och följaktligen är konsumentöverskottet oförändrat. Däremot kommer den vinnande producenten nu att göra nollvinst. Den genomsnittliga produktionskostnaden blir 50, istället för som tidigare bara 25. Detta är ändå en jämvikt, eftersom ett högre pris skulle göra det lönsamt för den andra producenten att bjuda under. Det förhållandet att ramavtalet

²⁵ Bergman, 1997

koncentrerar produktionen till ett enda företag tvingar fram en ineffektiv produktionsstruktur, vilken kan upprätthållas genom den marknadsdikt som samordningen skapar, utan att priset sjunker.

Exempel 2. Negativa konsekvenser av marknadsdikt vid konstanta marginalkostnader

Antag nu istället att flera producenter har konstanta marginalkostnader som kan delas upp i två komponenter. Dels en marginalkostnad som är rörlig på kort sikt, c_1 , dels en marginell (kapacitets)kostnad c_2 som är fast på kort sikt men rörlig på lång sikt. Före samordningen har många köpare och många säljare konkurrerat, med följd att priset stabiliserats ungefär vid c_1+c_2 . En samordning av köparsidan kan emellertid leda till att en enda av de många producenterna nu erhåller ett avtal som täcker hela efterfrågan. Den vinnande producenten tvingas expandera sin kapacitet och är fortfarande beredd att sälja för c_1+c_2 . Emellertid uppstår en kapitalförlust för övriga producenter, som investerat i kapacitet som nu inte möter någon efterfrågan, liksom en motsvarande samhällsekonomisk kostnad.

Exemplen är inte generella, det går lika bra att konstruera situationer där samordning leder till oförändrade produktionskostnader men lägre pris. Då ökar istället effektiviteten genom samordning. Slutsatsen är rimligen att det beror på de specifika marknadsförhållandena om det är bra eller dåligt med ökad köparmakt. Om staten är den dominerande köparen på en koncentrerad marknad som riskerar att bli än mer koncentrerad bör samordning användas med försiktighet. På en marknad där staten är en liten aktör gör samordningen knappast någon skada – och om säljarsidan är koncentrerad kan en ökad köparmakt faktiskt bidra till ökad effektivitet. Till skillnad från en traditionell monopsonroll finns inte särskilt stor anledning att bekymra sig över att köparmakt skulle kunna leda till ineffektivitet genom att aggregerad efterfrågan eller aggregerat utbud trängs undan. Däremot finns en viss risk för att samordningen på ett ineffektivt sätt koncentrerar produktionen till en enda leverantör, med den konsekvensen att den totala produktionskostnaden stiger.

4.4.2 Skalfördelar och anpassningskostnader

Samordnade avtal – ramavtal eller inte – är ändamålsenliga när flera myndigheter har liknande behov, samtidigt som kostnaden för att genomföra en upphandling är betydande i jämförelse med värdet av den enskilda upphandlingen. Vinsten av samordningen, i form av lägre transaktionskostnader och kanske en högre volymrabatt, måste då vara lägre än kostnaden, i form av sämre anpassning till de egna specifika kraven. När produkt- och leveransvillkoren måste anpassas till en genomsnittlig eller representativ köpare kan konsekvensen bli att vissa köpare får produkter eller leveranser som inte är så väl anpassade till det egna behovet.

Samordnade *ramavtal* kombinerar de för- och nackdelar som gäller för ramavtal och samordnade avtal. Möjligen kan man tillägga att samordnade ramavtal erbjuder en viss riskminskning för leverantören i enlighet med de stora talens lag. En enskild myndighet kan ju drabbas av ekonomiska svårigheter eller välja att göra strategiska

omprioriteringar, men sannolikheten för att samtliga myndigheter som samordnat sig inom ett ramavtal skulle råka ut för samma sak är rimligen mycket mindre.

När behoven varierar påtagligt mellan myndigheterna bör ett samordnat ramavtal tillåta flexibilitet. En uppenbar metod är att använda förnyad konkurrensutsättning istället för rangordning, enligt diskussionen i avsnitt 4.3.

4.4.3 Specialisering och agentproblem

Samordnad och centraliserad upphandling tillåter en ökad grad av specialisering hos upphandlarna. Samtidigt flyttas upphandlingsfunktionen längre från den verksamhet inom vilken de upphandlade produkterna ska användas, vilket sannolikt leder till en minskad förståelse för den enskilda myndighetens specifika behov. Låt oss ta persondatorer som exempel.

Om olika myndigheter använder datorer på ungefär samma sätt är det sannolikt en fördel att samordna upphandlingen. Upphandlaren kan i högre grad specialisera sig på upphandling av just datorer och angränsande produkter. Å andra sidan kan man tänka sig att behoven skiljer sig påtagligt mellan myndigheterna.

Vid många myndigheter används persondatorer av tjänstemän som i första hand behöver dem för ordbehandling, internetläsning och e-post. Vid några myndigheter är kanske det viktigaste användningsområdet att hantera en viss typ av standardiserade men myndighetsspecifika ärenden som rör enskilda individer. Vid universitet och vissa andra myndigheter, slutligen, används datorer dels för vanliga kontorsgöromål, men dels också för avancerade beräkningar. Möjligen kan en samordning som omfattar hela den statliga sektorn medföra att den som administrerar upphandlingen inte har tillräcklig kännedom om de olika myndigheternas specifika behov.

En sannolikt väl så allvarlig konsekvens av att centralisera upphandlingen är att upphandlarens incitament kan avvika mer från den avropande myndighetens intresse. För myndigheten är det viktigt att få en kvalitet och ett pris som på bästa möjliga sätt motsvarar de egna behoven. För en upphandlingstjänsteman och för en specialiserad upphandlingsmyndighet kan det istället vara viktigt att inte råka ut för överprövningar (och i synnerhet inte att förlora överprövningar), att inte ådra sig kritik på annat sätt och att allmänt sett genomföra upphandlingar på ett sådant sätt som uppskattas och belönas av överordnade.

Ett sätt att undvika kritik är att ta det säkra före det osäkra och genomföra upphandlingar på samma sätt som man gjort tidigare. Mer allmänt kommer den kultur och de explicita och implicita belöningsmekanismer som utvecklas vid den centrala upphandlingsenheten att få större genomslag på upphandlarnas beteenden än de behov som finns hos de slutliga användarna. Kanske utvecklas en kultur som gör det viktigt att genomföra många upphandlingar, kanske blir det viktigt att det ser ut som om de uppnådda rabattsatserna är höga eller kanske kommer någon annan aspekt i förgrunden. Det enda man kan vara någorlunda säker på är att en upp-

handlare som är anställd vid den myndighet som kommer att använda produkten i fråga har incitament som i högre grad sammanfaller med myndigheten, än vad som gäller för en upphandlare som är anställd vid en central upphandlingsavdelning.

Ett enkelt exempel kan illustrera poängen. Många forskare har ett eget budgetansvar som omfattar de egna reskostnaderna. Därmed har de starka incitament att hålla nere sina kostnader för flygresor, hotell med mera. En central upphandlingsenhet som ska upphandla resor är i många fall begränsad till att upphandla resebyråtjänster. En uppenbar risk är att de lägger alltför stor vikt vid låga avgifter för resebyråns tjänster, med påföljd att resebyrån förmedlar dyra flygbiljetter och dyra hotell, eftersom det är enklare att utvärdera resebyråns avgifter än att strukturera en upphandling och ett avtal som ger resebyrån incitament att förmedla billiga biljetter.²⁶

I en empirisk studie av offentlig upphandling i Italien finner Bandiera m.fl. (2009) att centraliserade myndigheter (exempelvis departement) betalar priser som ligger långt över de som betalas av myndigheter med hög grad av autonomi, såsom universitet och sjukhus; i medeltal 40 procent mer för likadana produkter. (De finner också att den centrala upphandlingsmyndigheten, Concip, i genomsnitt får 28 procent lägre priser än andra myndigheter. Resultatet bygger dock på en jämförelse av breda produktkategorier, exempelvis "persondatorer", tillsammans med ett antagande om att det inte finns några systematiska kvalitetskillnader.)

Traditionen att ramavtalsmyndigheterna ersätts med en procentsats av värdet av de avrop som görs kan bidra till de felaktiga incitamenten. Rent krasst gynnas ju faktiskt upphandlaren av *höga* avtalspriser – i varje fall så länge priserna inte är så höga att avropen uteblir. Nu ska man inte överdriva den direkta incitamenteffekten av en sådan avtalskonstruktion – eftersom den procentsats med vilken ersättning utgår är låg krävs det stora prisökningar för att merintäkten ska bli påtaglig. Men möjligen kan modellen bidra till att upprätthålla en intern incitamentsstruktur som avviker från den slutliga köparens.

Möjligen skulle det vara bättre att gå över till att ersätta den centrala upphandlingsfunktionen per timme. Det de erbjuder är ju egentligen specialiserade tjänster, ungefär som konsulter. Om priset blir för högt i förhållande till det värde som skapas skulle ingen vara intresserad av att köpa tjänsterna; detta kan förväntas leda till en kultur som i större utsträckning betonar värdeskapande för "kunden". Å andra sidan blir den procentuella ersättningen större ju mer använt ramavtalet blir, vilket kan stimulera till att utveckla bra ramavtal.

När det gäller statliga samordnade ramavtal finns ett problem med en timprismodell. De statliga ramavtalen omfattar hundratals myndigheter, vilket skapar ett

²⁶ Det finns ett par uppenbara invändningar mot exemplet. När den enskilde forskaren köper en biljett är det en direktupphandling, vilket är otillåtet om samma myndighet sammantaget köper flygresor för mer än 287 000 kronor. Vidare så upphandlar staten inte bara resebyråtjänster utan också flygresor och hotelltjänster, ofta till relativt bra villkor. Se vidare redovisningen av de empiriska resultaten.

fripassagerarproblem. Vilken eller vilka myndigheter ska betala för den gemensamma upphandlingen? Varje enskild myndighet har ju incitament att låta kostnaden falla på de övriga; de statliga samordnade ramavtalen kan ses som en kollektiv nytthet för alla statliga myndigheter. En betalning i förhållande till avrop är en beprövad modell för att fördela kostnaderna mellan användarna som sannolikt leder till små snedvridningar på köparsidan. Huruvida den procentuella avgiften tas ut av säljarna eller köparna torde vara utan större betydelse.

4.5 För- och nackdelar med ramavtal och samordning

Den teoretiska analysen i det här kapitlet har pekat på ett antal för- och nackdelar med ramavtal och med samordning.

Ramavtal erbjuder en möjlighet att spara transaktionskostnader (eller alternativt lagerhållningskostnader) när behovet uppstår över tiden på ett mer eller mindre oförutsägbart sätt. Osäkerheten om hur stor volymen faktiskt blir medför, å andra sidan, att viss risk lastas över på leverantörerna, vilket kan vara kostnadsdrivande. Vidare kan avtalskonstruktionen medföra att användningen av den eller de produkter som omfattas av avtalet inte anpassas till den verkliga (marginal)kostnaden. Å andra sidan riskerar avtal med fasta volymer att medföra andra typer av ineffektiviteter – inte minst att produktionen inte anpassas till behoven.

Samordning av ramavtal kan skapa marknadsmakt på köparsidan, vilket kan ha både positiva och negativa konsekvenser, beroende på marknadens egenskaper. Om staten är den dominerande köparen är riskerna större för negativa effekter; om leverantörssidan är koncentrerad och om staten är en relativt liten kund är sannolikheten för positiva effekter större.

Samordning gör det möjligt för upphandlare att specialisera sig, vilket i sig sannolikt är effektivt. Å andra sidan kommer upphandlarna längre från de slutliga användarna, vilket kan förstärka de agentproblem som finns i alla stora organisationer, inte minst inom den offentliga sektorn. Risken är större att upphandlaren suboptimerar, av bekvämlighet eller för att tillfredsställa de närmaste cheferna snarare än de som ska använda produkterna.

Slutligen kan den sekventiella upphandlingsprocessen vid ramavtal i kombination med förnyad konkurrensutsättning på ett effektivt sätt kombinera fördelarna av samordning och fördelarna av skräddarsydd upphandling. I det första steget kan generella kvalitetskrav ställas, i syfte att garantera en viss minsta kvalitetsnivå. I det andra steget kan kraven anpassas till den enskilda myndighetens behov. Tvåstegsförfarandet kan bidra till totalt sett lägre kostnader och har dessutom den praktiska fördelen att inköp kan genomföras snabbare än vad upphandlingsreglerna annars medger.

5 Metod

5.1 Vilket är jämförelsealternativet?

Huruvida samordnad ramavtalsupphandling är bra eller dåligt är i grunden en empirisk fråga. Det bör emellertid betonas att jämförelsealternativet inte är helt uppenbart. I de flesta fall torde alternativet till en samordnad ramavtalsupphandling i praktiken vara separata ramavtalsupphandlingar, eftersom produktens egenskaper är sådana att det framtida behovet inte går att förutsäga exakt. Detta gäller exempelvis för löpande inköp av förbrukningsmateriel. I andra fall kan man tänka sig en eller flera samordnade vanliga upphandlingar (leveransavtal) eller, kanske vanligare, separata vanliga upphandlingar (leveransavtal). De möjliga fallen framgår av tabell 2.

Tabell 2. Jämförelsealternativ för samordnade statliga ramavtal

	Ramavtal	Fast avtal
Samordnad	Samordnade ramavtal	Samordnade leveransavtal
Icke samordnad	(Separata) ramavtal	(Separata) leveransavtal

Teoretiskt finns det åtminstone tre jämförelser som är intressanta att göra. Ett samordnat ramavtal kan jämföras med ett lika stort enskilt ramavtal. I en sådan jämförelse är det samordningen i sig som skulle kunna belysas; exempelvis betydelsen av att olika myndigheter kan ha olika önskemål. Ett ramavtal kan också jämföras med ett lika stort leveransavtal. Nu skulle ljuset falla på det som är specifikt för ramavtal: att volymen inte är given och att upphandlingsprocessen i vissa fall kan vara sekventiell. Slutligen skulle ett upphandlingsavtal kunna jämföras med ett värdemässigt mycket större avtal. Det större avtalet skulle exempelvis kunna resultera i lägre priser. Sammanfattningsvis aktualiserar en studie av samordnade ramavtal i varje fall tre sammanflätade frågor: betydelsen av *samordning*, betydelsen av att avtalet är ett *ramavtal* och betydelsen av avtalets värdemässiga *storlek*.

Ett problem är att ingen av effekterna kan förväntas vara densamma för alla produkter. För vissa produkter finns det påtagliga skalfördelar, medan andra produkter säljs på marknader där små företag är effektivare än stora. För vissa produkter är ramavtal både ändamålsenliga och nödvändiga; på andra marknader är det fullständigt meningslöst att välja ett ramavtal istället för ett leveransavtal. När olika myndigheter har identiska eller snarlika behov är det oproblemiskt att samordna

avtal, men vid andra tillfällen skulle det vara omöjligt för dem att enas om vilka egenskaper den upphandlade produkten bör ha. I praktiken kan man därför förvänta sig att observera ramavtal när ramavtal är effektiva och samordnade avtal när sådana är att föredra, till exempel för att det finns skalfördelar i produktionen.

Om både ramavtal och leveransavtal observeras kan det bero på att de två avtalsformerna är relativt likvärdiga för den aktuella produkten. Men det kan också bero på att institutionella förhållanden påverkar olika aktörer olika. Det generella kravet på statliga aktörer att använda samordnade ramavtal, i kombination med att ramavtalen administreras av myndigheter som i viss mån har ett egenintresse av att ramavtal används, kan skapa en tendens till att samordnade ramavtal "överanvänds" inom den statliga sektorn. För kommuner finns inte motsvarande krav på samordning och man kan därför tänka sig att samordnade ramavtal används mer sällan.

I det ideala fallet går det att observera att samma produkt upphandlas enligt alla de fyra modellerna i tabell 2 och dessutom i avtal av olika storlek och med priser som går enkelt att jämföra. I praktiken kommer detta sällan eller aldrig att vara fallet, vilket kommer att framgå.

5.2 Urval och datainsamling

Då LOU ändrades i början av år 2008 valde vi att jämföra statliga ramavtal med upphandlingar på kommun- och landstingsnivå, eller av enskilda statliga myndigheter, under tidsperioden 2007-2008. Syftet var att göra det möjligt att jämföra två olika regelverk och därmed delvis olika metoder för att genomföra ramavtalsupphandlingar.

För att undersöka vilka statliga ramavtal som upphandlades under de två åren utgick vi från Statlig Inköpsordnings hemsida, www.avropa.se, där det totalt fanns 94 avtal. Av dessa var 55 upphandlade under den aktuella perioden och de var resultatet av 44 olika upphandlingar. Exempelvis avsåg avtalsområde 44 översättningstjänster. I det här fallet omfattade upphandlingen bara ett avtalsområde, men inom området tecknades tre typer avtal: för engelska, för frekventa språk och för övriga språk. Mot varje typ av avtal svarade en delupphandling och för varje typ av avtal ingicks avtal med tre rangordnade leverantörer. För vissa av de statligt samordnade avtalen förekom också geografiskt avgränsade delupphandlingar.

Av de 44 upphandlingarna genomfördes eller påbörjades 28 under år 2007 och 16 under år 2008. Några av de upphandlingar som slutfördes under år 2008 påbörjades redan föregående år, vilket gör att de lyder under gamla LOU 1992. Detta ger oss ännu något färre undersökningsobjekt med den nyare lagen, LOU 2007.

Med hjälp av OPIC:s databas för upphandlingar bedömdes vilka statliga ramavtal som skulle kunna matchas mot andra jämförbara upphandlingar. Matchningen gjordes per avtalsområde – och i vissa fall per delupphandling inom ett avtalsområde – snarare än per upphandling. De utvalda ramavtalsområdena redovisas nedan i Tabell 3. För upphandlingar som genomfördes under undersökningsperioden, men som vi valde att inte inkludera i undersökningen, se bilaga 1.

Tabell 3. Utvalda ramavtal

<u>Tabell 1, Utvalda ramavtal</u>						
Årtal	LOU	Avtalsområde	Ramavtal	Område	Upphandlande myndighet	
2007	1992	3	Drivmedel för stationstankning	Fordon och Drivmedel	Lantmäteriet	
2007	1992	4	Däck	Fordon och Drivmedel	Försvarmakten	
2007	1992	6	Flygresor, inrikes	Resor och boende	Försvarmakten	
2007	1992	7	Fordonsförhyrning	Resor och boende	Försvarmakten	
2007	1992	8	Företagshälsovård	Administrativa tjänster	VHS	
2007	1992	9	Glasögon	Kontorsvaror	Försvarmakten	
2007	1992	10	Hotelltjänster, inrikes	Resor och boende	Försvarmakten	
2007	2007	11	Hygien och städprodukter	Kontorsvaror	VHS	
2007	1992	15	Kontorsarbetsstolar	Kontorsvaror	Försvarets Materielverk	
2007	1992	16	Kontorsmateriel, allmänt (avtalslöst)	Kontorsvaror	VHS	
2007	1992	17	Kontorsmöbler Planmöbler	Kontorsvaror	Försvarets Materielverk	
2007	1992	19	Möbler för offentliga utrymmen	Kontorsvaror	Försvarets Materielverk	
2007	1992	20	PC-Bildskärmar 2008	IT och telekom	VERVA	
2007	1992	21	PC-Bärbara 2008	IT och telekom	VERVA	
2007	1992	22	PC-Stationära 2008	IT och telekom	VERVA	
2007	1992	25	Tjänstefordon och förmånsbilar	Fordon och Drivmedel	Rikspolisstyrelsen	
2007	1992	26	Tryckeritjänster	Kontorsvaror	VHS	
2007	1992	27	Tryckeritjänster, tidningsoffset	Kontorsvaror	VHS	
2008	2007	33	Fasta och mobila operatörstjänster	IT och telekom	VERVA	
2008	2007	34	Flyttjänster	Administrativa tjänster	Skatteverket	
2008	2007	35	Kommunikation som tjänst 2008	IT och telekom	VERVA	
2008	2007	36	Kommunikationsutrustning 2008	IT och telekom	Kammarkollegiet	
2008	2007	39	Litteratur	Kontorsvaror	Rikspolisstyrelsen	
2008	2007	40	Ljuskällor	VVS och el	Fortifikationsverket	
2008	2007	41	Telefoner, kommunikationsutrustning och tillbehör	IT och telekom	Kammarkollegiet	
2008	2007	43	Tolkförmedlingstjänster	Administrativa tjänster	Rikspolisstyrelsen	
2008	2007	44	Översättningstjänster	Administrativa tjänster	Rikspolisstyrelsen	

Då vi helst ville ha minst tre jämförelseobjekt för varje statligt ramavtal(sområde) och då vi önskade jämföra upphandlingar med produkter som inte var alltför heterogena begränsades urvalet ytterligare. För många av ramavtalsupphandlingarna använde vi oss av CPV koderna för att söka jämförelseobjekt. Detta eftersom rubriker som "kommunikation som tjänst" är otydliga och eftersom många upphandlingar istället lika gärna kan använda andra benämningar, såsom "kommunikationstjänster" eller liknande. Totalt resulterade detta i att 27 avtalsområden från 24 upphandlingar valdes ut.

Eftersom det för några av de statliga ramavtalen var möjligt att hitta ett ganska stort antal jämförelseobjekt var vi också tvungna att sätta en övre gräns. Vi eftersträvade 3-5 jämförelseobjekt och använde en blandning av slumpmässigt och subjektivt urval. Om det fanns över 30 möjliga jämförelseobjekt slumpade vi fram tio av dessa till ett bruttourval. Bland de tio valdes med en subjektiv metod sedan de 3-5 mest jämförbara undersökningsobjekten ut, vilka vi sedan jämförde med de statliga ramavtalen. Om det fanns färre än 30 jämförelseobjekt skedde det subjektiva urvalet bland samtliga dessa.

Det subjektiva urvalet skedde i första hand så att samma lagstiftning tillämpats i den statliga ramavtalsupphandlingen och i jämförelseupphandlingarna. Det vill säga upphandlingar enligt den äldre LOU matchades med upphandlingar enligt samma regelverk. I andra hand ströks upphandlingar som inte var genomförda av kommuner, till exempel de som gjordes av kommunala bolag. Avsikten med detta var att öka enhetligheten. Ett tredje kriterium var att prisvikterna skulle vara liknande och ett fjärde att även avtalstiderna skulle vara liknande. Samtidigt valdes objekten så att det även fanns en viss spridning i prisvikt och avtalslängd, för att göra det möjligt att jämföra upphandlingar som både var lika och olika de inom den statligt samordnade upphandlingen.

Upphandlingarna undersöktes även utifrån avtalstyp, det vill säga om de resulterade i ramavtal eller leveransavtal. Företrädesvis har vi försökt få både leveransavtal och ramavtal som jämförelseobjekt, men det har överlag varit svårt att hitta matchande leveransavtal. Valet att använda ramavtal följer i stor utsträckning av produktens egenskaper och användningsområde och dessa förhållanden gäller i allmänhet lika för jämförelseupphandlingarna och ramavtalsupphandlingarna.

De statliga ramavtalsupphandlingarna omfattade kunde omfatta fler eller färre produkter än jämförelseupphandlingarna, men de omfattar vanligtvis ett större geografiskt område, till exempel hela landet eller ett län. Jämförelseobjekten är ofta upphandlingar för en kommun.

Anbudspriset påverkas inte bara av upphandlingens storlek utan också, bland annat, av vilken utvärderingsmodell som används. Den utvärderingsmetod som gör det enklast att jämföra priserna i olika upphandlingar är ren priskonkurrens – det vill säga när ingen kvalitetsaspekt utvärderas. I de fall som den statligt samordnade upphandlingen hade en prisvikt på 100 procent har vi försökt hitta relevanta jämförelseobjekt, både med hundraprocentig prisvikt och med en lägre prisvikt.

För vilka bedömningar som gjordes i olika specialfall, se bilaga 2. För en lista över utvalda jämförelseobjekt, se bilaga 3.

De statliga ramavtalen och viss tillhörande dokumentation finns tillgängliga på www.avropa.se. Vidare har exempelvis Kammarkollegiets ganska utförlig dokumentation på sin hemsida. För andra upphandlingar har vi varit tvungna att be

den upphandlande myndigheten om information, såsom anbudsutvärdering och inkomna anbud. Informationen har i flertalet fall levererats i elektroniskt format.

Totalt ingick 119 upphandlingar fördelat på 27 avtalsområden i studien hämtade från 24 statligt samordnade upphandlingar och 95 jämförelseupphandlingar. (I det följande kommer vi att använda begreppen statliga ramavtalsupphandlingar och SIS-upphandlingar, för Statlig inköpssamordning som synonymer med upphandling inom statligt avtalsområde.) För varje avtalsområde valdes således i genomsnitt ungefär 3,5 jämförelseupphandlingar ut, men antalet jämförelseupphandlingar varierar ifrån en till sju.

5.3 Datakodning och analysmetod

För de utvalda upphandlingarna begärde vi tillgång till följande dokument: anbudsförfrågan, anbudsutvärdering och tilldelningsbeslut samt, i en andra omgång, avtalen, avropsstatistik och information om eventuell förnyad konkurrensutsättning. I flertalet fall fick vi tillgång till materialet i elektronisk form. De första tre typerna av dokument fick vi från samtliga myndigheter, så när som på anbudsutvärderingen avseende upphandling av flygtrafik mellan Mora och Arlanda.²⁷ I de allra flesta fall fick vi också tillgång till avtalen. Däremot fick vi i flertalet fall inte någon avropsstatistik och i inget fall fick vi information om förnyad konkurrensutsättning.

Ur dokumenten hämtades ett antal fakta, vilka kodades som värden på ett antal variabler. Variablerna är standardiserade och lika för samtliga upphandlingar, men förutsätter i vissa fall en kvalitativ tolkning. Variablerna har dock med nödvändighet den begränsningen att de bara kan belysa ett fåtal av de många särdrag som kännetecknar en viss upphandling. Som komplement gör vi därför vissa kvalitativa jämförelser. Variablerna som har används beskrivs i det följande.

Typ av upphandling

Upphandlingarna kan delas in i två kategorier: ramavtal och leveransavtal. Om upphandlingen resulterade i ett ramavtal så är upphandlingen kodad som ramavtal, och omvänt.

²⁷ Däremot vägrade de statliga bolagen, exempelvis Apoteket, Bilprovningen och SVT, att ge oss tillgång till dokumenten, liksom Stockholms Stadsteater.

Avtalstid

Avtalstiden för ramavtalen som ingår i urvalet består av den initiala avtalstiden och, i många fall, en option att förlänga kontraktstiden. Den initiala kontraktstiden är garanterad under förutsättning att avtalet inte bryts. Den andra delen, optionen, är den ytterligare avtalstid som gäller vid en förlängning av kontraktet. Denna del är inte garanterad utan kräver att köparen förlänger avtalet; i vissa fall krävs även leverantörens samtycke. Beslut om förlängning fattas efter att den initiala kontraktstiden har löpt en viss tid.

Även leveransavtal av tjänster har en avtalstid och ibland också förlängningsoptioner. Leveransavtal som avser varor, däremot, har normalt ett leveransdatum och inte någon avtalstid. Ibland kan det dock förekomma att leveranserna sker vid flera tidpunkter och undantagsvis kan köparen ha en option på att köpa mer än den fast avtalade volymen.

Vara eller tjänst

Denna variabel fångar huruvida en specifik upphandling efterfrågar en vara eller tjänst. I de flesta fall har den upphandlande myndigheten angett om upphandlingen avser varor eller tjänster. I övriga fall har vi gjort en bedömning; i de fall där det har förekommit både varor och tjänster – till exempel en vara där även underhåll är inkluderat – så har vi försökt bedöma vad som är huvudföremål för upphandlingen.

Utvärderingsmetod

Utvärderingsmetod är den metod som upphandlande enhet använder sig för att utvärdera de inkomna anbuden. De olika utvärderingsmodellerna har delats in i fem kategorier: lägsta pris, högsta kvalitet till ett givet pris, "kvalitet till pris", "pris till kvalitet" och "kvalitativ". Med "kvalitet till pris" menas att anbudens kvalitet prissätts i kronor (via till exempel avdrag på anbudspriset för god kvalitet) där prissättningen av kvalitet är på förhand definierad. Med "pris till kvalitet" avses de utvärderingsmodeller som poängsätter anbudspriserna efter en given skala. En "kvalitativ" utvärderingsmodell har ett antal uppställda utvärderingskriterier där viktningen av dessa på förhand inte är definierad.

Antal anbudsgivare

Antalet anbudsgivare är det antal företag som har valt att lämna anbud till en specifik upphandling. I den händelse ett företag har lämnat in fler än ett anbud har detta kodats in separat – detta har alltså inte påverkat antalet

budgivare. När upphandlingen delats in flera delupphandlingar så har även antalet anbudsgivare per delupphandling kodats.²⁸

Komplexitet

Vi har använt två mått på komplexitet: andel förkastade anbud respektive antalet sidor i kravspecifikationen. Med antalet sidor i kravspecifikationen menas de delar av förfrågningsunderlaget som specificerar krav på produkter och/eller tjänster, leveransvillkor, geografisk täckning, med mera. Variabeln "andel förkastade anbud" är den andel av de inkomna anbuden till en upphandling som inte blev utvärderade, på grund av att anbuden inte uppfyllde samtliga ställda skalkrav.²⁹

Uppskattat beställningsvärde/volym

Uppskattat beställningsvärde/volymer är det värde eller det antal enheter som den upphandlande enheten beräknar kan komma att avropas under den initiala kontraktstiden. (Vi har alltså valt att inte räkna värdet av en eventuell förlängning om option på sådan finns.) Vid leveranskontrakt av varor är detta likställt med den efterfrågade volymen, eller det uppskattade värdet av denna.

Priser

De priser som anbudsgivarna erbjuder har, i möjligaste mån, blivit standardiserade inom varje upphandlingsområde. Se vidare avsnitt 6.8.

6 Resultat

I det här avsnittet redovisas skillnaderna mellan de statliga samordnade ramavtalsupphandlingarna och jämförelseupphandlingarna under ett antal olika ämnesrubrikerna, i huvudsak motsvarande de variabler som beskrivits ovan.

²⁸ Vid selektivt förfarande respektive urvalsförfarande får företag i en första omgång anmäla intresse av att lämna anbud, varefter upphandlaren väljer ut ett antal företag som faktiskt får lämna anbud. För upphandlingar som är genomförda enligt något av dessa två förfaranden har de företag som inte blev utvalda att lämna anbud räknats som budgivare för samtliga delupphandlingar, för så vitt sådana finns och om det inte finns någon redovisning av vilka företag som ansökte om att få lämna anbud på vilka delupphandlingar.

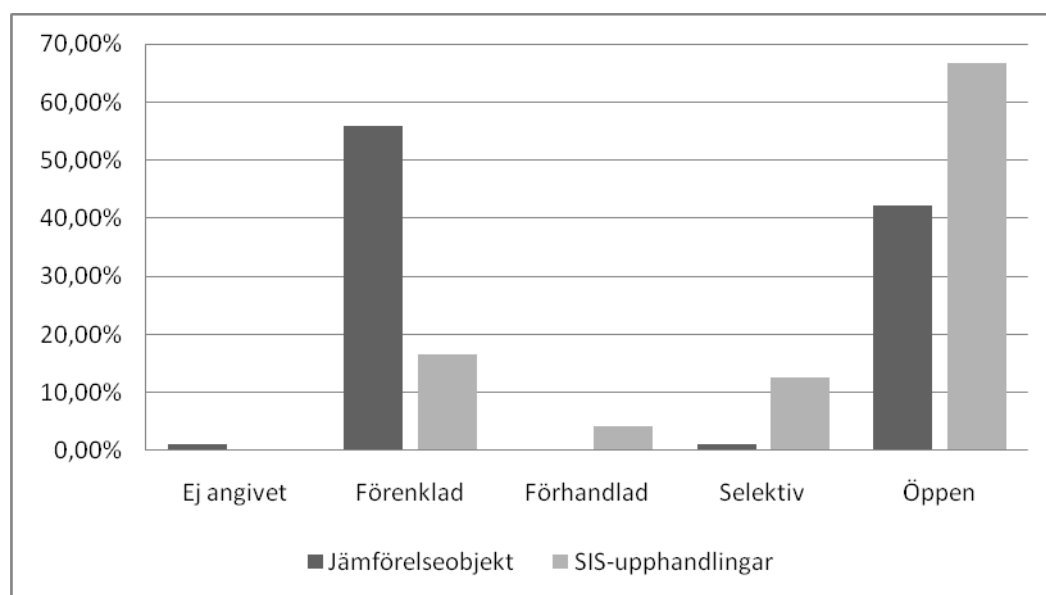
²⁹ För de upphandlingar som är genomförda enligt ett selektivt förfarande eller enligt ett urvalsförfarande har endast andelen av de förkastade anbuden ifrån de utvalda företagen beräknats. De företag som inte blev utvalda i den första förfrågningsomgången har alltså exkluderats.

6.1 Förfarande

Upphandlingarna genomfördes i de flesta fall efter antingen ett öppet eller ett förenklat förfarande: 56 öppna upphandlingar och 57 förenklade upphandlingar. I två fall framgår det inte av upphandlingarnas dokumentation vilket förfarande som använts. Fyra av upphandlingarna genomfördes efter ett selektivt förfarande: de upphandlingar som avsåg IT-relaterade produkter och tjänster. En upphandling genomfördes efter ett förhandlat förfarande.

