



LUNDS UNIVERSITET  
Ekonomihögskolan

Företagsekonomiska Institutionen  
Strategic Management, FEKH19  
Examensarbete Kandidatnivå  
VT 2015

# TRANSAKTIONSKOSTNADER VID OFFENTLIG UPPHANDLING

*En fallstudie om relationen Mätstickan och Region Skåne*

**Författare:**

Saskia Grant

Isabelle Hvid

Elinor Magnusson

Andreas Nilsson

**Handledare:**

Anna Thomasson

# SAMMANFATTNING

**Examensarbetets titel:** Transaktionskostnader vid offentlig upphandling

**Seminariedatum:** 2015-06-04

**Ämne/kurs:** FEKH19, Företagsekonomi: Examensarbete i Strategic Management på kandidatnivå, 15 högskolepoäng

**Författare:** Saskia Grant, Isabelle Hvid, Elinor Magnusson och Andreas Nilsson

**Handledare:** Anna Thomasson

**Nyckelord:** Transaktionskostnader, Offentlig upphandling, Relationsspecifika investeringar, Inkompleta kontrakt, Sökkostnader, Kontraktskostnader, Kontrollkostnader

**Syfte:** Studiens syfte är att undersöka vilka transaktionskostnader, i relationen mellan privat aktör och offentlig sektor, som påverkar den offentliga sektorns val av leverantör vid offentlig upphandling.

**Metod:** Via en abduktiv ansats genomfördes en fallstudie där ett specifikt fall, relationen mellan Mätstickan och Region Skåne, tjänade som ett konkret exempel på den komplexitet i relationen studien önskade belysa. Genom semi-strukturerade intervjuer med de två aktörerna samt genom dokumentationsgranskning analyserades transaktionskostnader, kopplade till processen före, under och efter tilldelning av kontrakt, med ett egenkonstruerat analysverktyg baserat på Williamsons (1981) och Alchian & Allens (1974) teorier för att kunna dra slutsatser kring den offentliga sektorns val av leverantör.

**Teoretiska perspektiv:** Transaktionskostnadsteori (TCE) har kommit att bli den framträdande teorin gällande företags beslut kring vertikal integrering. Enligt TCE uppstår transaktionskostnader då företag väljer att utföra transaktioner med utomstående leverantörer istället för att producera en vara eller tjänst, och kostnaderna delas vanligen in i tre kategorier: Sökkostnader, Kontraktskostnader och Kontrollkostnader (Coase, 1937; Alchian & Allen, 1974). Williamson (1981) tilldelar transaktioner tre olika dimensioner: Graden av osäkerhet i kontraktsparternas prestationer, sannolikheten att transaktionen upprepas samt antalet relationsspecifika investeringar parterna emellan.

**Empiri:** Offentlig upphandling innebär att en myndighet eller annan offentlig verksamhet köper in en vara eller tjänst på en öppen marknad, och regleras av LoU (Kammarkollegiet, 2011). Vid offentlig upphandling förekommer flertalet transaktionskostnader före, under och efter tilldelning, i synnerhet på grund av relationsspecifika investeringar och inkompleta kontrakt. Då offentlig sektors val av privat aktör i hög grad är prisfokuserat är transaktionskostnader således ett intressant perspektiv att analysera. Fokus har kretsats kring hälso- och vårdsektorn i Sverige, då det kan anses vara en bred och representativ urvalsram, tillika en sektor som berör hela Sveriges befolkning.

**Resultat:** Den transaktionskostnad som har störst inverkan på offentlig sektors val av privat aktör är den förväntade kontrollkostnaden, och risken för överklagan är den viktigaste faktorn i offentlig sektors bedömning av kontrollkostnadens förväntade storlek.

## SUMMARY

**Title:** Transaction costs during public procurement

**Seminar date:** 2015-06-04

**Course:** FEKH19, Degree Project Undergraduate level, Business Administration, Undergraduate level, 15 University Credit Points (UCP) or ETCS-credits.

**Authors:** Saskia Grant, Isabelle Hvid, Elinor Magnusson and Andreas Nilsson

**Advisor:** Anna Thomasson

**Key words:** Transaction costs, Public procurement, Relation specific investments, Incomplete contracts, Search costs, Contracting costs, Control costs

**Purpose:** The purpose of this study is to examine which transaction costs that occur in the relationship between a private actor and the public sector that influence the public sector's choice of supplier during public procurement.

**Methodology:** Using an abductive approach, a case study has been made, where the relationship between Mätstickan and Region Skåne has served as an example of the complexity in the relationship that the study wishes to illuminate. Through semi-structured interviews with the two actors, together with the reviewing of documents, transaction costs connected to the process of before, during and after the awarding of contracts were analyzed with an analyzing tool, based on Williamson (1981) and Alchian & Allens (1974) theories, that was built for the purpose of this study. Furthermore, conclusions were drawn regarding which factors that influence the public sector's choice of supplier.

**Theoretical perspectives:** Transaction cost economies (TCE) has become the leading theory for decision-making concerning vertical integration. According to TCE, transaction costs occur when organizations use the open market instead of producing their own goods or services (Coase, 1937). Transaction costs are usually divided into three categories; Search costs, Contracting costs, and Control costs (Alchian & Allen, 1974). A firm's choice of governance structure is influenced by three attributes of a transaction: The degree of uncertainty, the likelihood that the transaction is repeated, and the number of relationship specific investments (Williamson, 1981).

**Empirical foundation:** Public procurement is the procuring of a good or service by the public sector from an open market. It is regulated through the Law of Public Procurement (Kammarkollegiet, 2011). During the act of public procurement, several transaction costs occur before, during and after the process, especially when relationship specific investments and incomplete contracts are present. The public sector's choice of supplier is largely based on price, thus making transaction costs an interesting perspective to examine. The focus of this study has been on the Swedish health care sector, since it can be regarded as a broad and representative sampling frame, as well as a sector that affects the entire Swedish population.

**Conclusion:** The transaction cost that influences the public sector's choice of private actor the most is the expected control cost, and the risk of appeal is the strongest contributing factor to the public sector's assessment of the estimated size of the control cost.

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

<b>INLEDNING</b> .....	<b>5</b>
Praktisk bakgrund .....	5
Teoretisk bakgrund .....	7
Syfte och frågeställning .....	8
<b>TEORI</b> .....	<b>9</b>
Transaktionskostnadsteorin .....	9
<i>Relationsspecifika investeringar</i> .....	12
<i>Inkompleta kontrakt</i> .....	14
Transaktionskostnader under offentlig upphandling .....	16
Analysverktyg .....	17
<b>METOD</b> .....	<b>19</b>
Forskningsdesign .....	19
Val av ansats .....	20
Val av teori .....	21
Datainsamling .....	23
Urval .....	24
<i>Val av bransch</i> .....	24
<i>Val av privat aktör och upphandlare från offentlig sektor</i> .....	24
Presentation av fallföretag .....	25
<i>Mätstickan</i> .....	25
<i>Region Skåne</i> .....	26
Forskningsinstrument .....	26
Dataanalys.....	29
Validitet och reliabilitet .....	29
<i>Intern validitet</i> .....	29
<i>Extern validitet</i> .....	30
<i>Reliabilitet</i> .....	31
<b>EMPIRI</b> .....	<b>32</b>
Upphandlingsprocessen .....	32
<i>Steg 1: Före tilldelning</i> .....	32
<i>Steg 2: Under tilldelning</i> .....	33
<i>Steg 3: Efter tilldelning</i> .....	33
Lagen om offentlig upphandling (LoU) .....	34
<i>Principer</i> .....	35
Skillnad mellan direktupphandling och offentlig upphandling .....	36
Problematik och kritik mot lagen om offentlig upphandling.....	37
<b>RESULTAT</b> .....	<b>39</b>
Före tilldelning.....	39

