Från Make till Buy i Offentlig Sektor – Hur organiseras en myndighet för att leverera?

En fallstudie av Trafikverkets inköp- och upphandlingssektion

Författare
Oskar Behrens
Erik Paulsson

Handledare
Nazeem Seyed Mohamed
Nils Eklund
Sammanfattning

6 Analys .........................................................................................................................................25
   6.1 Principal-Agent och outsourcing.......................................................................................25
   6.2 Transaktionskostnader..........................................................................................................26
   6.3 Lagarna & Spelreglerna .......................................................................................................27
7 Slutsats........................................................................................................................................28
8 Slutdiskussion och förslag till vidare forskning ......................................................................31
Källor ...........................................................................................................................................32

Bilaga 1 – Frågeunderlag för intervju med Jan Schönbeck, Chef för inköp- och
upphandlingsssektionen på Trafikverket. 2011-05-03

Bilaga 2 – Frågeunderlag för telefonintervju med Ylva Mannervik, Chef för
Upphandlingssektionen på Trafikverket. 2011-05-20
Figurförteckning

Figur 1. Ansatsmodell ..................................................................................................................... 4
Figur 2. Organisationskarta Trafikverket ....................................................................................... 17
Figur 3. Upphandlingsförfarandet ................................................................................................ 18
1 Inledning

Under många år har statlig produktion allt mer fasats över till privat sektor och myndigheter har i större utsträckning börjat arbeta med inköp. Det finns starka politiska åsikter om vad som är rätt och fel i frågan om ”make or buy”, men en fråga som inte får särskilt mycket utrymme är hur omställningen påverkar myndigheterna och hur man arbetar. Till att börja med så betyder outsourcingen som blir faktumet av beslutet ”buy” att folk som tidigare jobbat tillsammans nu sitter på stolar i olika verksamheter med olika intressen. Till detta så är inköp väldigt annorlunda från produktion rent organisationsmässigt och ju större del av din verksamhet som ska inhandlas desto viktigare blir bra inköpsprocesser och kompetenta inköpare. I fallet med offentlig sektor så styr Lagen om offentlig upphandling (LoU) hur man får gå till väga när saker ska köpas in och dessa spelregler är inte alltid de lättaste vilket ställer ytterligare kompetenskrav än en vanlig inköpare.

Trafikverket är Sveriges största myndighet när det kommer till upphandling. Man upphandlar för nästan dubbelt så mycket som den näst största (Försvarets Materielverk). Dessutom så har Trafikverkets verksamhet fått väldigt mycket medial uppmärksamhet under vintern i och med de problem som framförallt berörde tågtrafiken. På detta gjordes även en dokumentär som visades i SVT under våren 2011 gällande främst SJ men där även Trafikverket fick mycket plats. Trafikverket som myndighet tillverkar i dagsläget ingenting utan allt är utlagt på entreprenad. Av de anslag som man får på ca 40 miljarder årligen går ca 35 till inköp och en väldigt stor del av detta till offentlig upphandling (som krävs vid inköp över 287 000 kronor). Detta gör att väldigt många upphandlingar måste göras och att dessa görs ordentligt blir extremt viktigt. Därför blir det också väldigt intressant hur man organiserar sitt upphandlingsarbete för att på effektivaste sätt kunna leverera det man är ålagd av regeringen att göra; god infrastruktur.

Den här uppsatsen kommer att göra just det; identifiera vilka problem som finns med offentlig upphandling i allmänhet och på Trafikverket i synnerhet och därefter se vad för arbete man anser viktigt att jobba med för att tackla problem, hinder och utveckla sin verksamhet.
1.1 Problemformulering
Ekonomistyrningsverket vill kartlägga hur effektivt myndigheter tolkar och implementerar sina uppdrag efter instruktion från regeringen och detta ska studeras genom att granska Trafikverket och dess upphandlingsavdelning.


1.2 Syfte
Vårt syfte är således att för ESVs räkning beskriva hur Trafikverket organiserar sin upphandlingsfunktion och redogöra för den effektiviseringspotential som finns. För att problematisera syftet tar vi stöd i följande frågeställningar:

1. Hur genomförs uppdraget av Trafikverket och upphandlingssektionen?
2. Vilka är problemområdena inom offentlig upphandling?
3. Vad finns det för effektiviseringspotential i upphandlingssektionen?
2 Metod


Följaktligen gjorde vi en litteratursökning och granskade tidigare forskning på området i samråd med våra handledare vid Uppsala Universitet och vår handledare på Ekonomistyrningsverket. En del av vår teoretiska grund kommer just från Ekonomistyrningsverket som tidigare har gjort studier i styrning av offentliga verksamheter och mer djupgående om bl. a privat inverkan på offentlig verksamhet. Övrig teori syftar till att vidare lyfta fram den problematik vi avser att belysa. Vi redogör även för de lagar som reglerar offentlig upphandling då de inskränker marknadsekonomiska krafter och har således stor betydelse för hur affärer bedrivs mellan Trafikverket och myndighetens leverantörer. De lagar som främst berörs är Lagen om offentlig upphandling (LoU) och Försörjningslagen (LUF).

Efter granskning av lagar, teori och tidigare forskning genomfördes intervjuer dels med chefen för strategiskt inköp och upphandling på trafikverket samt chef för upphandlingssektionen vid Regeringskansliet för att dels få insikt i hur arbetet med upphandling på Trafikverket ser ut från organisationens perspektiv, men även för att få Regeringens perspektiv på upphandling. Intervjuförfarandet beskrivs vidare i avsnitt ”Intervjuer.” Avsnittet kompletteras med underlag som Trafikverket presenterar på sin hemsida.