Fördelningen för de olika upphandlingstyperna för de statligt samordnade avtalen respektive jämförelseupphandlingarna illustreras i figuren nedan. Som framgår var öppen och selektiv upphandling vanligare i de statliga ramavtalsupphandlingarna än i jämförelseobjekten, medan det omvända gäller för förenklade upphandlingar. Förklaringen är att de statliga upphandlingarna avser högre värden; endast ett av avtalen understeg tröskelvärdet. I jämförelsegruppen översteg cirka hälften av alla upphandlingar tröskelvärdet.

Figur 5. Förfarandetyper vid offentlig upphandling



Anmärkning: Med SIS-upphandling avses i detta och följande diagram upphandlingar inom den statliga inköpssamordningen.

Inom område 34, Flyttjänster, som är ett av de minst komplexa, är samtliga upphandlingar genomförda enligt ett öppet eller förenklat förfarande. (Se nedan för en diskussion av komplexitet.)

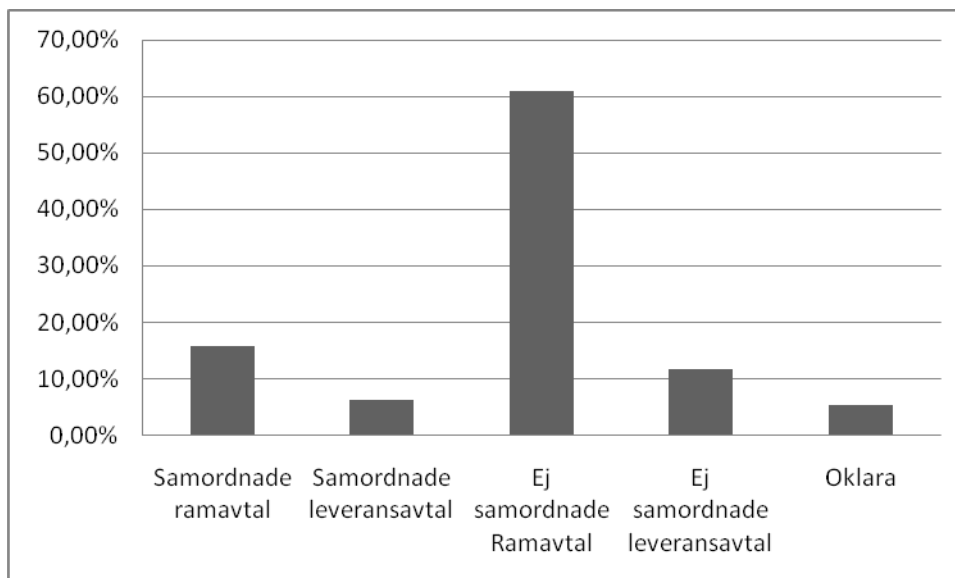
Tvärtom så är fyra av de mest komplicerade statligt samordnade upphandlingarna, Kommunikation som tjänst, Kommunikationsutrustning, Telefoner

och PC, Bildskärmar och Tjänster, de enda SIS-upphandlingar som använder sig av selektivt eller förhandlat upphandlingsförfarande. Detta kan vara just eftersom det är komplicerade upphandlingar och beställaren vill veta att anbudsgivarna klarar av de krav på produkt och/eller tjänst som beställaren har. Detta kan vara ett sätt att få bort oseriösa anbud och/eller att slippa utvärdera onödigt många anbud just eftersom utvärderingsmodellerna i flera fall är mycket komplicerade och säkerligen relativt tidskrävande att tillämpa.

Den enda jämförelseupphandlingen som använder sig av ett selektivt förfarande är en upphandling av Luleå Kommun avseende datorer, skrivare och datatillbehör. Denna är utvald som ett jämförelseobjekt för avtal nr 20, 21 och 22 avseende PC, Bildskärmar och Tjänster, vilket betyder att den sammanhttp://kompassen.kkv.se/Image%20Library/_t/PCliggande_jpg.jpgfaller med en av de få statligt samordnade upphandlingar som också använder sig av ett selektivt förfarande. Upphandlingen av Luleå kommun har dock varken en särskilt omfattande kravspecifikation eller en särskilt komplicerad utvärderingsmodell, vilket i viss mån talar mot att selektiva upphandlingar används i komplexa upphandlingar.

6.2 Upphandlingstyp

Totalt utgjorde drygt 80 procent av upphandlingarna ramavtal, även om det i fem av upphandlingarna är oklart vilken avtalstyp som upphandlingarna avser. Av jämförelseupphandlingarna är det 15 upphandlingar som är samordnade ramavtal och 58 som är ramavtal som inte samordnats med någon annan kommun eller motsvarande. I många fall samordnades dock upphandlingen med kommunala bolag, som till exempel ett kommunalt fastighetsbolag, men avtal av denna typ klassificerades som icke samordnade. En mindre del (sex upphandlingar) av jämförelseupphandlingarna är samordnade leveranskontrakt, varav tre avser avtalsområde 25, fordon. Fördelningen av de olika kontraktstyperna för jämförelseupphandlingarna följer av diagrammen nedan.

Figur 6. Avtalstyp vid offentlig upphandling, jämförelsegruppen

6.3 Avtalsstruktur

Upphandlingar kan struktureras i delupphandlingar eller avse en enda sammanhållen upphandling. I det förra fallet utvärderas anbuden per delupphandling och för varje delupphandling utses en (eller flera) vinnare. En annan aspekt är om en eller flera vinnare utses och, i det senare fallet, om de är likställda eller rangordnade. Enligt den äldre LOU kunde flera likställda vinnare utses i en ramavtalsupphandling utan rangordning och utan att en förnyad konkurrensutsättning skedde vid avrop. Motsvarande förhållande gäller fortfarande för andra upphandlingar än ramavtal, exempelvis om varje enskild leverantör saknar förmåga att tillfredsställa köparens hela behov.

Av de statliga upphandlingarna var drygt hälften, 13 av 24, uppdelade i delupphandlingar, medan detta bara gällde för 16 av de 95 jämförelseupphandlingarna, det vill säga cirka en sjättedel. I den senare gruppen var antalet delupphandlingar i genomsnitt åtta stycken, givet att delupphandlingar användes, med ett högsta värde på 66. Bland de statliga ramavtalen som hade delupphandlingar var antalet upphandlingar i medeltal 13. Den statliga upphandling som hade flest delupphandlingar bestod av 62 delar.

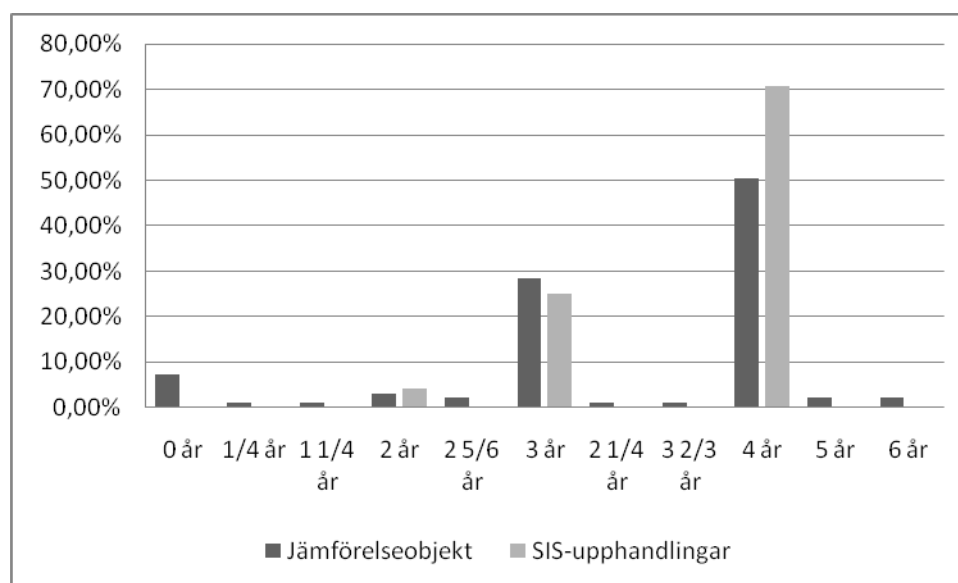
De statliga upphandlingarna fördelade sig med cirka en tredjedel vardera i kategorierna unika vinnare, multipla likställda vinnare med en andra konkurrensutsättning och multipla rangordnade vinnare. Av de upphandlingar

som genomfördes enligt den äldre LOU resulterade två i multipla vinnare utan rangordning och utan att avrop skulle ske efter en andra konkurrensutsättning. I jämförelsegruppen resulterade cirka tre fjärdedelar i att en unik vinnare utsågs, såväl enligt den äldre som enligt den yngre LOU. Cirka en åttondel av jämförelseupphandlingarna enligt äldre LOU resulterade i multipla vinnare utan rangordning och utan krav på en andra konkurrensutsättning. Endast ett fåtal procent av upphandlingarna föll i de andra två kategorierna, men användningen av rangordnade multipla vinnare ökade med den nya lagstiftningen, till cirka en sjättedel av jämförelseupphandlingarna.

6.4 Avtalstid och uppskattat värde

Av de statligt samordnade avtalen har 70 procent (17 stycken) en total kontraktstid på fyra år, där den initiala kontraktstiden är två år med optioner på ytterligare två år. (Se figur 7.) Sex av de statligt samordnade upphandlingarna har en total kontraktstid på tre år, varav fyra har en initial kontraktstid på två år med option på ett år till. Två avtalsområden, 10 och 16 som avser hotelltjänster och kontorsmateriel, har en initial kontraktstid på ett år med option på ytterligare två år. För ett av avtalsområdena (6, Inrikesflyg) är den totala kontraktstiden två år, uppdelat i ett plus ett år.

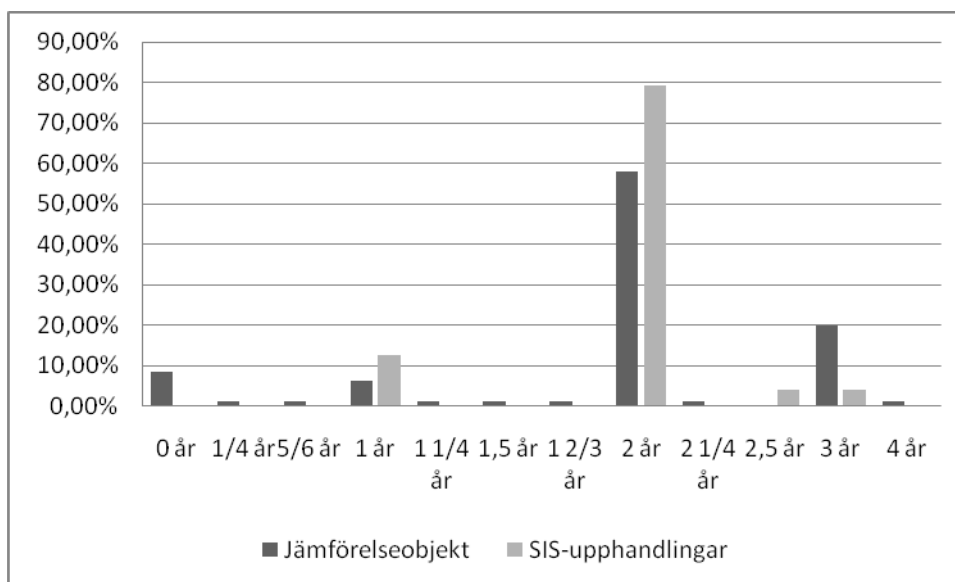
Figur 7. Kontraktstid



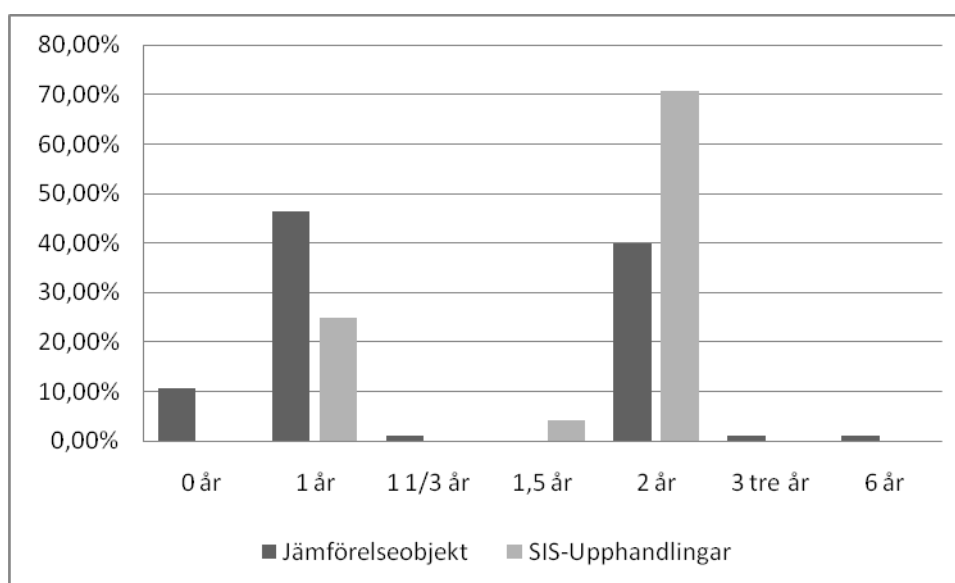
Ett liknande mönster gäller för jämförelseupphandlingarna, även om spridningen här är större med kontraktstider inklusive optioner som varierar ifrån noll år (för leveranskontrakt) upp till sex år. För vissa leveranskontrakt ingick till exempel underhåll, vilket gav en längre kontraktstid än noll år. Cirka hälften av upphandlingarna har dock en kontraktstid som totalt omfattar fyra år. Observera dock att urvalet delvis gjordes med ambitionen att få liknande kontraktstider i jämförelsegruppen som bland de statliga ramavtalen, varför alltför långtgående slutsatser inte ska dras.

Figur 8 och 9 visar kontraktstiden uppdelad på initial kontraktstid och längsta möjliga sammanlagda förlängningstid. En majoritet av såväl jämförelseupphandlingarna som de statliga ramavtalen har en initial kontraktstid på två år. Åtta av jämförelseupphandlingarna har ingen initial kontraktstid eftersom dessa upphandlingar avser leveranser vid ett tillfälle. Av jämförelseupphandlingarna har 20 procent en initial kontraktstid på tre år, medan längre initial period än två år är ovanligt bland de statliga avtalen. Det framgår också att de statliga ramavtalen har en längre genomsnittlig förlängningstid än jämförelseupphandlingarna.

Figur 8. Initial kontraktstid



Figur 9. Längsta möjliga förlängningstid



I de statliga upphandlingarna uppskattades värdet under avtalsperioden uppgå till, i medeltal, cirka en halv miljard kronor. Det största värdet gällde PC, där värdet uppskattades till drygt 6 miljarder kronor under avtalets fyraåriga totala löptid. I jämförelsegruppen uppskattades värdet i medeltal till blott cirka 5 miljoner kronor för de 44 upphandlingar där en uppskattning gjordes; den mest värdefulla upphandlingen uppskattades till 37 miljoner kronor. I medeltal är således de statliga ramavtalen cirka 100 gånger större än jämförelseupphandlingarna.

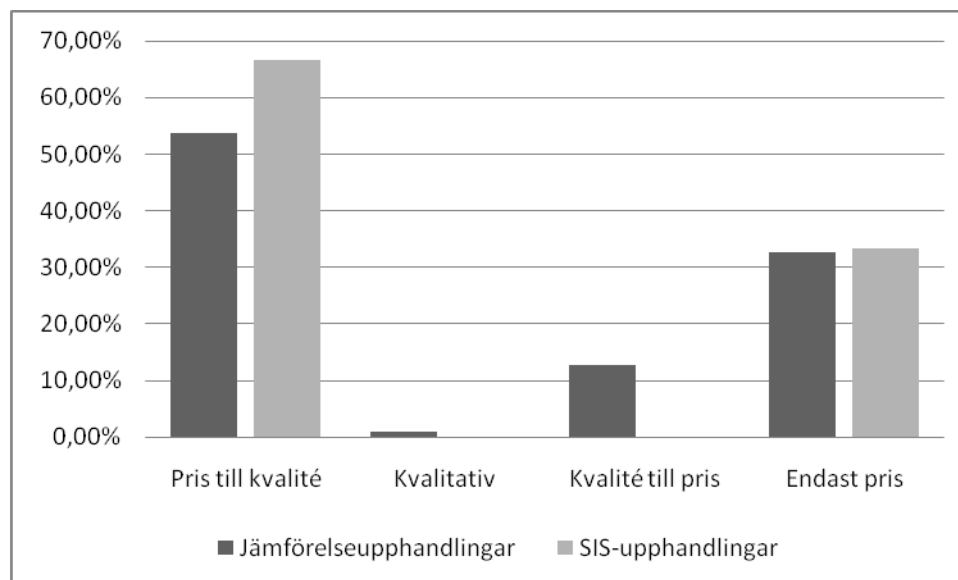
6.5 Utvärderingsmodell

I detta avsnitt diskuteras hur anbudsvärdering sker: utifrån lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. I den senare kategorin finns flera olika sätt att jämföra anbud, såsom högsta kvalitet vid ett givet pris eller modeller som väger samman pris och kvalitet.

Av de statligt samordnade upphandlingarna var det åtta upphandlingar, eller en tredjedel, som endast utvärderade pris (prisvikten var 100 procent). I de statligt samordnade upphandlingar där även kvalitet på ett eller annat sätt utvärderades så användes i samtliga fall modeller som omvandlade pris till kvalitet genom poängsättning. Av jämförelseupphandlingarna var det också ungefär en tredjedel (31 upphandlingar) som endast utvärderade pris. Drygt hälften av jämförelseupphandlingarna använde sig av modeller som

omvandlade pris till kvalitet genom poängsättning. En upphandling hade en rent kvalitativ utvärdering av anbuden efter fyra olika kriterier medan cirka en åttondel använde modeller där kvalitet värderades i kronor. Fördelningen av de olika utvärderingsmetoderna redovisas av figuren nedan.

Figur 10. Utvärderingsmodell, jämförelseupphandlingar



Lägsta pris används således som kriterium i ungefär en tredjedel av samtliga upphandlingar i båda grupperna av upphandlingar. I medeltal uppgick prisvikten till 64 procent i de statliga upphandlingarna och till 71 procent i jämförelseupphandlingarna. Givetvis var prisvikten i medeltal lägre i de fall ekonomiskt mest fördelaktiga anbud användes som kriterium: i medeltal strax under respektive strax över 50 procent. Observera också att prisvikt delvis användes som ett urvalskriterium, varför långtgående slutsatser inte kan dras av resultaten.

Avtalsområde 20, 21 och 22, upphandling av PC, har en relativt omfattande kravspecifikation och en komplex utvärdering med låg prisvikt, samtidigt som samtliga jämförelseobjekt har högre prisvikt men mindre omfattande kravspecifikation. Samtliga utvärderingar omvandlar pris och kvalitet till poäng, förutom två stycken som använder sig av lägsta pris. Tre av jämförelseupphandlingarna är leveransavtal medan de övriga fyra är ramavtal, men det förefaller inte finnas något samband mellan prisvikt och utvärderingsmodell.

För avtalsområde nr 25, Fordon, utvärderas alla upphandlingar utom en utifrån lägsta pris. Den avvikande upphandlingen har en prisvikt på 85 procent, och utvärderar kvaliteten utifrån säkerhet, komfort och admini-

stration. Detta, i kombination med en kort kravspecifikation, tyder på att det är en produkt där beställaren tydligt kan specificera önskad kvalitetsnivå.

Upphandlingar av flyttjänster, avtalsområde 34, sker på mycket snarlikt sätt för alla upphandlingar – så när som på att i hälften av fallen konverteras pris till poäng och i återstoden värderas kvaliteten i kronor. Den statligt samordnade upphandlingen och upphandlingen genomförd av Södertälje kommun har poängsatt pris och kvalitet med en modell där prispoängen beräknas genom att lägst pris får full poäng och högre priser får poäng i proportion till kvoten mellan lägst pris och det egna priset.

SIS-upphandlingen angående Kommunikation som tjänst, avtal nr 33 och 35, som vi tidigare konstaterade var mycket komplicerad, har även en relativt komplicerad utvärderingsmodell. Fyra kategorier poängsattes i 2-4 underkategorier vardera, med pris som en av de fyra huvudkategorierna. Alla upphandlingar inom detta område, så när som en, har liknande utvärderingar som bygger på att pris omvandlas till poäng. I den avvikande upphandlingen görs bedömningen genom en helt kvalitativ utvärdering, där priset var ett av kriterierna som utvärderades. Denna helt kvalitativa utvärdering var även den enda jämförelseupphandling som var ett ramavtal. Jämförelseupphandlingarna hade också relativt komplicerade utvärderingsmodeller med många kategorier, dock inte i den omfattning som den statligt samordnade upphandlingen. Prisvikten varierar kraftigt mellan upphandlingarna, från 25 procent till 100 procent. Därmed kan vi konstatera att även utvärderingsmodellerna pekar på att detta är en relativt komplicerad tjänst.

En upphandling inom ett närliggande område är avtal nr 36, Kommunikationsutrustning. Utvärderingen för denna upphandling är dock ännu mer komplicerad, med sex olika nivåer med totalt 94 olika utvärderingskriterier. Jämförelseupphandlingen, en ramavtalsupphandling genomförd av Umeå Kommun, hade däremot en utvärderingsmodell där man kunde få fyra olika avdrag på sitt anbudspris (för utvärderingssyfte) om anbudsgivaren uppfyllde vissa kvalitetskriterier. Således var det stora skillnader i hur utvärderingsmodellerna utformades, trots att det gällde två liknande upphandlingar.

För avtal 39, Litteratur, gäller att samtliga upphandlingar använder sig av en utvärderingsmetod där pris och kvalitet omvandlas till poäng, men med väldigt varierande prisvikter, från 25 till 70 procent. Samtliga upphandlingar syftar till att teckna ramavtal, men intressant att se är att de två upphandlingar som har den lägsta prisvikten även har de längsta kravspecifikationerna.

I de statliga upphandlingarna användes lägsta pris som kriterium vid upphandling av drivmedel, däck, flygtjänster (en flyglinje), städutrustning, kontorsmateriel, tjänstefordon och (två typer av) tryckeritjänster. För drivmedel och kontorsmateriel användes principen rangordning, för däck och flygtjänster utsågs unika leverantörer och för de övriga användes principen förnyad konkurrensutsättning.

Det framstår inte som uppenbart varför lägsta pris ska användas tillsammans med förnyad konkurrensutsättning. Mer rimligt hade antagligen varit att i större utsträckning betona kvalitet vid det första urvalet och att låta priskonkurrensen anstå till den förnyade konkurrensutsättningen. I kombination med rangordnade eller unika vinnare är betoningen av pris mer naturlig.

6.6 Upphandlingens komplexitet

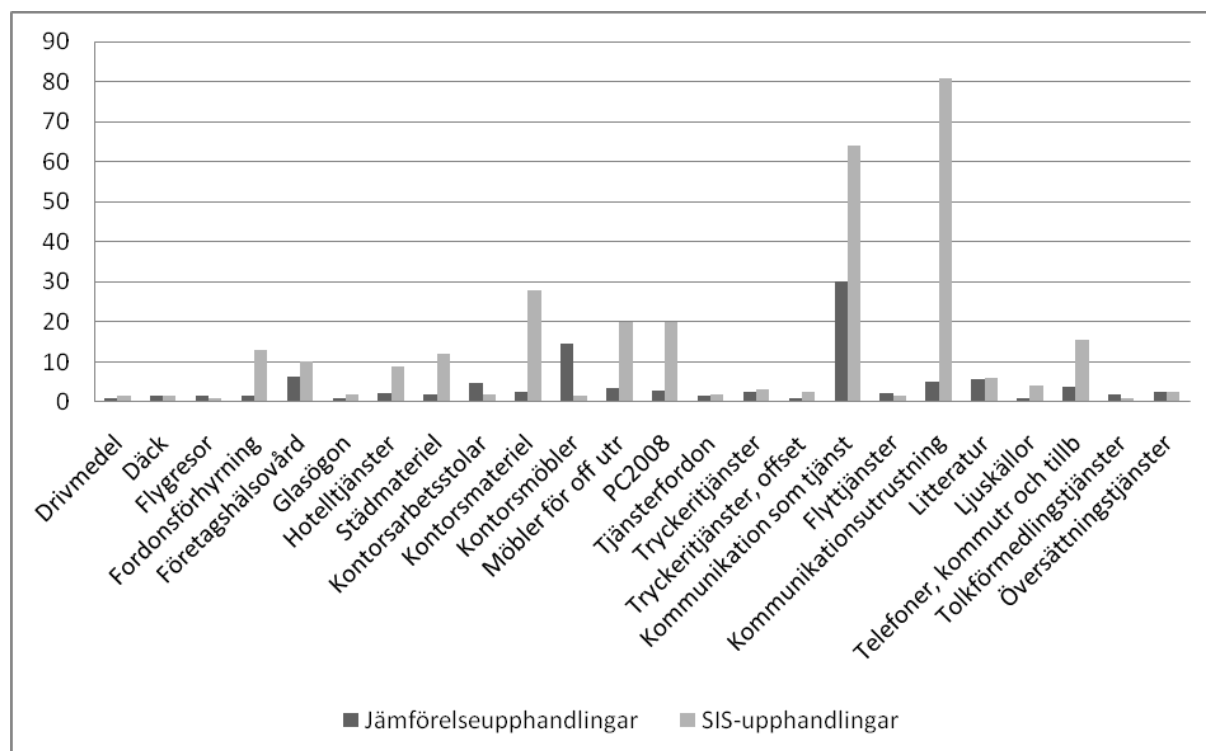
Vi har använt två mått på den komplexitet anbudsgivarna ställs inför. Dels har vi räknat antalet sidor med kravspecifikationer, dels har vi beräknat andelen förkastade bud. Antal sidor med krav är ett mått med vissa brister. Upphandlaren till exempel kan välja att i tabellform precisera vissa eller alla krav, vilket kan leda till att antalet sidor blir färre än om motsvarande krav hade beskrivits med ord. Olika upphandlare kan i praktiken ställa likvärdiga krav, men beskriva dem olika, så att sidantalet ändå skiljer sig kraftigt åt. Även upphandlaren val av till exempel typsnitt och teckenstorlek har en påverkan på sidantalet. I vissa upphandlingar har kravspecifikationen skrivits som ett svarsformulär, vilket ger ett större antal sidor i och med att även utrymme för anbudsgivaren att svara på räknas med, samtidigt som denna metod i själv verket kan underlätta för budgivarna.

Totalt sett tror vi ändå att detta mått är relativt rättvisande. Av figuren nedan framgår att de mest komplexa upphandlingarna är de statligt samordnade ramavtalen för Kontorsmateriel, Möbler för offentliga utrymmen, PC2008, Kommunikation som tjänst och Kommunikationsutrustning samt, bland jämförelseobjekten, Kontorsmöbler och Kommunikation som tjänst. För en majoritet av områdena framstår de statliga avtalen som mer komplexa, men skillnaderna är många gånger inte särskilt stor. Det är framför allt för de fem uppräknade statliga avtalen som komplexitetsgraden framstår som väsentligt högre.

I jämförelsegruppens upphandlingar av kontorsmöbler är det en upphandling som drar upp genomsnittsvärdet. En av upphandlingarna är ett stort leveransavtal där beställaren förefaller vilja specificera produkterna väl;

kravspecifikationen var i detta fall på 55 sidor, ungefär lika mycket som de mest komplexa statligt samordnade ramavtalsupphandlingarna. För övriga upphandlingar av kontorsmöbler i jämförelsegruppen är kravspecifikationen i genomsnitt drygt en sida lång.

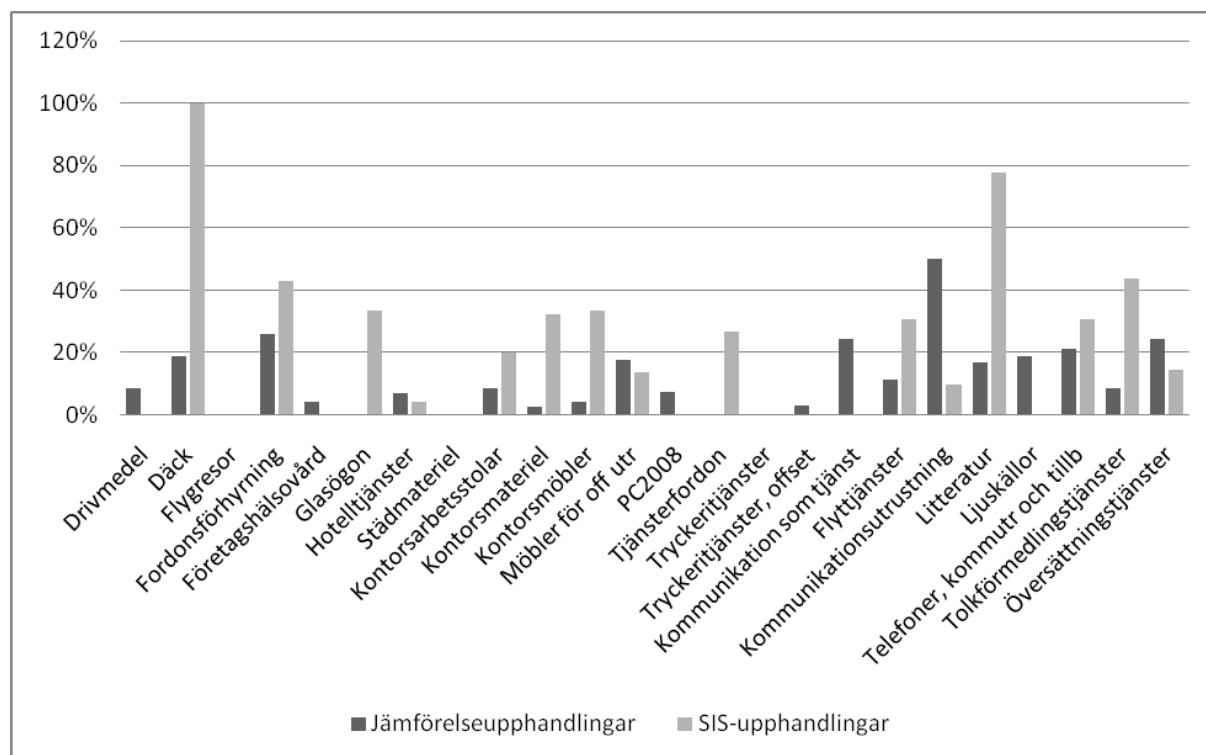
Figur 11. Antal sidor med kravspecifikationer per avtalsområde



Det andra måttet på komplexiteten i upphandlingarna är andelen av anbudena som inte klarade de uppställda skallkraven. En högre komplexitetsgrad kan föra med sig att det för anbudsgivaren blir svårare att överskåda de krav som ställs och att anbudsgivaren därför överskattar sin sannolikhet att klara kraven. Alternativt medför en ökad komplexitet att det blir så svårt att uppfylla samtliga kriterier att anbudsgivaren medvetet kalkylerar med en sådan risk. I figur 12 visas den andel av anbuden som blev förkastade på grund av att de på ett eller annat sätt inte uppfyllde kraven och därmed inte blev utvärderade.³⁰

Figur 12. Andelen förkastade anbud

³⁰ För de upphandlingar där antingen ett selektivt eller eller urvalsförfarande har används så har endast den andel av företagen som blev inbjudna att lämna anbud räknats in.



SIS-upphandlingarna (upphandlingarna inom den statliga inköpsamordningen, det vill säga de samordnade ramavtalsupphandlingarna) har med detta mått, precis som när komplexitet mättes med sidantalet, en högre genomsnittlig komplexitetsnivå. Ungefär 21 procent av de inkomna anbuden till SIS-upphandlingarna förkastades, mot ungefär 12 procent för jämförelseupphandlingarna. För 69 upphandlingar (58 procent) förkastades inte något av de inkomna anbuden; motsvarande siffra för jämförelseupphandlingarna var 63 procent och för SIS-upphandlingarna 38 procent.

Den högsta komplexitetsnivån, enligt detta mått, förelåg för SIS-upphandlingarna för däck, litteratur, tolkningsförmedlingstjänster och fordonsförhyrning. För jämförelseupphandlingarna var istället kommunikationsutrustning, kommunikation som tjänst, fordonsförhyrning och översättningstjänster de mest komplexa områdena. Samstämmigheten mellan de två måtten framstår således som liten.

SIS-upphandlingarna avseende däck och litteratur uppvisar höga andelar förkastade anbud. Samtliga anbud vid upphandlingen av däck blev förkastade och 14 av 18 anbud avseende litteratur. Bland jämförelseupphandlingarna avseende däck blev endast ett anbud (motsvarande 8 procent) förkastat. Det upphandlingsområde där högst andel av de anbud som inkom till jämförelseupphandlingarna blev förkastade var kommunikationsutrustning, där ungefär 50 procent av anbuden blev förkastade. Endast för tre områden blev samtliga inkomna anbud utvärderade för både jämförelseupphandlingarna

och SIS-upphandlingen, nämligen flygresor, städ- och hygienprodukter samt tryckeritjänster, offset.

Tabell 4 listar upphandlingsområdena med antal sidor i kravspecifikationen, sorterade efter SIS-upphandlingarnas komplexitet. Värdet för jämförelseobjekten är medelvärdet av alla jämförelseupphandlingar inom det området.