<i>Region Skåne</i> .....	39
<i>Mätstickan</i> .....	41
Under tilldelning.....	42
<i>Region Skåne</i> .....	42
<i>Mätstickan</i> .....	43
Efter tilldelning.....	45
<i>Region Skåne</i> .....	45
<i>Mätstickan</i> .....	46
<b>ANALYS</b> .....	<b>47</b>
Transaktionskostnader före tilldelning .....	48
<i>Reflektioner kring transaktionskostnader före tilldelning</i> .....	50
Transaktionskostnader under tilldelning.....	54
<i>Reflektioner kring transaktionskostnader under tilldelning</i> .....	58
Transaktionskostnader efter tilldelning .....	61
<i>Reflektioner kring transaktionskostnader efter tilldelning</i> .....	63
<b>SLUTSATS &amp; DISKUSSION</b> .....	<b>68</b>
Slutsats.....	68
Diskussion.....	69
Förslag till vidare forskning.....	70
<b>REFERENSER</b> .....	<b>72</b>
<b>BILAGOR</b> .....	<b>76</b>

# INLEDNING

---

## PRAKTISK BAKGRUND

Offentlig upphandling<sup>1</sup> utgör kärnan i vår samhällsekonomi, med årliga affärer på 823 miljarder kronor (Lundin, 2015). Genom handel med svenska skattemedel står offentlig upphandling för en tredjedel av den offentliga sektorns utgifter samt en femtedel av Sveriges BNP (SOU:2013:12). Upphandlingsprocessen regleras under lag (2007:1091) om offentlig upphandling, vilken frekvent kritiseras av jurister, forskare och branschorganisationer. Ingen annan affärstransaktion präglas förmodligen av detaljregler i samma utsträckning för hur säljare och köpare får avtala, genomföra och lösa tvister.

Syftet med lagen om offentlig upphandling är att främja kostnadseffektivt användande av svenska skattemedel och stimulera konkurrens (Arrowsmith, 2010; Konkurrensverket, 2011), men tidigare forskning har påvisat motsatt effekt (Caldwell, Walker, Harland, Knight, Zheng & Wakeley, 2005; Schapper, Veiga Malta & Gilbert, 2006). I arbetsgivar- och intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Landstings branschtidning Dagens Samhälle publiceras dessutom minst en artikel i veckan kring ämnet offentlig upphandling. Frågor har väckts i tidningen inte bara angående osäkerhet och besvär relaterade till tolkning av lagstiftning (Idermark, Isaksson, Sjöborg, Buzea, Fransson & Oskarson, 2012), utan även om ett överdrivet prisfokus som går ut över kvalitet (Klaar, 2014), samt snedvridning av konkurrens (Carlsson & Skutholm, 2013). Det finns således många skäl att anta att processen som omger offentlig

---

<sup>1</sup> Offentlig upphandling innebär att en myndighet eller annan offentlig verksamhet köper in en vara eller tjänst på en öppen marknad (Kammarkollegiet, 2011).

upphandling har signifikanta brister som kan ge kraftiga konsekvenser för inblandade parter, såväl som för oss skattebetalare.

Eftersom offentlig upphandling är en mycket känslig verksamhet, inte minst på grund av de enorma summor skattepengar som omsätts och då det berör hela Sveriges befolkning, granskas processen dagligen. Transaktionen mellan privat aktör och offentlig sektor kan därför inte jämföras med ett vardagligt hushållsköp, så som ett paket mjölk i matbutiken. På grund av lagtextens komplexa utformning och de byråkratiska förhållanden som lagen medför, bidrar de gigantiska investeringarna till omfattande kostnader i samband med upphandling, vilka kan anses hämma konkurrensen och bidra till ett överdrivet prisfokus. Upphandlingen måste ske på korrekt vis enligt lag, där kostnader uppstår före, under och efter tilldelning av kontrakt till privat aktör. Dessa kostnader uppstår i samband med organisering och deltagande i anbudsprocesser, kontraktsförhandling samt övervakning och kontroll av motparten.

Kostnader kopplade till en transaktion med en utomstående aktör kan hänföras till transaktionskostnadsteorin (Coase, 1937; Williamson, 1981 et al.), vilken kommer att presenteras mer djupgående nedan. Det finns tydliga skäl att anta att de förhållanden som råder vid offentlig upphandling ger upphov till transaktionskostnadsteorins grundläggande antaganden. Utifrån ovanstående argument är det därför mycket intressant att notera att varken mycket uppmärksamhet eller ekonomisk teori ägnats åt transaktionskostnader under offentlig upphandling, trots dess uppenbara samhällsekonomiska relevans. Vi finner därför en kunskapsteoretisk lucka i forskningen, där ingen tidigare undersökt vad transaktionskostnader har för konsekvenser på offentlig sektors val av privat aktör och hur dessa kostnader är kopplade till lagen om offentlig upphandling.

## TEORETISK BAKGRUND

I artikeln "The Nature of the Firm" (1937) lade Ronald Coase grunden för transaktionskostnadsteorin, som har kommit att bli en central del i beslutsfattande kring vertikal integrering. Teorin har genom åren utsatts för kritik, uppdaterats och vidareutvecklats av flertalet forskare, vilket gör teorin relevant än idag.

Enligt transaktionskostnadsteorin är transaktionskostnader de kostnader som uppstår då företag väljer att köpa in en vara eller tjänst från utomstående aktörer istället för att producera internt (Coase, 1937). Coase drog slutsatsen att det måste uppstå kostnader vid användandet av marknaden för att förklara varför vissa transaktioner integreras vertikalt i verksamheten. Vidare argumenterade Williamson (1981) för att företag är mer benägna att utföra aktiviteter internt om transaktionen karakteriseras av en hög grad av osäkerhet, en hög transaktionsfrekvens eller om förhållandet kräver många relationsspecifika investeringar. Teorin bygger även på två antaganden om mänsklig natur, att människor antas vara begränsat rationella och opportunistiska (Williamson, 1985). Slutligen har även inkompleta kontrakt kommit att bli en av transaktionskostnadsteorins grundpelare, då det finns kostnader kopplade till förhandling, upprättande och kontroll av kontrakt (Williamson, 1985).

Transaktionskostnadsteorin menar vidare att en långvarig relation resulterar i en ekonomiskt fördelaktig situation för båda parter (Williamson 1981). Nelson och Winter (1982) vidareutvecklade ovanstående antagande och etablerade begreppet stigberoende<sup>2</sup>, vilket kan definieras som situationer där historiska händelser och handlingar kan påverka aktuella beslut och processer.

---

<sup>2</sup> Vedertagen översättning på Nelson & Winters (1982) begrepp "Path dependence"



Det kan tänkas att lösningen på transaktionskostnadsdilemmat är total vertikal integrering; att hela marknaden slås ihop till en enda stor världsorganisation. Här påpekar Coase (1937) dock en annan typ av kostnader som uppstår till följd av ineffektivitet orsakad av för stora byråkratier och hierarkier. Valet av vertikal integration är således en balansgång, och hänsyn till eventuella transaktionskostnader bör ha en stor inverkan på valet mellan integrering och marknad, såväl som vid val av potentiell marknadsaktör (Coase, 1937; Williamson, 1981).