I Analysen diskutera vi utifrån de frågeställningar som vi ställt i inledningen och de områden som tidigare forskning visar problematiska. Tillsammans med aktuell teori utgör dessa basen för vår analys av Trafikverkets arbete med inköp och upphandling. Avslutningsvis presenterar vi våra slutsatser av studien och förslag på vidare forskning.
2.1 Ansats

![Diagram](image)

Figur 1. Ansatsmodell

2.2 Intervjuer


Vi genomförde två intervjuer med chefen för strategiskt inköp och upphandling på Trafikverket, Jan Schönbeck. Den första intervjun genomfördes för att kvalitetssäkra den andra intervjun, där diskuterade vi premisserna för den andra intervjun och stämde av att vi kunde genomföra den som tänkt för att få ut så mycket information från våra frågor som möjligt. Den andra intervjun, baserad på en semistrukturerad frågemall, ligger således till

2.3 Avgränsning


Även om uppsatsen kommer försöka identifiera problemområdena som finns i offentlig upphandling ligger inte fokus på att försöka ändra regelverket utan snarare se hur man kan jobba med det i dess befintliga utformning. Därför kommer uppsatsen inte i någon större utsträckning kritisera eller försöka komma med förslag på förbättring gällande rådande regelverk. Uppsatsen kommer däremot i sin slutdiskussion att sammanställa vilka effektiviseringsåtgärder man från myndighetens håll arbetar med och vilka som bör tas fram för att jobba med LoU. Därtill kommer givetvis några raders kommentarer om det befintliga regelverket men fokus för uppsatsen ligger alltså inte på att ändra regelverket utan att förstå hur man bättre kan jobba med det befintliga.

Ytterligare en avgränsning är att basera den empiriska delen av avhandlingen på intervjuer med ansvarig på trafikverkets upphandlingsenhet samt upphandlingsansvarig på regeringskansliet. Detta för att illustrera vilka konkreta metoder som används för att tackla problematiken med offentlig upphandling och skapa en diskussion om hur man från centralt håll tänkt angripa problem och också vilka skillnader som finns både i arbetssätt och i inställning till offentlig upphandling. Denna studie fördjupar sig därför inte i Trafikverkets
organisation för att undersöka hur upphandlarna upplever problematiken. Det ska däremot uppmärksammas att det är något som kan vara intressant för vidare forskning på området.
3 Bakgrund

3.1 Vägverket och Banverket blir Trafikverket

Trafikverket inrättades 1 april 2010 och ersatte de tidigare myndigheterna Banverket och Vägverket. Statens Institut för Kommunikationsanalys avvecklades samtidigt och ersattes av den nybildade myndigheten Trafikanalys.


Utvärdering och uppföljning av beslut uttrycks i utredningen som en grundläggande faktor för kontinuerligt förbättrande av transportsystemen. Det är därför viktigt att planering och utförande följs upp och utvärderas och erfarenheter återförs.
4 Aktuell teori och tidigare forskning

Följande avsnitt redogör först för Principal-Agent teorin som är tillämplig i relationen mellan beställare och leverantör, sedan följer ett avsnitt på vilka konsekvenser en sådan relation kan leda till i form av transaktionskostnader. Att köpa in varor och tjänster samt att använda sig av outsourcing i sin verksamhet har stark förrankring i akademisk litteratur men innebär vissa svårigheter för myndigheter som inte kan tillämpa strategierna helt enligt fria marknadsförhållanden. Därför presenteras avsnitt för outsourcing och inköp följt av vad offentlig upphandling innebär, tillsammans med de lagar och regelverk som inskränker dess utnyttjande (men även underlättar i vissa avseenden). Slutligen presenteras tidigare forskning på området för offentlig upphandling och för den inverkan som privata bolag har på offentlig verksamhet.

4.1 Principal Agent


I Trafikverkets fall går de stora upphandlingarna ofta ut på att investera i vägar, järnvägar eller andra stora trafikprojekt såsom exempelvis trängselavgifter i Stockholm/Göteborg. Dessa projekt löper ofta på lång tid och kvalitet är en central del. I en upphandling specificeras kvalitetskrav ofta och därefter handlar det om vem som kan leverera till lägsta pris. Leverantören har inga som helst incitament att göra något utöver vad som är avtalat då detta skulle gå ut över deras eventuella vinst. Om då de kvalitetskrav som specificerats inte riktigt täcker upp allt eller på något sätt brister så finns det ingen anledning för leverantören att göra något åt detta. Här uppstår ett problem som inte hade funnits om det hade gjorts
Det finns givetvis olika sätt att försöka komma runt dessa problem, men faktum är ändå att de ofta existerar. Hur Trafikverket tar itu med dessa problem presenteras längre fram.

4.2 Transaktionskostnadsteori


I offentlig upphandling skulle transaktionskostnader kunna uppstå i bl.a. följande moment:

- Förberedelser i utformningen av förfrågningsunderlag
- Utforma kravmål och kvalitetsmål för förfrågningsunderlaget
- Annonsering av anbud
- Ta emot anbud
- Utvärdera anbud
- Eventuella omständigheter i köpet
- Hantera eventuell överprövning
- Ömkostnader som uppstå i form av förseningar till följd av en överprövning
Även för offentliga upphandlingar finns det skillnader i komplexitet och pris. En upphandling med ramavtal av ett inköp på 300 000 för exempelvis datorskärmar kräver jämfört med en upphandling på flera miljarder för exempelvis Södra länken i Stockholm skiljer sig ganska kraftigt. Att specifiserar kraven för ett enormt vägbygge kontra kraven för en skärm skiljer sig i komplexitet och ju större värdet blir på upphandlingen desto viktigare blir dessa krav för att anbuden ska bli så enkla som möjligt att utvärdera och för att vid en eventuell överprövning visa att rätt leverantör vann upphandlingen.

Detta kan i sin tur kopplas tillbaka till ESV (2006) rapport effektivare statlig verksamhet med privat inverkan där en grundsten i effektiviseringen av statlig verksamhet med privat inverkan är just att man jobbar på att hålla nere transaktionskostnaderna.