Tabell 4. Antal sidor med kravspecifikationer och andelen förkastade anbud per upphandlingsområde

Upphandlad vara/tjänst	Antal sid. i kravspec.		Andel förkastade anbud (%)	
	Jämf. obj	SIS	Jämf. obj	SIS
Flygresor	2	1	0	0
Tolkförmedlingstjänster	2	1	8	44
Drivmedel	1	2	8	0
Däck	2	2	19	100
Kontorsmöbler	15	2	4	33
Flyttjänster	2	2	11	31
Glasögon	1	2	0	33
Kontorsarbetsstolar	5	2	8	20
Tjänstefordon	2	2	0	27
Tryckeritjänster, offset	1	3	3	0
Översättningstjänster	2	3	24	14
Tryckeritjänster	3	3	0	0
Ljuskällor	1	4	19	0
Litteratur	6	6	17	78
Hotelltjänster	2	9	7	4
Företagshälsovård	6	10	4	0
Städmateriel	2	12	0	0
Fordonsförhyring	2	13	26	43
Telefoner, kommutr och tillb	4	16	21	31
Möbler för off utr	4	20	17	14
PC2008	3	20	7	0
Kontorsmateriel	3	28	3	32
Kommunikation som tjänst	30	64	24	0
Kommunikationsutrustning	5	81	50	10

Upphandlingen av PC-produkter tillhör, sett till antalet sidor i kravspecifikationen, de mer komplexa att döma av SIS-upphandlingen. Av jämförelseobjekten har däremot samtliga inom området, så när som på två, endast en sida i kravspecifikationen, och båda de som har mer omfattande kravspecifikationer, 7 respektive 8 sidor, är leveransavtal och inte ramavtal. Därmed indikerar detta att beställaren av ett leveransavtal båda kan och vill specificera den upphandlade varan/tjänsten mer än vad man kan göra om beställaren upphandlar ett ramavtal. Det finns även ett tredje leveransavtal bland jämförelseobjekten, vilket dock endast har en sida i kravspecifikationen. Detta beror på att det som efterfrågas är sju olika datormodeller eller mot-

svarande där anbudsgivaren ska fylla i pris. Om komplexitet istället mäts som andel förkastade anbud, så framstår istället jämförelseobjekten som mer komplexa.

Inom avtalet för tryckeritjänster, nr 26, är SIS-upphandlingen och jämförelseobjekten tämligen likartade: det handlar om enkla upphandlingar med korta kravspecifikationer och inget av de inkomna anbuden blev förkastat. Detta antyder att produkten i sig är relativt lätt att jämföra mellan olika anbudsgivare, vilket också styrks av utvärderingsmodellen som används: samtliga har valt en prisvikt på 100 procent

De upphandlingar som till synes har högsta komplexitetsgraden för jämförelseobjekten är avtal 33 och 35, Kommunikation som tjänst. Samtliga jämförelseupphandlingar har relativt omfattande kravspecifikationer, den kortast är på sex sidor, och dessutom är andelen förkastade anbud hög. Ramavtalen har de i särklass mest omfattande kravspecifikationer, 64 och 90 sidor, jämfört med 6-29 sidor för upphandlingarna av leveransavtal. (Vilket motsäger observationen ovan att leveransavtal tenderar att vara mer komplexa.)

Ett sätt att göra en komplicerad tjänst tydligt jämförbar är att använda sig av olika certifieringar, vilket är fallet i upphandling av avtal nr 43, tolkförmedlingstjänster. Denna förväntades ha en mer omfattande kravspecifikation än vad den uppenbarligen hade, endast mellan 1 och 3 sidor. Anledningen är sannolikt att upphandlaren ställt krav på olika certifieringar av tolktjänster, vilket gör det enklare för beställaren att jämföra och kontrollera budgivarna. Sett till andelen förkastade anbud så har SIS-upphandlingen en relativt hög andel förkastade anbud, 44 procent. För jämförelseobjekten låg andelen förkastade anbud på ungefär 8 procent.

Sammanfattningsvis är det svårt att hitta tydliga mönster i våra mått på komplexitet. Det mest stabila måttet förefaller vara antal sidor med kravspecifikationer. En möjlig slutsats är att upphandlaren har stora möjligheter att påverka komplexitetsgraden genom utformningen av förfrågningsunderlaget och valet av kriterier.

6.7 Antal anbudsgivare

I medeltal fick de statliga upphandlingarna 15 inkomna bud och medianvärdet var 11,5, medan jämförelseupphandlingarna i medeltal hade

5,3 bud och medianvärdet 4. I båda kategorierna fanns en upphandling, avseende hotelltjänster, som hade tre eller fler gånger så många bud som den upphandling som hade det näst största antalet. Att antalet budgivare skiljer så pass mycket kan bero på att de statliga upphandlingarna avser större belopp, men en viktig bidragande förklaring är att de ofta är uppdelade i delupphandlingar som var och en lockar ungefär lika många budgivare som de mindre jämförelseobjekten. Enligt redovisningen ovan var delupphandlingar ungefär tre gånger vanligare bland SIS-upphandlingarna än bland jämförelseupphandlingarna.

I upphandlingar med delupphandlingar inkom det i medeltal ungefär 7,3 anbud per delupphandling för de statliga avtalen. Motsvarande värden för jämförelsegruppen var cirka 4,3. Om man istället jämför upphandlingar utan delanbud var antalet budgivare cirka 10,6 i de statliga upphandlingarna och cirka 4,3 i jämförelsegruppen. (Observera att när det funnits delupphandlingar så har antalet budgivare på hela upphandlingen beräknats som antalet unika budgivare, inte som det sammanlagda antalet bud på alla delupphandlingar.)

Upphandling av däck, statligt ramavtal nr 4, hade, som nämnts, inga anbudsgivare som klarade skallkraven och därmed övergick den statliga ramavtalsupphandlingen till ett förhandlat förfarande. Den samordnade upphandlingen och upphandlingen genomförd av Halmstads kommun erhöll fyra anbud, Sunne kommun och Hedemora två var, medan endast ett företag valde att lämna anbud på Sundbybergs upphandling. Intressant är att det bara är en anbudsgivare som förekommer fler gånger, trots att det relativt låga antalet anbudsgivare per upphandling indikerar att det överlag finns få anbudsgivare. Det är även så att tre av anbudsgivarna i Halmstads kommuns upphandling tillhör de största däcksföretagen i Sverige, medan den fjärde, Magnus Snabbservice, är ett företag som endast finns i Halmstad. Faktum är att samtliga anbudsgivare för Sunne, Hedemora och Sundbyberg är lokala aktörer, precis som den fjärde anbudsgivaren i Halmstad. Detta tyder på att såväl små som stora aktörer kan konkurrera på marknaden för däck. En tänkbar anledning till att Halmstads kommun fått erbjudande främst från större aktörer kan vara att det uppskattat beställningsvärdet är relativt högt, vilket både kan stimulera stora aktörer att lägga anbud och avskräcka mindre aktörer, som kanske inte kan leverera så mycket som kommunen kräver.

Ett produktområde som i samtliga fall har genererat få anbud är glasögon (avtalsområde 9). SIS-upphandlingen, genomförd av Försvarmakten, fick in tre anbud, medan jämförelseobjekten Borlänge kommun, Falu kommun,

Uppsala kommun och Uppsala läns landsting fick in två anbud var. Försvarsmakten valde att dela in den statligt samordnade upphandlingen i två delupphandlingar som vardera fick tre anbud. Om man räknar de butikerna som är anslutna till större kedjor, i det här fallet exempelvis Synsam och Synoptik, fanns det sammantaget endast sex unika anbudsgivare. Två upphandlingar avsåg geografiskt närliggande områden, Uppsala kommuns och Uppsala läns landsting. En av anbudsgivarna, Synoptik Sweden AB, återfanns i båda två.

Den upphandlingen med störst spridning av antalet anbud är hotelltjänster, avtal nr 10. Detta kan förklaras med att de stora upphandlingarna av Sjöfartsverket och den statliga inköpsamordningens upphandlare Försvarsmakten omfattade många olika orter, samtidigt som man inte endast eftersträvade bud från större kedjor med hotell över hela landet. Eftersom orterna utvärderades var för sig skapades möjligheter för alla hotell på den aktuella orten att lämna anbud. Till den statligt samordnade upphandlingen inkom 90 anbud, där vissa företag i samma kedja räknas som en och samma anbudsgivare trots att de är fördelade på flera orter. Samma sak gäller för Sjöfartsverkets upphandling, där det inkom 75 anbud. Sjöfartsverket upphandlar tillsammans med ett antal andra myndigheter som har valt att inte ingå i den statliga inköpsamordningens avtal, med förklaringen att dessa myndigheter (Sjöfartsverket, Migrationsverket, LFV, Luftfartsstyrelsen, SMHI och Kriminalvården) har sitt säte/huvudkontor i Norrköping samt att deras verksamheter till stor del bedrivs på samma ställen i landet. De mindre jämförelseupphandlingarna från Katrineholms Kommun och Chalmers Tekniska Högskola fick in två respektive tio anbud, då Katrineholms kommun endast ville ha övernattningar i Katrineholm, medan Chalmers ville ha övernattningar i både Stockholm och Lund. Försvarsmakten, som hade Katrineholm som ett delobjekt i sin upphandling, erhöll ett anbud för denna ort. Det delobjekt som fick allra flest anbud var Stockholm, med 25 anbud i upphandlingen genomförd av Försvarsmakten, 23 anbud i Sjöfartsverkets upphandling och nio anbud i Chalmers upphandling. Några områden utgick dessutom då det inte kom in något anbud. Försvarsmakten erhöll inget anbud för tio av sina totalt 39 områden (25,6 procent). Sjöfartsverket erhöll inget anbud för tolv av sina totalt 68 delobjekt (17,6 procent). I genomsnitt inkom 3,2 anbud per region för SIS-upphandlingen, inklusive de regioner där det inte inkom några anbud alls. Exklusive de regioner där inget anbud inkom, så var medelvärdet ungefär 4,3 anbud per region. Motsvarande siffror för den upphandling som Sjöfartsverket genomförde var 2,2 och 2,7. Medianen för den statligt samordnade upphandlingen var två och för Sjöfartsverkets upphandling var medianen ett. Upphandlingen som genomfördes av Chalmers fick anbud på samtliga

delupphandlingar. I genomsnitt valde 2,8 företag att lämna anbud. Två av delupphandlingarna (en delupphandling per region) fick dock endast ett anbud vardera, medan det för de övriga två delupphandlingarna inkom fyra respektive tre anbud.

En annan upphandling med stora variationer i antalet anbudsgivare är "Möbler till offentliga utrymmen", avtal nr 19 i SIS. Den samordnade upphandlingen genomfördes av Försvarets Materielverk (FMV) och delades in i 17 delupphandlingar. Totalt valde 30 företag att lämna anbud. En av delupphandlingarna fick inte något enda anbud medan 23 anbud inkom till den delupphandling som fick flest anbud; i medeltal var antalet anbud per delupphandling ungefär 14,5. Det jämförelseobjekt som erhöll flest anbud var Nynäshamns kommun, med nio stycken, medan resterande jämförelseobjekt, Huddinge kommun, Skellefteå kommun och Höganäs kommun, fick in fyra, tre respektive två bud. Upphandlingen i Nynäshamn var uppdelad i fyra delupphandlingar, med ett genomsnittligt antal anbud på cirka 5,5. En anledning till den stora skillnaden mellan den statliga och de kommunala upphandlingarna vad gäller antalet budgivare torde vara upphandlingens värde. För SAS-avtalet uppskattades värdet till 120 miljoner kronor, eller i genomsnitt ungefär 7 miljoner kronor per delupphandling, jämfört med 1,35 miljoner kronor för Huddinges och 3,6 miljoner kronor för Nynäshamns kommun. (Information saknas för Skellefteå och Höganäs.) Hur upphandlingarna delades upp i delobjekt kan ha inverkat. Med flera delobjekt behöver anbudsgivarna inte kunna tillhandahålla alla produkter, vilket sannolikt lockar fler anbudsgivare. SIS-upphandlingen hade 17 delobjekt medan Nynäshamns kommuns upphandling hade fyra. Det förhållandet att Nynäshamns upphandling hade mer än dubbelt så många anbud som det jämförelseobjektet med näst flest anbud förstärker bilden av att användningen av delobjekt påverkar. En annan faktor som kan ha spelat in är att både Höganäs och Skellefteå kommuns upphandlingar avsåg leveransavtal, inte ramavtal. Detta betyder det finns specificerat exakt vad kommunen vill beställa och vid vilket tillfälle. Kanske var det bara några få leverantörer som kunde klara dessa krav. I de andra upphandlingarna, som resulterar i ramavtal, är kvantiteten och leveranstiden odefinierad, och anbudsgivarna har därför sannolikt möjlighet att säga nej när det blir aktuellt att leverera.

Även för upphandlingarna av avtal nr 26 i SIS, Tryckeritjänster och nr 27, Tryckeritjänster offset, är det intressant att se på antalet anbudsgivare. Samtliga upphandlingar var ramavtal. Till den förstnämnda valde 29 företag att lämna anbud på SIS upphandlingen, medan jämförelseobjekten hade en relativt jämn spridning mellan två och tio inkomna anbud.

För Tryckeritjänster offset var däremot förhållandet det omvända. För SIS-upphandlingen valde endast tre företag att lämna in anbud, samtidigt som jämförelseobjekten, Jönköpings kommun, Halmstads kommun och Kungälv kommun, hade sju, 12 respektive 14 inkomna anbud. Den enda upphandling där upphandlarna valde att dela in upphandlingen i olika delupphandlingar var ett jämförelseobjekt till avtal nr 26, vilken genomfördes av Jämtlands läns landsting. Till upphandlingen, som bestod av fem delobjekt, valde sju företag att lämna anbud. Två av delupphandlingarna lockade sex anbud vardera, medan de övriga tre fick fyra anbud vardera. Trots uppdelningen inkom i detta fall alltså endast anbud från sju företag.³¹ Tyvärr saknas uppskattat värde för flertalet upphandlingar, även de statliga, men för de få där en uppskattning finns, Jönköpings läns landsting, Norrtälje kommun och Halmstads kommun, är värdet på 2, 8 respektive 1 miljon kronor. Troligtvis uppskattas SIS-avtalen till högre belopp, eftersom så många myndigheter använder sig av dessa. För båda SIS-upphandlingarna och deras jämförelseobjekt har 72 unika anbudsgivare lagt bud. Av dessa har endast elva lagt bud inom båda upphandlingsområdena, vilket indikerar att det handlar om två tämligen olika marknader inom tryckindustrin. Likväl är det svårt att förklara varför den statliga upphandlingen i det ena fallet lockade ett stort antal bud och jämförelseobjekten relativt få, medan det omvända gällde för det andra produktområdet.

Per upphandling så inkom i medeltal fem anbud till SIS-upphandlingen för område nr 40, ljuskällor, genomförd av Fortifikationsverket, och till upphandlingarna genomförda av Malmö stad, Kungsbacka kommun, Halmstads kommun och Haninge kommun inkom sex, fyra, tre respektive två anbud. Totalt inkom alltså 20 anbud från totalt nio anbudsgivare. I genomsnitt har varje företag valt att lämna anbud på cirka två upphandlingar, varav två av anbudsgivarna, Ahlsell AB och Aura Light AB, har lämnat anbud på samtliga upphandlingar. Fortifikationsverket delade in den statligt samordnade upphandlingen i två delupphandlingar som lockade fem respektive tre anbud.

Upphandling av SIS-avtal nr 41, Telefoner, kommunikationsutrustning och tillbehör, genomfördes som en selektiv upphandling av VERVA men övertogs av Kammarkollegiet när VERVA lades ner. Verva uppskattade att upphandlingen hade ett värde på ungefär 250 miljoner kronor, 23 företag anmälde intresse att få lämna anbud och 13 av dessa blev inbjudna. I jämförelseupphandlingarna varierade antalet budgivare mellan sex och elva. Den statliga upphandlingen var uppdelad i två delupphandlingar, med fem

³¹ Observera att antalet budgivare per upphandling beräknas som antalet unika budgivare.

respektive nio godkända anbud. Ingen av jämförelseupphandlingarna var uppdelade i delupphandlingar. Två av dessa beräknades omsätta 2 respektive 5 miljoner kronor och lockade ett tiotal budgivare; den tredje avsåg cirka 300 mobiltelefoner och lockade sex budgivare.

Ytterligare en SIS-upphandling som är uppdelad i ett stort antal delobjekt, i det här fallet per region, är avtal nr 43, avseende översättningstjänster. Totalt bestod upphandlingen av 24 olika delupphandlingar och totalt 17 anbudsgivare valde att lägga anbud. I genomsnitt inkom det fem anbud per region. Till nio av delupphandlingarna i den statligt samordnade upphandlingen så inkom fyra anbud och sex delupphandlingar fick sex anbud. Jämförelseobjekten fick alla anbud från tre anbudsgivare; till resterande delupphandlingar i den statliga upphandlingen inkom det fem anbud. En anledning skulle kunna vara att regionerna i SIS-upphandlingen omfattade ett större område. Jämförelseobjekten är Krokoms kommun, Nacka och Värmdö Kommun, Nynäshamns kommun och Umeå kommun, vilka upphandlade tolkförmedlingstjänster inom respektive kommun. Den statliga upphandlingens delobjekt är län. Av de 17 anbudsgivarna i SIS-upphandlingen återkommer fem i jämförelseobjekten. Av alla företag i upphandlingarna av tolkförmedlingstjänster, totalt 20 stycken, är det fem som har lagt bud på fler områden och/eller upphandlingar över hela landet, och som därför sannolikt är större nationellt verksamma företag. Resterande 15 tolkförmedlare är troligen mindre lokalt verksamma företag. Det är värt att notera att vinnande bud i flera fall återfinns i den senare kategorin. Sannolikt har uppdelningen i delupphandlingar bidragit till att mindre företag kunnat konkurrera framgångsrikt.

Ett upphandlingsområde med stor variation i antal anbudsgivare är avtal nr 44, översättartjänster. Den statligt samordnade upphandlingen genomfördes av Rikspolisstyrelsen och fjorton företag valde att lämna anbud fördelat på tre delupphandlingar. Till en av delupphandlingarna lämnade samtliga 14 företag anbud; till de två andra delupphandlingarna inkom 12 respektive nio anbud. Riksbanken, som är en av jämförelseupphandlingarna, fick in anbud från 16 företag, varav fem återkommer i Rikspolisstyrelsens upphandling. Resterande jämförelseupphandlingar genomförda av Post- och Telestyrelsen, Stockholm Business Region, Premiépensionsmyndigheten, Östersunds Kommun, Stockholms Hamnar och Solna Stad. Antalet bud uppgick till tre, sex, fem, fem respektive åtta. Därmed fick jämförelseupphandlingarna, förutom Riksbanken, in betydligt färre anbud. Samtliga upphandlingar avser ramavtal men endast Rikspolisstyrelsens, Riksbankens och PTS upphandlingar var uppdelade i olika delanbud. Riksbankens upphandling bestod av två delupphandlingar, vilka fick elva respektive tolv

anbud, och PTS delade sin upphandling i tre delar som var och en fick tre anbud. PTS upphandling talar mot hypotesen att delupphandlingar ökar antalet bud. En förklaring kan vara på att PTS tre delobjekt handlar om översättningsuppdrag (svenska till engelska och tvärtom) inom juridik, teknik eller ekonomi, vilket kan medföra krav som färre anbudsgivare kan uppfylla. En annan anledning kan vara att mindre myndigheter köper färre översättningar och därför lockar färre budgivare.

Slutsatsen av genomgången ovan är att antalet budgivare i stor utsträckning synes påverkas av antalet delupphandlingar, men sannolikt inverkar också upphandlingens sammanlagda värde.

6.8 Priser

För att en prisjämförelse mellan de olika upphandlingarna inom de olika avtalsområdena ska vara möjlig krävs att två krav är uppfyllda. För det första måste den eller de varor eller tjänster som upphandlingarna avser vara lika. I några få fall har det som efterfrågas i de statligt samordnade upphandlingarna haft en i det närmaste perfekt motsvarighet i de utvalda jämförelseupphandlingarna. Det gäller till exempel avtalsområde 3, Drivmedel. I andra fall är det svårt att avgöra om upphandlingarna faktiskt avser likartade produkter, vilket gör det svårt att jämföra priser. Hit hör till exempel områdena 20,21 och 22, PC (bärbara och stationära) och bildskärmar. I många fall är det enda som till synes skiljer två produkter att de har olika produktbeteckningar – exempelvis två bildskärmar i samma storlek.

Det andra kravet som måste vara uppfyllt för att en prisjämförelse ska vara möjlig är att de olika varorna eller tjänsterna är prissatta enhetligt i de olika upphandlingarna. Det vill säga, de priser som avtalas måste presenteras i jämförbar form. Ett exempel på motsatsen är avtalsområde 39, Litteratur. Visserligen uppfylls det första kriteriet, att varorna (i detta fall böcker) är enhetliga mellan upphandlingarna. Emellertid gäller att de priser som avtalats skiljer sig på ett väsentligt sätt. I den statligt samordnade upphandlingen har priset reglerats genom en rabattsats i förhållande till en gällande prislista. I jämförelseupphandlingarna är priset däremot reglerat genom ett påslag på förlagspriserna. I detta fall skiljer sig prismodellerna så pass mycket att en prisjämförelse mellan upphandlingarna knappast låter sig göras. Påslaget på förlagspriset varierar mer eller mindre för varje bok för den statligt samordnade upphandlingen och rabattsatsen mot den gällande prislistan varierar på samma sätt för jämförelseupphandlingarna.

Vid prisjämförelserna har i första hand vinnande anbud jämförts. Om avtalen är rangordnade har det anbud som rankats först använts i jämförelsen. När delupphandlingar har använts inom en statlig upphandling har priset jämförts med det i en kommunal upphandling i samma geografiska område. Priserna är angivna exklusive moms.

Ett exempel när en prisjämförelse är möjlig, trots att prissättningen i vissa avseenden skiljer sig åt, är för avtalsområde 34, Flyttjänster. Priserna för upphandlingarna inom avtalsområdet kan i huvudsak delas in i två delar, där en del avser timpris för arbetskraften och en del transportkostnaderna. Den senare baserades i vissa upphandlingar på ett kilometerpris och i andra på ett timpris. Timpriset för arbetskraften ingick däremot i samtliga upphandlingar inom avtalsområdet och gick således att jämföra direkt.

För tre av avtalsområdena (20-22, 36 och 41) uppfylldes inte det första kriteriet. De varor och tjänster som efterfrågades i upphandlingarna skiljde sig i sådan grad att en prisjämförelse inte var möjlig. Dessa områden har det gemensamt att de avser produkter som har en snabb teknikutveckling, vilket gör att en produkt som upphandlas till ett visst pris inte nödvändigtvis prissätts på liknade sätt ens om upphandlingen genomförs senare under samma år. De prismodeller som använts för de olika upphandlingarna för de upphandlingar som ingår i dessa avtalsområden skiljer sig även i samtliga fall i sådan grad att det inte har gått att genomföra någon prisjämförelse. De uppfyller därmed inte heller det andra kriteriet, att jämförbara prissättningsmodeller används. Till exempel så har de statligt samordnade upphandlingarna i utvärderingarna utgått ifrån så kallade typkonfigurationer där den upphandlande myndigheten har specificerat ett antal olika krav. Anbudsgivaren får sedan i samtliga avtal möjlighet att byta ut den typkonfiguration som används vid utvärderingen efter en förutbestämd tidsperiod. Det finns vidare även möjlighet för avropande myndighet att i olika utsträckning skraddarsy en produkt för den specifika myndighetens behov (se vidare nedan).

Avtalsområde 39 "Litteratur" uppfyller det första kriteriet, jämförbara produkter, men inte det andra kriteriet, enhetlig prismodell. För åtta av avtalsområdena (11, 15, 16, 17, 19, 26, 27 och 40) är det tveksamt huruvida de uppfyller det första kriteriet, likartade produkter. Gemensamt för dessa upphandlingar är att det efterfrågas ett stort eller mycket stort antal olika varor. Ett exempel är den statligt samordnade upphandlingen av städmaterial (avtalsområde 11), vilken inkluderar fem olika produktkategorier där utvärderingen av vardera kategorin sker med hjälp av varukorgar som inkluderar mellan fyra och tretton olika varor. Varukorgarna för de olika

upphandlingarna skiljer sig både i storlek och i innehåll för upphandlingarna i varje avtalsområde, vilket gör det svårt att ens hitta enstaka produkter som är gemensamma för upphandlingarna. De prismodeller som sedan används i avtalet skiljer sig dessutom. En ytterlighet är att skriva avtal med fasta priser för respektive vara, en annan att endast reglera priset med hjälp av en rabattsats mot gällande prislista. Det finns också prismodeller som kombinerar dessa två alternativ i olika utsträckning.

Elva av avtalsområdena tillmötesgår både det första och det andra kriteriet. Även om en prisjämförelse således är principiellt möjligt så har den i fyra fall i praktiken varit svår att genomföra (6, 8, 25, 44). Den faktor som framför allt komplicerar en prisjämförelse för avtalsområdena 8 och 44 (företagshälsovård och översättartjänster) är svårigheten att bedöma huruvida kvalitetsnivån på de efterfrågade tjänsterna i SIS-upphandlingen motsvarar den i jämförelseupphandlingarna, alltså om det första villkoret är uppfyllt. Även om tjänsterna som sådana är liknande, så kan kvalitetsnivån som efterfrågas i de olika upphandlingarna ha en signifikant betydelse för prisutfallet. För avtalsområde 25, fordon, har det varit svårt att bedöma om det andra villkoret, homogen prissättning, varit uppfyllt. Detta beror dels på klassificeringen av olika fordonstyper, där skillnaderna mellan SIS-upphandlingen och jämförelseobjekten varit relativt stora, dels på hur prismodellerna tillämpas (till exempel återförsäljarens återköpskrav). För avtalsområde 6, flygtjänster, hade upphandlingsdokumentationen sådana brister att en jämförelse av priser var svår att göra.

De sju avtalsområden där en prisjämförelse har genomförts karakteriseras av att varorna och tjänsterna är relativt ickekomplexa. För samtliga dessa gäller att jämförelseupphandlingarna uteslutande eller nästan uteslutande varit ramavtalsupphandlingar.³²

I avtalsområde 4, däck, har upphandlarna i samtliga upphandlingar valt att specificera ett antal olika däcksdimensioner för vilka anbudsgivarna får specificera priset för sommar- respektive vinterdäck (friktion och dubb). Antalet och däcksdimensionerna som efterfrågas för de olika upphandlingarna skiljer sig och endast två däck från två olika upphandlingar, de genomförda av Hedemora kommun och Halmstad kommun, har varit möjliga att jämföra med däck i den statliga upphandlingen. Då den senare övergick till ett förhandlat förfarande har endast det vinnande företags priser varit tillgängliga. Den upphandling som Hedemora kommun genomförde fick bara in ett anbud som inte blev förkastat och fick ett pris som var ungefär 15 procent högre än SIS-upphandlingens. Den upphandling som

³² I två upphandlingar är det oklart om det är fråga om ramavtalsupphandlingar eller inte.

Halmstad kommun genomförde fick in tre anbud som blev utvärderade. Det vinnande anbudets pris var ungefär detsamma som priset i SIS-upphandlingen (0,3 procent lägre). I båda fallen rör det sig om samma företag. De två övriga anbudsgivarna lämnade anbud som var ungefär 7,5 och 13 procent högre. De priser som den vinnande leverantören i SIS-upphandlingen erbjuder i upphandlingen har jämförts med de priser företaget erbjuder till privatpersoner (exklusive moms). Sett som ett genomsnitt för de olika däckdimensionerna får privatpersoner betala ungefär 18 procent mer, med variationer från som lägst ungefär 5 procent och till ungefär 35 procent som högst.

För avtalsområde 34, flyttjänster, fanns det som nämnts genomgående två priskategorier, transportkostnader och arbetskostnader. Priserna för transportkostnader var konstruerade på olika sätt och gick därför inte att jämföra. I den statligt samordnade upphandlingen baserades priset på antal körda kilometer, medan prissättningen i jämförelseupphandlingarna baserades på tidsåtgången för transporten. Den del av priserna som gick att jämföra var därmed arbetskostnaden. Den statligt samordnade upphandlingen var uppdelad i totalt 21 olika regioner över hela landet, varför en jämförelse endast gjordes för de regioner som jämförelseupphandlingarna ingår i. Vidare har en jämförelse endast gjorts för två av tre regioner då priserna i den tredje regionen inte redovisades på ett jämförbart sätt. Buden i den statligt samordnade upphandlingen var ungefär 14 respektive 16 procent högre än de vinnande anbuden i de två områden som kunde jämföras; den större prisskillnaden noterades i regionen Uppsala län och den mindre i regionen Värmlands län. De företag som antogs som leverantörer i den statligt samordnade upphandlingen för regionerna antogs även som leverantörer för jämförelseupphandlingar inom dessa två regioner. Flertalet av de företag som lämnade anbud till den statligt samordnade upphandlingen lämnade även anbud till jämförelseupphandlingarna, med ett lägre anbudspris till jämförelseupphandlingarna. För regionen Uppsala län lämnade två företag av tre in anbud till både den statligt samordnade upphandlingen och till jämförelseupphandlingen. Anbuden var i genomsnitt ungefär 13 procent högre för den statligt samordnade upphandlingen. För regionen Värmlands län valde två företag av fyra att även lämna anbud till jämförelseupphandlingen med i genomsnitt ungefär 23 procent lägre anbud än till den statligt samordnade upphandlingen. Priset per timme för de vinnande buden i den statliga upphandlingen blev i många fall strax under 300 kronor, med ett medel på 308 kronor, som lägst 265 kronor och som högst 380 kronor. För en privatperson tycks det inte vara några svårigheter att få ett pris på 300 kronor per timme – inklusive moms – av en stockholmsbaserad flyttfirma.

Inom avtalsområde 3, som avsåg drivmedel, var de efterfrågade varorna tämligen homogena mellan upphandlingarna. Det som avsågs i samtliga upphandlingar var primärt bensin (95 oktan), diesel och etanol. För att jämföra de rabattsatser som lämnades in togs ett genomsnitt för rabattsatserna som anbudsgivarna lämnade. För två av upphandlingarna, inklusive den statliga upphandlingen, antogs samtliga anbudsgivare som leverantörer. Sett till samtliga upphandlingar lämnades en genomsnittlig rabattsats på ungefär 49 öre per liter. Till den statligt samordnade upphandlingen lämnades en genomsnittlig rabattsats på ungefär 43 öre per liter. Två av jämförelseupphandlingarna fick en marginellt lägre rabattsats än staten, två fick en klart högre rabattsats. Flertalet av anbudsgivarna i den statligt samordnade upphandlingen har även lämnat anbud till jämförelseupphandlingarna och samtliga anbudsgivare återfinns i tre av jämförelseupphandlingarna. Två av anbudsgivarna lämnade en högre rabattsats till två av tre jämförelseupphandlingar, medan en av anbudsgivarna lämnade högre rabattsatser till samtliga jämförelseupphandlingar i jämförelse med den statligt samordnade upphandlingen. Som jämförelse kan nämnas att de fyra största drivmedelskedjorna, vilka samtliga återfinns bland anbudsgivarna i alla de undersökta upphandlingarna – det vill säga Statoil, OKQ8, Preem och Shell – erbjuder en rabattsats på 15 öre per liter (inklusive moms) till privatpersoner som blir medlemmar eller skaffar bensinkort.³³ Om rabattsatserna i upphandlingarna relateras till priset på bensin blir skillnaderna marginella, som högst skiljer bruttopriset cirka 2 procent. I förhållande till en antagen handelsmarginal på 120 öre per liter var två jämförelseupphandlingar 8 respektive 18 procent billigare och två var 1 respektive 3 procent dyrare.

Avtalsområde 9, som avsåg glasögon, var uppdelad i två delar, bildskärmsglasögon (terminalglasögon) och skyddsglasögon. De priser som jämförs är de för terminalglasögon. De olika upphandlingarna har flera olika typer av varor som anbudsgivarna ska prissätta. Det som finns inkluderat i samtliga, så när som på en av upphandlingarna, är ett paketerbjudande med snarlik utformning i de olika upphandlingarna. Sett till de vinnande anbuden (medelvärdet för vinnarna i den statligt samordnade upphandlingen) var det endast en upphandling som fick ett lägre avtalat pris än den statligt samordnade upphandlingen, med en skillnad på ungefär 10 procent. En annan upphandling fick ett likvärdigt pris som den statliga och de två övriga fick priser som låg cirka 28 respektive 44 procent högre. Skillnaderna totalt sett mellan de genomsnittliga anbuden för den statligt samordnade upphandlingen och jämförelseupphandlingarna var ungefär 14 procent.

³³ Enligt respektive bolags hemsida den 2010-10-20.

Den statligt samordnade upphandling som avsåg hotelltjänster (avtalsområde 10) har, potentiellt, en av de mest homogena prissättningarna. Priserna för de olika upphandlingarna är genomgående per övernattnings i dubbel- eller enkelrum. Prisjämförelsen försvåras dock i och med att olika hotell ger olika service.