### **SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING**

Under offentlig upphandling förekommer flertalet transaktionskostnader före, under och efter tilldelning av kontrakt, i synnerhet på grund av den komplexitet som upphandlingsprocessen omfattas av. Eftersom det råder en kunskapsteoretisk lucka och otydligheter angående vilka transaktionskostnader som påverkar offentlig sektors val av privat aktör, syftar studien till att undersöka vilka transaktionskostnader som bidrar till tilldelningsbeslutet. Ett specifikt fall, relationen mellan Mätstickan och Region Skåne, tjänar som ett konkret exempel på problematiken i den upphandlingsrelation vi önskar belysa.

Vår frågeställning är således:

- *Vilka transaktionskostnader, i relationen mellan kontraktsparterna, påverkar den offentliga sektorns val av privat aktör vid offentlig upphandling?*

# TEORI

---

## TRANSAKTIONSKOSTNADSTEORIN

Transaktionskostnadsteorin (TCE)<sup>3</sup> har kommit att bli den framträdande teorin gällande företags beslut kring vertikal integrering. En av förgrundsgestalterna i teorin är Ronald Coase, som i sin artikel "The Nature of the Firm" (1937) åstadkom genombrott i förståelsen av ekonomins institutionella struktur. Med utgångspunkt i företagets existens, ifrågasätter Coase marknaden som det optimala valet för produktion i alla affärssituationer. Om användandet av marknaden inte inkluderade kostnader utöver det faktiska priset för varan eller tjänsten, skulle det förmodligen inte finnas några incitament till internt organiserad produktion. Därav argumenterar Coase i sin artikel att produktion på marknaden är kopplad till kostnader, transaktionskostnader, och att företag kan kostnadseffektivisera genom vertikal integration.

Enligt TCE uppstår transaktionskostnader då företag väljer att utföra transaktioner med utomstående leverantörer istället för att själva producera en vara eller tjänst (Coase, 1937). Eftersom det inte finns några perfekta marknader, där alla har fullständig information om marknaden och dess aktörer, uppstår transaktioner vilka är både ineffektiva och kostsamma.

Transaktionskostnader delas vanligen in i sökkostnader, kontraktskostnader och kontrollkostnader (Alchian & Allen, 1974):

**Sökkostnader** (ex ante)<sup>4</sup> innefattar kostnader för den tid och kraft ett företag lägger ner på att utvärdera olika alternativ, det vill säga kostnader som är förknippade med att söka

---

<sup>3</sup> TCE är en förkortning för "Transaction Cost Economies", vilket är det engelska begreppet för transaktionskostnadsteorin.

<sup>4</sup> Latinsk term för "före en händelse" (Nationalencyklopedin, 2015)

information om priser, regler och andra villkor som gäller för den aktuella transaktionen. Sökkostnader kan reduceras om beslutsfattare har kunskap kring marknaden eller genom att upprepa transaktionen frekvent och samverka med samma avtalspart (Coase, 1937). Ju starkare relationen blir mellan köpare och säljare, desto lägre blir alltså sökkostnaderna vilket givetvis är en fördel för båda parter.

**Kontraktskostnader** (ex ante) innefattar, precis som namnet antyder, kostnader som är förenade med kontraktsförhandling samt kostnader kopplade till upprättandet av kontrakt. Dessa kostnader kan exempelvis inkludera juridisk expertis eller tiden som går åt vid förhandlingar. Även kontraktskostnaderna kan reduceras genom att upprepa frekvensen av en transaktion (Williamson, 1975). När relationer skapas mellan avtalsparterna kan kontraktet standardiseras, samtidigt som processer och rutiner kan etableras.

**Kontrollkostnader** (ex post)<sup>5</sup> är de kostnader som uppstår vid kontroll av fullföljandet av kontrakt (Williamson, 1975). Kostnaderna uppstår vid hantering av de problem som kan uppstå såvida avtalsparterna inte följer det kontrakterade innehållet. Dessa kan reduceras om parterna involveras i ett ömsesidigt beroendeförhållande. Enligt Coase (1937) är det således bättre, ur en effektivitets- och lönsamhetssynpunkt, att samla de olika arbetsmomenten inom den egna organisationen.

För att minimera transaktionskostnaderna borde ovanstående argument motivera omvärlden till en enda stor organisation. Coase beskriver dock tre anledningar till varför detta inte har skett: För det första ökar transaktionskostnaderna inom företaget när en organisation växer. Detta beror exempelvis på att ett stort företag tenderar att ha en byråkratisk organisationsstruktur, vilket kan få effekter på motivation och informationsflöde (Besanko, Dranove, Shanley &

---

<sup>5</sup> Latinsk term för "efter en händelse" (Nationalencyklopedin, 2015)

Schaefer, 2010). För det andra kommer entreprenören få svårigheter att allokera aktiviteter på effektivast sätt inom organisationen, vilket resulterar i spillkostnader som är högre än kostnaden för att låta marknaden utföra aktiviteten. Det tredje skälet är att produktionspriset kommer stiga eftersom den individualistiska andan hos entreprenören leder till en oberoende strävan snarare än en del av en större organisation.

En av många forskare som utvecklat TCE är Professor Oliver E. Williamson, som även anses vara en av huvudpersonerna bakom teorin. Williamson behandlade i sin artikel "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach" (1981), bland annat effektivitet vid olika typer av transaktioner. Hans definition av en transaktion är händelsen då en vara eller tjänst byter ägare. Om transaktionen sker problemfritt och utan missförstånd, blir transaktionen mindre kostsam och likaså mer gynnsam. Inför en transaktion krävs dock förarbeten, vilket innebär att oavsett hur problemfritt utbytet är kommer alla transaktioner att medföra kostnader. För att förstå en organisation menar Williamson (1981) därför att det är väsentligt att förstå vad transaktionskostnader innebär och hur de bör undvikas.

TCE kan tillämpas både vid fastställandet av en organisations gränser, i relationen mellan organisation och marknad samt vid organisering av interna transaktioner och relationen till anställda (Coase, 1937; Williamson, 1981). För att undvika transaktionskostnader bör en organisation först identifiera vilka faktorer som gör transaktioner mer eller mindre komplicerade, och därefter tillämpa en styrningsstruktur som på bästa sätt minimerar transaktionerna. Williamson (1981) tilldelar transaktioner tre olika dimensioner: (1) Graden av osäkerhet i kontraktsparternas prestationer, (2) Sannolikheten att transaktionen upprepas samt (3) Antalet relationsspecifika investeringar parterna emellan.

## **Relationsspecifika investeringar**

Den viktigaste dimensionen för att beskriva transaktioner är enligt Williamson (1981) graden av tillgångsspecificering<sup>6</sup>, det vill säga hur specifik en investering är i samband med en viss transaktion. Relationsspecifika investeringar uppstår då investeringen är beroende av ett visst geografiskt läge, då investeringen är utformad för ett specifikt ändamål, eller då organisationsspecifik kunskap byggts upp.