### 4.3 Outsourcing


#### 4.3.1 Vikten av outsourcing och inköp

Inköpets funktion ökar i betydelse allt eftersom vi går mot ökad specialisering i näringslivet. Företag begränsar sin verksamhet till en allt mindre del i förädlingskedjan och inköp av varor och tjänster utifrån ökar. Detta innebär att inköp nu svarar för en större del av företagets totala kostnader än tidigare. För de stora aktörerna inom byggsektorn innebär inköp och underentreprenader upp emot 80 % de totala kostnaderna för ett färdigt projekt. Ytterligare orsak till att ha en väl fungerande inköpsfunktion är att inköp blir allt komplexare med ökat krav på exempelvis kvalitet och just-in-time leveranser. Grad av närhet till leverantören får här stor strategisk betydelse då funktioner i det köpande företaget och hos leverantören får starka kopplingar till varandra. I komplexa förädlingskedjor kan detta innebära nära relationer mellan flertalet leverantörer som samarbetar för ökad effektivitet Vinningarna här blir...
kostnadseffektivisering genom skalfördelar och bättre teknisk kompetens p.g.a. högre grad av specialisering. Med komplexare produkter får företag som ska svara för hela ledet svårt att hinna med i kompetensutvecklingen. Det således inte längre bara en kostnadsfråga med outsourcing utan innebär även ökad kompetens i förädlingskedjan (Gadde & Håkansson 1998).

4.4 Offentlig upphandling


- Främja kostnadseffektivt användande av skattemedel
- Främja fri rörlighet inom EU
- Undanröja ageranden som begränsar konkurrens
- Underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor
- Se till att det företag som säljer de efterfrågade varorna/tjänsterna till de mest förmånliga villkoren vinner.

Offentlig upphandling är från början ett EU-direkt som sedan implementerats i Sverige genom lagar. Dessa lagar är Lagen om offentlig upphandling (LoU), Försörjningslagen (LUF) samt Lagen om valfrihetssystem (LoV) (Kammarkollegiet 2011). Lagen om valfrihetssystem kommer inte att skrivas vidare om i denna uppsats utan nämns enbart för att ge en helhetsbild av vilken juridik som omger offentlig upphandling.

4.4.1 Lagen om offentlig upphandling (LoU)

Lagen om offentlig upphandling reglerar hur offentliga upphandlingar går till. De som omfattas av LoU är statliga myndigheter, kommuner och landsting och vissa offentligt styrd organ. Även flertalet kommunala och statliga aktiebolag måste upphandla enligt LoU. Inom EU så måste alla inköp som överstiger summan 1,2 miljoner kr omfattas av en offentlig
upphandling medan tröskeln i Sverige ligger på 287 000 kr (Kammarkollegiet 2011). Vid mindre värden kan en så kallad direktupphandling göras. Det går även att vid akuta behov köpa in varor/tjänster utan upphandling även fast värdet överstiger 287 000 kr. Dessa kallas direktupphandlingar eller som Jan Schönbeck i intervjun (2011) säger; ”vilda inköp”.

4.4.2 Försörjningslagen
Försörjningslagen är ett komplement till LoU och gäller för upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster enligt 4-10 §§. Lagen gäller också då en upphandlande enhet anordnar projekttävlingar. Vad som avses med upphandling och upphandlande enhet framgår av 2 kap. 23 § respektive 20 § (Lag 2007:1092).

4.4.3 Ramavtal

4.5 Effektivare statlig verksamhet med privat inverkan?
På uppdrag från regeringen har Ekonomistyrningsverket granskat effektiviteten i alternativa sätt att tillhandahålla offentliga tjänster med mål att belysa för- och nackdelar med olika modeller vid tillhandahållande av offentliga tjänster. Följande avsnitt redogör för de delar av studien som är tillämpliga för Trafikverkets verksamhet.

ESV beskriver olika typer av offentlig-privat samverkan:
- Upphandling på entreprenad (vad de definierar outsourcing som)
- Offentlig-privat samverkan (särskilt så kallade public-private partnership)
- Kundvalssystem med servicecheckar (vouchers, där bland annat skolpeng ingår)

I Trafikverkets fall är det framförallt upphandling på entreprenad som används vilket är tillsammans med upphandling generellt vad som vidare kommer beskrivas.

ESV konstaterar här att upphandling på entreprenad främst lämpar sig för standardiserade tjänster som kan definieras på förhand i form av såväl kvalitet och kvantitet och som kan följas upp på ett tydligt sätt. Vidare talar Ekonomistyrningsverket att konkurrensutsättningen ofta ger effektivitetsvinster vilket kan yttra sig i såväl lägre kostnader som högre kvalitet. De menar att det är flera faktorer som påverkar effektivitetsvinsterna i samband med konkurrensutsättningen och bland dessa återfinns att beställare och utförare separeras, att beställaren tvingas se över verksamheten för att kunna ställa relevanta krav på utföraren (förfrågningsunderlag) och följa upp dess prestationer. Vidare beskriver de Vikten av att konkurrens- och prestationbaserade ersättningsmodeller införs.

ESV menar också att vissa verksamheter inte lämpar sig för konkurrensutsättning, här förklaras inte vilka verksamheter som inte lämpar sig utan man ställer istället upp vissa förutsättningar för att det ska vara lämpligt, och dessa är:

- Att verksamheten ska kunna skiljas ut från övrig verksamhet
- Innehållet i tjänsterna måste kunna specificeras och följas upp
- Det måste finnas en fungerande marknad
- Den offentliga huvudmannen måste vara en kompetent upphandlare.