I princip skulle en fördjupad studie kunna ta hänsyn till detta, exempelvis genom att modellera effekten av antal stjärnor som det specifika hotellet har, liksom andra prispåverkande faktorer. Detta har inte varit möjligt inom ramen för det här uppdraget. Den statligt samordnade upphandlingen av hotelltjänster omfattade sammanlagt 39 orter fördelade över hela landet. Av dessa orter var det 18 stycken där åtminstone en av jämförelseupphandlingarna också upphandlade hotelltjänster. Vi valde att studera tre områden närmare: Lund, Katrineholm och Stockholm. Till samtliga tre delobjekt valde minst ett av företagen som lämnat anbud till den statligt samordnade upphandlingen även att lämna anbud till någon av jämförelseupphandlingarna. I Stockholm var det endast ett av åtta hotell som lämnade ett högre pris till den statligt samordnade upphandlingen än till jämförelseupphandlingarna, anbudet var ungefär en procent högre. De övriga sju hotellen i Stockholmsområdet lämnade antingen ett lägre eller samma pris per natt till den statligt samordnade upphandlingen i jämförelse med jämförelseupphandlingarna. I genomsnitt inkom dessa hotell med ungefär 14 procent lägre priser till den statligt samordnade upphandlingen. För området Katrineholm var det ett hotell som lämnade anbud både till den statligt samordnade upphandlingen och till jämförelseupphandlingen. Priset var ungefär 19 procent högre för den statligt samordnade upphandlingen. För området Lund var det två hotell som lämnade anbud till både den statligt samordnade upphandlingen och något av jämförelseupphandlingarna, till priser som var ungefär 8 och 4.5 procent lägre för den statligt samordnade upphandlingen. I jämförelse med en bokning direkt från hotellens hemsida, avseende en person och en natt (onsdag till torsdag) ett par veckor fram i tiden, framstår priserna i ramavtalen som förmånliga. En privatperson som bokar på det sättet får i många fall betala nästan dubbelt så mycket som enligt avtalen. En bokning via en hotellbokningstjänst på nätet sänker privatpersonens kostnad, men priserna är fortfarande påtagligt högre, ofta cirka 20 procent högre än avtalspriserna om hänsyn tas till moms.

Den statligt samordnade upphandlingen som avsåg tolkningsförmedlingstjänster (avtal nummer 43) använde en prisstruktur baserad på flera olika variabler, till exempel för resekostnader och beroende på om tolkarna är auktoriserade eller inte. Timkostnaden för tolkning gick dock att jämföra efter att priserna för auktoriserad och ickeauktorerad tolk viktats enhetligt

för de olika upphandlingarna. (En av upphandlingarna gick inte att jämföra då priserna inte redovisades i samma form som de övriga.) I två av upphandlingarna antogs endast en leverantör medan flera antogs i de övriga upphandlingarna. Sett till genomsnittet för de vinnande anbuden så inkom det lägre anbud för samtliga delobjekt till den statligt samordnade upphandlingen. Den största skillnaden var för regionen Stockholms län, med en skillnad på ungefär 10 procent och den minsta, för regionen Jämtlands län, var ungefär 0,3 procent.

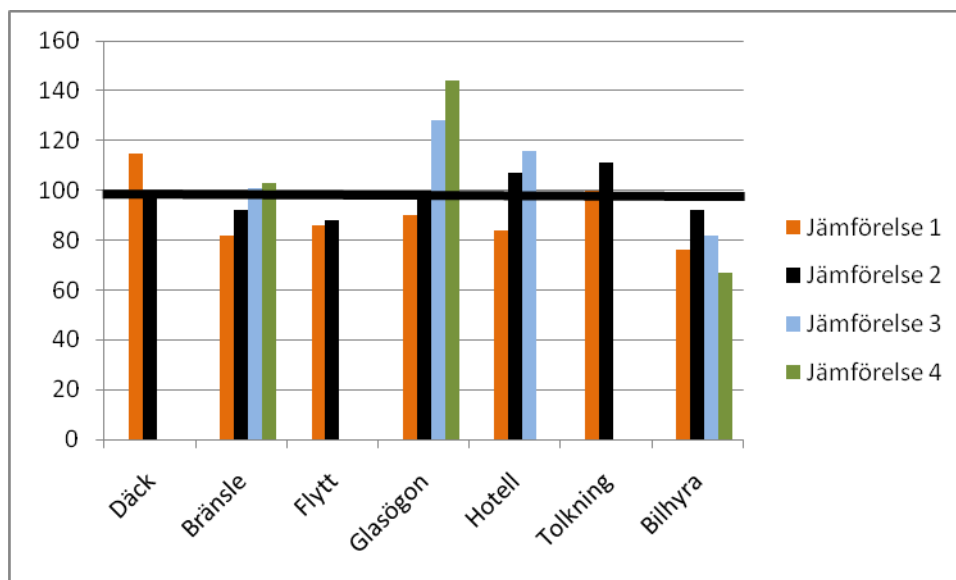
Inom avtalsområde 7, fordonshyra fick den statligt samordnade upphandlingen genomgående högre priser än jämförelseupphandlingarna. Den statligt samordnade upphandlingen var indelad i två delupphandlingar där den ena delen (övrig fordonshyrning) stämde överens med vad som jämförelseupphandlingarna avsåg att upphandla. De olika upphandlingarna tar hänsyn till flera olika priser, till exempel om körsträckan ingår i priset (så kallade fria mil) eller om det finns en kilometertaxa. De olika priserna viktas olika för olika upphandlingar, men samma typer av fordon ingår i alla upphandlingar. Det pris som jämförs är ett genomsnittligt hyrespris per dygn för de olika biltyperna och priset för tretio kilometer (det var detta pris som utvärderades i den statligt samordnade upphandlingen). Jämfört med det först rankade statliga avtalet var de kommunala avtalen 10-30 procent billigare; i medeltal cirka 20 procent billigare. Dygnschyran var 200-300 kronor (exklusive moms) för en mellanstor bil, vilket kan jämföras med att en privatperson ofta får betala minst lika mycket för en liten bil.

Av de delar av de avtalsområden för vilka det gick att genomföra en prisjämförelse så fick fyra statliga upphandlingar över lag lägre pris än vad jämförelseupphandlingarna fick och tre fick högre priser. Jämförelseupphandlingarna hade märkbart lägre priser för flyttjänster, bilhyra och – för två av fyra kommuner – för fordonsbränsle. De statliga avtalen var billigare än flertalet av jämförelseupphandlingarna för däck, glasögon, hotell och tolktjänster, men i samtliga fall fanns det minst en annan upphandling som gav minst lika låga priser som den statliga.

Prisjämförelsen sammanfattas i nedanstående figur där priset i den statliga upphandlingen för var och en av de sju produkterna är normerad till 100. Som framgår går det för fem av områdena inte att göra någon entydig rangordning. Det bör också påpekas att prisjämförelsen inte är en totaljämförelse för något av områdena, utan enbart den eller de jämförelser som varit möjliga att genomföra. En observation (en stapel i diagrammet) kan också svara mot olika antal faktiska priser. Så är en observation för

hotelltjänster exempelvis en stad, där priset enligt texten ovan beräknats som medelvärdet för mellan ett (Katrineholm) och åtta (Stockholm) hotell.

Figur 13. Uppnådda priser vid jämförelseupphandlingar. Priset vid den statliga ramavtalsupphandlingen är normerad till 100, motsvarande den horisontella linjen i diagrammet



För sex av de sju avtalsområdena har en ungefärlig jämförelse av värdet på upphandlingarna kunnat göras. De statliga upphandlingarna förväntades omsätta ungefär tio gånger mer än jämförelseupphandlingarna; ingen betydande skillnad fanns i detta avseende mellan de upphandlingar där staten fick bättre respektive sämre pris. Beräkningen är baserad på omsatt värde per delupphandling för att öka jämförbarheten.

Sammanfattningsvis förefaller det inte finnas något särskilt starkt stöd för att samordnade upphandlingar ger kostnadsbesparingar i form av lägre priser, trots att volymerna i medeltal är cirka 100 gånger större och, för en grupp jämförbara produkter, cirka tio gånger större. En förklaring kan vara att volymerna är tillräckligt stora också i de kommunala jämförelseupphandlingarna, en annan att ramavtalsmodellen skapar så mycket osäkerhet och extrakostnader att detta väger upp de eventuella skalfördelarna.

6.9 Övriga observationer

6.9.1 Inköpsstatistik

I ramavtalen som följer av upphandlingarna, både jämförelseobjekten och de statligt samordnade upphandlingarna, skrivs det som regel in en statistik-klausul som på olika sätt reglerar leverantörens skyldigheter att rapportera statistik för de avrop som har skett från avtalen. Inom ramen för detta projekt har vi begärt att få ta del av denna statistik och eventuell övrig statistik för de avrop som har skett ifrån de aktuella ramavtalen.

I flera fall fanns dock inte någon statistik att tillgå. För de statligt samordnade avtalen fanns det detaljerad statistik för sju av avtalen, omfattande avropens värde per företag och kvartal. I övriga fall har ingen statistik över huvud taget kunnat presenteras. Förklaringarna har antingen varit att statistiken finns fragmenterad på de enheter som har avropat från avtalen eller att det inte finns någon sammanställd statistik. Motsvarande gäller för jämförelseobjekten där någon sammanställd statistik över avropen inte har funnits tillgänglig. Den statistik som har funnits har i flertalet fall varit företagsspecifik alternativt avtalsspecifik. I de fall där statistiken har varit företagsspecifik har det inte gått att urskilja i vilken omfattning avrop har skett från ett specifikt avtal, eftersom ett företag kan ha blivit antagen som leverantör vid flera olika upphandlingar. I de fall där statistiken har varit avtalsspecifik har avropen per företag ändå inte varit möjliga att urskilja. I de fall där statistik per företag och kontrakt har funnits tillgänglig har den totala summan som har blivit avropat ifrån avtalet per företag varit tillgänglig (till exempel i form av ett utdrag ifrån kommunens/myndighetens bokföringssystem).

Slutsatsen är att uppföljningen av hur mycket som avropas på avtalen är bristfällig, såväl för de statliga samordnade ramavtalen som för de ramavtal som jämförelseupphandlingarna resulterat i.

6.9.2 Prisuppdateringar inom PC-upphandlingen

Priserna i avtalen som följde av den statligt samordnade upphandlingen av PC och bildskärmar (avtalsnummer 20,21 och 22) regleras genom en rabattsats mot en prislista som finns tillgänglig på avropa.se. Priserna i prislistan utgör ett takpris i de fall en förnyad konkurrensutsättning genomförs.

De varor som ingår i prislistan är fasta och får endast bytas ut om de blivit inaktuella. De får i så fall bytas ut till aktuella produkter under förutsättning att de motsvarar den utbytta produkten och efter godkännande från Kammarkollegiet. Företagen väljer emellertid själva vilka produkter som ska bytas ut och vid vilket tillfälle. Priserna som anges i prislistan ska även gälla för de produkter som ersätter gamla produkter.

De myndigheter som har rätt att avropa från avtalet har emellertid möjlighet att konfigurera egna lösningar om den enskilda myndighetens behov inte kan tillgodoses genom de datorer eller bildskärmar som ingår i prislistan, under förutsättning att komponenterna i någon utsträckning är desamma som de som ingår i produkterna enligt prislistan. I vilken utsträckning som företagen väljer att byta ut produkter i prislistan är okänd, företagen sänder dock nya prislistor till Kammarkollegiet ungefär en gång i kvartalet.

När vinnande anbud utsågs vägde priserna in med vikten 28 procent. Avrop ska ske genom förnyad konkurrensutsättning mellan de fyra vinnande budgivarna och avtalstiden, inklusive förlängning, uppgick till fyra år. Med tanke på att priset på datakapacitet halveras ungefär var 18:e månad är det inte uppenbart att det är motiverat att alls väga in priserna när ramavtalsleverantörerna utses. Ett pris som vid inledningen av avtalsperioden framstår som mycket lågt kommer redan efter några månader att vara tämligen högt. Kravet att priset ska gälla hela avtalsperioden kommer därför i huvudsak inte att vara en bindande restriktion. Den reella pris konkurrensen torde istället uppstå vid de förnyade konkurrensutsättningarna. Däremot bör det framhållas att förnyad konkurrensutsättning framstår som en bra metod för att upphandla produkter med snabb teknisk utveckling.³⁴

6.9.3 Ansökan om överprövning

Av de statliga ramavtalen "överklagades" en fjärdedel, sex av 24, medan motsvarande siffra för jämförelseobjekten var knappt 15 procent. (Formellt kan parterna ansöka om överprövning av upphandlingsbeslutet.) En möjlig förklaring till att det är vanligare att leverantörerna begär överprövning av de statliga upphandlingarna är att relationen mellan parterna inte är lika intim som den mellan en kommun och dess leverantörer och att en ansökan om överprövning därför inverkar mindre negativt på de framtida affärsmöjligheterna. En annan möjlig förklaring är de högre ekonomiska värdena i de statliga ramavtalen.

³⁴ Förutsättningen är att det inte kan anses att detta förändrar villkoren alltför mycket i förhållande till ramavtalet. Den italienska upphandlingsmyndigheten Concip väljer, bland annat av detta skäl, istället att upphandla datorer var sjätte månad.

7 Slutsatser

De statliga ramavtalen avser större ekonomiska värden, är komplexare och överstiger oftare tröskelvärdena än en jämförelsegrupp. Vidare används delupphandlingar i större utsträckning och det är mindre vanligt att en unik vinnare utses. Priset åsätts en mindre vikt vid anbudsvärderingen och det är mer ovanligt att kvalitet värderas i kronor.

Tre gånger fler budgivare lockas av de statliga ramavtalen. Cirka hälften av skillnaden kan sannolikt förklaras av att delupphandlingar är vanliga i de statliga upphandlingarna, men det kan också bero på att värdet av de statliga avtalen är betydligt högre. De statliga ramavtalen förefaller emellertid inte systematiskt resultera i lägre priser än de väsentligt mindre jämförelseupphandlingarna. Snarare gäller det omvända. Slutsatsen baseras dock på ett relativt litet antal upphandlingar, där en prisjämförelse varit möjlig att genomföra.

En viktig roll för statliga ramavtal kan i många fall vara att utgöra ett första urvalssteg, där oseriösa budgivare och budgivare som erbjuder låg kvalitet sorteras bort. I sådana fall är det rimligt att betona kvalitet som urvalskriterium och att använda förnyad konkurrensutsättning för att få till stånd en priskonkurrens i det andra urvalssteget. Inte minst gäller detta när avropen avser större preciserade volymer, såsom inköp av ett visst antal datorer eller fordon. Relationen mellan avropande myndighet och leverantören får här mer karaktären av ett leveransavtal, även om det formellt är ett avrop mot ett samordnat ramavtal.

I andra fall är det sannolikt rimligt att i större utsträckning betona priskonkurrens redan i det första steget och att därvid utse en unik vinnare eller, alternativt, flera rangordnade vinnare. Detta kan gälla när de upphandlande myndigheterna successivt gör upprepade köp av relativt små volymer, det vill säga när det mest närliggande alternativet till ett samordnat avtal hade varit ett enskilt ramavtal.

Sannolikt är det också mer motiverat att betona priskonkurrens i ramavtalsupphandlingen när möjligheterna för leverantören att manipulera prisbilden är små. Sådan manipulation kan förekomma till exempel när leverantören egentligen säljer en grossisttjänst med ett stort antal produkter. De lågt prissatta produkterna kan då göras svårtillgängliga eller rent av lyftas ut ur sortimentet, för att tvinga köparen att välja dyrare varianter. En sådan taktik är mycket svårare att genomföra om leverantören säljer ett litet antal väl

preciserade produkter, exempelvis "bensin 95 oktan" eller "övernattning i enkelrum".

Ytterligare en aspekt, vid valet mellan (enskilda) leveransavtal, förnyad konkurrensutsättning av ramavtal och ramavtal med rangordning är graden av produktdifferentiering och snabbheten i den tekniska utvecklingen. Om behoven är mycket differentierade talar detta för enskilda leveransavtal. För något mindre differentierade produkter och även för produkter med snabb teknisk utveckling kan ramavtal med förnyad konkurrensutsättning vara att föredra, medan homogena produkter talar för rangordnade ramavtal. Det kan dock finnas olika sätt att uppnå samma sak. Exempelvis kan den snabba tekniska utvecklingen på datorområdet hanteras genom frekvent upphandlade ramavtal med rangordning – eller med ramavtal med förnyad konkurrensutsättning och betydligt längre avtalstid.

Samordnade ramavtal kan bidra till lägre transaktionskostnaderna, framför allt när rangordning lika gärna kan göras i ett första steg, men även vid förnyad konkurrensutsättning, genom att färre anbud och leverantörer behöver utvärderas. I båda fallen är en viktig aspekt att tiden det tar att genomföra anskaffningen kan kortas väsentligt om ramavtal används.

Jämförelsen mellan de statliga samordnade ramavtalen och en liknande grupp avtal med framför allt kommuner på den köpande sidan indikerar att såväl förespråkare av som motståndare till statliga ramavtal sannolikt överdrivit avtalens effekter. Priserna var inte systematiskt lägre i de statliga avtalen, trots att volymerna var cirka tio gånger högre. Däremot var de statliga avtalen mer komplexa, vilket rimligen motverkar transaktionskostnadsbesparingarna. Och om transaktionskostnadsvinsterna är så stora som uppgivits, så borde kommunerna i större utsträckning ha samordnat sina avtal.

Omvänt kan också de förmodade nackdelarna ifrågasättas. Att volymerna är obestämda kan visserligen medföra högre kostnader än om de hade varit helt fasta. Men å andra sidan är de osäkra just därför att efterfrågan och produkten har de egenskaper de har. En jämförelse med en helt fast volym är därför, i många fall, inte särskilt relevant. Alternativet hade istället varit många små beställningar, med högre transaktionskostnader som följd, eller att den upphandlande myndigheten hållit väsentligt större lager av produkten, vilket också medför kostnader eller, slutligen, att en viss volym hade köpts in oavsett hur stort behovet verkligen visade sig vara. I det senare fallet finns en uppenbar risk för att vissa volymer måste kasseras eller inte användas – eller att det uppstår en brist.

Att samordningen och den åtföljande marknadsmakten på köparsidan i sig är negativ är troligen inte heller ett stort problem i verkligheten. För det första verkar ju priserna inte vara påtagligt lägre, vilket talar mot förekomsten av en betydande marknadsmakt. Att volymen är osäker, också för köparsidan, är ett annat argument för att det kan vara svårt att utöva marknadsmakt, i varje fall på det traditionella sättet. Den myndighet som samordnar ramavtalen kan inte styra inköpsvolymerna från de myndigheter som är anslutna till ramavtalet. Att minska inköpsvolymen är det traditionella sättet att utöva köpmakt.

Möjligen kan man tänka sig att koncentration på köparsidan i vissa fall kan leda till att produktionen på ett ineffektivt sätt koncentreras till en enda eller ett litet antal leverantörer. Detta torde dock inte vara ett generellt fenomen, men det kan tänkas uppstå i vissa situationer. Framför allt krävs det att den offentliga sektorn står för en stor del av hela den efterfrågan som riktas mot branschen.

Däremot ligger det självfallet en del i invändningen att samordning av avtal gör att produkterna i viss utsträckning likriktas mellan de olika myndigheterna. Detta kan i vissa fall vara en påtaglig nackdel. Observera dock att ramavtal med förnyad konkurrensutsättning medger att produkternas utformning varierar i ganska stor grad.

Ytterligare en nackdel är att samordningen gör att de tjänstemän som handlägger upphandlingen befinner sig på ett längre avstånd från köparna. Detta ökar styrningsproblemen i kedjan från slutliga användare via ansvarig myndighet till upphandlande myndighet och personalen vid denna. Å andra sidan är det förstås en fördel att upphandlarna kan specialisera sig. En indikation på att centraliserad upphandling inte fungerar så väl som den borde är den flitiga användningen av anbudsvärderingsmodeller som bygger på att priser räknas om till kvalitet. Detta är nästan alltid en olämplig metod (Bergman och Lundberg, 2009, 2010). Det är intressant att notera att det robustare alternativet att värdera kvalitet i kronor används oftare i jämförelseupphandlingarna, av förment mindre kompetenta upphandlare.

Den övergripande slutsatsen måste ändå bli att ramavtal och samordning av ramavtal fyller en uppenbar plats i den offentliga anskaffningen. Att ensidigt hävda att (samordnade) ramavtal är bra – eller dåliga – vore alltför förenklat. Istället måste användningen anpassas till situationen, produkten och köparens behov.

Referenser

- Agastya, Murali och Jingfeng Lu, 2008, *Exclusive Bidding - Value Discovery and the Value of a Bidder*, working paper.
- Andersson, Fredrik, 2006, *Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2006:4.
- Bandiera, Oriana, Andrea Prat och Tommaso Valletti, 2009, Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment, *American Economic Review*, 99, 1278–1308.
- Bergman, Mats, 1997, Antitrust, Marketing Cooperatives and Market Power, *European Journal of Law and Economics*, 4, 73-92.
- Bergman, Mats och Sofia Lundberg, 2009, *Att utvärdera anbud. Utvärderingsmodeller i teori och praktik*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2009:10.
- Bergman, Mats och Sofia Lundberg, 2010, *Tender Evaluation and Award Methodologies in Public Procurement*, working paper.
- Brisset, Karine och Pierre-Henri Morand, 2005, *Multistage Auction with Endogenous Entry: A Rational for B2B Auction Practices*, working paper.
- Bulow, Jeremy och Paul Klemperer, 1996, Auctions Versus negotiations, *The American Economic Review*, 86, 180-194.
- Compte, Olivier och Philippe Jehiel, 2007, Auctions and Information Acquisition: Sealed Bid or Dynamic Formats?, *Rand Journal of Economics*, 38, 355-72.
- Cremér, Jacques, Yossi Spiegel och Charles Z. Zheng, 2009, Auctions with costly information acquisition, *Economic Theory*, 38, 41–72.
- Ekonomistyrningsverket, 2009, *Analys av statlig upphandling 2008*, promemoria.
- Ekonomistyrningsverket, 2010, *Administrativa kostnadsbesparingar i staten 2009*, promemoria.
- Fan, Cuihong och Elmar Wolfstetter, 2008, Procurement with Costly Bidding, Optimal Shortlisting, and Rebates, *Economics Letters*, 98, 327-34.
- Kagel, John; Pevnitskaya, Svetlana; Ye, Lixin, 2008, Indicative Bidding: An Experimental Analysis, *Games and Economic Behavior*, 62, 697-721.

Karjalainen, Katri, Katariina Kemppainen och Erik van Raaij, 2009, Non-Compliant Work Behaviour in Purchasing: An Exploration of Reasons Behind Maverick Buying, *Journal of Business Ethics*, 84, 245-261.

Konkurrensverket, 2009a, Mindre företags möjlighet att delta i upphandling, pm 2009-12-18.

Konkurrensverket, 2009b, Åtgärder för bättre konkurrens – förslag, rapport 2009:4.

Konkurrensverket, 2010, Upphandlingsreglerna – en introduktion.

Lonsdale, C och G. Watson, 2005, The internal client relationship, demand management and value for money: A conceptual model, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 11, 59-71.

Ye, Jingfeng och Lixin Lu, 2010, Efficient and Optimal Selling Mechanisms with Private Information Acquisition Costs, working paper.

Perry, Motty, Elmar Wolfstetter och Shmuel Zamir, 2000, A Sealed-Bid Auction that Matches the English Auction, *Games and Economic Behavior*, 33, 265-73.

Proposition 2006/07: 128, *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*.

Statskontoret, 2009, *En effektivare inköpssamordning*, rapport 2009:12.

Ye, Lixin, 2007, Indicative Bidding and a Theory of Two-Stage Auctions, *Games and Economic Behavior*, 58, 181-207.

Bilaga 1. Ej utvalda ramavtal

Årtal	LOU	Nr	Upphandling	Område	Ansvarig Myndighet
2007	1992	24	Serverar, lagring och produktnära tjänster 2007	IT och telekom	VERVA
2008	2007	30	Annonsförmedling, taktiska tjänster	Administrativa tjänster	Rikspolisstyrelsen
2007	1992	28	VVS-materiel	VVS och el	Fortifikationsverket
2007	1992	13	IT-konsulttjänster 2008 Resurskonsulttjänster	IT och telekom	VERVA
2007	1992	1	AV-inredning	Kontorsvaror	Försvarets Materielverk
2007	1992	2	Betalkort, resekonto och inköpskort	Ekonomi	Riksgälden
2007	1992	5	Elektronisk identifiering (eID) 2008	IT och telekom	VERVA
2007	2007	12	Hörsalsstolar	Kontorsvaror	Försvarets Materielverk
2007	1992	14	IT-konsulttjänster 2008 Resurskonsulttjänster GIS-kompetens	IT och telekom	VERVA
2007	1992	18	Möbelklädsel	Kontorsvaror	Försvarets Materielverk
2007	1992	23	Programvaror och tjänster 2007, systemintegratörer	IT och telekom	VERVA
2007	1992	23	Programvaror och tjänster 2007, utbildning i programvara för kontor och administration	Administrativa tjänster	VERVA
2007	1992	23	Programvaror och tjänster 2007, utbildning i programvara för systemutvecklare och tekniker	Administrativa tjänster	VERVA
2007	1992	23	Programvaror och tjänster 2007, webb- och volymleverantörer	IT och telekom	VERVA
2007	1992	23	Programvaror och tjänster 2007, öppna programvaror och tjänster	IT och telekom	VERVA
2008	2007	29	Agresso-tjänster, applikations- och teknik konsulter exkl Lön/PA	Administrativa tjänster	Ekonomistyrningsverket
2008	2007	29	Agresso-tjänster, applikations- och teknik konsulter Lön/PA	Administrativa tjänster	Ekonomistyrningsverket
2008	2007	29	Agresso-tjänster, projektledare	Administrativa tjänster	Ekonomistyrningsverket
2008	2007	30	Annonsförmedling, strategiska tjänster	Administrativa tjänster	Rikspolisstyrelsen
2008	1992	31	Dator- och maskintillbehör	IT och telekom	VHS
2008	2007	32	Elektronikkomponenter	VVS och el	Försvarmakten
2008		37	Leverantörsoberoende konsulttjänster för ekonomiadministrativt IT-stöd	Ekonomi	Ekonomistyrningsverket
2008		38	Leverantörsoberoende konsulttjänster för personal- och löneadministrativt IT-stöd	Ekonomi	Ekonomistyrningsverket
2008	2007	42	Tjänstekort	Skydd och säkerhet	Rikspolisstyrelsen

Bilaga 2 Bedömningar i särskilda fall

Eftersom ett mycket stort antal olika möbler ingår inom upphandlingsområdet Möbler för offentliga utrymmen har vi valt jämförelseobjekt som innehåller texten ”offentliga utrymmen” och/eller är avsedda för bland annat äldreboende, eftersom alla de möbler som ingår i det statliga ramavtalet är avsedda för sådana utrymmen.

Angående Tjänstefordon så utgör förmånsbilar en så pass liten del av upphandlingen att det är mer relevant att jämföra köp av bilar. Därför har vi inte letat upp alla upphandlingar som behandlar leasingbilar. Dessutom har vi försökt ta upphandlingar som innehåller köp av fler bilar än en (1) eftersom det kan annars hade kunnat vara svårt att jämföra exempelvis priser.

Angående upphandlingarna av städprodukter jämfördes de som hade 100 procent prisvikt, eftersom detta gällde för det statliga ramavtalet. Även den totala avtalstiden vägdes in när jämförelseobjekt identifierades. Uppsala Läns Landsting gavs lägre prioritet eftersom det upphandlade via Varuförsörjningen.

Angående ramavtal nr 26 och 27, tryckeritjänster samt tryckeritjänster, offsettryck, försökte vi göra en uppdelning utifrån de förfrågningsunderlag som vi fick från OPIC för att se vilka som tillhörde den förstnämnda respektive den sistnämnda kategorin. Utifrån dessa listor jämfördes sedan upphandlingarna med varandra för att hitta de bästa jämförelseobjekten, detta för att öka jämförbarheten mellan upphandlingarna.

Det var svårt att hitta jämförelseobjekt för den statliga upphandlingen av kommunikationstjänster, då det ofta är installationer som kommunerna upphandlar. Detta gör det närmast omöjligt att jämföra, eftersom det statliga ramavtalet endast innefattar själva utrustningen, inte installationer av densamma. Endast en upphandling matchar, vilket är en genomförd av Umeå kommun.

Bilaga 3 Lista över jämförelseobjekt.

Årtal	Ramavtalsnr	Produkt/Tjänst	Upphandlare
2007	3	-Drivmedel	Kalix Kommun
2007	3	-Drivmedel	Lycksele Kommun
2007	3	-Drivmedel	Håbo Kommun
2007	3	-Drivmedel	Ånge Kommun
2007	4	-Däck och däckservice	Sunne Kommun
2007	4	-Däck och däckservice	Sundbybergs Stad
2007	4	-Däck och däckservice	Hedemora Kommun
2007	4	-Däck och däckservice	Halmstads Kommun
2008	6	-Flygtrafik Mora-Arlanda	Borlänge Kommun
2007	7	-Fordon	Gottlands Kommun
2007	7	-Korttidshyra av fordon	Borås Stad
2007	7	-Korttidshyra av fordon	Oxelösunds Kommun
2007	7	-Fordon	Oskarshamns Kommun
2007	7	-Fordon	Uppsala Kommun
2007	8	- Företagshälsovård område 1	Försäkringskassan
2007	8	- Företagshälsovård område 2	Försäkringskassan
2007	8	- Företagshälsovård område 3	Försäkringskassan
2007	8	- Företagshälsovård område 4	Försäkringskassan
2007	8	- Företagshälsovård område 5	Försäkringskassan
2007	8	- Företagshälsovård	Apoteket AB HK
2007	8	- Företagshälsovård	Sveriges Television Inköp AB
2007	8	- Företagshälsovård	Malmö Stad Stadskontoret
2007	8	- Företagshälsovård	Inköpsamverkan Motala Kommun
2007	8	- Företagshälsovård	Järfälla kommun
2007	8	- Företagshälsovård	Vellinge Kommun
2007	9	- Glasögon	Landstinget i Uppsala
2007	9	- Glasögon	Falu Kommun
2007	9	- Glasögon	Uppsala Kommun
2007	9	- Glasögon	Borlänge Kommun
2007	10	-Dagkonferenser	Täby Kommun
2007	10	-Konferensanläggningar	Rikspolisstyrelsen
2007	10	-Hotellrum	Svensk Bilprovning
2007	10	- Hotellövernattningar	Sjöfartsverket Norrköping
2008	11	- Städskem och städmaterial	Mariestads kommun
2008	11	- Städmaterial	Motala Kommun
2008	11	- Kemisk-tekniska produkter, städmaterial	Östersunds Kommun
2008	11	- Kemisktekniska städprodukter samt pappers- och plastprodukter	Nässjö kommun
2007	15	- Ramavtal Kontorsstolar	Helsingborgshem AB
2007	15	- Arbetsstolar	Apoteket
2007	15	- Arbetsstolar och ergonomi	Karlkrona Kommun
2007	16	- Kontorsmateriel	Värnamo Kommun
2007	16	- Kontorsmateriel	Trelleborgs Kommun
2007	16	- Kontorsmaterial	Halmstads Kommun
2007	16	- Kontorsmaterial	Vänersborgs Kommun
2007	17	- Kontorsmöbler	Västerås Stad
2007	17	- Kontorsmöbler	Nutek AB
2007	17	- Kontorsmöbler	Burlövs Kommun
2007	17	- Kontorsmöbler	Skellefteå Kommun
2007	19	- Inredning av möbler och tillbehör till äldreboende	Höganäs kommun
2007	19	- Möbler och inredning för äldreboenden och sjukhem	Huddinge Kommun
2007	19	- möbler och inredningar	Nynäshamns Kommun
2007	19	- Möbler till Linagården	Skellefteå Kommun
2007	20, 21, 22	- Datorer	Katrineholms Kommun
2007	20, 21, 22	- Bärbara elevdatorer	Stockholms Stad
2007	20, 21, 22	- Datorer skrivare datatillbehör	Luleå Kommun

2007	20, 21, 22	- Elevdatorer	Robertsfors
2007	20, 21, 22	- Elevdatorer	Falkenbergs Kommun
2007	20, 21, 22	- Elevdatorer till gymnasiet	Mönsterås Kommun
2007	20, 21, 22	- Stationära-bärbara samt server	Innovatum Science Center
2007	20, 21, 22	- PC Stationär bärbara med tillbehör	Strömsunds Kommun
2007	25	- Fordon D nr 91/2007	Uddevalla Kommun
2007	25	- Transportfordon minibussar	Inköp Gävleborg
2007	25	- Fordon	Lunds Kommun
2007	25	- Fordon	Landstinget Västernorrland
2007	26	- Tryckeritjänster	Göteborg & Co Träffpunkt AB
2007	26	- Tryckeritjänster	Norrhälje Kommun
2007	26	- Tryckeritjänster blanketter och broschyrer	Landstinget Jönköping
2007	26	- Tryckeritjänster	Jämtlands Läns Landsting
2007	27	- Tryckeritjänster	Stockholms Stadsteater AB
2007	27	- Tryckeritjänster personaltidningen	Landstinget Jönköping
2007	27	- Tryckeritjänster	Halmstads Kommun
2007	27	- Tryckeritjänster	Kungälv Kommun
2008	34	- Flyttjänster	Katrineholms Kommun
2008	34	- Flyttjänster	Landstinget i Uppsala
2008	34	- Flyttjänster	Landstinget i Värmland
2008	34	- Flyttjänster	Södertälje Kommun
2008	33, 35	- Kommunikation som tjänst för Torsås Kommun	Kalmar Kommun
2008	33, 35	- Telefoni	Inköp Gävleborg
2008	33, 35	- Mobile Telephone Services	Vattenfall AB
2008	33, 35	- Kommunikationsoperatör	Ludvikahem
2008	33, 35	- Telefoniupphandling	Tekniska Verken i Linköping
2008	33, 35	- Telefoni	Energi & Miljö AB Karlskoga
2008	33, 35	- Telekommunikationsplattform	Hallandstrafiken
2008	33, 35	- Telefoni, Service Internet, Accessnät, Stomnät	Landstinget Västernorrland
2008	36	- PC Server, kommunikationsutrustning med tillbehör	Umeå Kommun
2008	39	- Litteratur	Landstinget Kronoberg
2008	39	- Litteratur, Media	Växjö kommun
2008	39	- Biblioteksböcker	Falkenbergs Kommun
2008	39	- Böcker och inspelad media till biblioteket	Gnesta kommun
2008	40	Energieffektiva ljuskällor	Malmö Stad
2008	40	- Ljuskällor och batterier	Halmstads Kommun
2008	40	- Ljuskällor	Haninge Kommun
2008	40	- Ljuskällor och batterier	Kungsbacka Kommun
2008	41	- Inköp av telefoner	Kalmar Energi AB
2008	41	- Mobiltelefoner och tillbehör	Lunds Kommun
2008	41	- Mobiltelefoner med tillbehör	Flens Kommun
2008	41	- Telefoner	Landstinget i Uppsala
2008	43	- Tolkförmedlingstjänster	Umeå Kommun
2008	43	- Tolkförmedlingstjänster	Nynäshamns Kommun
2008	43	- Tolkförmedlingstjänster	Krokoms Kommun
2008	43	- Tolkförmedlingstjänster	Nacka Kommun
2008	44	- Översättningstjänster	Solna Stad
2008	44	- Översättningsuppdrag	Stockholms Hamn AB
2008	44	- Ramavtal för översättningstjänster	Premiepensionsmyndigheten
2008	44	- Översättningsarbete för CUL i Hudiksvall	Stockholm
2008	44	- Översättningstjänster	Inköp Gävleborg
2008	44	- Översättningstjänster	Stockholm Business Region AB
2008	44	- Översättningstjänster	Post- och Telestyrelsen
2008	44	- Översättningstjänster	Apoteket AB
2008	44	- Översättningstjänster	Östersunds Kommun
2008	44	- Översättartjänster från engelska till svenska och tvärtom	Sveriges Riksbank
2008	44	- Förmedling av översättartjänster	Migrationsverket Norrköping

Bilaga 4 Resultat och observationer per produktområde

Avtal nr 3 Drivmedel

Lantmäteriet genomförde 2007 en statligt samordnad upphandling angående drivmedel för stationstankning till fordon, så som bensin och diesel. Som jämförelseupphandlingar har fyra kommuners upphandlingar om drivmedel valt ut vilka är Lycksele, Håbo Kalix och Ånge.