Relationsspecifika investeringar kan vara mycket komplicerade och kostsamma, exempelvis om investeringen är tekniskt invecklad och kräver omfattande förstudier eller innebär personbunden kunskap. Ett byte till en annan samarbetspartner kan därför vara mycket kostsamt. Eftersom det specifika investerade kapitalet i princip är oanvändbart, eller åtminstone betydligt mindre värdefullt i någon annan relation, är den privata aktören i hög grad "låst" till transaktionen. Detta bidrar till att de relationsspecifika investeringarna skapar ett bilateralt beroende och inlåsnings effekter som exponerar aktörerna för potentiell opportunist. Detta resulterar i att så snart ett samarbete som involverar relationsspecifika investeringar har inletts, uppstår ett ömsesidigt intresse mellan avtalsparterna att utveckla och underhålla en varaktig relation (Williamson, 1981). Rindfleisch och Heide (1997) menar dessutom att relationsspecifika investeringar skapar trygghet då dessa tillgångar inte smärtfritt kan omfördelas om relationen mellan kontraktsparterna upphör.

---

<sup>6</sup> Egen översättning på Williamsons (1981) begrepp "Asset Specificity".

Williamsons (1981) teori om relationsspecifika investeringar utgår från två beteendeantaganden: begränsad rationalitet och opportunistisk.

**Begränsad rationalitet.** Det första antagandet är att människor anses vara begränsat rationella. Vi kan aldrig vara fullständigt informerade, utan det finns alltid ytterligare information att ta del av. Människan kan således endast agera rationellt utifrån den information som denne besitter, men eftersom informationen är ofullständig blir det rationella i beteendet begränsat. Detta innebär således att beslutsfattarna i en avtalssituation har en begränsad förmåga att förutse framtida potentiella händelser som parterna inte kontrakterat om. Detta resulterar i svårigheter att upptäcka samtliga relevanta kostnader som kan uppstå på en komplex marknad. För att reducera kostnader följt av begränsad rationalitet uppmuntrar Williamson (1985) till att minska osäkerheten och komplexiteten i kontraktssituationen.

**Opportunistisk.** Det andra antagandet är att åtminstone vissa agenter agerar opportunistiskt. Opportunistisk definieras av Williamson som "self-interest seeking with guile" (1979), varpå han menar att opportunistisk kan hänföras till situationer där företag förvränger information med avsikten att missleda och förvirra den andra avtalsparten. Den ena avtalsparten kan därigenom dra fördel av sin överordnade kunskap genom att utelämna viktig information för den andra parten i syfte att främja sina egna intressen. Kostnader som är kopplade till opportunistisk är sådana kopplade till förhandling, upprättande och kontroll av kontrakt (Williamson, 1985). Nyckeln till att reducera kostnader kopplade till opportunistisk beskriver Chiles och McMackin (1996) är att skapa en förtroendegivande och långvarig relation. Vid en god relation antas parterna vara samarbetsvilliga och hantera situationer rättvist. Varje part förlitar sig helt enkelt på att båda presterar enligt det kontrakterade innehållet, trots att kortsiktiga incitament kan motivera till motsatsen (Chiles & McMackin, 1996).

De två antagandena om opportunistisk och begränsad rationalitet är förutsättningar för att transaktionskostnader vid relationsspecifika investeringar ska kunna uppstå. Detta beror på att det vid en relationsspecifik investering alltid finns en kvasiränta, det vill säga en ekonomisk skillnad mellan att använda den relationsspecifika investeringen i den förutbestämda relationen i jämförelse med marknaden (Besanko et al., 2010). För att försäkra sig mot opportunistisk kan aktörerna utforma skydd i kontrakteringen, exempelvis genom klausuler om kostnadsförändringar (Chiles & McMackin, 1996). Kostnaden för sådana skydd är transaktionskostnader till följd av opportunistisk. Eftersom människor dessutom antas vara begränsat rationella, och inte kan förutspå alla potentiella händelser, uppstår kostsamma omförhandlingar vilket även det är transaktionskostnader (Chiles & McMackin, 1996).

### **Inkompleta kontrakt**

Samtliga marknadstransaktioner karaktäriseras av kontraktlig reglering. Vid en uppgörelse av sådana kontrakt hade det varit optimalt om kontraktet innefattade lösningar till samtliga problem i alla situationer. Verkligheten ser dock annorlunda ut, då det inte är möjligt att förutse alla typer av problem och situationer som kan tänkas inträffa. Detta resulterar i att alla kontrakt är inkompleta. Enligt Williamson (1981) beror detta på begränsad rationalitet, då det inte går att formulera alla tänkbara händelser i förväg. Det beror även på att det är svårt att specificera och mäta prestationer, det vill säga vad parterna ska göra för att de ska kunna anses ha fullföljt sin del av kontraktet. Till sist beror inkompleta kontrakt även på att det förekommer informationsasymmetri mellan avtalsparterna. Den ena parten kan besitta viktig information som inte avslöjas för avtalspartnern, och exploaterar därför brister i kontraktet för egen vinning.

Osäkerheten i inkompleta kontrakt kan teoretiskt sett avhjälpas genom utformning av tydliga kontrakt, men i praktiken är kontrakt mycket kostsamma att formulera, vilket resulterar i höga transaktionskostnader för båda parter. Ibland kan transaktionskostnaderna vara stora nog att de överstiger vinsterna. Under ovanstående omständigheter är vertikal integrering den mest gynnsamma organisationsformen (Domberger & Jensen, 1997). Inkompleta kontrakt är således en orsak till transaktionskostnader som bör övervägas vid vertikal integrering. Dock motiverar Chiles och McMackin (1996) för att en ökad transparens i transaktionen kan minska osäkerheten kopplad till kontraktering och likaså graden av ofullständighet i kontrakten.

Grossman och Hart (1987) vidareutvecklade teorin om inkompleta kontrakt, och fokuserade på idén om att ägarskap av en tillgång ger ägaren kontroll och förhandlingsstyrka i situationer när kontrakt inte exakt specificerar vad som skall göras. Denna typ av kontrakt kallas implicita kontrakt och innebär att de inblandade parterna väntas förstå vad som fordras utan att någon skriftlig dokumentation behövs. Implicita kontrakt upprätthålls då aktörerna har en ömsesidig önskan om att behålla en långsiktig relation (Grossman & Hart, 1987). Även Klein et al. (1978) hävdar att kontraktsparter ofta förlitar sig på långsiktiga implicita kontrakt. Dessa kontrakt drivs av marknadskrafter snarare än explicita lagvillkor, och innebär att kontraktsparterna väljer att inte agera opportunistiskt då det skulle äventyra framtida affärer.

Vidare minskar få och långsiktiga kontrakt antalet transaktioner, i jämförelse med upprättandet av många nya och kortfristiga kontrakt. Som Williamson (1981) beskriver reducerar en aktör sina transaktionskostnader genom att avkomplicera transaktionerna. Han förklarar att när en kontraktrelation utvecklas och transaktionerna kontraktsparterna sinsemellan upprepas, minskar komplexiteten i transaktionen vilket resulterar i att transaktionskostnaderna reduceras.



Transaktionskostnaderna som en aktör får idag beror således till viss del på vilka relationer de har byggt upp historiskt. Historiska händelser och handlingar kan alltså påverka aktuella beslut, vilket resulterar i att det som skett kan påverka antalet möjliga utfall vid ett senare tillfälle (David, 2001; Sewells, 1996). Denna påverkan kallas stigberoende (Nelson & Winter, 1982). Incitamentet till detta beteende grundar sig i en önskan om att undvika de transaktionskostnader som annars hade tillkommit till följd av att komplexiteten i kontraktsrelationen ännu inte avkomplicerats. Detta skulle innebära att ju fler transaktioner som ägt rum i en kontraktsrelation, desto mer benägna blir organisationer att upprepa en transaktion med en nuvarande leverantör, eftersom transaktionsprocessen blir smidigare i en upprepad relation.