4.6 Vad har man tidigare sett på den svenska upphandlingsmarknaden?

LoU är en relativt ny lag vilket gör att mängden forskning på området om hur man tacklar problematiken som finns med upphandling är ganska begränsad. Dock är det vissa punkter som återkommer, oberoende av bransch upphandlingen görs inom:

- Svårt att ställa upp tydliga kravspecifikationer så att man faktiskt får precis det man vill ha
- Svårt att få någon större kvalitetsspridning då de flesta bara ser till att nå upp till kvalitetskraven och därefter gå på pris
- Dyra tilläggtjänster från vinnande leverantörer
- Överprövningar

- Hur ska man arbeta för att minska antalet överprövningar och framförallt möjligheten för en leverantör att vinna en överprövning?


Detta beror då på att kvalitet som ingår i de mjuka parametrarna ska poängsättas och att därmed kvalitet konverteras till något kvantitativt för att lättare kunna utvärderas. I fallet med pris är det redan lätt att jämföra och därför blir möjligheterna till överprövning mindre.

4.7 Kritik och kommentarer av tidigare forskning och motivering av ämne

5 Empiri

5.1 Trafikverket

Trafikverket är som tidigare nämnts en ny myndighet som bildades efter en sammanslagning av Banverket och Vägverket. Dessa har båda haft sina säten i Borlänge och så har även det nya Trafikverket. Därtill har myndigheten kontor över hela landet. Omfattande arbete och långa utredningar ligger bakom den här sammanslagningen till vad som blivit Sveriges största myndighet med anslag på ca 40 miljarder årligen (Trafikverket 2010). Av dessa går ungefär 35 miljarder årligen till upphandling, resterande pengar går till administration, löner etc. Anledningen till att sådana stora mängder går till just upphandling beror på att Vägverket och Banverket knoppat av all in house produktion och istället för att själva bistå samhället med infrastruktur och underhåll av den så köper man upp den från entreprenörer. Trafikverkets övergripande mål berör dock inte ämnet om outsourcing även om det finns beslutat från politiskt håll att man inte ska ha någon in house produktion.

"Trafikverket har till huvuduppgift att planera och utveckla ett effektivt och hållbart transportsystem. Det trafikslagsövergripande synsättet ska genomsyra verksamheten och i en nära dialog med regioner och kommuner ska Trafikverket svara för en samlad, långsiktig infrastrukturplanering för samtliga trafikslag” (Regeringen 2011).

Som också nämnades tidigare i Dir 2009:75 har Trafikverket som mål att:

"Transportförsörjningen ska verka samhällsekonomiskt effektivt och skapas för långsiktig hållbarhet för både medborgare och näringsliv” (Näringsdepartementet 2009).

Att Trafikverket sköter verksamheten via upphandling bygger på att Regeringen anser detta det samhällsekonomiskt mest effektiva sätt att bedriva verksamheten på. Om man anser då att detta är det mest samhällsekonomiskt effektiva sättet att arbeta på så är det viktigt att fullt förstå hur arbetet med upphandling ser ut på Trafikverket.

Trafikverket är som sagt en stor och nybildad myndighet varpå dess organisationsstruktur är av stor vikt. Man har valt att strukturera den på följande vis:
Denna uppsats fokuserar på avdelningen Strategiskt inköp och upphandling då det är här pengarna spenderas och det är den här avdelningen som främst (tillsammans med juridik och planprövning och strategisk utveckling) påverkas av lagen om offentlig upphandling. Avdelningen ”Stora projekt” är också av stort intresse då det är denna enhet som handhar alla projekt större än 4 miljarder (Jan Schönbeck 2011). Anledningen till intresset just för de större projekten är att upphandlingsarbetet oftast blir mer komplex och risken för överprövning ökar med värdet på upphandlingen. Som exempel bland dessa projekt finns kringfart Stockholm och arbetet med att införa trängselskatt i Göteborg.

5.2 Upphandling

Trafikverkets upphandlingsfunktion avser att under konkurrens upphandla varor, tjänster och entreprenader. Som tidigare nämnts regleras detta av Lagen om offentlig upphandling (LoU) och Försörjningslagen (LUF) som båda bygger på EU-direktiv om upphandling. Ett viktigt inslag i regleringen är att upphandlingarna sköts öppet för att alla kvalificerade leverantörer ska ges samma chans att komma med anbud. I figur 3 beskriver upphandlingsförfarandet i Trafikverket som de själva beskriver på sin webbplats.

![Diagram](image)

**Figur 3. Upphandlingsförfarandet (trafikverket)**

Ett behov uppstår som sedan definieras i ett förfrågningsunderlag. I underlaget beskriver vad som ska upphandlas och vilka krav som ställs på anbudsgivaren samt hur anbud värderas. Upphandlingar med ett större värde än 287 000 kr måste annonseras, vilket görs i en databas på Trafikverkets webbplats. Upphandlingar under tröskelvärdet, s.k. direktupphandlingar behöver inte följa detta förfarande. Efter annonsering skickar leverantörerna in sina anbud som sedan prövas mot kriterierna i förfrågningsunderlaget. Ett meddelande går sedan ut till alla anbudslämnare som berättar vem eller vilka som har vunnit upphandlingen. Kontrakt tecknas sedan och när arbetet är igång arbetar Trafikverket kontinuerligt med uppföljning av kontraktet med leverantören (Trafikverket 2010).

5.3 Områdeschefens syn på upphandlingsfunktionen


Målet med inköp- och upphandlingssektionen är att säkerställa att inköp och upphandlingar görs så att trafikverket får mest ut för pengarna samtidigt som regelverk följs och att organisationen agerar på ett så effektivt sätt som möjligt. Schönbeck har tidigare arbetat med upphandling på Skatteverket och Kammarkollegiet innan han kom till Trafikverket samtidigt som myndigheten inrättades. Han menar att myndigheterna arbetar med upphandlingar enligt samma regler, därtill har Trafikverket även LUF att tillgå utöver LoU, som Schönbeck menar är något mer flexibel i sin hantering vid förhandlingar.