Antal anbudsgivare

De som har lämnat anbud till de utvalda upphandlingarna är de stora drivmedelskedjorna i Sverige. För alla upphandlingar förutom den som genomfördes av Kalix Kommun så är det tre anbudsgivare, för Kalix kommun så var det endast en anbudsgivare.

Kontraktslängd

Kontraktslängden för det statligt samordnade avtalet är två år med option på ytterligare två år (1+1). De kommunala upphandlingarna har en kontraktslängd på två år med option på ytterligare ett år, undantaget Lycksele kommun som har en kontraktslängd på tre år med option på två år (1+1)

Längd/komplexitet

Drivmedel kan anses som en relativt homogen vara, vad till exempel 95 oktanic bensin innebär är förhållandevis i förväg definierat. Sett till kravspecifikationerna så har Lantmäteriet en kravspecifikation på ungefär en och en halv sida. Beskrivningen av själva drivmedlet är på dryga en halv sida (övrig beskrivning berör till exempel hur betalning ska ske och vilka tillbehör som ska finnas tillgänglig till försäljning). Håbo kommun hade en kravspecificering på knappt en sida vilket inkluderar kvar på servicenivån, den del som specifikt berör drivmedel är på ungefär en sida och handlar om miljöklassning. Ånge kommun har en kravspecifikation på drygt en sida där det som berör drivmedel är i fråga om miljöklassning (vilket utgör ungefär hälften). Kalix kommun valde att endast beskriva vilken typ av drivmedel de efterfrågar i ett svarsformulär (totalt ungefär en sida) som anbuds-

givaren skulle bilägga anbudet, detta valde även Lycksele att göra där de beskriver efterfrågade produkter på ungefär en halv sida.

Utvärderingsmodell

Lycksele, Kalix och Lantmäteriet hade pris som ända utvärderingskriterium. Håbo och Ånge har även kvalitetskriterier med i deras utvärderingar. Det kvalitetskriterium som Håbo har använt är kallat service där anbudsgivarna ska ange vilken typ av service som kommunen kan få. Ånge har som kvalitetskriterium används sig av geografisk spridning av tankstationer.

Priset har i samtliga fall utvärderats med utgångspunkt ifrån bensin, diesel och etanol. Anbudsgivarna har fått lämna in en absolut rabattsats på de olika drivmedlen där den enskilda upphandlaren sedan har med dagsaktuell prissättning räknat ut ett utvärderingspris för det specifika drivmedlet. De pris per drivmedel som har räknats fram viktas sedan till ett jämförbart pris, antingen genom en procentuell fördelning alternativt genom en absolut volym drivmedel som multipliceras med ett liter pris.

Upphandlingsförfarande

Upphandlingarna har i huvudsak genomförts som öppna förfaranden, undantaget den upphandling som Kalix kommun genomförde efter ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

Det statligt samordnade avtalet har ett uppskattat beställningsvärde på ungefär 28 miljoner kronor. Ånge kommun uppskattar att den årliga förbrukningen är ungefär 105 000 liter bränsle fördelat på de olika drivmedlen (80 000 bensin, 20 000 diesel och 5 000 etanol), sett till de anbud som inkom så ger det ett uppskattat beställningsvärde på ungefär 1,2 miljoner kronor per år (3,6 miljoner kronor totalt). Kalix kommun uppskattar att de kommer att inhandla totalt 111 500 liter drivmedel per år (30 000 diesel, 51 500 bensin, 30 000 etanol), baserat på det inkomna anbudet så är värdet på upphandlingen ungefär 1,9 miljoner kronor. Baserat på de inköpsvolymerna som Håbo hade år 2006 (redovisas i utvärderingen och inte i förfrågningsunderlaget) så skulle upphandlingen omfatta ca 93 300 liter drivmedel per år (38 000 diesel, 44 300 bensin, 11 000 etanol). Håbo redovisas inte några priser, vare sig från anbudsgivarna eller egna mätpriser, men baserat på de priser som Lantmäteriet använde i deras upphandling blir det uppskattade värdet på upphandlingen ungefär 1,6 miljoner kronor.

Priser

Anbudspriserna som lämnades in var i from av en absolut rabattsats på det vid ett givet tillfälle rådande pumppriset. Till den statligt samordnade upphandlingen så var den genomsnittliga rabatten 43,44 öre, där den högsta rabatten var på 45,12 öre och den lägsta på 41,6 öre. Den största rabattsatsen fick Håbo kommun som fick en genomsnittlig rabattsats på ungefär 61,67 öre där det vinnande anbudets rabatt var på 65 öre. Lägst genomsnittliga rabattsats fick Ånge kommun med ett medel på ungefär 39,87 öre där den högsta rabattsatsen var på 49,33 öre. Lycksele kommun fick en genomsnittlig rabattsats på ungefär 54,67 öre där den högsta rabattsatsen var på 56 öre med. Den rabattsats som lämnades av den enda anbudsgivaren till Kalix kommun var på 42 öre. Rangordnat efter högsta genomsnittliga rabattsats så hamnade den statligt samordnade upphandlingen precis i mitten.

Avtal nr 4 Däck

År 2007 genomförde Försvarmakten en statligt samordnad upphandling som avsåg däck, däckservice och däckreparation. De upphandlingar som har valts ut för att jämföra med har är genomförda av Halmstad kommun, Sunne kommun, Sundbybergs stad och Hedemora kommun.

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen valde fyra företag att lämna in anbud, lika många företag valde att lämna anbud till den upphandling som Halmstad kommun genomförde. De upphandlingar som Sunne kommun och Hedemora kommun genomförde fick två anbud var. Endast ett företag valde att lämna anbud till den upphandling som Sundbyberg stad genomförde.

Kontraktslängd

Den initiala kontraktslängden för den statligt samordnade upphandlingen och den upphandling som Halmstad kommun genomförde är två år, båda upphandlingarna har en option på två år men Försvarmakten valde till skillnad ifrån Halmstad kommun att dela upp optionen i två delar (1+1). Sundbybergs stad, Hedemora kommun och Sunne kommun valde att ha en initial kontraktstid på tre år med en option på ytterligare ett år.

Längd/komplexitet

Komplexiteten i upphandlingarna beror i mångt och mycket på vilka typer av däck som efterfrågas. Upphandlingarna har ungefär lika stora kravspecifikationer på 1-2 sidor (där produkt/tjänstebeskrivningarna endast utgör en andel).

Utvärderingsmodell

Försvarsmakten valde att för den statligt samordnade upphandlingen endast utvärdera pris (prisivikt 100 procent), även Halmstad och Hedemora kommun valde att endast utvärdera pris. Sundbyberg stad och Sunne kommun valde att utöver pris även utvärdera kvalitet med en prisvikt på 80 procent, Sunne kommun valde att utvärdera tillgänglighet (tidsåtgång vid däckservice med mera) och Sundbyberg stad valde att utvärdera företagets referenser som kvalitets variabel.

Upphandlingsförfarande

Försvarsmakten valde att genomföra den statligt samordnade upphandlingen efter ett öppet förfarande, vilket även Halmstad kommun valde. Sundbyberg stad, Sunne kommun och Hedemora kommun valde att genomföra upphandlingarna efter ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

Försvarsmakten uppskattade att värdet på upphandlingen till ungefär 15,5 miljoner kronor. Halmstad kommun uppskattade att värdet på deras upphandling ungefär var en miljon kronor under avtalstiden. Sundbyberg stad uppskattade värdet till 750 000 och Sunne kommun till 480 000. Hedemora kommun uppgav inte något uppskattat värde utan skriver istället att kommunen vid upphandlingstillfället leasade 55 bilar med sommar och vinterdäck och att utöver dessa så hade kommunen tillgång till ett antal övriga fordon.

Priser

De olika däck som inkluderas i upphandlingarna går antagligen att jämföra, dock så inkluderas olika typer av däck med olika dimensioner i de olika upphandlingarna (till exempel däck för terränggående fordon och personbilar med mera). En viss överlappning mellan de olika upphandlingarna vad gäller de olika typer av däck och dimensioner går att tänka sig, dock är det tidskrävande att hitta detta överlapp då antalet däck som inkluderas i de olika upphandlingarna varierar.

Övriga intressanta observationer

Inget av de anbud som inkom till den statligt samordnade upphandlingen klarade skallkraven. Försvarmakten valde på grund av detta att övergå till att slutföra upphandlingen som en förhandlad upphandling där anbudsgivarna fick möjlighet att förtydliga och komplettera sina anbud.

Avtal nr 6 Flygresor

År 2007 genomförde Försvarmakten en upphandling som avsåg inrikesflyg, upphandlingen delades in i totalt 62 delobjekt efter avgångsort och destination. En jämförelseupphandling har valts ut som är genomförd av Borlänge kommun som avsåg sträckan Arlanda till/från Mora. Destinationen Arlanda till/från Mora ingick inte i den statligt samordnade upphandlingen men kom senare att ingå (från 2009-10-01 enligt dokument ifrån avropa.se)

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen så valde tolv företag att lämna anbud. Till den upphandling som Borlänge kommun genomförde så inkom endast ett anbud. Den anbudsgivaren som lämnade anbud till upphandlingen som Borlänge kommun genomförde fick även kontrakt i den statligt samordnade upphandlingen.

Kontraktslängd

Försvarmakten valde att ha en initial kontraktstid för den statligt samordnade upphandlingen på ett år med en option på ytterligare ett år. Borlänge kommun valde att ha en initial kontraktstid på ett och ett halvt år med en option på ytterligare 16 månader.

Längd/komplexitet

Kravspecifikationen för den statligt samordnade upphandlingen uppgår till knappt en sida och för Borlänge kommun så uppgår kravspecifikationen till ungefär en och en halv sida. För den statligt samordnade upphandlingen så berör kravspecifikationen till större del biljettyper och biljetsystem medan Borlänge kommun valde att specificera flygtider, flygplan, i vilken omfattning som flyg ska lyfta med mera.

Komplexiteten i upphandlingarna kan inte anses som stor.

Utvärderingsmodell

Försvarsmakten valde att endast utvärdera pris för den statligt samordnade upphandlingen (prisvikt 100 procent). Borlänge kommun valde att använda sig av en modell som omvandlar pris till kvalitet med en prisvikt på 70 procent. Kvalitet utvärderades i tre kategorier: referenser (5 procent), flygtider (20 procent) och biljettyper (5 procent).

Upphandlingsförfarande

Båda upphandlingarna följde ett öppet förfarande.

Omfattning/Volym

Försvarsmakten uppskattade att värdet som skulle kunna avropas ifrån avtalen skulle uppgå till ungefär 600 miljoner kronor, Borlänge kommun valde att inte redovisa någon uppskattning på volym eller värde som skulle kunna avropas ifrån avtalet.

Avtal nr 7 Hyrbilar

2007 gjorde Försvarsmakten en upphandling angående hyrning av fordon. Upphandlingen var indelad i två delar där den ena avsåg hyra av personbilar (så som bilar i golf- och mellanklass) och den andra avsåg specialfordon (så som fyrhjulsdrivna fordon och lätta lastbilar).

För detta avtal så har fyra kommuners upphandlingar om hyra av fordon valts ut: Oxelösunds kommun, Borås Stad, Uppsala kommun och Oskarshamns kommun. Borås stad upphandlade i samverkan med Bollebygds, Tranemo, Svenljunga och Ulricehamns kommuner.

Vanligtvis så delas de olika fordon in i olika klasser, hur klassificeringen specificeras varierar dock mellan de olika upphandlingarna. De sätt som upphandlarna har valt att dela in fordonsklasserna kan delas in i tre kategorier. Den första är där fordonen delas in efter en bokstavskombination så som bilar av typen A-F. Den andra är när upphandlarna har valt att specificera en specifik bil (till exempel Volvo V70) där anbudsgivarna får lämna ett pris på den specifika bilen eller motsvarande bil. Den tredje är när upphandlarna väljer att specificera maximi- och minimistorlek och/eller vikt för de olika fordonsgrupperna.

Antal anbudsgivare

Det genomsnittliga antalet anbudsgivare för dessa upphandlingar var ungefär 3,5 (med undantag för Gotlands leasingavtal). Antalet anbudsgivare sträcker sig ifrån två stycket i den upphandlingen som genomfördes av Oxelösunds kommun till nio anbudsgivare för den statliga upphandlingen.

Flera anbudsgivare är återkommande i upphandlingarna. Till dessa hör de stora uthyrningskedjorna så som Eurocar, Avis och OKQ8.

Kontraktslängd

Kontraktslängden för de utvalda upphandlingarna var/är i stort sätt identiskt mellan upphandlingarna där avtalet gäller i två år med en option på förlängning i ytterligare ett år, undantaget är det statliga avtalet där det är möjligt att förlänga avtalet med totalt två år i en serie om ett år i taget.

Längd/komplexitet

Den upphandling som Försvarsmakten har en kravspecifikation på 13 sidor som är gemensam för de båda delupphandlingarna. De kommunala upphandlingarna beskriver kortfattat de olika fordonstyperna på 1-2 sidor

Utvärderingsmodell

Samtliga upphandlingar använder en poäng skala för att utvärdera anbudet. Den andel som priset står för varierar i ett spann som är lägst 60 procent och högst 70 procent. Kvaliteten har i de flesta fallen utvärderats i olika kategorier med olika viktning. Den statligt samordnade upphandlingen har tre kvalitetsvariabler, andelen av bilparken som är miljöklassade, antalet stationer vid flygplatser och järnvägsstationer och antalet bilar. De vanligast förekommande kvalitetsvariablerna är servicenivån (där bland annat öppettider och komfort kan ingå) och miljö. När miljö används som utvärderingskriterium så syftar variabeln på antalet miljöfordon som ingår i anbudsgivarens bilpark.

Det pris som utvärderas bygger ett utvärderingspris som genom en specifik viktning mellan bilklasserna och olika längd som bilarna ska hyras (till exempel dygn och veckointervall). Priset viktas antingen procentuellt eller genom att ett specifikt antal dagar per fordonsklass (till exempel den uppskattade användningen per år) används för att på så sätt få fram ett totalpris som utvärderas. När sedan utvärderingspriserna omvandlades till poäng så använde samtliga upphandlingar en exponentiell skala som utgår ifrån det lägsta utvärderingspriset.

Upphandlingsförfarande

Den statliga upphandlingen är genomförd som ett så kallat öppet förfarande. Samtliga av de kommunala upphandlingarna är genomförda efter ett förenklat förfarande, Oskarshamns kommun redovisar dock inte vilket upphandlingsförfarande som upphandlingen följer.

Omfattning/Volym

Den omfattning som det kan tänkas avropas ifrån avtalen anges inte exakt i någon av upphandlingarna. Den uppskattade beställningsvolymen/värdet för den statliga upphandlingen anges inte.

Priser

Priset på vad den enskilda hyrbilen kostar kan variera. Det kan till exempel på hur lång tid som bilen är uthyrd (till exempel veckohyra eller ett enskilt dygn) eller hur många kilometer som bilen kör under uthyrningstiden där det kan skilja om det ingår fria kilometer eller inte. Priserna mellan olika biltyper varierar också där en större bil (till exempel en Volvo V70) kan vara dyrare än en liten bil (till exempel en Volkswagen Polo).

För att kunna jämföra priserna i det statliga ramavtalet med de kommunala ramavtalen så behövs priserna standardiseras. För att kunna standardisera priserna så krävs det först och främst att samma typ av priser (till exempel per vecka eller dygn) för de olika bilklasserna redovisas i alla upphandlingar. Det pris som var mest genomgående och jämförbart var priset per dygn (exklusive fria mil) och de kilometerpris som anbudsgivarna har lämnat. I den statligt samordnade upphandlingen så redovisades inte det exakta dygnspriset utan i det pris som redovisades ingick även 30 kilometer. För att bättre kunna jämföra det statliga ramavtalet med de kommunala ramavtalen så har även denna modell används för samtliga upphandlingar. Då olika viktning av de olika fordonsklasserna med mera har används i de olika upphandlingarna så har priset viktats efter den specifika viktningen som den enskilda upphandlingen har använt.

Den del av det statliga ramavtalet som bäst stämmer överens med de kommunala är den del som upphandlarna har valt att kalla för "ej reserelaterad fordonshyrning". Alla anbudsgivare som i den statligt samordnade upphandlingen valdes ut att lämna anbud fick även ett kontrakt tilldelat sig. Det pris som var lägst av dessa var Avis som lämnade ett anbud på 355 kr per dygn inklusive 30 kilometer. Det billigaste anbudet som lämnades till de kommunala ramavtalen var Avis till Oskarshamns kommun på 209 kr. Det genomsnittliga anbudet för samtliga upphandlingar låg på ca 369, för de kommunala upphandlingarna så låg det

genomsnittliga anbudet på ca 332 kr. Det genomsnittliga anbudet för det statliga ramavtalet ligger på 398 kr.

Avtal nr 8 Företagshälsovård

2007 genomförde Verket för Högskoleservice (VHS) en statligt samordnad upphandling som avsåg företagshälsovård. Upphandlingen avsåg hälsofrämjande, preventiva och reaktiva (åtgärdande) åtgärder. Som jämförelseobjekt har upphandlingar ifrån Försäkringskassan (fem stycken), Järfälla kommun, Malmö stad och Motala kommun (Inköpssamverkan Motala kommun). Även en upphandling ifrån Vellinge kommun valdes ut men denna upphandling har inte inkommit. Motala kommun valde att dela upp upphandlingen i sju olika delobjekt efter vilken kompetens som krävs (till exempel beteendevetare eller sjukgymnast).

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen så valde tre företag att lämna anbud, alla vart tilldelade kontrakt. Genomsnittligt för alla upphandlingar så valde 3,75 företag att lämna anbud på varje upphandling, sett till det genomsnittliga antalet anbud där varje delanbud räknas för sig så är det ungefär 3,5 anbudsgivare. Fyra upphandlingar (de som Malmö stad, Järfälla kommun och två som Försäkringskassan genomförde) fick tre anbudsgivare. Till två av upphandlingarna (den som Motala kommun genomförde och en av de som Försäkringskassan genomförde) fick fem anbudsgivare. En av upphandlingarna som Försäkringskassan genomförde fick fyra anbudsgivare och en fick en anbudsgivare. Totalt var det tolv företag som valde att lämna anbud på de olika upphandlingarna.

Kontraktslängd

VHS valde att ha en initial kontraktslängd för den statligt samordnade upphandlingen på två år med en option på ytterligare två år, även Malmö stad valde att ha en likadan kontraktmodell. Försäkringskassan och Motala kommun valde att ha en initial kontraktstid på två år med en option på två år som kan utlösas sekventiellt. Järfälla kommun valde att ha en initial kontraktstid på tre år med en option på tre år.

Längd/komplexitet

Kravspecifikationen för den statligt samordnade upphandlingen omfattar ungefär tio sidor vilket även inkluderar utvärderingskriterier. Den upphandling som

Motala kommun genomförde hade en kravspecifikation på ungefär två och en halv sida och Järfälla kommun har en kravspecifikation på ungefär fyra sidor. Malmö stad har en kravspecifikation som omfattar ungefär tre sidor. De upphandlingar som Försäkringskassan genomförde så var de tjänstespecifika kraven på ungefär 16 sidor. Komplexiteten i upphandlingarna är svår att bedöma, sjukvårdstjänster kan vara enkla och beskriva men kan senare visa sig ha en högre komplexitet.

Utvärderingsmodell

VHS valde att utvärdera anbuden efter en modell som omvandlar pris till kvalitet, prisvikten för upphandlingen valdes till 50 procent. Denna typ av utvärdering valde även Järfälla kommun (med en prisvikt på 40 procent) och Malmö stad (prisvikten var 20 procent), Motala kommun valde att endast utvärdera pris (prisvikt 100 procent). Försäkringskassan valde att utvärdera de inkomna anbuden med en modell som omvandlar kvalitet till pris, detta sker genom att anbudet tilldelas en kvalitetspoäng som sedan sätts i relation till den maximala kvalitén som går att få och anbudet räkas sedan upp procentuellt i förhållande till avsaknaden av kvalitet.

VHS utvärderade inte de inkomna anbuden mer än om de klarade kvalificeringskraven då antalet anbud understeg det högsta antalet avtal som VHS avsåg att teckna.

Upphandlingsförfarande

Samtliga upphandlingar följde ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

Enligt tidigare statistik så hade det avropats ungefär 100 miljoner kronor per år från det tidigare statligt samordnade avtalet, VHS uppskattade att värdet under avtalsperioden skulle uppgå till ungefär 470 miljoner kronor. Försäkringskassan uppskattade att värdet för alla de upphandlingar de genomförde totalt skulle uppgå till 22 miljoner kronor, där den upphandling som har minst andel uppskattas till 1,5 miljoner kronor och den upphandling som har störst värde uppskattas till ungefär 6,8 miljoner kronor. De övriga tre av Försäkringskassans upphandlingar uppskattas till ett värde av 3,7, 4,6 och 5,6 miljoner kronor. Motala kommun redovisar inte någon uppskattning på värdet utan skriver att den avropade volymen minst kommer vara 900 timmar per år, vilket ger en uppskattning på beställningsvolymen under avtalstiden (exklusive optioner) på ungefär 1800 timmar. Malmö stad uppskattar att den avropade volymen kommer att uppgå till ungefär 2000 timmar. Järfälla kommun uppskattar att det kommer att avropas ungefär 4600 timmar ifrån

avtalet, i tjänsteskrivelsen så skriver de att värdet på avtalet är ungefär 21 miljoner kronor.

Övriga intressanta observationer

Den statligt samordnade upphandlingen är uppdelad efter region, med olika antal kontrakt per region, men endast tre anbud inkom så dessa antogs då de klarade kvalificeringen och skall-kraven.

Avtal nr 9 Glasögon

2007 genomförde Försvarmakten en statligt samordnad upphandling som ämnade till att teckna ett ramavtal för införskaffande av arbetsglasögon. De glasögon som mer specifikt efterfrågas är skydds- och bildskärmsglasögon (även kallat terminalglasögon?) och delas in som två delobjekt, synundersökningar ingår även som en del i de två objekten. De upphandlingar som har valts som jämförelseobjekt är genomförda av Borlänge kommun, Falu kommun, Uppsala kommun och Uppsala län.

Antal anbudsgivare

På den statligt samordnade upphandlingen var det tre företag som valde att lämna anbud, dessa valde att lämna på båda delobjekten. De övriga upphandlingarna så var det två företag per upphandling som valde att lämna in anbud. Totalt sett så var det sex företag som valde att lämna anbud (där butiker som är anslutna till större kedjor räknas som ett och samma företag)

Kontraktslängd

Försvarmakten har valt en kontraktslängd på två med en option på ytterligare ett års förlängning, denna modell har även används av Uppsala kommun. Uppsala län har valt att ha en kontraktslängd på två år med en option på ytterligare två år. Falu kommun har den längsta initiala kontraktslängden med tre år, utöver detta så finns en option på ytterligare ett år. Kortast kontraktslängd har Borlänge kommun med ett år och en option på ytterligare ett år.

Längd/komplexitet

Kravspecifikationen för den statligt samordnade upphandlingen så omfattade kravspecifikationen ungefär två sidor. Falu kommun, Uppsala kommun och Uppsala läns landsting har en kravspecifikation som omfattar ungefär en sida

vilket även inkluderar en svarsbilaga för anbudsgivarna. Borlänge kommun beskriver kraven på produkterna på ungefär en halv sida.

Komplexiteten verkar vara låg i upphandlingarna. I samtliga upphandlingar så efterfrågas produkter i de olika kategorierna som följer väl etablerade standarder på marknaden.

Utvärderingsmodell

Samtliga upphandlingar använder sig av utvärderingsmodeller som omvandlar pris till kvalitetspoäng. Prisviktningen som Falu kommun, Borlänge kommun och Uppsala län har använt sig av är 60 procent medan Uppsala kommun har en prisviktning på 55 procent. De kriterier som används för den kvalitativa utvärderingen av företagens anbud är tillgänglighet och servicenivå och i vilken grad ställda börkrav uppfylls.

Försvarsmakten har valt att använda sig av en modell med två utvärderings steg som poängsätts separat för att sedan adderas ihop till en poängsumma, det första steget har en stängd skala medan det andra steget har en öppen skala. De två delobjekten skiljer sig något i det första utvärderingssteget. Utvärderingen i det första steget för bildskärmsglasögon tar endast hänsyn till pris, för skyddsglasögon så utvärderas utöver priset också de ställda bör- och skallkrav på produkten (den interna viktningen är 70 procent pris och 30 procent krav uppfyllelse). Det andra steget är lika för de båda delobjekten och tar hänsyn till antalet butiker som företaget har med en poängsättning per butik (olika orter skiljer sig något i antal poäng som företaget får per butik). I och med att det första utvärderingssteget har en sluten skala medan den andra har en öppen skala gör att den faktiska prisviktningen beror på det antal butiker som det specifika företaget har.

Upphandlingsförfarande

Försvarsmakten valde att genomföra den statligt samordnade upphandlingen efter ett öppet förfarande. De övriga upphandlingarna var genomförda efter ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

Värdet på den statligt samordnade upphandlingen beräknades till ungefär nio miljoner kronor årligen eller totalt ungefär 18 miljoner kronor exklusive optioner. Den upphandling som hade lägst beräknat värde var den genomförd av Uppsala län som beräknade värdet till ungefär 400 000 följt av Falu kommun med ett uppskattat värde på ungefär 600 000. Uppsala kommun beräknade värdet på

upphandlingen till ungefär en miljon kronor. Borlänge kommun valde att inte ange något uppskattat beställningsvärde.

Priser

Som arbetsbesparande åtgärd så jämfördes endast priserna på terminalglasögon (bildskärmsglasögon), detta då det alltid inte är självklart om det är samma typ av glasögon som utvärderas i de olika upphandlingarna. Alla upphandlingar förutom den genomförd av Falu kommun har utvärderat priset på ett paketpris där båge och enkelslipat standardglas ingår, vad som ingår i paketpriserna verkar (för en lekman) vara ungefär det samma. Det finns även priser som ligger utöver paketpriserna på olika typer av tillval så som progressiva glas och olika typer av ytbehandling, de olika tillvalen skiljer sig mellan upphandlingarna .

De två anbud som inkom till den statligt samordnade upphandlingen var paketpriserna 466 kronor för det vinnande anbudet och 498 kronor för det anbud som inte antogs. Den upphandling där vinnande anbud hade det högsta paketpriset var den upphandling som Uppsala kommun genomförde där det vinnande anbudet hade ett pris på 698 kronor och det anbud som inte antogs var på 690 kronor. Lägst paketpris från det vinnande anbudet lämnades till den upphandling som Borlänge kommun genomförde där vinnande anbuds pris var på 432 kronor, det anbud som inte antogs var på 650 kronor. För den upphandling som Uppsala läns Landsting genomförde innebar det vinnande anbudet ett paketpris på 480 kronor, medan det förlorande anbudet var på 488 kronor. Falu kommun har inte något paketpris utan utvärderar priset på ett par enkelslipade glas varpå kostnaderna för bågar tillkommer - det vinnande anbudet hade prissatt ett par enkelslipade glass till 190 kronor och lämnar en rabattsats på 15 procent på bågar mot deras ordinarie prislista, det anbud som inte antogs prissatte enkelslipade glas till 330 kronor och lämnade en rabattsats på 10 procent på bågar.

Avtal nr 10 Hotelltjänster

2007 genomförde Försvarsmakten en statligt samordnad upphandling som avsåg hotelltjänster. Upphandlingen omfattade hotell övernattningar på 39 orter i Sverige. Tre upphandlingar valdes ut som jämförelseupphandlingar, inledningsvis var dessa tre upphandlingar ifrån Täby Kommun, Rikspolisstyrelsen och Sjöfartsverket. Sjöfartsverkets upphandling är landsomfattande och är fördelad på 66 regioner, Sjöfartsverket samarbetade även med Migrationsverket, SMHI, Luftfartsstyrelsen, LFV och Kriminalvården. Det visade sig dock att de upphandlingarna som Täby kommun och Rikspolisstyrelsen genomfört avsåg konferenstjänster och skilde sig så pass mycket i fråga efterfrågad tjänst i jämförelse med den statligt samordnade upphandlingen att de föll bort ifrån urvalet. Som ersättande upphandlingar så

valdes två nya upphandlingar ut, den ena genomförd av Chalmers Tekniska Högskola (Chalmers) och den andra genomförd av Katrineholms kommun. Chalmers upphandling avsåg hotell i Stockholm och i Lund och delades in i två kategorier av hotell, totalt så är det fyra delobjekt.

Antal anbudsgivare

Antalet anbudsgivare är svårt att bedöma för den statligt samordnade upphandlingen och för den upphandling som genomfördes av Sjöfartsverket av den anledning att enskilda hotell i anbudssammanställningarna i vissa fall räknas som ett enskilt anbud. Vilka hotell som tillhör en större kedja (och därmed kan klassas tillsammans som en anbudsgivare med andra ifrån samma kedja) är många gånger inte uppenbart. Även när det i bolagsnamnet (hotellnamnet) står en hänvisning till vad som kan vara en större kedja så är det inte nödvändigt så att en större kedja står bakom företaget ifråga, företaget kan till exempel vara fristående företag som har ingått ett samarbete under gemensamt namn.

Till den statligt samordnade upphandling så inkom totalt 90 anbudsgivare, där vissa företag (så som Scandic) i detta fall räknas som en anbudsgivare även fast de är fördelade på flera orter. Till den upphandling som Sjöfartsverket genomförde så inkom 75 anbud, även här räknas vissa anbud som ett. Till den upphandling som Katrineholms kommun genomförde så valde två företag att lämna in anbud och till den upphandling som Chalmers genomförde så valde tio företag att lämna in anbud.

Till tio av de regioner som Försvarsmakten delade in den statligt samordnade upphandlingen efter så valde inget företag att lämna anbud. Genomsnittlig så var det ungefär 3,2 anbud per region (delobjekt) medräknad de delar som inget företag valde att lägga anbud på och ungefär 4,3 anbud per del exklusive de delar som inget företag valde att lämna anbud på. Till den del som flest företag valde att lämna anbud på inkom 22 anbud. För Sjöfartsverket så valde inget företag att lämna anbud på tolv regioner, det genomsnittliga antalet anbudsgivare för samtliga delar är ungefär 2,2 och exkluderat de delar som ingen valde att lämna anbud på så är genomsnittet ungefär 2,7. Till den del med flest anbud inkom så valde tolv företag att lämna anbud. Till upphandlingen genomförd av Chalmers så valde i genomsnitt 2,75 företag att lämna anbud på de olika delobjekten. Fördelat på de olika regionerna (Lund och Stockholm) så valde två företag att lämna in anbud för de delar som avsåg hotell i Lund (ett för vardera delobjekt) och nio företag valde att lämna in anbud för de delar som avsåg hotell i Stockholm.

Kontraktslängd

Försvarsmakten valde att för den statligt samordnade upphandlingen ha en initial kontraktstid på ett år med en option på ytterligare två år. Sjöfartsverket valde att ha

en initial kontraktstid på två år med en option på ytterligare två år som sekventiellt kan utlösas ett år i taget (1+1). Även Katrineholms kommun valde en liknande modell som Sjöfartsverket med den skillnaden att optionen inte är uppdelad.

Längd/komplexitet

Sett till antalet sidor i kravspecifikationen som så har Försvarsmakten en kravspecifikation för den statligt samordnade upphandlingen på nio sidor, dessa inkluderar även svarsformulär för de potentiella anbudsgivarna. Sjöfartsverket har en kravspecifikation på fyra sidor som en bilaga vilket även inkluderar svarsformulär för anbudsgivarna, det finns utöver det en sida i huvudtexten till förfrågningsunderlaget. Katrineholms kommun beskriver sina krav på den efterfrågade tjänsten på ungefär en fjärdedels sida och Chalmers har en kravspecifikation på ungefär två och en halv sida.