## **TRANSAKTIONSKOSTNADER UNDER OFFENTLIG UPPHANDLING**

Strand et al. (2011) har delat in upphandlingsprocessen i fyra steg för att lättare överblicka de kostnader som tillkommer vid offentlig upphandling.

**Steg 1.** Det första steget benämns “Före tilldelning”<sup>7</sup>. I detta stadie uppkommer kostnader för uppköparen kopplade till tidsåtgången för att identifiera behov och krav samt beslut om vilken uppköpsstrategi som ska användas. För säljaren tillkommer kostnader i form av att bevaka och identifiera affärsmöjligheter.

**Steg 2.** I det andra steget, vilket benämns “Under tilldelning”<sup>8</sup>, identifieras de kostnader som hänförs till uppköparen för att handlägga, förhandla, omvärdera och eventuellt justera anbud. För säljarna tillkommer kostnader i form av utveckling och finjustering av anbud, tidsåtgången för administrativ dokumentation, presentation av anbud samt förhandlingskostnader.

---

<sup>7</sup> Egen översättning på Strands et al. (2011) begrepp “Pre-award”.

<sup>8</sup> Egen översättning på Strands et al. (2011) begrepp “Award”.

**Steg 3.** I det tredje steget, “Efter tilldelning”<sup>9</sup>, uppkommer kostnader för uppköparen kopplade till att informera samtliga deltagare om beslut och föra resonemang kring valet av affärspartner samt tillfredsställa eventuella begäranden av mer djupgående information. För säljarna uppkommer kostnader för utvärdering av feedback samt ingå i avtalet, eller om de inte blev valda, besluta om de ska överklaga eller ej.

**Steg 4.** I det sista steget, “Rättstvister och överklagan”<sup>10</sup>, om tillämpligt, tillkommer kostnader för säljaren i anslutning till överklagan och för upphandlaren hänförs kostnader till att hantera dessa problem, samt att vid felaktig hantering göra om hela upphandlingen.

## ANALYSVERKTYG

I studiens analys har vi använt oss av analysverktyget nedan. Verktyget följer Steg 1 till Steg 3 i Strands et al. (2011) upphandlingsfaser: före tilldelning, under tilldelning, och efter tilldelning. Vi har valt att utelämna Steg 4 då det enbart är relevant i undantagsfall och studien endast ämnar studera normalfall. Analysverktygets tre faser har sedan kompletterats med Alchian och Allens (1974) samt Williamsons (1975) beskrivningar av de transaktionskostnader som uppkommer under de olika faserna i en kontraktsrelation, samt vilka faktorer som påverkar uppkomsten av varje kostnad. Det är i tidigare forskning redan konstaterat att alla tre faser inverkar på valet av kontraktspart, även fasen efter tilldelningsbeslutet. Faktorerna under samtliga faser är således viktiga att uppmärksamma för att kunna avgöra vilka transaktionskostnader som påverkar offentlig sektors val av privat aktör vid offentlig upphandling.

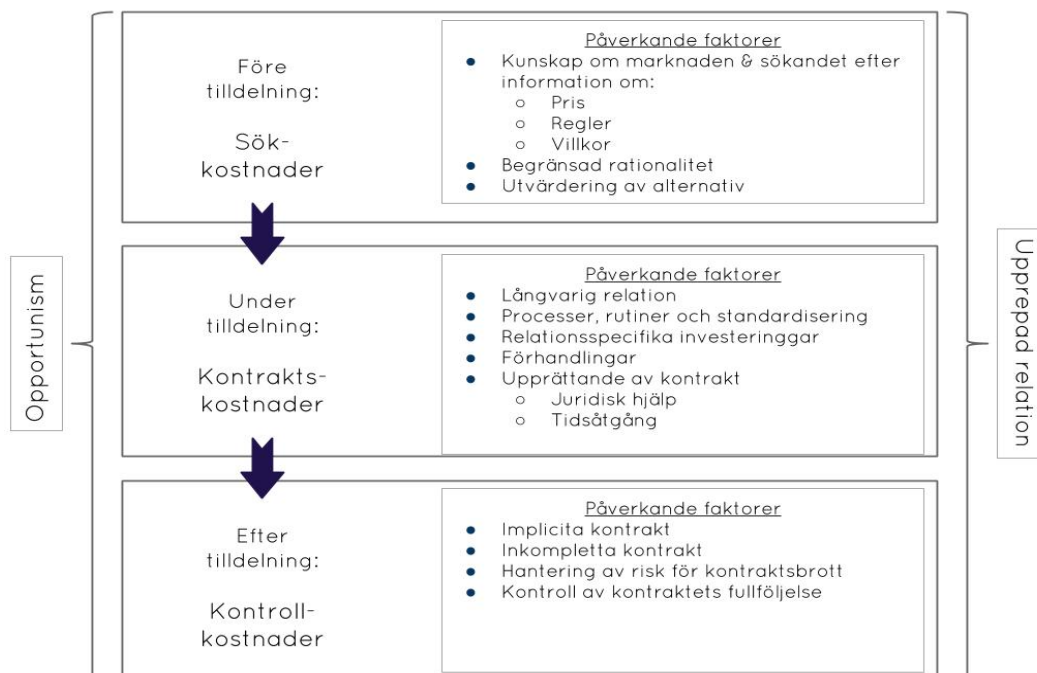
---

<sup>9</sup> Egen översättning på Strands et al. (2011) begrepp “Post- award”.

<sup>10</sup> Egen översättning på Strands et al. (2011) begrepp “Litigation and complaint”.

Vi har valt att lägga faktorerna “opportunist” och “upprepad relation” som klamrar runt analysverktyget, för att förtydliga att dessa påverkar genomgående under hela relationen. Verktöget vilar alltså helt och hållet på tidigare forskning, vilket bidrar till en hög trovärdighet hos studiens analys.

I studiens analys har verktyget tillämpats genom att matcha dess faktorer mot det resultat vi genererat under studien. De faktorer och tillhörande transaktionskostnader som varit gemensamma för relationen har därmed kunnat uppmärksammas, tolkas och bedömas. På så vis har vi kunnat urskilja olika faktorer påverkan på uppkomsten av transaktionskostnader vid offentlig upphandling, samt föra ett resonemang kring vilka av dessa transaktionskostnader som har en inverkan på offentlig sektors val av privat aktör.



Figur 1. Egendesignat analysverktyg för transaktionskostnader vid offentlig upphandling

# METOD

---

## FORSKNINGSDESIGN

Forskningsdesign utgör ramen för insamling och analys av data (Bryman & Bell, 2013). Eftersom syftet med studien är att undersöka och förstå vilka transaktionskostnader som påverkar den offentliga sektorns val av privat aktör vid offentlig upphandling, blev fallstudie vårt val av forskningsdesign. Fallstudien är enkel då vi önskade analysera ett specifikt fall, relationen mellan Mätstickan och Region Skåne under offentlig upphandling. Valet av forskningsdesign har gett oss en detaljerad analys samt förståelse för fallet av intresse (Bryman & Bell, 2013). Bryman och Bell (2013) talar om tre olika typer av fallstudier: interna fallstudier, instrumentella fallstudier samt fallstudier som rymmer multipla eller kollektiva fall. Vår studie är instrumentell, eftersom vi varken eftersträvade att finna en insikt i en specifik situation eller tillsammans önskade studera en generell företeelse. Enligt Creswell (2007) innebär vårt fokus på den enskilda relationen en möjlighet till djupare analys och vidare att vi kunde bidra med kunskap om offentlig sektors val av privat aktör.