Då trafikverket inrättades i april 2010 har de delar som tidigare varit Banverket och Vägverket slagits ihop, men de båda delarna arbetar fortfarande övervägande på var sitt håll. Målet är dock att de succesivt ska sammanfoga och på sikt skapa stordriftsfördelar. Ett exempel på en synergi som Schönbeck ser är att järnväg och väg-överskridande upphandlingar framöver kan skötas i en upphandling där det tidigare varit två helt olika marknader. Trafikverket har även infört ett upphandlingsverktyg som gör det lättare för leverantörer att lämna anbud samtidigt som Trafikverkets alla delar ger en enhetlig bild av myndigheten vid upphandlingar. Dessutom har Trafikverket s.k. leverantörsdagar där de berättar om pågående projekt inom väg, järnväg och drift och där ser Schönbeck stordriftsfördelar i att de har slagit ihop de olika områdena inför leverantörerna. På sikt ser han även att myndigheten bättre kommer kunna utnyttja ramavtal som spänner över flera verksamhetsområden. Det finns även förbättringspotential i hur de paketerar sina upphandlingar så att de blir enklare att hantera.

Inköp och Upphandling har som mål att få ut mer för varje investerad krona. Då varje leverantör innebär en administrativ kostnad i hantering vill de minska antalet leverantörer som idag är kring 12 000. Samtidigt arbetar myndigheten mot andra mål, som exempelvis att öka produktiviteten i anläggningsbranschen och där försöker man följa EU:s direktiv om att stimulera utländska leverantörer. Näringsdepartementets intresse för inköp och upphandlingar inom Trafikverket handlar om att få statistik för verksamheten. Genom det
upphandlingsverktyg som införts kan Trafikverket bättre ta fram information till Näringsdepartementet. Det som Näringsdepartementet är mest intresserade av är statistik kring s.k. funktionsupphandlingar, d.v.s. där Trafikverket specificerar en behövd funktion och där det sen är upp till leverantören att lösa hela uppgiften. Vidare är Näringsdepartementet intresserade av exempelvis volymer och antal upphandlingar per upphandlingsform. Rapportering sker löpande från Trafikverket till Näringsdepartementet.


5.3.1 Upphandling och effektivitetsarbetet
Upphandling inom Trafikverket är under utveckling och de strävar efter att skapa en effektiv organisation som sådan men även för processer, systeet och i strategiska frågor. På organisationssidan är ett sätt att bli effektivare att upphandlarna måste utvecklas så att de kan vara med i hela upphandlingsprocessen. Som det ser ut nu är många bara med i upphandlingsfasen och lämnar över kontraktet till beställaren säger Schönbeck. Han menar även att uppföljningsarbetet gentemot leverantörerna tenderar att bli lidande eftersom tiden inte räcker till. "Kan vi få våra upphandlare att jobba i hela det här snittet så kommer vi bli effektivare och dra ner på kostnaderna" (Schönbeck 2011). Att ha ramavtal på plats och arbeta proaktivt med att förutse vad organisationen behöver för typ av ramavtal är ett annat viktigt område. Här menar Schönbeck att det underlättar så att de inte hamnar i situationer där de behöver göra s.k. vilda inköp.

Trafikverket arbetar också med systemefektivisering där de, som tidigare nämnts, har tagit fram ett databaserat upphandlingsverktyg. Dessutom implementeras ett avtalsregister för mer överskådlig bevakning av projekt och ett inköpssystem för ökad kontroll på inköp och fakturor genom fakturamatchning, vilket bidrar till att öka effektiviteten menar Schönbeck.
Det tvingar organisationer att köpa via ett system och när köp sker på ramavtal så ökar avtalstroheten samt att kostnader och administrationsarbete blir mindre.


5.3.2 Överprövningar och Spelregler
Leverantörer som inte blivit tilldelad ett projekt i ett upphandlingsförfarande har möjlighet att överklaga hos förvaltningsrätten. Överprövningar genererar en del problem i form av förseningar och följdkostnader och är något som Schönbeck understryker att de helst undviker.

"I dagsläget är det inte så mycket mer vi kan göra än att säkerställa att vi har så bra förfrågningsunderlag som möjligt och att våra värderingsmodeller är så vattentäta som det går” (Schönbeck 2011).

Schönbeck anser här att beloppsgränsen för upphandlingar är väldigt låg och tycker att den gräns som EU har satt som direktiv är mer rimligt.


Trafikverket idag är rena beställare och producerar ingenting själva. Däremot finns det statliga verk med historia i Banverket eller Vägverket som t ex. Infranord. Att de skulle ha fördel av det menar Schönbeck stämmer på kort sikt men att det är Trafikverkets uppgift att säkerställa att upphandlingarna är så neutrala som möjligt och att de andra aktörerna kommer ikapp på sikt.

5.4 Kommentarer från Ylva Mannervik på Regeringskansliet

Ylva Mannervik sitter som chef för upphandlingssektionen på Regeringskansliet som hjälper alla departement med sina upphandlingar. Hon har lång erfarenhet av att jobba med organisation och styrning i upphandling och inköp.

Mannervik anser att upphandling är en komplext verksamhet och att regelverket är långt ifrån enkelt, framförallt i de fall praxis heller inte finns att tillgå. Detta gör att användandet av jurister i upphandlingar är ofräknligt. Ju mer erfarenhet av upphandling och arbetat med regelverket desto enklare blir det att utforma skallkrav och förfrågningsunderlag och att ge leverantörer bra och tydliga svar på frågor gällande anbud. Något som därmed inte går att komma ifrån är att upphandlingar alltid kommer ta tid såsom regelverket är utformat idag. Att det tar tid att genomföra upphandlingar är dock inget som egentligen gör det komplicerat, det kräver däremot planering.

Planering och långsiktigt strategiskt tänk är något Mannervik förespråkar som centrat i arbetet med upphandling. Man måste tänka längre än till den upphandling man håller på med för stunden, så att det även blir bra på lång sikt. Detta innefattar omfattande marknadsanalys och att känne inte alltid bara gå på lägsta pris utan även samhällsekonomiskt effektivast så att kommande upphandlingar kan utföras i exempelvis samma konkurrenutschever som den man för stunden genomför.