Tjänsten som sådan verkar inte vara speciellt komplex, tjänsten är relativt standardiserad.

Utvärderingsmodell

Försvarsmakten valde att för den statligt samordnade upphandlingen har en utvärderingsmodell som omvandlar pris till kvalitet, prisvikten är sattes till 70 procent. Kvalitet utvärderades i två kategorier: miljö (20 procent) och tillgänglighet (10 procent). Katrineholm kommun valde en liknande modell som Försvarsmakten med den skillnaden att prisvikten var på 50 procent och kvalitet utvärderades med variablerna "Resurser och kompetens" (40 procent) och "Kvalitet och miljö" (10 procent). Sjöfartsverket och Chalmers valde att endast utvärdera pris (prisvikt 100 procent).

Upphandlingsförfarande

Samtliga upphandlingar är genomförda efter ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

Försvarsmakten uppskattade att det värde som skulle kunna komma att avropas ifrån den statligt samordnade upphandlingen skulle uppgå till ungefär 158 miljoner kronor (exklusive optioner) fördelat på de olika delobjekten. Sjöfartsverket uppskattar att det avropas ungefär 33000 nätter per år ifrån avtalen och beräknat på ett genomsnitt för samtliga vinnande anbud så ger det ett ungefärligt värde för hela upphandlingen exklusive optioner på 55 miljoner kronor. Chalmers uppskattade att det avropas ungefär 3500 nätter om året (varav ca 500 nätter i Lund), baserat på ett

genomsnitt för samtliga vinnande anbud ger det ett ungefärligt värde på upphandlingen exklusive optioner på 8,5 miljoner kronor.

Priser

Då upphandlingarna inkluderar flera olika regioner så krävs det att regioner som endast finns med i en av upphandlingarna rensas bort för att kunna jämför priserna mellan de olika upphandlingarna. Sammantaget så var det 18 regioner där den statligt samordnade upphandlingen. I arbetsbesparande syfte begränsades jämförelsen till Lund, Kristinehamn och Stockholm då dessa hade flest antal matchningar mot den statligt samordnade upphandlingen, även om Katrineholm bara hade en matchning (Katrineholm kommun). Priserna för upphandlingarna är för ett enkelrum i standardutförande.

För regionen Katrineholm så lämnade ett företag anbud till den statligt samordnade upphandlingen med ett pris på 672 kronor per natt, samma hotell lämnade även anbud på den upphandling som Katrineholm kommun genomförde där priset per natt var 660 kronor per natt. Det andra anbudet som inkom till upphandlingen som Katrineholm genomförde var på 565 kronor.

Till den statligt samordnade upphandlingen för regionen Lund så inkom det nio anbud. Det genomsnittliga priset per natt var 922 kronor och det högsta respektive lägsta priset var 1240 och 565. Till den upphandling som Chalmers genomförde så inkom två anbud (ett per delobjekt), dock så redovisade inte Chalmers priserna för en av anbudsgivarna (Scandic). Priset per natt som anbudsgivaren lämnade var 1086 kronor. Sjöfartsverkets upphandling fick in ett godkänt anbud där priset per natt var 880 kronor. De anbudsgivare som lämnade anbud till de båda jämförelseupphandlingarna lämnade även anbud till den statligt samordnade upphandlingen. Den anbudsgivare som lämnade anbud till upphandlingen som Chalmers genomförde lämnade ett anbud till den statligt samordnade upphandlingen på 996 kronor per natt och anbudsgivaren som lämnade anbud till Sjöfartsverkets upphandling lämnade ett anbud till den statligt samordnade upphandlingen på 841 kronor per natt.

För region Stockholm så inkom det 21 anbud till den statligt samordnade upphandlingen, medelanbudspriset var på 1069 kronor per natt. Det högsta anbudspriset var på 1430 kronor och det lägsta anbudspriset var på 772 kronor. Den upphandling som Chalmers genomförde så inkom åtta anbud och medelanbudspriset var på 1224 kronor, högsta respektive lägsta anbudspriset var på 1420 och 1016 kronor per natt. Sjöfartsverkets upphandling fick in tio anbud med ett medelanbudspris på 1109 kronor per natt och ett högsta respektive lägsta anbudspris på 1267 och 953 kronor per natt.

Fem av anbudsgivarna som lämnade anbud till den statligt samordnade upphandlingen för region Stockholm lämnade anbud på minst en av jämförelse-

upphandlingarna (totalt 10 hotell). I endast ett av fallen så lämnade anbudsgivaren ett högre pris till den statligt samordnade upphandlingen i jämförelse med jämförelseupphandlingen, i de övriga fallen är priset antingen lägre eller i samma nivå (i två av fallen så var priset det samma). Den genomsnittliga skillnaden för samtliga hotell var 196 kronor lägre kostnad per natt. Vid en jämförelse mellan den statligt samordnade upphandlingen om den upphandling som Sjöfartsverket genomförde (fyra hotell) så skilde sig priset i två av fallen där det ena hotellet gav Sjöfartsverket en lägre kostnad per natt med 21 kronor och det andra fallet gav den statligt samordnade upphandlingen en lägre kostnad per natt med 143 kronor.

Övriga intressanta observationer

Försvarsmakten skriver i FFU att de utvärderar enkelrumspris och skrev sedan även med dubbelrum i avtalet.

Avtal nr 11 Städmateriel

År 2008 genomförde Verket för Högskoleservice (VHS) en statligt samordnad upphandling som avsåg städmateriel. Upphandlingen avsåg sex olika produktområden (som inte delades upp i delobjekt) vilka är: servering, handskar och skydd, hygienpapper och torkpapper med tillbehör, påsar säckar och källsortering, rengöring och redskap, städmaskiner med sladd.

De upphandlingar som har valts ut som jämföreobjekt har genomförts av Nässjö kommun, Motala kommun (i samarbete med Boxholms, Mjölby, Motala, Vadstena, Ydre, Ödeshögs kommun och Ödeshögsbostäder AB), Östersunds kommun (i samarbete med Bergs, Härjedalens, Krokoms och Åre kommuner), Mariestads Kommun (Gullspångs och Törebodas kommuner).

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen så valde nio företag att lämna in anbud. Den upphandling av jämförelseupphandlingarna som fick flest antal inkomna anbud var den som genomfördes av Nässjö med fem anbud, minst antal anbud fick Östersunds kommun med en anbudsgivare. Den upphandling som genomfördes av Motala kommun valde två företag att lämna in anbud på och upphandlingen genomförd av Mariestad valde tre företag att lämna in anbud på. Totalt för alla upphandlingar så valde 14 företag att lämna in anbud.

Kontraktslängd

Det statligt samordnade avtalet har en initial kontraktslängd på två år med en option på ytterligare två år (1+1), denna modell har även Nässjö kommun och Mariestad kommun valt att använda sig av. Motala kommun har valt att ha en initial kontraktslängd på tre år med en option på ytterligare ett år. Östersunds kommun har valt att ha en initial kontraktslängd på ett år och åtta månader med en option på ytterligare två år (1+1)

Längd/komplexitet

VHS valde att inte ha något speciellt avsnitt kallat kravspecifikation för den statligt samordnade upphandlingen, de har dock två avsnitt som berör krav på produkter och sortiment. Det första kallat "Krav på produkter", som behandlar krav på enskilda varor, och den andra kallat "Krav på offererat sortiment, priser MM", som behandlar mer generella krav på till exempel prislista och artikelnummer. Det första avsnittet omfattar sju sidor och det andra avsnittet omfattar fem sidor. Det finns även en lista på 38 stycken varor som anbudsgivaren ska prissätta. Mariestad kommun har likt den statligt samordnade upphandlingen inte någon specifikt avsnitt kallat kravspecifikation utan de hänvisar i avsnittet om anbudets utformning (ca 1,5 sidor) till den varukorg med 134 olika varor som senare kommer att utvärderas. Kravspecifikationen för den upphandling som Motala kommun genomförde omfattar ungefär tre sidor och en produktlista på ungefär 165 varor. Nässjö kommuns upphandling har en kravspecifikation på dryga en sida och en produktlista på ungefär 120 varor, upphandlingen som östersund kommun genomförde har en kravspecifikation på ungefär två och en halv sida och en produktlista som omfattar 354 olika varor.

Komplexitetsnivån i upphandlingarna verkar generellt sett inte vara så stor, företag som verkar i branschen borde inte ha svårt att förstå vad som efterfrågas.

Utvärderingsmodell

Samtliga upphandlingar har valt att endast utvärdera pris (prisvikt 100 procent). Priserna har utvärderats utifrån en av upphandlarna i förväg definierad varukorg.

Upphandlingsförfarande

Den statligt samordnade upphandlingen genomfördes i enlighet med ett öppet förfarande. Av de jämförelseupphandlingar som har valts ut är det endast den som Mariestad kommun som inte valde att genomföra upphandlingen efter ett öppet förfarande, Mariestad valde att genomföra deras upphandling i enlighet med ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

VHS uppskattade att värdet på den statligt samordnade upphandlingen var ungefär 66 miljoner kronor under avtalsperioden. Den upphandling av de jämförelseupphandlingar som valdes ut där det uppskattade värdet på upphandlingen var högst var den som genomfördes av Östersund kommun där värdet uppskattades till ungefär 7,7 miljoner kronor. Värdet på den upphandling som genomfördes av Nässjö kommun uppskattades till ungefär 2,6 miljoner kronor och den upphandling som genomfördes av Motala kommun uppskattades ha ett värde på ungefär 1,4 miljoner kronor. Mariestad valde att lämna en uppskattad årsvolym på 134 olika varor, givet det vinnande anbudets priser så blir det uppskattade värde på upphandlingen ungefär 1,1 miljoner kronor.

Priser

Priserna som har avtalats och utvärderats är i samtliga fall baserat på en varukorg med varor, priserna för de varor som ingår i varukorgen gäller fasta (med viss prisreglering) med en eventuell rabattsats på det övriga sortimentet (så som för den statligt samordnade upphandlingen). Då varukorgarna skiljer sig i storlek och de kan skilja sig i vilka varor som ingår i varukorgarna så kommer en prisjämförelse mellan upphandlingarna vara tidsödande.

Avtal nr 15 Kontorsstolar

Försvarets materielverk genomförde år 2007 en statligt samordnad upphandling avseende kontorsstolar, upphandlingen delades in i fem olika delobjekt efter olika typer av stolar. Som jämförelse upphandlingar har upphandlingar genomförda av Karlskrona kommun och Helsingborgshem valts ut.

Antal anbudsgivare

Totalt var det elva företag som valde att lämna anbud på den statligt samordnade upphandlingen. Fördelat på de olika delobjekten så var det tio företag som lämnade anbud på de två delobjekt som flest företag lämnade anbud på till att inget företag valde att lämna anbud på ett delobjekt. De övriga två delobjekten var det sju och fyra företag som valde att lämna anbud. Den upphandling som genomfördes av Karlskrona kommun hade fyra stycken anbudsgivare och till den upphandling som genomfördes av Helsingborgshem var det sex stycken företag som valde att lämna in anbud. Totalt sett så var det arton företag som valde att lämna anbud på samtliga upphandlingar.

Kontraktslängd

Kontraktslängden för den statligt samordnade upphandlingen är två år initialt med en option på ytterligare ett år. Både Helsingborg och Karlskrona kommun har valt att ha en initial kontraktstid på tre år med en option på ett år.

Längd/komplexitet

Den statligt samordnade upphandlingen har i en bilaga (bilaga 2, avsnitt krav på produkterna) beskrivit produktkraven på dryga två sidor. Den upphandling som Helsingborg genomförde hade en kravspecifikation som omfattade ungefär en sida och kravspecifikationen för den upphandling som Karlskrona kommun genomförde omfattar ungefär åtta och en halv sida, vilket även inkluderar plats för kommentarer till anbudsgivarna.

Komplexiteten i upphandlingarna verkar inte vara så stor, upphandlingarna avser relativt standardiserade varor och ett företag som verkar i denna bransch borde lätt kunna förstå vad det är som efterfrågas.

Utvärderingsmodell

Samtliga upphandlingar har använt sig av modeller som omvandlar pris till kvalitets poäng, prisvikten skiljer sig dock mellan upphandlingarna. Den statligt samordnade upphandlingen har en prisvikt på 50 procent, Helsingborg har en prisvikt på 60 procent och Karlskrona kommun har en prisvikt på 70 procent.

Priset har i den statligt samordnade upphandlingen utvärderats i två kategorier. Den ena kategorin tar hänsyn till produktpriser på en i förväg specificerad varukorg (har en intern viktning på 95 procent), den andra kategorin utvärderar den kvantitetsrabatt som företagen ger vid stora volymer (med en intern viktning på 5 procent). Helsingborg och Karlskrona kommun har valt att endast utvärdera pris i en kategori där företagen får prissätta en förutbestämd vara/varukorg.

Kvalitet har i den statligt samordnade upphandlingen utvärderats i två kategorier, miljö (intern vikt på 40 procent) samt design och funktion (med intern viktning på 60 procent).

Upphandlingsförfarande

Den statligt samordnade upphandlingen och den upphandling som gjordes av Karlskrona kommun genomfördes efter ett öppet förfarande medan Helsingborg valde att genomföra deras upphandling efter ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

Värdet på den statligt samordnade upphandlingen beräknades till ungefär 45300000 kronor. Varken Helsingborg hem eller Karlskrona kommun valde att lämna någon uppskattning av volymerna eller värdet som skulle kunna beställas under avtalsperioden. Helsingborg hem har dock som ett uppställt skalkrav att den antagne leverantören ska ha möjlighet att leverera ca 60 stolar med kort varsel efter att avtal har tecknats.

Priser

Priserna som är avtalade och utvärderade är i samtliga fall baserad på en varukorg, Karlskrona kommun skrev avtalet som en rabattsats emot en gällande prislista. Det statligt samordnade avtalet har fasta priser på ett antal olika produkter som ingår i avtalet. Det finns ett flertal olika typer av stolar med olika typer av tillval med mera för varje anbudsgivare och upphandling. Ett visst överlapp mellan upphandlingarna går att tänka sig, dock så kan det vara svårt för en lekman att avgöra vilka stolar som är likvärdiga för de olika upphandlingarna och anbudsgivarna.

Avtal nr 16 Kontorsmateriel

År 2007 genomförde Verket för Högskoleservice (VHS) en upphandling som avsåg kontorsmateriel, upphandlingen delades in i fyra delobjekt efter vilka myndigheter och andra organisationer som är avropsberättigade. Tre jämförelseupphandlingar har valts ut som är genomförda av Halmstad kommun (i samarbete med sju kommunala företag), Värnamo kommun och Vänersborg kommun (i samarbete med 25 andra kommuner och bolag). Halmstad kommun valde att dela upp upphandlingen i två delobjekt, kopieringspapper och kontorsmateriel. Värnamo kommun valde att dela upp upphandlingen i två delobjekt: kontorsmateriel och almanackor.

Den statligt samordnade upphandlingen resulterade inte i något avtal utan efter ansökan om överprövning så gick anbuderna ut och en ny upphandling var tvungen att genomföras under 2009. Även i detta fall skedde en ansökan om överprövning³⁵, varför det vids dags dato (2010-08-24) inte finns något avtal för kontorsmateriel.

³⁵ http://avropa.se/templates/news_2940.aspx, 2010-08-24

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen valde sju företag att lämna in anbud. Det redovisas inte vilken specifik del som anbudsgivarna har valt att lämna anbud på. Den upphandling som flest företag valde att lämna anbud till var den upphandling som Halmstad kommun genomförde med åtta anbudsgivare, där alla åtta valde att lägga anbud på ett av delobjekten och sex valde att lämna anbud på det andra delobjektet. Minst antal anbudsgivare var det till Vänersborg kommun där tre företag valde att lämna anbud. Fem företag valde att lämna anbud på den upphandling som Värnamo kommun genomförde där alla fem företag valde att lämna anbud på båda delobjekten. Totalt var det tretton företag som valde att lämna anbud till upphandlingarna.

Kontraktslängd

VHS valde att ha en initial kontraktstid för den statligt samordnade upphandlingen på ett år med en option på ytterligare två år som kan utlösas sekventiellt ett år åt gången. Samtliga jämförelseupphandlingar har en initial kontraktstid på två år, Värnamo kommun valde att ha en option på två år där Värnamo kommun valde att kunna utlösa optionen sekventiellt ett år åt gången och Trelleborg valde att kunna utlösa optionen i sin helhet. Halmstad kommun och Vänersborg kommun valde att ha en option på ett år som kan utlösas i sin helhet.

Längd/komplexitet

VHS hade för den statligt samordnade upphandlingen en kravspecifikation på totalt 28 sidor där de produktspecifika kraven beskrivs på ungefär fem sidor. Halmstad kommuns kravspecifikation utgjorde dryga en och en halv sida, vilket inkluderar till exempel krav på varuprover. Vänersborg kommuns kravspecifikation var på ungefär tre och en halv sida och Värnamo kommun hade en kravspecifikation på dryga tre sidor (ny kravspecifikation är på dryga en och en halv sida). Samtliga upphandlingar har även en produktbilaga med ett antal varor som ska prissättas (skiljer sig åt mellan de olika upphandlingarna).

Komplexiteten för produkterna som sådana behöver inte vara speciellt stor, komplexiteten för den statligt samordnade upphandlingen ligger mer i kringliggande faktorer så som hur anbudsgivarens webbutik ska utformas osv. Komplexiteten, generellt sett, kan därför inte anse som speciellt stor.

Utvärderingsmodell

VHS valde att endast utvärdera pris (prisivikt 100 procent) för den statligt samordnade upphandlingen, det utvärderingspris som användes fick VHS fram

genom att använda sig av ett antal olika varor som företagen sedan fick prissätta. Även Vänersborg kommun och Värnamo kommun valde att endast utvärdera pris och utvärderingspriset har anskaffats på ett liknande sätt. Halmstad kommun valde att utvärdera kvalitet med en modell som omvandlar kvalitet till pris med en prisvikt på 66 procent, modellen ger påslag på priset för avsaknad av kvalitet. Kvalitet utvärderas i två variabler: rabattvillkor (40 procent internviktning) och specialprislista (60 procent internviktning).

Upphandlingsförfarande

Samtliga upphandlingar är genomförda efter ett öppet förfarande.

Omfattning/Volym

VHS uppskattade att det skulle avropas till ett värde av 116 miljoner kronor årligen ifrån det statligt samordnade avtalet. Halmstad kommun uppskattade att värdet som skulle kunna avropas ifrån avtalet skulle uppgå till ungefär 4,5 miljoner kronor per år vilket blir ett totalt uppskattat värde på upphandlingen exklusive optioner på ungefär 9 miljoner kronor. Värnamo kommun uppskattade att de avropar varor till ett värde för ungefär 300 000 kronor per år (vilket de skriver i inledningen till beslutet och inte i förfrågningsunderlaget) vilket ger ett ungefärligt värde på upphandlingen (exklusive optioner) på ungefär 600 000 kronor. Vänersborg kommun uppskattade att det skulle avropas ungefär sju miljoner kronor per år från avtalet vilket ger ett ungefärligt värde på avtalet på 14 miljoner kronor (exklusive optioner).

Priser

Priserna för de olika upphandlingarna är i samtliga fall för flera olika typer av varor, enbart för den statligt samordnade upphandlingen så är ungefär 400 olika varor prissatta. Varorna som ingår i de olika varukorgarna exakt skulle motsvara varandra är inte sannolikt då varukorgarna skiljer sig i storlek och då upphandlingarna har valt att inkludera olika typer av kontorsmateriel i varukorgarna. Det skulle vara möjligt att hitta matchningar med varor som finns i de olika varukorgarna (till exempel 1000 ark a4 papper eller en låda med 100 gem), dock skulle detta vara allt för tidskrävande att genomföra.

Övriga intressanta observationer

VHS har valt att använda sig av en avropsmodell där de myndigheter som har rätt att avropa ifrån avtalet först delas in i fyra grupper. Anbudsgivarna får sedan rangordna till vilken grupp som de vill leverera till i första hand, andra hand osv..

Den anbudsgivare som har lämnat lägst pris blir sedan rangordnad som den första anbudsgivare för dennes förstahandsval men kan inte bli rangordnad som etta på någon annan del. Den anbudsgivare som har lämnat det näst lägsta priset kommer att bli rangordnad som etta i en annan grupp, om denna anbudsgivare har samma förstahandsval som anbudsgivaren med lägst pris så kommer den med näst lägst pris att bli tilldelad sitt andrahandsval. Fyra olika anbudsgivare kommer därmed att bli rangordnade som etta för de olika delobjekten och dessa anbudsgivare kommer sedan att rangordnas på varje delobjekt efter samma princip som tidigare. Alla anbudsgivare kommer därmed att få ett kontrakt på varje delobjekt men med en annorlunda rangordning.

Avtal nr 17 Kontorsmöbler

År 2007 genomförde Försvarets materielverk (FMV) en statligt samordnad upphandling som avsåg kontorsmöbler. Upphandlingen avsåg fyra produktområden (olika typer av bord med mera) och delades in i två delobjekt, tre produktområden i det ena delobjektet och ett produktområde i det andra delobjektet. Fyra jämförelseupphandlingar har valts ut vilka genomfördes av Västerås stad, Nutek AB (Nutek), Burlövs kommun och Skellefteå kommun (i samarbete med Skellefteå kraft AB, Skelleftebostäder AB, Västerbottensteatern, och Norsjö kommun). De upphandlingarna som Nutek och Burlövs kommun genomförde avsåg leveranskontrakt.

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen så valde sex företag att lämna anbud, där fem anbudsgivare valde att lämna anbud på det delobjekt som inkluderade tre produktkategorier och en anbudsgivare valde att lämna anbud till det delobjekt som inkluderade ett produktområde. Till de upphandlingar som Skellefteå kommun och Västerås stad genomförde så valde sex företag att lämna anbud, Västerås stad fick in sju anbud men där en av anbudsgivarna valde att lämna in två anbud. Den upphandling som Nutek genomförde fick in två stycken anbud och till den upphandling som Burlövs kommun genomförde så valde fem företag att lämna anbud.

Kontraktslängd

FMV valde att för den statligt samordnade upphandlingen ha en initial kontraktstid på två år med en option på ett år, denna kontraktstid valde även Skellefteå kommun att använda sig av. Västerås stad valde att ha en initial kontraktstid på tre år med en option på ytterligare ett år. Nuteks upphandling avsåg en initial leverans men där en option på kompletterande beställningar som initialt gäller ett år och kan förlängas i ytterligare fem år utan uppdelning.

Längd/komplexitet

Den statligt samordnade upphandlingen beskrev kraven på produkterna i en bilaga (bilaga 2) och omfattade ungefär sen och en halv sida. Skellefteå kommun beskriver de efterfrågade varorna på ungefär en sida och Västerås stad beskriver efterfrågade varor på ungefär en halv sida. Burlövs kommun beskriver de efterfrågade möblerna på två sidor (en sida utgörs av ritningar) och Nutek beskriver de efterfrågade varorna på 55 sidor. Storleken på Nuteks kravspecifikation utgörs av totalt 29 olika varor som beskrivs var för sig på en enskild sida och resterande 26 sidor utgörs av ritningar.

Sammantaget så bedöms komplexiteten i upphandlingarna som relativt låg, anbudsgivarna får i de flesta fall själva bestämma till exempel material (under vissa förutsättningar så att de till exempel uppfyller miljökraven) och design. Det som beskrivs i kravspecifikationerna är mer eller mindre vad möbeln är avsedd för att användas till.

Utvärderingsmodell

FMV valde att använda sig av en modell som omvandlar pris till kvalitet med prisvikten 50 procent, de variabler som användes för att utvärdera kvalitet var "Miljö" (10 procent) och "design och funktion" (40 procent). Priset utvärderades genom att anbudsgivarna fick prissätta ett antal olika varor (35 stycken) som sedan summeras till ett pris. FMV utvärderade aldrig de inkomna anbuden mer än om de klarade kvalificeringskraven då antalet anbud understeg det max antal kontrakt som FMV tänkte teckna. Även Västerås stad och Skellefteå kommun valde att använda sig av en liknande modell och samma prisvikt som FMV. Västerås stad valde att använda sig av tre variabler för att utvärdera kvalitet: sortimentsberedd (30 procent), garantitid (10 procent) och leveranstid (10 procent). Skellefteå kommun valde att använda sig av variablerna "sortiment och utförande" (30 procent), serviceåtaganden (10 procent) och miljöaspekter (10 procent) för att utvärdera kvalitet. Nutek och Burlövs kommun valde att endast utvärdera pris (prisvikt 100 procent)

Upphandlingsförfarande

FMV valde att följa ett öppet förfarande för den statligt samordnade upphandlingen vilket även Skellefteå kommun, Nutek och Västerås stad valde att göra. Burlövs kommun valde att följa ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

FMV uppskattade att det värde som skulle kunna avropas ifrån avtalet för den statligt samordnade upphandlingen ungefär skulle uppgå till ungefär 780 miljoner kronor på tre år vilket ger en uppskattat värde (exklusive optioner) på ungefär 520 miljoner kronor. Västerås stad uppskattade att värdet på det som sedan skulle avropas ifrån avtalen ungefär uppgår till fem miljoner kronor per år, vilket ger ett uppskattat värde på ungefär 15 miljoner kronor totalt exklusive optioner. Skellefteå kommun uppskattade det värde som skulle avropas per år till 3,6 miljoner kronor vilket ger ett uppskattat värde på upphandlingen (exklusive optioner) på ungefär 7,2 miljoner kronor. Burlövs kommun och Nutek valde att inte uppskatta värdet utan specificerade antalet varor, Skellefteå kommuns upphandling omfattade totalt 116 olika varor och upphandlingen som Nutek genomförde omfattade totalt 793 olika varor (i båda fallen så inkluderar det till exempel bord och stolar med mera).

Priser

Upphandlingarna omfattar flera olika typer av varor, så som bord och stolar, och olika varianter av dessa vilket gör det svårt att jämföra priserna mellan upphandlingarna. Detta då de olika upphandlingarna efterfrågar möbler i olika omfattning, den statligt samordnade upphandlingen omfattar ungefär 35 olika varor. En viss överlappning mellan upphandlingarna går dock att tänka sig men det är dock väldigt tidskrävande att hitta de varor som skulle motsvara varandra i de olika upphandlingarna.

Avtal nr 19 Möbler till offentliga utrymmen

År 2007 genomförde Försvarets materielverk (FMV) en statligt samordna upphandling som avsåg att skriva ett ramavtal för möbler till offentliga utrymmen. Upphandlingen omfattade flera olika typer av möbler och delades in i 17 delobjekt. De jämförelseupphandlingar som har valts ut är genomförda av Höganäs, Skellefteå, Huddinge och Nynäshamn kommun. Av dessa så avsåg inte de upphandlingar som Skellefteå kommun och Höganäs kommun ramavtal utan leveranskontrakt. Den upphandling som Nynäshamn kommun genomförde delades in i fyra delobjekt.

Antal anbudsgivare

Totalt var det 30 företag som valde att lämna anbud på den statligt samordnade upphandlingen. I genomsnitt så valde ungefär 12,7 företag att lämna anbud på vardera delobjektet, på två av delobjekten var det inget företag som valde att lämna anbud (det genomsnittliga antalet anbudsgivare på de delobjekt där anbud inkom var ungefär 14,5). Som mest var det 23 företag som valde att lämna anbud på ett delobjekt och som minst (exklusive de delobjekt där inget företag valde att lämna anbud) var det två företag som lämnade anbud. Till den upphandling som Nynäshamn kommun genomförde valde nio företag att lämna anbud, fördelat på de olika delobjekten var det 5,5 företag som valde att lämna anbud i genomsnitt (som mest var det sju och som minst fyra företag som valde att lämna anbud). Till upphandlingen som Huddinge kommun genomförde inkom fyra anbud och till upphandlingarna som Skellefteå kommun genomförde inkom tre anbud. Den upphandling som Höganäs kommun genomförde lockade två företag att lämna in anbud. Totalt var det 40 företag som valde att lämna anbud till alla upphandlingar.

Kontraktslängd

Den statligt samordnade upphandlingen har en initial kontraktslängd på två år med en option på ytterligare ett år, samma modell valde även Huddinge kommun att använda sig av. Nynäshamn kommun valde att ha en initial kontraktslängd på tre år och en option på ytterligare ett år. De upphandlingar som Skellefteå och Höganäs kommun genomförde är leveranskontrakt och har därmed inte någon special avtalstid.

Längd/komplexitet

Den statligt samordnade upphandlingen har en kravspecifikation (krav på produkterna) som omfattar ungefär 20 sidor för samtliga delobjekt, det finns även en lista på produkter. Den upphandling som Nynäshamn kommun genomförde hade en kravspecifikation som omfattade dryga tre sidor. I upphandlingen som Höganäs kommun genomförde så specificeras de varor som efterfrågas på ungefär åtta och en halv sida och den upphandling som Skellefteå kommun genomförde hade en produktspecificering på ungefär en sida (är i tabellform och enkelt beskrivet). Omfattningen på kravspecifikationen för den upphandling som Huddinge kommun var på ungefär två sidor.

Komplexiteten i upphandlingarna verkar inte vara speciellt hög för produkterna, produkternas dimensioner och användningsområde är relativt väl definierat.

Utvärderingsmodell

Samtliga upphandlingar har utvärderat anbuderna med en modell som omvandlar pris till kvalitetspoäng. FMV valde att för den statligt samordnade upphandlingen ha en prisvikt på 45 procent. Pris och kvalitet utvärderas vardera i två kategorier, pris utvärderas dels genom de produktpriser som företaget lämnar in (fördefinierat vilka varor som ska ingå) (95 procent intern viktning) och dels genom de kvantitetsrabatter som företagen lämnar (5 procent internviktning). Kvalitet utvärderades dels i form av miljö (10 procent) och i en kategori kallat funktion och design (45 procent), variabeln funktion och design är i sin tur indelad i två underkategorier (funktion (60 procent) och design (40 procent)). Huddinge kommun har valt att använda sig av en priskategori med en prisvikt på 40 procent och fyra kvalitetskategorier vilka är: sortiment (20 procent), leveranstid (20 procent), referenser (10 procent) och miljö (10 procent). Nynäshamn kommun valde att ha en prisvikt på 50 procent och utvärdera kvalitet i två kategorier: service (30 procent) och Leveransförmåga (20 procent). Höganäs kommun har valt att ha en prisvikt på 30 procent och utvärdera kvalitet i tre kategorier: kvalitet/funktion/design (30 procent), leverans och utförande möjligheter (30 procent), garantier (10 procent). Skellefteå kommun valde att använda en prisvikt på 60 procent och utvärdera kvalitet i två kategorier: form/funktion (30 procent) och leveranstid (10 procent).

Upphandlingsförfarande

Försvarets materielverk valde att genomföra den statligt samordnade upphandlingen i enlighet med ett öppet förfarande, detta valde även Huddinge och Nynäshamn kommun. Skellefteå och Höganäs kommun valde att genomföra upphandlingarna efter ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

FMV uppskattade att värdet på den statligt samordnade upphandlingen exklusive optionen skulle uppgå till ungefär 120 miljoner kronor. Huddinge kommun uppskattade att värdet på deras upphandling skulle uppgå till ungefär 13,5 miljoner kronor och Nynäshamn kommun uppskattade värdet till 36 miljoner kronor. Skellefteå och Höganäs kommun har uppgett en beställningsvolym vilket enligt de vinnande anbuderna ger ett värde på ungefär 86 000 kronor för Höganäs och 115 000 kronor för Skellefteå.

Priser

Att jämföra anbudsgivarnas offererade priser mellan upphandlingarna har visat sig vara svårt då det är ett antal olika varor som har upphandlats, den statligt

samordnade upphandlingen omfattar till exempel ungefär 170 olika varor fördelat på de olika delobjekten. Avtalen har dessutom lite olika upplägg när det gäller priser, det finns i huvudsak två olika modeller som har använts: antingen så regleras priset genom en rabattsats mot företagets gällande prislista eller så är priserna per produkt reglerade i avtalet.

Övriga intressanta observationer

Enligt telefonsamtal med Anna Söderholm (FMV) så är möbler speciellt svårt att jämföra priser mellan olika upphandlingar då företagen har helt olika prissättning emot olika kunder, hon använde sig av exemplet kontorsmateriel där hon menade att där är det enklare då priserna är mer enhetliga mot olika kunder.

7.1

Avtal nr 20,21,20 PC

Den statliga upphandlingen som avser datorer som påbörjades av Verva under 2007 och slutfördes av Kammarkollegiet 2008 delades in i tre delar (delupphandlingar): bärbara datorer, stationära datorer och bildskärmar. De sju referensupphandlingar som har valts ut är genomförda av Falkenbergs, Robertsfors, Mönsterås, Katrineholm och Luleås kommuner samt Innovatum Science Center AB (Innovatum) och Tensta gymnasium/Stockholms stad (Stockholms stad).

Av de åtta utvalda upphandlingarna så är tre eller fyra leveranskontrakt och resterande är ramavtal. Kontraktstiden för dessa varierar från ett år med option på ytterligare ett år till två och ett halvt år med option på ytterligare ett och ett halvt år.

Antal anbudsgivare

Antalet anbudsgivare varierar ifrån två anbudsgivare för upphandlingarna som genomfördes av Falkenbergs och Mönsterås kommuner genomförde till sexton inkomna intresseanmälningar för att delta i Vervas (statliga) upphandling, tolv företag valdes ut för att lämna anbud. Antalet intresseanmälningar fördelat per del i Vervas upphandling är: nio för stationära datorer, tio för bärbara datorer och tretton för bildskärmar. Det genomsnittliga antalet anbudsgivare (där den statliga upphandlingen delas in i tre) är ca sju.