Nackdelen med fallstudier är att de inte kan generaliseras till en större population eftersom ett fall inte anses vara representativt för hela populationen (Bryman & Bell, 2013). Vi önskade dock inte att generalisera utöver den specifika undersökningskontexten, utan istället generera ett förtydligande i befintlig teori för att kunna bidra till ny teori kring offentlig sektors val av privat aktör, och ansåg därför fallstudie var en lämplig design. Vi var väl medvetna om att användandet av endast en forskningsdesign kunde medföra ökad sårbarhet (Bryman & Bell, 2013). På grund av begränsningar i form av tid och det faktum att studien syftar till att skapa förståelse, prioriterades dock en djupgående analys med en forskningsdesign snarare än en yttlig

användning av flera. Vi ansåg dessutom att analysens djup kompenserade för sårbarheten, och därigenom gav vår studie vetenskaplig styrka.

## VAL AV ANSATS

Bryman och Bell (2013) talar om två olika synsätt på förhållandet mellan teori och forskning, antingen genom en deduktiv eller en induktiv ansats. Den vanligaste uppfattningen om förhållandet mellan teori och praktik inom samhällsvetenskapen är den deduktiva teorin. Forskaren utgår då från tidigare forskning och teori kring ett område, och härleder eller deducerar en eller flera hypoteser som skall underkastas en empirisk granskning. Antingen bekräftas hypotesen i sin helhet eller förkastas. Motsatsen till deduktiv ansats är induktiv ansats, där forskaren går "utforskarens väg" och observerar samt samlar in data kring ett fenomen (Bryman & Bell, 2013). Utifrån den insamlade empirin skapar forskaren sina egna teorier och hypoteser. Teorin är således resultatet av en forskningsansats och forskaren kan dra generaliserbara slutsatser baserade på observationer.

Studiens syfte är att undersöka vilka transaktionskostnader som påverkar den offentliga sektorns val av privat aktör vid offentlig upphandling, och grundades därför på befintliga teorier om TCE, vilket ger ett inslag av en deduktiv ansats. Vårt mål var dock inte att bekräfta eller förkasta TCE genom att testa den empiriskt, utan istället utifrån teori kombinerat med faktorer vi erhållit från annan litteratur undersöka vilka transaktionskostnader som påverkar offentlig sektors val av privat aktör. Ovannämnda kan anses ge studien ett inslag av induktiv ansats då den fokuserar på att upptäcka och generera ny teori genom empirisk observation av verkligheten (Bryman & Bell, 2013). Studien utgick således både från empiri och teori och har inslag av båda metodansatserna. En kombination av de två olika ansatserna kallas abduktiv ansats (Alvesson &

Sköldberg, 2008). I enlighet med den abduktiva ansatsen har därför den insamlade empirin kombinerats med tidigare presenterad teori, som fungerat som en inspirationskälla, för att upptäcka transaktionskostnader under offentlig upphandling (Alvesson & Sköldberg, 2008).

## VAL AV TEORI

Då studiens syfte är att undersöka vilka transaktionskostnader som påverkar offentlig sektors val av privat aktör vid offentlig upphandling, utgick studiens teoretiska grund från Coase (1937) teori om transaktionskostnader. Vetenskapliga artiklar och journaler som vidareutvecklat TCE har därefter applicerats för att skapa ytterligare förståelse och en mer aktuell bild.

TCE har dock genom åren utsatts för en hel del kritik, och författare som Tsang (2006) med flera tangerar till och med möjligheten att bristerna i teorins antaganden om främst opportunistisk men även begränsad rationalitet gör att hela teorins värde går om intet. Ghosal och Moran (1996) anser att antagandet om opportunistisk beteende kan bli en "självuppfyllande profetia". De menar att när rädslan för opportunistisk beteende hos en motpart ökar, ökar även kontroll i affärsrelationen vilket minskar motparternas förtroende för varandra. Detta resulterar i sin tur i ökad risk för opportunistiskt beteende. Eftersom studien inte har observerat affärsrelationen i skedet då nämnda "självuppfyllande profetia" sägs äga rum, utan fokuserade på de tidigare stadierna innan relationen upprättats samt under och precis efter relationens början, ansåg vi att denna kritik inte är relevant för studiens trovärdighet.

En rad olika forskare pekar även ut avsaknad av empiriskt stöd för antagandet om opportunistisk beteende som en stor svaghet hos TCE. Tsang (2006) tar upp den enkla logiken att en teoriskärn antaganden måste vara realistiska för att teorins processförklaring ska vara realistisk, och att

huruvida ett antagande är realistiskt måste fastställas empiriskt. Håller inte denna kausalitetskedja, faller teorin. Även Håkansson och Snehota (1990) påpekar att opportunism sällan påvisats empiriskt. Denna kritik kan tyckas slagkraftig vid första anblick, men tystas effektivt av Foss och Klein (2009), som pekar på att opportunism sällan observeras eftersom att företag givetvis väljer styrningsstrukturer designade för att minimera sådant beteende. I denna studie har vi kunnat observera ageranden från båda parter i kontraktsrelationen som är relaterade till befärad opportunism hos motparten. Detta ansåg vi styrker TCE:s antagande om opportunism på den enkla grund om ”ingen rök utan eld”; att empiriska observationer av ageranden uppkomna från en viss beteendefaktor visar på en affirmerad existens av denna beteendefaktor.

Utifrån ovanstående argument ansåg vi att användandet av TCE är motiverat för denna studie, trots den kritik teorin utsatts för. Det får inte förbises att TCE faktiskt stått sig stark under nästan 80 år och används flitigt i forskning än idag. Ett logiskt resonemang kring anledningen till denna långvariga användning pekar tydligt på att det måste finnas så pass mycket validitet hos teorin att den anses vetenskapligt korrekt och givande att tillämpa, trots eventuella svagheter. Dessutom har TCE, sedan begynnelsen med Coase år 1937, varit under kontinuerlig utveckling och blivit en genomgripande och breddad teori som spänner över många olika fall, samtidigt som den erbjuder ett bra djup för analys.

För att ge vår analys ytterligare bredd och djup kompletterades studien med inslag av teorin om stigberoende. Syftet med den kompletterande teorin var att försöka få en mer djupgående bild av hur offentlig sektor resonerar vid val av privat aktör och huruvida tidigare val påverkar det

aktuella beslutet. Den relativt ytliga användningen av teorin om stigberoende grundade sig i den begränsade tidsram och det begränsade omfång vi arbetade med.

## **DATAINSAMLING**

Enligt Bryman och Bell (2013) finns två huvudsakliga inriktningar för att bedriva forskning; kvalitativ eller kvantitativ. Kvantitativ metod förknippas ofta med den deduktiva ansatsen och innebär att forskaren systematiskt samlar in mätbar och empirisk data vilken sammanfattas i statistisk form. Utifrån bearbetad data analyseras utfallet med utgångspunkt i testbara hypoteser. Vid en kvalitativ forskning önskar forskaren förstå individer och andra analysenheters idéer om vad som förorsakar beslut, vilket skapar en djupare och mer nyanserad förståelse (Bryman & Bell, 2013).