Mannervik tar också upp administrativa kostnader i samband med upphandlingar och inköp som en viktig bit. Det är viktigt att man kostnadseffektiviserar inköpen och att dessa verksamhetsanpassas.

"För att utföra/lyckas med sitt uppdrag är ju inköp bara en av många medel att använda och borde därför styras integrerat med övrig verksamhet" (Mannervik 2011).

Något Mannervik trycker på är viktigt i diskussionen om upphandling är just de administrativa kostnadernas storlek i förhållande till upphandlingens värde. Det går att diskutera huruvida det är samhällsekonomiskt försvaret att spendera 1 miljon kronor på en upphandling värd fem hundra tusen kronor. Dock konstateras också att ideologiska beslut och riktlinjer kostar och kanske tjänar till ett större syfte än effekten på ett enskilt område.

Vad gäller ansvaret för att myndigheterna faktiskt följer det regelverk som finns är Generaldirektörens på respektive myndighet ytterst ansvarig för. Det är viktigt, framförallt på
de myndigheter som är små och kanske inte har all kompetens inom myndigheten att man som myndighet tar hjälp av Kammarkollegiet och Konkurrensverket om man är osäker på hur man ska gå tillväga i en upphandling. Kammarkollegiet kan tillhandahålla mer ”hands on” hjälp i förfarandet med mallar och dylikt medan Konkurrensverket kan svara på rena juridiska frågor då dem ska hjälpa företag på samma vis som myndigheterna och har en tillsynsroll i hur upphandling hanteras.

Mannervik stämmer också in i Schönbecks åsikt att tröskeln för upphandling kanske är lite väl låg och drar åter parallellen till att det kanske kostar mer än vad det smakar när det rör sig om så små belopp.

En sista reflektion Mannervik lyfter fram gäller området för överprövningar. Dessa finns i avsikt att se till att man ska kunna överklaga beslut om man känner sig felbehandlad. Det är dock möjligt för vem som helst som förlorat en upphandling att överprüva beslutet i domstol utan andra avgifter än den tid och eventuella juridiska kostnader för egen del. Därför finns det utrymme för något som skulle kunna ses som ”taktiska överprövningar”.
6 Analys

6.1 Principal-Agent och outsourcing
När myndigheterna började stycka av sin in house produktion för att jobba med att köpa upp verksamheter från näringsidkare istället så har inköps- och upphandlingsfunktionerna på myndigheter blivit allt viktigare och mer central. För myndigheternas uppdrag från regeringen har inte i någon större utsträckning förändrats av dessa ändå stora organisatoriska förändringar som sammanfaller med ”make or buy” beslutet att köpa istället för att göra. När LoU kom in i bilden blev detta ännu mer komplext. När något som produceras in house blir outsourcat så skapas en förändring central förändring som Schönbeck beskriver:


och entreprenader med Sverige som bas. Genom utveckling och samverkan med kunder och andra aktörer bidrar vi till en säker, punktlig och miljöanpassad trafik (Infranord 2011). Till deras affärsidé finns framförallt en annan viktig aspekt, och det är vinstdrivet. Infranord är inte en myndighet utan ett aktiebolag med vininsttresse, förvisso i statlig ägo, men här agerar företaget bara som exempel på företag som Trafikverket jobbar med och ingen större viktn så ska läggas vid just detta företag. Det som däremot styrcket ämnar visa på är en Principal-agent problematik i att man från att ha varit kollegor och jobbat mot samma mål nu har olika uppdragsgivare med olika mål. Hur ska Trafikverket kunna få sina leverantörer att leverera på ett sätt som gör att man kan maximera värdet man får ut av investerade skattpengar utan att själva producera sakerna?

6.2 Transaktionskostnader
leverantörer som inte klarat av att leverera i tidigare upphandlingar. Att minimeringen av transaktionskostnaderna blir en central fråga för att skapa den samhällsekonomiska effektiviteten som Trafikverket har fått i uppdrag att eftersträva råder det inga som helst tvivel om och även Mannervik lyfter fram vikten av att minimerade administrativa kostnaderna i samband med inköp. Effekterna av det arbete som Trafikverket påbörjat för att skapa synergieffekter och minska kostnader i samband med inköp kommer enligt Schönbeck ta tid att se varpå denna analys genomförs för tidigt för att kunna säga för mycket om den aspekten.

6.3 Lagarna & Spelreglerna
De lagar som påverkar upphandling, LoU, LUF och det europeiska regelverk som ligger till grund för dessa lagar har, tillsammans med de politiska besluten att en del myndigheters arbete ska upphandlas och inte tillverkas skapat spelreglerna för myndigheterna. Det är ändå inte utan åsikter som det regelverk som finns idag lever. Schönbeck lyfter exempelvis fram att den minimigräns som finns för när man måste börja utföra offentliga upphandlingar som är för låg vilken också delas av Mannervik. Den ligger nästan en miljon kronor under det belopp som EU-direktivet ger. Han anser det mer rimligt att den svenska lagstiftningen i detta fall skulle ligga i paritet med den europeiska lagstiftningen. Om man då ser till det Schönbeck säger angående skillnaderna i storlek för ”stora projekt” mellan olika myndigheter (där en stor upphandling för kammarkollegiet är runt en halv miljon) så betyder det att flertalet myndigheter inte skulle behöva jobba med offentlig upphandling överhuvudtaget. En annan problematik som finns med det regelverk som finns idag är att det är svårt att hindra leverantörer som gjort dåligt ifran sig i tidigare upphandlingar att delta i nya. Med tanke också på i vilket utsträckning jurister måste användas i samband med upphandling så kan det konstateras att regelverket är allt annat än lätt. Detta är också något som det svenska regelverket kritiserats internför för; att det är så komplicerat att små företag får svårt att överhuvudtaget skapa konkurrenskraftiga anbud (Företagarna 2011).