Längd/komplexitet

I upphandlingarnas beskrivningar om krav på varan (kravbeskrivning) så har Vervas upphandling en total varuspecifikation på 20 sidor fördelat på de tre delupphandlingarna (inklusive prisspecifikation). Bland jämförelseupphandlingarna så har Innovatum och Stockholms stad har de längsta kravspekifikationerna med sju och åtta sidor, de övriga upphandlingarnas kravspekifikationer är på 1 sida.³⁶

De avtalade priserna i det faktiska statliga ramavtalet är skrivet så att en rabattsats alternativt ett prispåslag är tillämplig mot en generell prislista. En eventuell prisförändring får ske efter det att Verva (Kammarkollegiet) har godkänt prisförändringen. Vid en prissänkning så måste leverantörer omgående meddela detta till Verva (Kammarkollegiet) med en uppdaterad prislista som måste godkännas av Verva. Skulle det ske en prishöjning så måste leverantören utöver det som gäller vid en prissänkning även påvisa att prishöjningen antingen beror på en betydande valutakursförändring eller annan betydande kostnadsförändring. Produkterna i den prislista som rabattsatsen/påslagen är tillämpliga på får uppdateras i händelse av att en produkt utgår ur sortimentet men den produkt som ersätter den tidigare varan måste vara likvärdig och priset måste vara som högst som den ersatta varan. Denna variant med rabatterade priser mot en generell prislista är den prismodellen som avtalas även bland de kommunala ramavtalen.

Utvärderingsmodell

Två av upphandlingarna har enbart använt priset som utvärderande faktor (prisvikten är 100 procent), de gjorda av Innovatum Science Center AB och Falkenbergs kommun. De övriga har poängsatt pris och kvalitet. Prisvikten för de upphandlingar som även har en kvalitetsdimension varierar ifrån 28 procent för den upphandling som Verva genomförde till 75 procent för den upphandling genomförd av Stockholms Stad.

De utvärderingskriterier som upphandlarna har använt skiljer sig något mellan upphandlingarna. Verva har i det statligt samordnade avtalet valt att använda sig av en modell där det finns en prisvariabel och fyra kvalitetsvariabler. De olika variablerna är sedan i sin tur indelade i subvariabler (två till fyra) som har en intern viktning inom den specifika variabeln, till exempel har prisvariabeln 26 procent av den totala viktningen och är indelad i fyra subvariabler (fyra typkonfigurationer) där två står för 40 procent och två står för 10 procent av prisvariabelns vikt. Av de upphandlingar som även utvärderar kvalitet så är det endast en, Luleås, som inte har flera kvalitetsvariabler. Priset utvärderas (förutom Robertsfors) i flera kategorier då olika datorer ingår i framtagandet av utvärderingspriset.

³⁶ Bilaga B, är skrivet som en svarsmall

Upphandlingsförfarande

Den statliga upphandlingen genomfördes som en selektiv upphandling vilket även den upphandling som Luleå kommun gjorde genomfördes efter. De övriga var antingen efter ett öppet förfarande alternativt ett förenklat förfarande beroende på om upphandlarna ansåg att upphandlingen var över eller under tröskelvärdet.

Omfattning/Volym

Omfattningen på upphandlingarna är varierande. Den statligt samordnade upphandling som Verva genomförde har ett uppskattat värde på ungefär 6,2 miljarder kronor. Av de leveransavtal som upphandlades av Innovatum, Katrineholms kommun och Stockholms stad så upphandlade Stockholm stad den största volymen på 250 datorer. Innovatum upphandlade 35 stationära datorer och 2 bärbara datorer samt en server. Katrineholms kommun upphandlade 24 stycken stationära Mac datorer. De uppskattade volymerna på de kommunala ramavtalen varierar ifrån 400 för Falkenbergs kommun till 65 för Robertsfors Kommun, För Mönsterås kommun så är den uppskattade volymen 140. Luleå redovisar inte någon uppskattning på värde eller volym men skriver att avtalet gäller hela kommunens behov.

Priser

Datorer och bildskärmar kan skilja sig i pris beroende på vilken prestanda som de har, till exempel om det är en dator med 4 Gb eller 2 Gb ramminne eller om en bildskärm har en hög eller låg upplösning, och dessutom så kan priset relativt snabbt falla på en specifik dator. Detta gör att det ibland kan vara svårt att jämföra priset på en dator med en annan om datorerna skiljer sig betydligt åt prestandamässigt. Verva valde att jämföra fyra olika typkonfigurationer för vardera del där anbudsgivarna själva fick välja komponenter men där minimiprestanda per konfiguration var given från Verva. Priset för typkonfigurationerna viktades (40, 40, 10, 10) sedan för att få fram ett jämförbart pris. Övriga upphandlingar följer ett liknande mönster där miniminivån (med andra ord den lägsta prestanda som upphandlarna kan tänka sig) på datorernas prestanda är i förväg definierad och anbudsgivarna får (om de vill) lämna ett anbud på en dator med högre prestanda.

Övriga intressanta observationer

Två av upphandlingarna (de gjord av Mönsterås och Falkenbergs kommun) avser endast Mac.

Utvärderingen i den statligt samordnade upphandlingen är gjord efter fyra typkonfigurationer per avtalsområde (stationär pc, bärbar pc, bildskärm) där

prestandan på de olika typkonfigurationerna har en definierad miniminivå. Priserna på typkonfigurationerna utgör sedan det pris som utvärderas. I de avtal som sedan kom att tecknas så är priserna skrivna som en rabattsats mot en av företaget specificerad prislista. Prislistan ska kontinuerligt uppdateras allteftersom modeller utgår ur sortimentet och får då ersättas med en motsvarande vara - priset får dock inte höjas förutom under speciella omständigheter och kräver medgivande från Verva/Kammarkollegiet, prissänkningar ska ske omedelbart.

Detta ger dels möjlighet för anbudsgivaren att lämna ett mycket lågt pris på de fyra olika typkonfigurationer för att sedan ha ett relativt högre pris för de varor som sedan ingår i prislistan varemot avrop kommer att ske ifrån.

Avtal nr 25 Fordon

År 2007 genomförde Rikspolisstyrelsen en statligt samordnad upphandling avseende fordon (tjänstefordon och förmånsbilar). Upphandlingen delades in i fem olika delobjekt: personbilar, miljöbilar, minibussar, lätta lastbilar och specialfordon. Som jämförelseobjekt så har upphandlingar genomförda av Lund-, Uddevalla kommun, landstinget i Västernorrland och inköp Gävleborg valts ut. Inköp Gävleborg genomförde deras upphandling till förmån för Bollnäs-, Ljusdals- och Hudiksvalls kommun (upphandlingen är uppdelad efter de olika kommunerna) och Lund kommun genomförde upphandlingen i samarbete med Eslövs-, Hörby-, Höörs-, Kävlinge- samt Svalövs kommun. Lunds kommun har valt att dela upp upphandlingen i fem olika delobjekt där fyra är efter olika biltyper och ett delobjekt avsåg leasing. Landstinget i Västernorrland och Uddevalla kommun har valt att inte dela upp upphandlingarna. De upphandlingar som genomförda av Uddevalla kommun och inköp Gävleborg är leveransavtal.

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen så valde totalt femton företag att lämna anbud, fördelat på de olika delobjekten så var det som minst tio anbudsgivare och som flest 12 anbudsgivare. Genomsnittligt var det ungefär 11 anbudsgivare per delobjekt (11,2). Av jämförelse objekten så fick Uddevalla kommun fick in minst antal anbud med tre inkomna anbud, flest antal anbud fick Inköp Gävleborg med åtta anbudsgivare (för två av delobjekten så inkom fem anbud och fyra inkomna anbud för det tredje delobjektet). Till upphandlingarna genomförda av Lunds kommun och landstinget i Västernorrland så valde fem anbudsgivare att lämna in anbud. Fördelat på de fem delobjekt på upphandlingen som genomfördes av Lunds kommun så inkom det som minst ett anbud för två av delobjekten och som flest fyra anbud för ett av delobjekten, för två av delobjekten inkom två anbud.

Kontraktslängd

Kontraktslängden för de upphandlingar som avser ramavtal är initialt på två år. Den statligt samordnade upphandlingen har en option på ytterligare två år, landstinget i Västernorrland och Lund kommun har option på ett år (ett av delobjekten har inte någon option).

Längd/komplexitet

Komplexiteten i upphandlingarna motsvaras av den kravspecifikation som presenteras i förfrågningsunderlaget, detta då produkten (fordonen) som sådan kan ses som förhållandevis standardiserad vad gäller utformning och legala regleringar. Kravspecifikationen för den statligt samordnade upphandlingen är på dryga två sidor. Kravspecifikationen för den upphandling genomförd av inköp Gävleborg är på ungefär en och en halv sida, för landstinget i Västernorrland så beskrevs produkterna på ungefär tre sidor. Upphandlingen genomförd av Uddevalla kommun har en kravspecifikation på ungefär en halv sida. Lund kommun beskriver fordonen på en knapp sida.

Utvärderingsmodell

Rikspolisstyrelsen valde att i det statligt samordnade avtalet endast använda pris som utvärderingsvariabel (prisivikt 100 procent), endast Lund kommun valde att utöver pris även utvärdera kvalitet. Inköp Gävleborg valde att ta med driftskostnader i utvärderingen av priset. Lund kommun valde en modell som omvandlar pris till kvalitet med en prisiviktning på 85 procent på de delobjekt som avsåg biltyper och 60 procent för den del som avsåg leasing av bilar. För de delobjekt som avsåg biltyper så användes tre olika variabler med fem procent vikt vardera för att utvärdera kvalitet: säkerhet, komfort och administration. För det delobjekt som avsåg leasing så användes endast variabeln "administration och leasingvillkor" för att utvärdera kvalitet.

Upphandlingsförfarande

Rikspolisstyrelsen valde att genomföra den statligt samordnade upphandlingen efter ett öppet förfarande, även landstinget i Västernorrland och Lund kommun valde att genomföra upphandlingarna efter ett öppet förfarande. De två upphandlingar som avsåg leveranskontrakt (genomförda av inköp Gävleborg och Uddevalla kommun) genomfördes efter ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

I den statligt samordnade upphandlingen bedömde Rikspolisstyrelsen att det sammanlagda antalet beställda fordon skulle vara ungefär 2800 (fördelat på de olika delobjekten) exklusive optionen. Den uppskattade beställningsvolymen multiplicerat med det lägsta anbudet med antagandet att fördelningen av fordon är jämt fördelat mellan delobjekten ger ett uppskattat värde på ungefär 443 miljoner kronor. Lund kommun uppskattade att volymen skulle uppgå till ungefär 204 bilar vilket enligt samma uträkning och antagande som för den statligt samordnade upphandlingen ger ett värde på ungefär 25 miljoner kronor. Landstinget i Väster-norrland valde att inte uppge någon uppskattat värde eller volym. För de leverans avtal som upphandlades av inköp Gävleborg och Uddevalla kommun så upphandlades ett fordon per kommun (tre kommuner för inköp Gävleborg).

Priser

De olika biltyperna är olika indelade i de olika upphandlingarna, för att kunna jämföra priserna mellan upphandlingarna så krävs det att de olika bilmodellerna som har inkommit som anbud till upphandlingarna klassificeras enhetligt (vilket går att genomföra). I vissa upphandlingar (till exempel den som Inköp Gävleborg genomförde) så valde upphandlarna att även inkludera driftskostnader i utvärderingen vilket en prisjämförelse måste ta hänsyn till. I detta skede så går det inte att genomföra en fulständig prisjämförelse i brist av tid.

I avtalen för den statligt samordnade upphandlingen så är priset reglerat med en rabattsats mot företagens gällande priser, rabattsatsen är bilspecifik.

Inte helt uppenbart hur priserna ska jämföras, det är olika biltyper och de har delat upp allt lite olika

Avtal nr 26 Tryckeritjänster

År 2007 genomförde Verket för högskoleservice (VHS) två statligt samordnade upphandlingar av tryckeritjänster, den ena kallat tryckeritjänster (digitaltryck, grafiskt tryck, kopieringstjänster med mera) och den andra kallat tidningsoffset (tidningstryckeritjänster, efterbehandling med mera). För den del som avsåg tryckeritjänster så valdes tre jämförelseupphandlingar ut som var genomförda av Jämtlands läns landsting, Landstinget i Jönköpings län och Norrtälje kommun. Jämtlands läns landsting valde att dela upp upphandlingen i fyra olika delobjekt efter olika typer av tryckeritjänster, såsom visitkort, personaltidning, foldrar med mera. Landstinget verkar ha delat upp de i fyra delar men det verkar vara lite flytande vad de olika delarna innehåller, eftersom det är inmatat som fem delar.

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen valde 29 företag att lämna in anbud. Till den upphandling som Landstinget i Jönköpings län genomförde valde tio företag att lämna anbud. Minst antal inkomna anbud fick den upphandling som Norrtälje kommun genomförde med två anbud. Till den upphandling som Jämtlands läns landsting valde sju företag att lämna in anbud, där sex företag valde att lämna anbud på ett eller två av delobjekten och fyra företag valde att lämna anbud för de övriga tre. Totalt sett för alla upphandlingar så var det 41 företag som valde att lämna in anbud.

Kontraktslängd

VHS valde att för den statligt samordnade upphandlingen ha en initial kontraktslängd på två år med en option på ytterligare två år, även Landstinget i Jönköpings län valde att ha samma uppdelning. VHS valde att dela upp optionen i två delar på vardera ett år som kan utlösas sekventiellt. Jämtlands läns landsting valde likt den statligt samordnade upphandlingen att ha en initial kontraktslängd på två år men en option på ett år. Norrtälje kommun valde att ha en initial kontraktslängd på tre år med en option på ett år.

Längd/komplexitet

Kravspecifikationen för den statligt samordnade upphandlingen omfattar ungefär tre sidor. Jämtlands läns Landsting har en kravspecifikation i förfrågningsunderlaget på dryga en sida, det finns även ungefär tre och en halv sida bilagda som ger dimensioner och omfattning på det som efterfrågas. Landstinget i Jönköpings län har en kravspecifikation som omfattar knappa två sidor och Norrtälje kommun specificerar de efterfrågade produkterna i en bilaga på ungefär en sida (som inkluderar plats för anbudsgivarna att lämna priser), även ungefär en sida finns i förfrågningsunderlaget som behandlar leveranser.

Utvärderingsmodell

Samtliga upphandlare valde att endast utvärdera pris (prisvikt 100 procent).

Upphandlingsförfarande

VHS valde att genomföra den statligt samordnade upphandlingen efter ett förenklat förfarande, även Norrtälje kommun och Landstinget i Jönköping valde att genomföra upphandlingarna efter ett öppet förfarande. Jämtlands läns landsting valde att genomföra deras upphandling efter ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

VHS och Jämtlands län Landsting valde att inte uppge någon uppskattning på värde eller volym för de upphandlingar som de genomförde. Landstinget i Jönköpings län uppskattade att värdet till ungefär en miljon kronor per år, vilket ger ett totalt värde på ungefär två miljoner kronor exklusive optioner. Norrtälje kommun uppskattade att värdet på avropen ifrån avtalet skulle bli ungefär åtta miljoner kronor.

Priser

Upphandlingarna avser något skilda tryckeritjänster vilka har något olika prissättning. Prissättningen skiljer sig även för hur stora upplagor som beställs initialt och storlekarna på eventuellt efterföljande upplagorna som sedan följer. Det finns en möjlighet att hitta ett visst överlapp mellan upphandlingarna i avseende på pris och typ av tjänst, dock är det tidskrävande att hitta detta överlapp.

Avtal nr 27 Tryckeritjänster offset

Verket för Högskoleservice (VHS) genomförde år 2007 två statligt samordnad upphandling som avsåg tryckeritjänster, den ena avsåg tryckeritjänster (digitaltryck, grafiska tryck, kopieringstjänster med mera) och den andra avsåg offset tryckeri (tidningstryckeri, efterbehandling, lagerhållning med mera). Som jämförelseupphandlingar till offset tryckeri har upphandlingar från Kungälv kommun, Halmstad kommun och Landstinget i Jönköping valts ut.

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen valde tre företag att lämna in anbud. Den upphandling där det kom in flest anbud var på den som genomfördes av Kungälv kommun där 14 företag valde att lämna in anbud. Den upphandling som Halmstad kommun genomförde valde tolv företag att lämna in anbud. Upphandlingen som Landstinget i Jönköping genomförde fick in sju anbud.

Kontraktslängd

VHS valde att till den statligt samordnade upphandlingen ha en initial kontraktslängd på två år med en option på ytterligare två år (1+1), denna modell valde även Kungälv kommun att använda sig av. Halmstad kommun har valt att ha en även valt att ha en initial kontraktslängd på två år men med en option på ett år. Landstinget i Jönköping har valt att ha en initial kontraktslängd på ett år och en option på två år (1+1).

Längd/komplexitet

Den statligt samordnade upphandlingen har en kravspecifikation i förfrågningsunderlaget som omfattar ungefär två och en halv sida, det hänvisas till ett bilagt svarsformulär som beskriver kraven på den efterfrågade tjänster på ungefär en och en halv sida (vilket inkluderar plats för anbudsgivaren att svara på). Jämförelse upphandlingarna hade alla en kravspecifikation på ungefär en sida.

Komplexiteten verkar vara relativt låg för upphandlingarna, det som specificeras är till exempel storlek på trycken och typ av papper vilket för ett tryckeri bör vara känt.

Utvärderingsmodell

VHS valde för den statligt samordnade upphandlingen att endast utvärdera pris (prisvikt 100 procent) vilket även Landstinget i Jönköping valde att göra, Kungälv kommun och Halmstads kommun valde att använda sig av en modell som omvandlar pris till kvalitet. Kungälv kommun valde att ha en prisvikt på 45 procent och kvalitet valde de att utvärdera i tre kategorier: kvalitet (hur företagen säkerställer kvalitén på produkterna) (25 procent), leveranstid (25 procent) och hur väl företagen uppfyller ställda bör-krav (5 procent). Halmstad kommun valde att använda sig av en prisvikt på 70 procent och utvärderade servicegraden som kvalitet.

Upphandlingsförfarande

Den statligt samordnade upphandlingen valde VHS att genomföra efter ett öppet förfarande, även Halmstad kommun valde att genomföra deras upphandling efter ett öppet förfarande. Kungälv kommun och Landstinget i Jönköping valde att genomföra deras upphandlingar efter ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

VHS valde att inte upplämna någon uppskattat värde eller volym för den statligt samordnade upphandlingens omfattning. Även Kungälv kommun valde att inte uppge någon uppskattning på värdet eller volymen som kan komma att avropas ifrån avtalet. Landstinget i Jönköping beräknade att upphandlingen skulle omfatta ungefär 4800 upptryckta tidningar, beräknat på vinnande anbuds offererade pris så är värdet på upphandlingen (exklusive optioner) ungefär 27000 kronor. Halmstad kommun uppskattar att värdet på upphandlingen är ungefär 100000 kronor.

Priser

De priser som utvärderas och i sin tur sedan skrevs kontrakt på berör ett flertal olika typer av tryck som skiljer sig mellan upphandlingarna. Olika tryck och olika volymer prissätts olika, till exempel så kan priset skilja sig per tryckt tidning för de första två tusen exemplaren och de sedan följande fem hundra exemplaren. Att de olika upphandlingarna delvis avser motsvarande tjänster går att tänka sig, att hitta det eventuella överlapp som kan finnas är dock tidskrävande.

Avtal nr 33,35 Kommunikation som tjänst

År 2008 påbörjade Verva en statligt samordnad upphandling som avsåg kommunikationstjänster (så som telefoni och datakommunikation), upphandlingen slutfördes av Kammarkollegiet. Fem jämförelseupphandlingar har valts ut som har genomförts av Landstinget västernorrland, Kalmar kommun (som konsult för Torsås kommun), Karlskoga energi & miljö AB (KEM), Hallandstrafiken och Inköp Gävleborg. Inköp Gävleborg och Landstinget i Västernorrland valde att dela upp upphandlingarna i olika delobjekt, Inköp Gävleborg valde att dela upp upphandlingen i två delar och Landstinget Västernorrland valde att dela upp upphandlingen i fem delar. Endast den statligt samordnade upphandlingen och den upphandling som genomfördes av Landstinget Västernorrland avser att teckna ramavtal, övriga upphandlingar är leveranskontrakt (där även till exempel telefonabonnemang ingår).

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen valde tretton företag att ansöka om att få lämna anbud. Verva valde att gå vidare med åtta företag som fick lämna in anbud, fyra av dessa valde sedan att inte lämna in något anbud. Av jämförelseupphandlingarna så valde flest företag att lämna anbud på de upphandlingar som Karlskoga energi & Miljö och Hallandstrafiken genomförde, till båda upphandlingarna så valde åtta företag att lämna in anbud. De upphandlingar som minst antal företag valde att lämna anbud till vad de som Landstinget i Västernorrland och Inköp Gävleborg genomförde, fyra företag valde för respektive upphandling att lämna anbud. Till den upphandling som Kalmar kommun genomförde valde fem företag att lämna in anbud till. Totalt så var det 26 olika företag som valde att lämna anbud till de olika upphandlingarna.

Kontraktslängd

Verva valde för den statligt samordnade upphandlingen att ha en initial kontraktslängd på tre år med en option på ytterligare ett år, denna modell valde även KEM att använda sig av. Landstinget i Västernorrland valde samma modell som i den statligt samordnade upphandlingen för tre av de fem delupphandlingarna, för två av delupphandlingarna valde de att ha en initial kontraktslängd på två år med en option på ytterligare två år (1+1). Även inköp Gävleborg och Kalmar kommun valde att ha en initial kontraktslängd på två år, Kalmar kommun valde att ha en option på två år och Inköp Gävleborg valde en option på ett år. Hallands- trafikerna valde att ha en initial kontraktslängd på fyra år med en option på ytterligare ett år.

Längd/komplexitet

Upphandlingarna verkar vara väldigt komplexa. Sett till kravspecifikationerna så har den statligt samordnade upphandlingen en kravspecifikation som omfattar ca 64 sidor. Minst antal sidor på kravspecifikationen har Inköp Gävleborg med ungefär sex sidor, KEM har en kravspecifikation på cirka sju sidor. Hallandstrafiken beskriver de efterfrågade varorna på ungefär 19 sidor. Kalmar har en kravspecifikation på ungefär 29 sidor. Landstinget Västernorrland har ett antal olika bilagor med produktspecificeringar, vilket gör det svårt att exakt mäta antalet sidor för de olika delupphandlingarna.

Utvärderingsmodell

Verva valde att använda sig av en utvärderingsmodell som omvandlar pris till kvalitet och valde att ha en prisvikt på 25 procent. Kvalitet har utvärderats i tre huvudkategorier (totalt är det nio kategorier): funktioner (intern viktning på 50 procent), gemensamma krav (internvikt 35 procent) och tjänsteutformning (internvikt 15 procent). Pris valde Verva att utvärdera efter fyra typkonfigurationer (med internvikt på 20, 20, 20 och 10 procent) och en kategori kallat priser (med internvikt på 20 och 10 procent) och en kategori kallat priser (med internvikt på 30 procent). Även Inköp Gävleborg, Kalmar kommun och KEM valde att ha en utvärderingsmodell där pris omvandlas till kvalitet. KEM valde att ha olika prisvikt för de olika delobjekten, 60 procent och 70 procent, och de valde att utvärdera kvalitet i två kategorier, funktion (20 procent för båda delobjekten) och serviceförmåga (20 procent för det ena och 10 procent för det andra delobjektet). Kalmar kommun valde att utvärdera kvalitet i två kategorier: service/utbildning (viktas till 20 procent) och funktionalitet (viktat till 30 procent). Hallandstrafiken har valt att endast utvärdera pris (prisvikt 100 procent).

Landstinget i Västernorrland valde att ha en helt kvalitativ utvärdering där ett antal olika rangordnade kriterier (olika för de olika delobjekten), pris är inkluderat och är

rangordnat som tredje av fyra kriterier för samtliga delobjekt. Kriterierna har inte någon fastställd vikt utan företagens anbud utvärderas efter de uppställda kriterierna för att få fram det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet.³⁷

Upphandlingsförfarande

Verva valde att genomföra den statligt samordnade upphandlingen efter ett förhandlat förfarande. Inköp Gävleborg valde att genomföra deras upphandling efter ett öppet förfarande. Landstinget i Västernorrland, Kalmar kommun och Hallandstrafiken valde att genomföra deras upphandlingar efter ett förenklat förfarande. KEM redovisar inte efter vilket förfarande som de genomförde upphandlingen efter.

Omfattning/Volym

Verva uppskattade att värdet på de som potentiellt skulle avropas ifrån avtalet uppgå skulle uppgå till 500 miljoner kronor. Ingen av jämförelseupphandlingarna redovisar något uppskattat värde på vad som kan komma att avropas ifrån avtalen, det är för en lekman svårt att få någon uppfattning om vad som faktiskt ska beställas och i vilken volym som efterfrågas.

Priser

Tjänsterna som sådana inkluderar till exempel data och telefontrafik vilket principiellt går att jämföra. Dock så skiljer sig upphandlingarna i vilka behov som upphandlingen ska uppfylla vilket ger till följd att till exempel olika telefonabonnemang kan skilja sig åt (till exempel om det ska ingå IP-telefoni eller inte med mera). Att sätta sig in i exakt vad det är som skiljer de olika upphandlingarna åt och vilka priser som går att jämföra emellan upphandlingarna kommer vara tidskrävande och ryms inte inom ramen för detta projekt.

Avtal nr 34 Flyttjänst

Flyttjänster klassificerades av Skatteverket i det statligt samordnade upphandlingen som en B-tjänst. Flyttjänster innehåller flytt av kontors inventarier med mera

³⁷ Oklart om det är en referensgrupp som har utvärderat eller ej, står att endast upphandlande enhet. Se bilagor för beskrivning.

där även ned- och uppmontering av bord, stolar med mera ingår. Det statligt samordnade avtalet är indelat i 20 stycken delar (ett för vardera län).

De jämförelseupphandlingar som är utvalda är gjorda av landstinget i Värmland, Uppsala Län och Södertälje kommun.

Antal anbudsgivare

Antalet anbudsgivare per upphandling (sett efter regions indelning för det statligt samordnade upphandlingen) relativt stabilt på två till fyra anbudsgivare per upphandling/delupphandling. Dock så är detta med två undantag i upphandlingen som genomfördes av Södertälje kommun med åtta anbudsgivare och den delupphandling som avser Stockholms län i det statligt samordnade avtalet med nio anbudsgivare.

Kontraktslängd

Kontraktslängden för avtalen är i stort sett lika – samtliga avtal har en kontraktslängd på två år men optionerna är något differentierade där det statligt samordnade avtalet och Uppsala län har en option på 2 år, Landstinget i Värmland har en option på 1+1 år och Södertälje har en option på 1 år

Längd/komplexitet

Kravspecifikationerna för de olika upphandlingarna är på mellan en och två sidor, undantaget upphandlingen genomförd av Södertälje kommun som är på fyra sidor (exklusive ritningar för flytten av stadshuset). Södertälje kommuns upphandling skiljer sig dock i och med att den antagne leverantören är garanterad att få ett uppdrag att flytta Södertäljes stadshus till nya lokaler.

Avtalen innehåller olika mekanismer som tillåter att priserna stiger under avtals-tiden. Det statliga avtalet är indexerat efter KPI:s transportprisindex, men vid en eventuell utlösning av förlängningsoptionen får leverantören begära att priserna justeras. En liknande modell användes i en jämförelseupphandling, medan två jämförelseupphandlingar medgav ett visst omförhandlingsutrymme varje år.

Utvärderingsmodell

Två av upphandlingarna (det statligt samordnade och den gjord av Södertälje kommun) har poängsatt kvalitet och pris där prispoängen följer en exponentiell skala. Den utvärderingsmodell som landstinget i Värmland och Uppsala län använde sig av en modell där de prissatte kvaliteten i relativt till anbudspriset.

Landstinget i Värmland valde att göra avdrag på anbudspriset för bra kvalitet och Uppsala län valde att göra påslag på priset för eventuell avsaknad av kvalitet.

Upphandlingsförfarande

Upphandlingarna är gjorda efter antingen ett öppet eller ett förenklat förfarande. Det statligt samordnade upphandlingen och den upphandling gjord av Uppsala län är gjorda efter ett öppet förfarande, vilka är över tröskelvärdet, och upphandlingarna gjorda av Södertälje kommun och landstinget i Värmland är gjorda efter förenklat förfarande.

Prisvikten för upphandlingarna är mellan 60procent (statligt samordnade upphandlingen) och 75 procent (landstinget i Värmland)

Omfattning/Volym

Samtliga upphandlingar avser ramavtal (?) och volymerna kan därigenom inte garanteras. Det uppskattade beställningsvärdet för upphandlingarna sträcker sig ifrån 120000000 för den statligt samordnade upphandlingen (fördelat på de olika delupphandlingarna så blir det ca 6000000 per del), värdet för upphandlingen genomförd av Uppsala län beräknades till 2800000 och för landstinget i Värmland till 700000 (samtliga exklusive optioner). Södertälje kommun beräknade att antalet insatser per månad uppskattas till mellan 2-5, dock så lämnade Södertälje kommun ett mer eller mindre garanterat uppdrag i och med att Stadshuset skulle flytta (vilket var en del i utvärderingen).

Priser

Det finns två typer av priser som avtalats, den första är timpriset för de arbetare som utför flytten och den andra är kostnaden för transport. För att kunna jämföra priserna direkt så krävs det att båda kategorierna finns med i jämförelsepriset då båda priskategorierna har betydelse för det slutgiltiga priset. Priserna i transportkostnadskategorin skiljer sig dock mellan upphandlingarna, det statligt samordnade avtalet så är priset kostnad per kilometer efter volymstorlek medan de övriga upphandlingarna har transportkostnaden som timpris. De senare kan korrigeras genom att utgå ifrån timpriset och efter den specifika viktningen för de olika kategorierna få fram ett jämförbart timpris. Det statliga ramavtalet, där frakt-kostnaderna är per körd kilometer, så är det svårare att få exakt jämförbara priser med jämförelseupphandlingarna.

Det genomsnittliga anbudet (timpris) för alla upphandlingar är ca 322 kr, för de statligt samordnade avtalet var det genomsnittliga anbudet på 304 kr och jämförelseupphandlingarna har ett genomsnitt på ca 388. Sett enbart till de vinnande

anbuderna så är genomsnittet på ca 314 kr, där genomsnittet för det statligt samordnade avtalet är på ca 308 kr och jämförelseupphandlingarna är på 356 kr.

Landstinget i Värmland och Uppsala län (regionerna) är även med som delupphandlingar i det statligt samordnade avtalet. I det statligt samordnade ramavtalet så har Skatteverket fått ett lägsta anbud (kontrakterad) på 290 kr samtidigt som landstinget i Värmland har fått ett lägsta anbud på 362,5. Värt att nämna är att det är samma företag som fick kontrakten tilldelade sig i båda fallen. För Uppsala län så var det lägsta anbudet på 324 samtidigt som den statligt samordnade upphandlingen fick in ett lägsta anbud på 290, även för Uppsala län så var det samma företag som vann båda upphandlingarna.

Övriga intressanta observationer

Det pris som landstinget i Värmland och Uppsala län fick ifrån anbudsgivarna i deras upphandlingar skiljer sig (mycket?) ifrån det pris som samma företag lade i anbud för det statliga ramavtalet, går att räkna lite olika på priserna och beroende på om det är timkostnaden för enbart personal eller inklusive fordonskostnader så blir det antingen billigare eller dyrare genom det statliga ramavtalet.

Avtal nr 36 Kommunikationsutrustning

År 2008 inledde Verva i samarbete med Rikspolisstyrelsen en statligt samordnad upphandling angående kommunikationsutrustning så som så som servrar och telefonväxlar. Den statligt samordnade upphandlingen slutfördes 2009 av Kammarkollegiet. Som jämförelseobjekt så har en upphandling som har genomförts av Umeå kommun.

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen så valde 21 företag att ansöka om att få lämna anbud, av dessa så valdes femton företag ut till att lämna anbud. Tre företag valde att avstå ifrån att lämna anbud. Den upphandling som genomfördes av Umeå kommun så valde fyra företag att lämna anbud där två av anbuderna inte uppfyllde de uppställda kvalificeringskraven. Totalt så är det för dessa två upphandlingar 22 företag som har valt att lämna anbud.

Kontraktslängd

Avtalstiden inklusive optioner är fyra år för båda upphandlingarna. Verva har valt att ha en initial kontraktslängd på två år med option på två år medan Umeå kommun har valt att ha en initial kontraktslängd på tre år med option på ett år.

Längd/komplexitet

Verva valde att inte ha ett specifikt avsnitt kallat kravspecifikation, de redovisar dock produktspecifika krav i det svarsformulär som anbudsgivarna ska fylla i. Sammanlagt så uppgår den produktspecifika delen i svarsformuläret till ungefär 81 sidor (vilket inkluderar delar för anbudsgivaren att svara på). Umeå kommun hade en kravspecifikation som omfattade ungefär fem sidor, varav ungefär två sidor berör bärbara och stationära datorer.

Komplexiteten i den statligt samordade upphandlingen kan anses vara relativt hög, detta då det finns ett flertal olika faktorer som anbudsgivaren måste ta hänsyn till och kravspecifikationens omfattning. Den upphandling som Umeå kommun genomförde förefaller relativt enkel.

Utvärderingsmodell

Verva valde att använda sig av en utvärderingsmodell som omvandlar pris till kvalitetspoäng, prisvikten var 20 procent. Umeå kommun valde att använda sig av en modell där kvalitet prissätts i absoluta tal vilket kan ge avdrag på anbudssumman.