Eftersom studien har en abduktiv ansats och syftar till att utforska verkligheten genom att utföra en djupare analys av transaktionskostnader för att generera ny teori, fann vi att en kvalitativ forskning lämpade sig bäst (Bryman & Bell, 2013). Vi var medvetna om att en kvantitativ datainsamling kan skapa större reliabilitet och ett mer trovärdigt resultat än en kvalitativ metod på grund av mångfalden. Vår studie krävde dock en djup förståelse kring relationen mellan privat aktör och offentlig sektor vilket är svårt att mäta i kvantitativa termer. Det kvalitativa synsättet hjälpte oss att förstå beteenden genom att bekräfta och förtydliga, och därav ansåg vi att det skulle ge vårt resultat en tillräcklig reliabilitet. För att kunna generera teori behövs dessutom en metod som återspeglar verkligheten, vilket den kvalitativa metoden gör (Bryman & Bell, 2013).



## URVAL

### **Val av bransch**

Valet av bransch för vår studie bedömde vi var av mindre betydelse då TCE studerar transaktioner oberoende av bransch och anses vara applicerbar på alla typer av transaktioner. Vårt syfte innebar dock att vi behövde välja en bransch som är en del av den offentliga sektorn. Eftersom hälso- och sjukvården är en bransch där transaktionskostnader är påtagliga, ansåg vi att det var en lämplig bransch att tjäna som exempel på den relation vi önskar belysa. Vidare var det viktigt att vid vårt val finna en bransch som upphandlat kontinuerligt under en längre period, varför incitamenten till att analysera vårdsektorn stärktes ytterligare. Dessutom ansåg vi att hälso- och sjukvården var ett mycket intressant val då den berör hela svenska befolkningen.

### **Val av privat aktör och upphandlare från offentlig sektor**

Vid val av privat aktör fanns en betydande mängd företag, bland vilka vi gjorde ett icke-sannolikhetsurval baserat på vad vi ansåg vara intressant och lämpligt för studiens syfte. En av anledningarna till varför urvalet inte skedde på slumpmässiga grunder berodde på att vår studie inte syftar till att generaliseras i statistisk bemärkelse, vilket hade varit möjligt vid ett sannolikhetsurval. Dessutom, på grund av tids- och finansieringsbrist, valde vi ett företag som låg inom ett relativt nära geografiskt avstånd och var tillgängligt för oss, det vill säga ett så kallat bekvämlighetsurval (Bryman & Bell, 2013). Då en av studiens författare haft tidigare kontakt med Mätstickan, som har en gedigen erfarenhet av upphandlingsprocesser inom vårdsektorn, ansåg vi företaget tjäna som en lämplig kandidat för studien. Dessutom har Mätstickan, i skrivandets stund, ett viktigt upphandlingskontrakt för de nästkommande fyra åren i hela Sverige, vilket vi ansåg påvisar en stark relation till offentlig sektor.

Vid val av upphandlare från offentlig sektor har vi likaså tillämpat ett icke-sannolikhetsurval. Detta berodde, precis som vid valet av privat aktör, på vår tids- och finansieringsbrist samt att studien inte syftar till att generaliseras i statistisk bemärkelse. Vi gjorde därav ett bekvämlighetsurval där vi kontaktade en organisation som låg geografiskt nära och var relevant för studiens syfte. Region Skåne är det tredje största upphandlande landstinget i Sverige, vilket vi ansåg påvisade en gedigen erfarenhet och kunskap. Dessutom har Region Skåne både avslagit och accepterat anbud från Mätstickan och de två aktörerna har en pågående relation, vilket är viktigt för studiens syfte vid analys av relationen.

När vi hade identifierat Mätstickan och Region Skåne som lämpliga kandidater för studien, kontaktades ansvariga representanter från respektive företag - Mätstickans VD, Hampus Solvik, samt Region Skånes inköpschef, Louise Strand. Över mail presenterade vi syftet med studien, dess tidsomfattning samt tillvägagångssättet och varför respektive part hade valts ut. Eftersom Mätstickan och Region Skåne i dagsläget arbetar med offentlig upphandling, fanns incitament från båda parter till att delta i studien. Efter godkännande från båda parter bokades personliga intervjuer med djupgående karaktär in.

## **PRESENTATION AV FALLFÖRETAG**

### **Mätstickan**

För att stärka studiens reliabilitet valde vi att ge den privata aktören och dess anställda fingerade namn: Mätstickan, respektive VD Hampus Solvik och kundansvarig Albert Knutsson. Vi ansåg att anonymiteten skulle bidra till en högre sanningshalt i intervju svaren samt hjälpa oss att få fram faktorer i svaren som annars inte hade framkommit. Citat och information som gick att

härleda till företaget och dess anställda utelämnades därför ur studien. Vad som kan förtäljas om vår privata aktör, hädanefter kallad Mätstickan, följer nedan.

Mätstickan är ett svenskt företag med lång erfarenhet av offentlig upphandling. Idag arbetar Mätstickan till stor del mot Sveriges vårdsektor, och har flera betydelsefulla och stora landsting, kommuner och sjukhus som kundbas. Mätstickan innehar dessutom i skrivandets stund ett rikstäckande upphandlingskontrakt som löper över fyra år.

### **Region Skåne**

Region Skåne ansvarar för hälso- och sjukvård i hela Skåne, och har sjukhus i Kristianstad, Helsingborg, Hässleholm, Landskrona, Simrishamn, Trelleborg, Ystad, Lund, Malmö och Ängelholm. Varje år köper Region Skåne varor och tjänster från privata aktörer för cirka 14,5 miljarder kronor, vilket motsvarar halva deras budget (Region Skåne, 2015). Syftet med Region Skånes upphandlingsprocesser är att ansvarsfullt hantera skattemedel och se till att samtliga verksamheter tillhandahåller varor och tjänster med rätt kvalitet till rätt kostnad.

## **FORSKNINGSINSTRUMENT**

Studiens datainsamling utfördes genom semi-strukturerade kvalitativa intervjuer tillsammans med personer som har god kunskap om offentlig upphandling. Kvalitativa intervjuer skiljer sig från kvantitativa i den bemärkelsen att kvalitativa intervjuer syftar till att identifiera respondenternas ståndpunkter, medan kvantitativa intervjuer identifierar data som kan kvantifieras i kategorier eller siffror (Bryman & Bell, 2013). Då vår studie syftar till att förstå en relation på djupet snarare än att kvantifiera data, lämpade sig kvalitativa intervjuer bäst.

Semi-strukturerade intervjuer innebär, enligt Bryman och Bell (2013), att forskaren upprättar en lista över relevanta teman som intervjun önskar beröra, men att respondenten kan ta sig friheten att tala fritt. Friheten och flexibiliteten var något vi värdesatte då det möjliggjorde upptäckten av ny information och nya faktorer vilka påverkar offentlig sektors val av privat aktör. Inför intervjuerna hade vi förberett ett frågeformulär med öppna frågor med utgångspunkt i vår frågeställning och med koppling till TCE, samtidigt som vi lät respondenten tala fritt kring ämnena. Frågeramverket säkerställde därmed att intervjuerna genererade relevant information för studiens syfte, utan att vi gick miste om värdefulla “mjuka” faktorer.