Precis som i alla andra spelregler finns ju också så kallade kryphål och man skulle ju kunna peka ut dessa ”taktiska överprövningar” som en uppenbar problematik. Lösningen på den är å andra sidan varken klar eller enkel.
7 Slutsats

Trafikverket jobbar kontinuerligt med att skapa de synergieffekter utredningarna konkluderat att det finns potential för. Det har bestämts från politiskt håll att uppdraget ska tillämpas genom köp av dessa funktioner och därmed blir upphandlingsfunktionen både viktig och central i myndighetens organisation. Intervjuerna med Jan Schönbeck har visat att upphandlingsfunktionen inte är 100 % effektiv än genom att konstatera att de hela tiden arbetar med förbättringar och siktar på att skapa synergieffekter som idag på upphandlingssidan lyser lite med sin frånvaro efter sammanslagningen av Vägverket och Banverket. Dessa synergieffekter ska då främst finnas i att man ska kunna göra upphandlingar inom väg och järnväg i ett. Detta skulle dock kunna tendera till större upphandlingar och därmed att färre har möjlighet att lämna in anbud och att konkurrensutsättningen inte blir så stark som man kanske önskar.

För att försöka skapa den samhällsekonomiskt effektiva verksamhet som eftersträvas jobbar man ständig med att försöka göra upphandlingarna enklare och därmed kostnadsbesparande. Detta sker då genom ett pilotprojekt som ska dras igång i höst där man ska förlänga upphandlarnas inblandning i projekten till både längre innan och längre efter själva upphandlingsfasen. Detta ska då göra det möjligt att skapa ett bättre underlag för kommande upphandlingar och därtill agera ”skydd” mot dåliga leverantörer (vilket ett extensivt underlag är den enda möjligheten till att utesluta en leverantör som tidigare misskött sig genom). Med tanke på att det mesta av arbetet som ska göras för att effektivisera upphandlingar är i startgroparna eller nyligen har startats så är det svårt att utvärdera resultaten av dessa, men tanken och avsikten är i vilket fall positiv. Sedan om det är tillräckligt för att skattebetalarnas pengar ska kunna användas på ett samhällsekonomiskt sunt sätt återstår att se.

För att komma till rätta med de principal-agent problem som kan uppstå mellan beställare och leverantör finns det ett par olika sätt att bättra på incitamenten för agenten att faktiskt gå i samma riktning som beställaren. Dessa skulle kunna vara:

- Det mer omfattande arbetet för upphandlingsutvärdering som kommer göra det lättare att utesluta leverantörer som inte sköter sig.
- Att i större utsträckning utnyttja de viten som man har möjlighet att ålägga leverantörer som inte levererar vad de lovat.
En problematik som ligger för att komma tillrätta med principal-agent problemet är de begränsade eller ibland obefintliga möjligheterna att skapa långsiktiga affärsrelationer mellan beställare och leverantör. Även om det nu är så i anläggningsbranschen att det endast finns ett fåtal aktörer och att Trafikverket jobbar med alla dessa så finns det inget som säger att man i framtiden vinner kontrakt p.g.a. tidigare väl utfört arbete. Här skulle en regelverksförändring som öppnar för möjligheten att skapa längre relationer mellan beställare och leverantör kanske underlätta och minimera risken för principal-agent problem.

Uppsatsen syftar som sagt inte till att försöka hitta förslag på förändringar i regelverket utan snarare visa på hur man som myndighet kan jobba med det befintliga regelverket. Dock skadar det inte att peka på ett par uppenbara problem med regelverket:

- Den låga tröskeln för när offentlig upphandling måste användas (287 000 kr jämfört med EU-direktivet på 1,2 miljoner kr)
- Svårigheten i att utesluta sämre leverantörer till kommande upphandlingar

Den första problematiken skulle kunna vara lättåtgärdad, det är helt enkelt bara att höja tröskeln. Om det dock är så att man vill att alla myndigheter ska jobba med offentlig upphandling så blir det inte lika enkelt.

Offentlig upphandlings syfte är ändå att

- Främja kostnadseffektivt användande av skattemedel
- Främja fri rörlighet inom EU
- Undanröja ageranden som begränsar konkurrens
- Underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor
- Se till att det företag som säljer de efterfrågade varorna/tjänsterna till de mest förmånliga villkoren vinner.

När en så pass stor myndighet som Trafikverket måste göra upphandlingar på i sammanhanget så pass små belopp som 287 000 är det svårt att försvara att det är ett kostnadseffektivt användande av skattemedel.

Det viktigaste Trafikverket och andra myndigheter har att jobba med är att förenkla kommande upphandlingar och minimera överprövningarna. Som systemet ser ut så går det
alltid att överklaga och då gäller det för myndigheter att vara säkra på att den som vunnit upphandlingen faktiskt är den rätte vinnaren. Detta kan säkerställas genom:

- Ett väl utarbetat och genomarbetat förfrågningsunderlag
- Inneha en stark kompetens i utvärdering av inkomna anbud, både juridiskt och inköpsmässigt
- Gör utförliga utvärderingar av upphandlingsprojekt där användandet av upphandlare i en längre fas än själva upphandlingsfasen är en del liksom kontinuerlig utbildning för alla som jobbar med upphandling så att man alltid är uppdaterad på regelverket vid eventuella förändringar
8 Slutfiskussion och förslag till vidare forskning

Vi tror att Trafikverket är på väg åt rätt håll med de förändringar i upphandlingsarbete som man avser genomföra och börjat genomföra. Däremot ställer vi oss tveksamma till om de synergieffekter man förväntar sig kunna få genom sammanslagningen av Vägverket och Banverket med hänsyn till att färre borde kunna leverera vad som efterfrågas och därmed blir inte prissättningen så konkurrensutsatt som man skulle önska.