Upphandlingsförfarande

Verva valde att genomföra upphandlingen efter ett selektivt förfarande. Umeå kommun valde att genomföra deras upphandling efter ett öppet förfarande.

Omfattning/Volym

Verva beräknade att upphandlingens totala värde var ungefär 800000000, Umeå kommun valde att varken lämna någon uppskattad beställningsvolym eller något uppskattat beställningsvärde.

Priser

Verva valde att inkludera flera olika typer av kommunikationsutrustning så som switchar och Wlan anslutningar, den del som berör denna typ av kommunikationsutrustning i den upphandling som Umeå kommun genomförde avsåg switchar.

Dock så särredovisas inte priserna för den statligt samordnade upphandlingen vilket gör en prisjämförelse svår, de priser som finns tillgängliga är priser som finns på avropa vilket berör ett flertal olika typer av switchar.

Avtal nr 39 Litteratur

År 2008 genomförde Rikspolisstyrelsen en statligt samordnad upphandling som avsåg litteratur, upphandlingen delades in i tre delar där den första avsåg litteratur på svenska och övriga nordiska språk, den andra avsåg utomnordiska språk och den tredje avsåg juridisk litteratur. De upphandlingar som har valts ut som jämförelseupphandlingar är genomförda av: Falkenbergs kommun, landstinget i Kronoberg, Gnesta kommun och Växjö kommun (i samarbete med Avesta, Lessebo, Ljungby, Markaryds, Tingsryds, Uppvidinge och Älmhults kommuner). Växjö kommun valde att dela upp upphandlingen i sju delobjekt efter typ av band på böckerna (till exempel biblioteksband och förlagsband) och media (till exempel cd-skivor och tidskrifter).

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen valde nio företag att lämna anbud. Fördelat på de tre olika delobjekten så valde som mest åtta företag att lägga anbud på och som minst fyra, på det kvarvarande delobjektet så valde sex företag att lägga anbud. Den upphandling av jämförelseupphandlingarna där flest antal företag valde att lämna anbud var till den upphandling som Växjö kommun genomförde, totalt var det sex anbudsgivare fördelat på de olika delobjekten (tre av delobjekten fick en anbudsgivare, till två av delobjekten så inkom två anbud, till ett av delobjekten inkom tre anbud, till ett av delobjekten inkom fyra anbud och ett delobjekt fick fem anbud). Till de upphandlingar som Falkenberg och Gnesta kommun genomförde så valde fyra företag att lämna in anbud. Till den upphandlingen som Landstinget Kronoberg genomförde så valde tre företag att lämna in anbud. Totalt för samtliga upphandlingar så var det tolv företag som valde att lämna anbud.

Kontraktslängd

Rikspolisstyrelsen valde att ha en initial kontraktslängd på två år med en option på två år som kan utlösas sekventiellt ett år åtgången (1+1). Även Gnesta och Falkenbergs kommun valde att ha en initial kontraktslängd på två år men med en option på ett år. Landstinget Kronoberg valde att ha en initial kontraktslängd på ett år med en option på två år som kan utlösas sekventiellt ett år åtgången. Växjö kommun valde att ha en initial kontraktslängd på tre år med en option på ett år.

Längd/komplexitet

Kravspecifikationen för den statligt samordnade upphandlingen uppgår till sex sidor för samtliga delobjekt, det inkluderar även utrymme för företagen att svara i sina anbud. Landstinget Kronoberg har en kravspecifikation på knappt en sida vilket även innefattar en beskrivning på omfattningen på upphandlingen. Växjö, Gnesta och Falkenberg kommun valde att inte ha ett specifikt avsnitt kallat kravspecifikation, Växjö kommun valde att beskriver kraven på de efterfrågade produkterna i sju bilagor på sammanlagt 18 sidor för samtliga delobjekt vilket inkluderar svarsformulär. Falkenberg Kommun beskriver i den svarsblankett (tre sidor inklusive acceptans av de kommersiella villkoren) som bifogas i förfrågningsunderlaget. Gnesta kommun beskriver i en bilaga på ungefär en sida de krav som kommunen har för inköp av litteratur.

Litteratur är en relativt homogen vara, kravspecifikationerna är mer inriktade på att beskriva hur till exempel betalningsprocessen och leveranser ska gå till. Komplexiteten i upphandlingarna verkar vara relativt låg.

Utvärderingsmodell

Rikspolisstyrelsen valde att för den statligt samordnade upphandlingen använda sig av en utvärderingsmodell som omvandlar pris till kvalitet där priset på litteraturen har en viktning på 30 procent. Kvalitet utvärderas för delarna "nordiska språk" och "utomnordiska språk" med variablerna service (40 procent), leverans (20 procent) och volymrabatt (10 procent). För delobjektet som avsåg juridisk litteratur så utvärderas kvalitet även med variabeln utbud (viktningen är med samma ordning på variablerna som tidigare 25 procent, 20 procent, 10procent och utbud 15procent). Den sammanlagda prisviktningen för hela upphandlingen är 40 procent (variablerna pris och volymrabatt). Variabeln pris utvärderas på så sätt att Rikspolisstyrelsen slumpade fram femtio böcker där priserna på respektive bok sedan inhämtas på anbudsgivarnas hemsidor, den rabatt som anbudsgivarna har lämnat dras sedan av priset vilket ger anbudsgivarens utvärderingspris.

De övriga upphandlarna har även valt att använda sig av liknande modeller som omvandlar pris till kvalitet. Falkenbergs kommun hade den högsta prisvikten med 75 procent. Priset utvärderades i två kategorier, dels variabeln pris (70 procent) där påslagen på förlagspriset utvärderas och dels variabeln biblioteksbindning (5 procent) där priset på en biblioteksbunden bok utvärderas. Kvalitet utvärderas med två variabler: service och övriga tjänster (15 procent) och leveranstid (10 procent). Landstinget Kronoberg valde att ha en prisvikt på 60 procent, där procentpåslaget på förlagspriset utvärderas, och kvalitet utvärderades med variablerna leveranstid (20 procent) och katalog över nyutkomna böcker (20 procent). Växjö kommun valde att för sex av de sju delobjekten ha en prisvikt på 30 procent (som utvärderas i form av prispåslagen på förlagspriset) och utvärdera kvalitet utvärderas i tre variabler: leveranstid (30 procent), servicenivå (20 procent) och titelbredd i databas (20 pro-

cent). För det sjunde delobjektet så är prisviktningen 25 procent och kvalitet utvärderas i fyra variabler: servicenivå (25 procent), sortimentsberedd (25 procent), leveranstid (20 procent) och elektronisk faktura hantering (5 procent). Vilken utvärderingsmodell Gnesta kommun använde sig av gick inte att förstå utifrån dokumentationen.

Upphandlingsförfarande

Rikspolisstyrelsen valde att följa ett öppet förfarande för den statligt samordnade upphandlingen. Samtliga jämförelseupphandlingar följde även ett öppet förfarande förutom den upphandling som Gnesta kommun genomförde som vad genomförd efter ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

Rikspolisstyrelsen uppskattade värdet på den statligt samordnade upphandlingen till ungefär 83 miljoner kronor. Den av jämförelseupphandlingarna som hade störst uppskattat värde var den som Växjö kommun genomförde vilket uppskattades till ett värde på ungefär 37 miljoner kronor, lägst uppskattat värde hade den upphandling som Gnesta kommun genomförde där värdet uppskattades till 700000. Landstinget Kronoberg uppskattade att värdet på deras upphandling var ungefär 1,5 miljoner kronor. Falkenberg kommun valde att inte lämna någon uppskattning på volym eller värde som kan komma att avropas ifrån avtalet.

Övriga intressanta observationer

Det tillämpas två olika prismodeller i upphandlingarna, dels den som Rikspolisstyrelsen har valt att använda sig av med en fast rabattsats mot företagets gällande priser och dels vilket påslag som företaget tar ut i förhållande till förlagspriset.

Avtal nr 40 Ljuskällor

År 2008 genomförde Fortifikationsverket en statligt samordnat upphandling som avsåg ljuskällor, såsom ljusrör och glödlampor. Upphandlingen är indelad i två delar (delobjekt) där den ena berör glöd- och halogenlampor med mera och den andra berör fordonslampor. Fyra jämförelseupphandlingar har valts ut som är genomförda av Haninge kommun, Halmstad kommun, Kungsbacka kommun och Malmö stad. De upphandlingar som genomfördes av Halmstad kommun och Kungsbacka kommun inkluderar även batterier.

Antal anbudsgivare

Det genomsnittliga antalet anbudsgivare för upphandlingarna är ca 4, vid en uppdelning för de två delobjekten i det statligt samordnade upphandlingen så blir det genomsnittliga antalet anbudsgivare ungefär 3,8. Flest antal anbudsgivare fick den upphandlingen som Malmö stad genomförde med sex anbudsgivare, minst antal anbudsgivare fick Haninge kommun med två anbudsgivare. I den statligt samordnade upphandlingen lämnade fem anbudsgivare anbud. Alla anbudsgivare valde att lämna anbud på det objekt som inkluderade glöd- och halogenlampor. Tre av anbudsgivarna valde även att lämna anbud på den del som avser fordonslampor.

Flera av anbudsgivarna som har valt att lägga anbud på den statligt samordnade upphandlingen har även valt att lägga anbud på de upphandlingar som genomfördes av de övriga upphandlarna. Totalt för samtliga upphandlingar så är det nio företag som i genomsnitt har valt att delta i två upphandlingarna, varav två företag (Ahlseil AB och Aura Light AB) har lämnat anbud på samtliga upphandlingar.

Kontraktslängd

Kontraktslängden för det statliga avtalet är på två år med option på ytterligare två år (1+1). De övriga upphandlingarna har även en initial kontraktslängd på två år där Halmstad kommun och Haninge kommun har en option på ett år. Malmö stad har en option på två år som kan utlösas samtidigt och Kungsbacka har samma upplägg med optioner som det statligt samordnade ramavtalet.

Längd/komplexitet

Den statligt samordnade upphandlingen har en kravspecifikation som omfattar ungefär fyra sidor, vilket inkluderar till exempel leveranskrav och specificering av priser i avtalen. Kravspecifikationen för den upphandling som Halmstad kommun genomförde omfattade dryga två sidor. Kravspecifikationen för den upphandling som Haninge kommun genomförde presenteras i ett Exelark tillsammans med den

varukorg som anbudsgivarna ska prissätta, den del i text som berör produkterna utgör ungefär en halv sida. Kravspecifikationen för den upphandling som Kungsbacka kommun genomförde omfattade ungefär en halv sida. Malmö stad har inte någon specifikt avsnitt kallat kravspecifikation (eller motsvarande), den del som berör krav på produkterna är under avsnittet "anbudsprövning" och är på ungefär en halv sida.

De efterfrågade varorna i sig som specificeras i varukorgarna är varor som redan finns i en eller flera av anbudsgivarnas sortiment och i detta avseende så är komplexiteten i upphandlingarna relativt låg.

Utvärderingsmodell

Fortifikationsverket har i den statligt samordnade upphandlingen använt sig av en utvärderingsmodell som omvandlar pris till kvalitetspoäng. Prisvikten för de olika delobjekten är 80 procent för den del som bland annat avser glöd- och halogenlampor och 85 procent för den del som avser fordonslampor. Prispoängen räknas ut genom att lägst pris får högst poäng och de anbud som har ett högre pris får mindre poäng utefter en rät fallande skala. Halmstad kommun och Kungsbacka kommun har valt att endast utvärdera pris (prisvikten är 100procent). De upphandlingar som gjordes av Haninge kommun och Malmö stad har båda en prisvikt på 70 procent och använder sig av en icke-linjär skala, där poängen återspeglar den relativa skillnaden mellan det lägsta anbudet och övriga anbud.

Priserna har i samtliga fall utvärderats med hjälp av varukorgar. Det vill säga att upphandlingarna har valt att använda sig av ett antal varor som de anser är representativa (till exempel de mest efterfrågade varorna) för upphandlingen i stort. Företagen får sedan prissätta dessa och priserna vägs samman till ett utvärderingspris. Kungsbacka kommun och Halmstad kommun har valt att utvärdera priset i ytterligare en kategori (utöver varukorgen) där en rabattsats på företagets övriga sortiment utvärderas. Fortifikationsverket och Malmö stad har även valt att utvärdera kvalitet i flera kategorier, så som brinntid och leveranssäkerhet med mera. Haninge kommun har valt att endast ha två kategorier (pris och kvalitet).

Upphandlingsförfarande

Det statligt samordnade avtalet är gjort med ett öppet förfarande liksom även Malmö stads och Halmstad kommuns upphandlingar. Kungsbacka kommun och Haninge kommun valde att genomföra upphandlingarna med ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

Det uppskattade beställningsvärdet för den statligt samordnade upphandlingen var ungefär 8,5 miljoner kronor. Malmö stad har uppskattat värdet på deras upphandling till ungefär 5,4 miljoner kronor och Kungsbacka kommun beräknade att upphandlingens värde uppgår till ungefär 800 000 kronor. Halmstad kommun och Hanninge kommun valde att inte lämna något uppskattat beställningsvärde

Priser

Då priserna är i form av varukorgar så kan en direkt prisjämförelse inte göras. Varukorgarna för de olika upphandlingarna skiljer sig och även prismodellen i avtalen skiljer sig på ett sådant sätt att det uppstår svårigheter med att jämföra priserna mellan de olika upphandlingarna.

Övriga intressanta observationer

Upphandlingen som genomfördes av Malmö stad blev "överklagad" (ansökan om överprövning gjordes vid domstol) och ledde aldrig till något avtal.

Avtal nr 41 Telefoner, kommunikationsutrustning och tillbehör

År 2008 påbörjade Verva en upphandling om telefoner och kommunikationsutrustning med tillbehör, upphandlingen slutfördes under 2009 av Kammarkollegiet. Upphandlingen är indelad i två delobjekt: den första berör telefoner (fast- och mobiltelefoni), den andra berör kommunikationsutrustning med tillbehör så som servrar och brandväggar.

De jämförelseupphandlingar som har valts ut är genomförda av Flen-, Lund kommun (i samverkan med Eslövs-, Hörs-, Svalövs kommuner, Lunds kommun Fastighets AB och Lunds kyrkliga samfällighet) och Uppsala läns landsting. Dessa upphandlingar berör primärt telefoner och tillbehör, endast den upphandling som genomfördes av Uppsala läns landsting inkluderar fast telefoni.

Antal anbudsgivare

Den statligt samordnade upphandlingen genomfördes som en selektiv upphandling vilket ger möjlighet för upphandlande enhet att först begära in färfrågningar från olika företag om att få lämna anbud för att sedan välja ut vilka

företag som faktiskt får lämna anbud. Totalt så var det 23 företag som valde om att ansöka om att få lämna anbud, Verva valde ut 13 företag som fick lämna anbud varav nio anbudsgivare fick lämna anbud på den del som avsåg kommunikationsutrustning och tretton anbudsgivare på den del som avsåg telefoner. Den upphandling som fick minst antal anbudsgivare var den som Flen kommun genomförde, Lund kommun fick elva anbudsgivare och Uppsala läns landsting fick tio anbudsgivare.

Totalt sett så var det 31 företag som valde att lämna anbud (inklusive de företag som lämnade in förfrågan om att lämna anbud till den statligt samordnade upphandlingen). Sett till de företag som faktiskt lämnade anbud (exklusive de företag som ville men inte fick lämna anbud på den statligt samordnade upphandlingen) så sjunker antalet anbudsgivare till 23 företag.

Kontraktslängd

Samtliga upphandlingar har en initial kontraktslängd på två år. Verva valde att ha en option på två år, denna modell valde även Lund kommun och Uppsala läns landsting att använda sig av. Flen kommun har även valt att ha en option på två år men med den skillnaden att optionen förlängs i två omgångar (1+1).

Längd/komplexitet

Kravspecifikationen för den statligt samordnade upphandlingen omfattar ungefär 15 och en halv sida, vilket även inkluderar plats för anbudsgivarna att svara på och till exempel krav på webbutik. Den upphandling som Flens kommun genomförde har en kravspecifikation på ungefär tre sidor och kravspecifikationen för den upphandling som Uppsala läns landsting genomförde omfattade ungefär sex sidor plus en bilagd sida med krav på mobiltelefoner i tabellform (vilka inkluderar till exempel miljökrav). Lunds kommun har inget separat avsnitt kallat kravspecifikation, dock under punkten "Krav på föremålet för upphandlingen" behandlat de krav som kommunen har på varorna, denna del omfattar dryga två sidor.

Utvärderingsmodell

Verva valde i den statligt samordnade upphandlingen att använda sig av en modell som omvandlar pris till kvalitet med en prisvikt på 20 procent. Totalt så användes sju kategorier där tre avsåg pris och fyra avsåg kvalitet. Prisvariablerna som användes var: företagens prismodell (35 procent), pris förtjänster (35 procent) och pris på de typkonfigurationer som Verva ställt upp (30 procent). De kvalitetsvariabler som användes var: grad av uppfyllda krav på produkterna (15 procent), företagens webbutiker (75 procent), leverantörstjänster (5 procent) och miljö (5 procent). Även Flens kommun och Uppsala läns landsting använde sig av en

liknande modell som Verva när de utvärderade anbuden, prisvikten för upphandlingarna var 60 procent för Flen kommun och 50 procent för Uppsala läns landsting. Flen kommun valde att använda sig av två priskategorier (pris på mobiltelefoner och pris på tillbehören) och kvalitet i tre kategorier (Service, leveranstid och garantitid). Uppsala läns landsting valde att endast utvärdera pris i en variabel och företagens referenser som kvalitet.

Lund kommun valde en modell som omvandlar kvalitet till pris genom att dra av en viss procentsats på anbudets pris för god kvalitet. För att utvärdera kvalitet så har två kategorier används: (1) garanti, service och support (max 15 procent avdrag) och (2) avtalsuppföljning (max 20 procent avdrag). Prisvikten vid maximal kvalitet blir 65 procent.

Upphandlingsförfarande

Verva valde att för den statligt samordnade upphandlingen följa ett selektivt förfarande. Lund kommun och Uppsala läns landsting valde att följa ett öppet förfarande. Flen kommun valde att genomföra upphandlingen i enlighet med ett förenklat förfarande.

Omfattning/Volym

Verva bedömde att den statligt samordnade upphandlingens värde var ungefär 250 miljoner kronor för hela avtalsperioden (exklusive optioner). Lund kommun bedömde att värdet på upphandlingen var ungefär två miljoner kronor och Uppsala läns landsting bedömde att värdet på deras upphandling var ungefär fem miljoner kronor. Flen kommun lämnar inte någon ungefärligt värde eller volym på upphandlingen, dock så nämner de att kommunen för närvarande hade ungefär 310 mobilabonnemang.

Priser

Två av upphandlingarna avser endast mobiltelefoner (de som Lund kommun och Flens kommun genomförde), den statligt samordnade upphandlingen inkluderar utöver mobiltelefoner även switchar och tillhör till dessa. Mobiltelefoner har likt datorer en snabb teknikutveckling och därmed kan priset på en specifik mobiltelefon variera i pris beroende på hur länge som mobiltelefonen har funnit på marknaden, samma problematik återfinns även hos mobiltefontillbehören (om än i mindre grad). Att jämföra priserna på de olika modellerna är i detta fall svårt. I den statligt samordnade upphandlingen användes en rabattsats mot en generell och existerande prislista.

Avtal nr 43 Tolkförmedlingstjänster

År 2007 genomföre Rikspolisstyrelsen en statligt samordnad upphandling angående tolkningsförmedlingstjänster, upphandlingen avsåg tolkningstjänster av olika slag. Rikspolisstyrelsen valde att dela upp upphandlingen i olika objekt (delobjekt) länsvis (24 delobjekt totalt). Som referensobjekt har upphandlingar ifrån Krokoms, Nacka (i samarbete med Värmdö kommun), Nynäshamns och Umeå kommuner valts ut.

Antal anbudsgivare

Den statligt samordnade upphandlingen hade totalt 17 anbudsgivare fördelat på de olika delobjekten, i genomsnitt så lämnades ungefär fem anbud per delobjekt (ca 4,8). De fyra kommunala upphandlingarna hade tre anbudsgivare per upphandling. Totalt sett så är det 20 stycken företag som har valt att lämna anbud för samtliga upphandlingar.

Kontraktslängd

Kontraktslängderna för den statligt samordnade upphandlingen är två år med option på ytterligare två år (1+1). Krokoms kommun och Umeå kommun har valt att ha en initial kontraktslängd på tre år med en option på ytterligare ett år. Nacka kommun och Nynäshamns kommun har valt att ha kontraktslängden på två år med option på ytterligare ett år.

Längd/komplexitet

Kravspecifikationen för den statligt samordnade upphandlingen omfattade dryga en sida, ytterligare en sida med prisspecifikation finns bilagd för anbudsgivarna att svara på. Krokoms kommuns upphandling omfattade ungefär en och en halv sida vilket inkluderar en del om utvärderingen (exklusive punkten utvärdering omfattar kravspecifikationen dryga en sida), det finns även totalt tre sidor bilagda som specificerar efterfrågade språk och prissättning som anbudsgivaren kan fylla i. Den upphandling som Nacka kommun genomförde har en kravspecifikation som omfattar ungefär tre sidor, även en prisbilaga på ungefär en halv sida finns. Umeå kommun hade inte någon specifik del kallat kravspecifikation utan beskriver kraven på tjänsten under uppdragsspecifikation vilket omfattar ungefär två sidor. Nynäshamn kommun har inte något avsnitt kallat kravspecifikation eller motsvarande och det är svårt att avgöra i vilket avsnitt som de beskriver kraven på tjänsten; kraven verkar ha vävts in den övriga texten.

Komplexitetsnivån generellt verkar inte vara speciellt hög. I och med att det ställs krav på olika certifieringar med mera så sjunker komplexiteten i upphandlingarna.

Utvärderingsmodell

Rikspolisstyrelsen har i den statligt samordnade upphandlingen valt att använda sig av en modell som omvandlar pris till kvalitet, prisvikten var för denna upphandling 40 procent. Kvaliteten utvärderas genom att tre av företagets referenser slumpmässigt väljs ut för att svara på ett antal frågor som sedan poängsätts. Priset har utvärderats utefter vad ett teoretiskt uppdrag skulle kunna ha för totalpris, där samtliga typer av kostnader ingår. Nacka kommun använd sig av en liknande modell men med flera olika kvalitetsparametrar så som tillgänglighet och vilken språk brädd som företaget erbjuder.

Krokoms kommun och Nynäshamns kommun valde att använda sig av modeller som omvandlar kvalitet till pris. Krokoms kommun har valt att ge ett procentuellt avdrag för hög kvalitet (max 25 procent av utvärderingspriset). Nynäshamn kommun har valt att använda sig av avdrag i absoluta tal (max 300000) för kvalitet.

Upphandlingsförfarande

Rikspolisstyrelsen valde att genomföra den statligt samordnade upphandlingen i enlighet med ett förenklat förfarande, även Krokoms kommun och Nynäshamns kommun valde att genomföra deras upphandlingar i enlighet med ett förenklat förfarande. Umeå kommun och Nacka kommun valde att genomföra deras upphandlingar efter ett öppet förfarande.

Omfattning/Volym

Omfattningen på den statligt samordnade upphandlingen beräknas till ungefär 354588 timmar vilket motsvarar ett värde på ungefär 80000000 kr (beräknat på priserna för Stockholms tolkförmedling, det vinnande anbudet för område 1). Krokoms kommun uppskattar att värdet på upphandlingen uppgår till ungefär 600000 kr under avtalsperioden. Nynäshamns kommun beräknar att det totala antalet timmar som kommer att avropas under avtalsperioden kommer att uppgå till ungefär 3042 timmar (då utvärderingarna inte inkluderar timpriser). Umeå kommun och Nynäshamns kommun valde att inte lämna någon uppskattat värde eller volym på avtalsperioden.

Priser

Olika upphandlingar tar hänsyn till olika typer av priser, till exempel så har RPS valt att ta hänsyn till resekostnader utöver kostnaden för själva tolkningen. De två typer av priser som fanns gemensamt i samtliga upphandlingar var timpriset för auktoriserad tolk och övrig/icke auktoriserad tolk för kontorstimmar, i vissa fall så är denna kategori utökat till 19:00 istället för 17:00. Nynäshamn kommun särredovisade dock inte de olika priserna (och vi har inte fått tillgång till avtalen) och inkluderade sammanlagt 13 olika prisvariabler, så en prisjämförelse med övriga upphandlingar kunde inte genomföras för Nynäshamn kommun. De kvarvarande upphandlingarna så fanns tillräckligt med information för att genomföra en prisjämförelse. Umeå kommun redovisade endast ett sammanvägt pris (60 procent för icke auktoriserad tolk och 40 procent för auktoriserad tolk) och för att det sammanvägda timpriset för de olika upphandlingarna skulle gå att jämföra så vägdes priserna för de övriga upphandlingarna med samma vikt.

Det genomsnittliga anbudet som inkom till den upphandling som Krokommun genomförde var på ungefär 348 kronor och motsvarande pris för den region där Krokommun ligger i statligt samordnade upphandlingen var ungefär 298 kronor. Sett till det lägsta anbudet för de båda upphandlingarna så fick Krokommun som lägst ett pris på 299 kronor och den statligt samordnade upphandlingen 280 kronor. Det högsta anbudet var för Krokommun 396 och för den statligt samordnade upphandlingen 314.

För region Stockholm så var det genomsnittliga anbudet för den statligt samordnade upphandlingen på ungefär 306 kronor och det genomsnittliga anbudet för Nacka kommun var på ungefär 341 kronor (endast två anbudsgivare gick vidare och utvärderades i upphandlingen som Nacka kommun genomförde). Det högsta respektive lägsta anbudet som inkom till den upphandling som Nacka kommun genomförde var 350 och 331 kronor, motsvarande för den statligt samordnade upphandlingen är ca 326 och 280 kronor. Värt att notera är att ett av företagen lämnade anbud till båda upphandlingarna där anbudspriset för den statligt samordnade upphandlingen var 314 och 350 kronor i anbudspris till den upphandling som Nacka kommun genomförde.

Till delobjektet västerbotten i den statligt samordnade upphandlingen så var det genomsnittliga anbudet på 297 kronor (endast två anbudsgivare som gick vidare) och medelpriset för den upphandling som Umeå kommun genomförde var ungefär 309 kronor. Högsta respektive lägsta anbudspriset för den statligt samordnade upphandlingen var 314 och 280 kronor och för den upphandling som Umeå kommun genomförde var det 348 och 280 kronor. Det vinnande anbudet i den upphandling som Umeå kommun genomförde var på 300 kronor.

Avtal nr 44 Översättartjänster

Rikspolisstyrelsen genomförde år 2008 en statligt samordnad upphandling avseende översättartjänster (översättning av text). Rikspolisstyrelsen valde att dela upp upphandlingen i tre olika delobjekt: engelska, frekventa språk och övriga språk. Nio stycken jämförelseupphandlingar har valts ut och genomfördes av Riksbanken, Solna stad, Post- och telestyrelsen (PTS), Stockholm Business Region (SBR), Premiepensionsmyndigheten (PPM), Stockholms hamnar och Östersunds kommun (i samarbete med Härjedalens, Bergs, Krokoms och Åre kommuner). Riksbanken och Post- och telestyrelsen har valt att dela upp upphandlingen i olika delobjekt: Riksbanken har valt att dela upp upphandlingen i två delobjekt efter om det är svenska översatt från eller till engelska, Post och telestyrelsen har valt att dela upp upphandlingen i tre olika delobjekt efter om översättningsarbetet gäller juridiska, ekonomiska eller tekniska dokument.

Antal anbudsgivare

Till den statligt samordnade upphandlingen så var det totalt 14 företag som valde att lämna in anbud, där alla företag valde att lämna anbud på det delobjekt som avsåg engelska, tolv företag valde att lämna anbud på det delobjekt som avsåg frekventa språk och nio företag valde att lämna anbud på delobjektet övriga språk.

Av jämförelseupphandlingarna så valde flest företag att lämna anbud på den upphandling som genomfördes av Riksbanken där 16 företag totalt valde att lämna anbud, fördelat efter delobjekten så valde elva företag att lämna anbud på den del som avsåg översättning från engelska till svenska och tolv företag på den del som avsåg översättning från svenska till engelska. På den upphandling som genomfördes av PTS så valde tre företag att lämna anbud, samtliga företag valde att lämna anbud på de tre delobjekten.

Den upphandling som genomfördes av SBR så var det sex företag som valde att lämna in anbud. Upphandlingen som genomfördes av PPM så lämnade fem företag in anbud, även den upphandling som genomfördes av Östersunds kommun så valde fem företag att lämna anbud. Den upphandling som genomfördes av Stockholms hamnar så var det åtta företag som valde att lämna anbud. Minst antal företag som valde att lämna anbud fick den upphandling som genomfördes av Solna stad med två företag.

Totalt sett så valde 33 företag att lämna anbud på samtliga upphandlingar.

Kontraktslängd

Rikspolisstyrelsen valde att för den statligt samordnade upphandlingen ha en initial kontraktslängd på två år med option på ytterligare två år (1+1), samma

modell har även Riksbanken och Stockholms hamnar valt att använda sig av. SBR har även valt att ha en initial kontraktstid på två år och en option på två år men har valt att inte dela upp optionen (optionen kan endast förlängas i sin helhet vid ett tillfälle). PTS har valt en initial kontraktslängd på två år med en option på ytterligare ett år. Solna stad har valt att ha en initial kontraktslängd på tre år med en option på ytterligare ett år. PPM har valt att ange ett slutdatum för hur länge kontraktet gäller, baserat på när tilldelningsbeslutet och det rättsfall som följde daterades så blev den initiala kontraktstiden ungefär tio månader. PPM valde att ha en option på ytterligare ett år. Östersund kommun valde att ha en initial kontraktslängd på ett år med en option på ytterligare två år (1+1)

Längd/komplexitet

Komplexiteten mätt efter hur omfattande kravspecifikationerna är. Den statligt samordnade upphandlingen har en kravspecifikation på ungefär två och en halv sida. PPM och Solna stad har en ungefär lika omfattande kravspecifikation. Kravspecifikationen för den upphandling som genomfördes av Östersund kommun omfattade sju sidor, dock är det inklusive begäran om adressuppgifter med mera. SBR:s kravspecifikation omfattade ungefär två sidor. Upphandlingarna genomförda av Stockholms Hamnar, PTS och Riksbanken har beskrivit tjänsterna på ungefär en tredjedels sida.

Utvärderingsmodell

Samtliga upphandlingar har valt en modell som omvandlar pris till kvalitet. Rikspolisstyrelsen valde att ha en prisvikt på 90 procent och utvärdera kvalitet genom att kontrollera företagets referenser. Solna stad och Östersund kommun har valt att endast utvärdera pris (prisvikt 100 procent). Riksbanken har valt att använda sig av en prisvikt på 30 procent, kvalitet har Riksbanken utvärderat i tre kategorier: referensuppdrag (10 procent), arbetsprover (25 procent) och ett presentationsmöte (35 procent). SBR valde att ha två kategorier för kvalitet där den ena bedömer erfarenhet och kompetens och den andra bedömer företagets referenser, pris har utvärderats i två kategorier (priset för normal leverans (25 procent) och pris för expressleverans (10 procent)). PTS valde att utvärdera pris i totalt fyra kategorier med en sammanlagd prisvikt på 55 procent: pris på översättning vid normal (30 procent) och expressleverans (5 procent), pris på språkgranskning vid normal (15 procent) och expressleverans (5 procent). Kvalitet valde PTS att utvärdera i två kategorier: kompetens inom det aktuella delobjektsområdet (30 procent) och leveranstiden (15 procent, denna kategori är uppdelade efter express (20 procent internviktning) och normal leveranstid (80 procent internviktning)). PPM valde att endast ha en priskategori (40 procent) och en kvalitetskategori (60 procent), kvalitet utvärderades efter vilka rutiner för att säkra kvalitén som företagen använder sig av. Stockholms hamnar har valt att använda sig av en modell med en prisvikt på 60 procent och där kvalitet utvärderas i två

kategorier: kompetens som bedöms genom referenser (24 procent), tillgänglighet och handläggningstid (16 procent)

Upphandlingsförfarande

Rikspolisstyrelsen valde att genomföra den statligt samordnade upphandlingen i enlighet med ett förenklat förfarande. Endast en av jämförelseupphandlingarna genomfördes inte efter ett förenklat förfarande, Riksbanken valde att genomföra upphandlingen efter ett öppet förfarande.

Omfattning/Volym

Rikspolisstyrelsen uppskattade att värdet på den statligt samordnade upphandlingen var ungefär 32 miljoner kronor. Solna stad uppskattade värdet på deras upphandling till ungefär 150 tusen kronor under avtalsperioden. SBR uppskattar att volymen som kommer att avropas ifrån avtalet uppgår till ungefär 66 000 ord plus ett antal brosyror och PowerPoint-presentationer, de förväntar även att nyhetsartiklar och notiser kommer att behöva översätta under avtalsperioden. Även Stockholms Hamnar har valt att ge en liknande beskrivning på omfattningen av avtalet. Riksbanken, PTS, PPM och Östersund kommun valde att inte lämna någon uppskattning på värdet eller volymen som kan komma att avropas ifrån avtalet.

Priser

De olika upphandlarna har valt att ta hänsyn till olika sorters prissättning, till exempel pris per ord och timpris eller om det är en auktoriserad översättare eller inte. Priserna kan skilja sig beroende på vilket språk som översätts och till vilket språk översättningen sker. Gemensamt för upphandlingarna är att de innehåller översättning ifrån svenska till engelska. Priserna redovisas dock inte separat i allt för stor utsträckning för att en prisjämförelse ska kunna genomföras (detta kan antagligen lösas genom att vi får in kontrakt och anbud men endast två av nio har inkommit).