Ett faktum med det regelverk som idag finns är att myndigheter måste redan när man startar upphandlingar se till att de håller för en eventuell överprövning. I och med att det inte finns några avgifter för att driva överprövningar från leverantörens sida annat än tiden och resurser spenderade på att göra ett mål så är incitamenten starka för att överprüva. Det vore precis som Mannervik säger intressant att se vilka effekter det skulle få om exempelvis förloraren av en sådan process var tvungna att betala vinnarens kostnader.

Vi kan också konstatera att hur man arbetar med rapportering och utvärdering av upphandling är av statligt intresse i och med det nya uppdrag som Trafikverket tilldelats från regeringen den 12/5-2011. Detta uppdrag säger att Trafikverket ska redovisa att ”de arbetar med utveckling och förvaltning av metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet” (Regeringen 2011). Detta för att man från statens sida vill markera hur viktiga de samhällsekonomiska kalkylerna är.

De processer som nu börjat implementeras har vi varit för tidigt ute för att kunna se effekter av och konkret se effekter av. Detta skulle vidare behöva undersökas och senare är det inte orimligt att man från exempelvis Ekonomistyrningsverket tillsammans med kanske Kammarkollegiet arbetar fram riktlinjer för hur man ska kunna effektivisera upphandlingsarbetet. Vi tror också att regelverket som det idag är utformat inte är gjutet i sten och att förändringar kan komma att ske och då blir kommunikationen och informationen till myndigheter och upphandlare väldigt viktig. Det är också viktigt att man inte drar sig för att använda de stödfunktioner som idag finns inom staten och en studie på hur dessa används och i vilken utsträckning skulle också vara intressant att följa.
Källor


Trafikverket. 2011. www.trafikverket.se

Figurkällor

Figur 2. Organisationsschema

http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Organisation/

Figur 3. Upphandlingsförfarandet

http://www.trafikverket.se/Foretag/Upphandling/Sa-upphandlar-vi
Bilaga 1 – Frågeunderlag för intervju med Jan Schönbeck, Chef för inköp- och upphandlingsssektionen på Trafikverket. 2011-05-03

Allmänt Trafikverket

Vad är Trafikverkets syfte?

Hur jobbar ni med de övergripande målen i avdelningen för upphandling?

Är det någon skillnad i hur man arbetar med upphandling i TV jämfört med där du har varit tidigare? (förf. anm. Jan har tidigare arbetat med upphandling på Kammarkollegiet och Skatteverket)

Kan man redan nu se några stordriftsfördelar från sammanslagningen av Banverket och Vägverket?

Vad tror du för synergier på lång sikt?*

Är det ett uttalande mål att nå ut till små och medelstora bolag?

Vilka mål har ni som avdelning?

Hur går man tillväga för att arbeta mot de målen?

Regeringen har satt upp ert regelverk, hur ser regeringen och näringsdepartementets inblandning ut i Trafikverket?

Uphandling

Hur många är ni som arbetar med Upphandling?

Hur mycket upphandlar ni för på ett år?

Hur många upphandlingar gör ni per år?

Kan en upphandling vara för flera leverantörer?

Vilka utmaningar kan en lång leverantörskedja medföra?

När en leverantör inte uppfyller avtal som är skrivna med er, hur hanterar ni det?

Blir det kostsamt om man avbryter kontrakt?
Hur stor är risken för att det uppstår?

Uppnår ni målet med fri konkurrens i upphandlingar?

Får ni ut maximalt av detta för att undvika oligopol på marknaden?

Finns det operativa krav på leverantörerna eller får de använda underleverantörerna hur mycket de vill?

Blir det kostsamt om man avbryter kontrakt?

Hur stor är risken för att det uppstår?

Uppnår ni målet med fri konkurrens i upphandlingar?

Får ni ut maxim av detta för att undvika oligopol på marknaden?

Finns det operativa krav på leverantörerna eller får de använda underleverantörerna hur mycket de vill?

Hur ser du att upphandlingsfunktionen hos er skulle kunna bli ännu effektivare?

Har du något konkret exempel på någon del som kan bli effektivare?

Vad är ett ramavtal och vilken funktion fyller de?

Hur använder ni variablena pris kontra mjuka variabler i upphandlingar?

Hur påverkar de kvaliteten på upphandlingarna?

Hur tycker du att offentlig upphandling kan jobba bättre med kvalitet?

Har man möjlighet att sålla bort leverantörer som inte nått upp till tidigare krav på projekt?

Hur ser du på överprövningar?

Hur ser du på de förseningar som överprövningar medför?

Vad är vilda inköp?

Finns det repressalier för vilda inköp?

Ser du att det finns utrymme för förbättringar i spelreglerna?

Hur lång tid tar upphandlingar?

Vad definieras som ett stort projekt?

Hur vanligt är det att upphandlingar överprövas?

Hur ser överprövningar ut i stora projekt?

Hur lång kan en försening bli till följd av en överprövning?
Vad innebär överprövningar för kostnader?

Ni försöker ta höjd för överprövningar vid planering av upphandlingar, hur gör ni det?

Vad ser du för alternativ till upphandling?

Hur ser leverantörsförhållandena ut med bolag som tidigare ingått i myndigheter? (förf. anm. exemplet Infranord som tidigare ingick i Banverket) och de privata bolagen?
Bilaga 2 – Frågeunderlag för telefonintervju med Ylva Mannervik, Chef för Upphandlingssektionen på Trafikverket. 2011-05-20

Vad är din roll på Regeringskansliet?

Vad gör Regeringskansliets upphandlingssektion?

Hur ser du på regelverket för Offentlig upphandling?

Är offentlig upphandling komplex och i sådant fall hur och varför?

Hur ser du på den svenska tröskeln för när offentlig upphandling måste genomföras?

Vilka saker tycker du är viktigast i arbetet med offentlig upphandling och varför?

Vilka är det på myndigheterna som är ansvariga för att regelverket följs?