De flesta intervjuförfaranden medför risker i form av snedvridningar i respondentens svar kopplade till intervjuens miljö (Bryman & Bell, 2013). Risker för snedvridningar associerade med att intervjuerna sker på respondentens arbetsplats kan vara att respondenten återhåller information utifrån rädsla för att kollegor och andra ska överhöra konversationen. För att respondenterna inte skulle påverkas eller distraheras av yttre omständigheter hölls våra intervjuer i respondenternas naturliga miljö och risken för snedvridningar minimerades genom att intervjuerna hölls i avskilda konferensrum (Bryman & Bell, 2013). Risker kopplade till telefonintervjuer tar sig uttryck i form av kortare svar och misstolkningar då exempelvis kroppsspråk kan vara svårt att avläsa. Vi kompenserade dock för ovannämnda snedvridningar genom kontinuerlig kontakt med både Mätstickan och Region Skåne.

Sammanlagt var vi i kontakt med Mätstickan fyra gånger där vi fick möjlighet att intervjua både företagets VD, Hampus Solvik, samt Albert Knutsson som arbetar som kundansvarig. På Region Skåne var Louise Strand vår kontaktperson och vi hade kontakt två gånger. Strand arbetar sedan snart fyra år tillbaka som inköpsdirektör på Region Skåne där hon utvecklar

koncerninköp med fokus på besparing i balans med kvalitet. Vi har dessutom talat med Ia Magnusson, projektledare på Konkurrensverket, och Andreas Henriksson, avtals- och upphandlingsjurist på Regeringskansliet, för att få svar på frågor som uppkommit angående juridik och tolkning av LoU. Intervjuerna med personer från olika branscher kopplade till privat såväl som offentlig sektor, ansåg vi skulle bidra till en mer tillförlitlig studie där även oberoende experter fick föra sin talan. Sammantaget hade vi kontakt med fem personer, vilka presenteras i nedanstående tabell:

<b>Namn</b>	<b>Företag</b>	<b>Befattning</b>
Albert Knutsson	Mätstickan	Kundansvarig
Andreas Henriksson	Regeringskansliet	Avtals- och upphandlingsjurist
Hampus Solvik	Mätstickan	VD
Ia Magnusson	Konkurrensverket	Projektledare
Louise Strand	Region Skåne	Inköpsdirektör

*Tabell 1. Intervjurespondenter*

Efter varje kontakttillfälle transkriberades och sammanställdes samtliga inspelade intervjuer och dokument för tolkning samt för att uppfatta nyanseringar (Bryman & Bell, 2013). För att behandla datamaterialet rättvist transkriberades intervjuerna direkt efter att intervjuerna ägt rum. Eftersom den empiriska datan transkriberades kunde vi fånga vad respondenten sa utan att påverkas av intervjuarens uppfattning (Bryman & Bell, 2013).

För att uppnå ytterligare tillförlitlighet avseende studiens resultat valde vi även att komplettera intervjuerna med dokumentationsgranskning i form av anbuds- och förfrågningsunderlag, vilket kan betraktas som triangulering (Bryman & Bell, 2013). Triangulering beskrivs som ett

tillvägagångssätt där olika metoder för datainsamling tillämpas och samlas in från flera olika källor för att ge olika teoretiska perspektiv utrymme. Dokumentationsgranskning har skett när vi varit i behov av ytterligare information eller för att skapa en mer konkret bild och förståelse gällande upphandlingsunderlagens utformning.

## **DATAANALYS**

Bryman och Bell (2013) skiljer på två former av kvalitativ dataanalys; analytisk induktion och grundad teori. Studien genomfördes efter grundad teori, vilken enligt Bryman och Bell (2013) härleds från data som systematiskt samlats in, kodas samt analyseras under forskningsprocessens gång. Vidare är grundad teori en stark analysmetod för att på basis av insamlad data formulera en teori, varför vi fann denna metod mest lämpad för studien. Analytisk induktion var inte relevant eftersom vi inte eftersträvade att bevisa en i förväg bestämd hypotes. Kodningen bestod av att koppla intervjumaterialet till de olika teoretiska begreppen, framförallt genom användning av överstrykningspennor i olika kulörer. Den data som tillhörde samma tema, tilldelades samma färg för att på enkelt sätt organisera information.

## **VALIDITET OCH RELIABILITET**

Validitet är ett centralt begrepp inom företagsekonomisk forskning och syftar till om undersökningen mäter det som anses vara relevant i sammanhanget (Bryman & Bell, 2013).

### **Intern validitet**

Intern validitet innebär att det bör finnas en koppling mellan det teoretiska bidraget som studien genererar och studiens observationer (Bryman & Bell, 2013). Med andra ord behandlar begreppet alltså hur säker forskaren kan vara på att de slutsatser som dras kring ett testresultat

verkligen stämmer. Vi anser att studien har en hög intern validitet då respondenterna från intervjuer med relationens båda parter i hög grad varit relevanta för studiens syfte. De har alla höga befattningar i sina respektive verksamheter och därav mycket insyn samt erfarenhet inom området. Dessutom menar vi att intervjuerna med Konkurrensverket, som kan anses föra den privata sektorns talan, samt Regeringskansliet, som för den offentliga sektorns talan, ytterligare ökar den interna validiteten. Intervjuerna med oberoende experter inom offentlig upphandling och LoU kunde således agera som tillförlitliga komplement till den komplexitet i relationen vi önskade belysa. Slutligen kan vi alltså konstatera att mångfalden av intervjupersoner, från privat liksom offentlig sektor, ökar studiens interna validitet.

### **Extern validitet**

Extern validitet behandlar huruvida resultatet är generaliserbart och kan appliceras i andra situationer. För att uppnå en hög extern validitet i studiens resultat har vi valt att genomföra studien inom vårdsektorn, som är en vanligt återkommande bransch för studier av TCE. Vårdsektorn har en hög grad av relationsspecifika investeringar och låg grad av vertikal integrering. Vid fallstudier kan det vara svårt att uppnå hög extern validitet, då studiens innehåll inte kan generaliseras i lika stor utsträckning till större populationer (Bryman & Bell, 2013). Tack vare ovannämnda egenskaper hos vårdsektorn, anser vi dock att offentlig upphandling inom vårdsektorn är ett representativt urval. Offentlig upphandling regleras av samma lagstiftning i hela landet, vilket innebär att upphandlingsförfarandet bör vara likformigt oavsett val av offentlig upphandlare. Av denna anledning blir därför vårt resultat övergripande generaliserbart för Sveriges alla landsting. Dessutom har vi under urvalsprocessen valt aktörer som innehar en betydande roll och storlek på marknaden samt en relativt stor geografisk

spridning, vilket vi anser vara tillräckligt för att uppnå ett representativt urval för populationen, och därmed ge oss ett generaliserbart resultat.

### **Reliabilitet**

Reliabilitet är enligt Bryman och Bell (2013) framförallt aktuellt vid kvantitativa undersökningar, och innebär att studiens resultat ska vara pålitligt och lätt att följa. Eftersom studien endast sträckte sig över en kortare period om knappt tio veckor var det dessvärre inte möjligt att inkorporera longitudinella element för att höja reliabiliteten. Genom att tillämpa triangulering, en kombination av semi-strukturerade intervjuer med beroende liksom oberoende parter samt dokumentationsgranskning, kunde vi dock närmre säkerställa reliabilitet samt en nyanserad och opartisk bild i vår undersökning (Bryman & Bell, 2013). Inför samtliga intervjuer sammanställdes således intervjuguider för att få relevanta och genomtänkta svar för att på så sätt öka reliabiliteten. Genom att spela in och transkribera intervjuerna reducerades även risken för snedvridningar i intervjumaterialet.



# EMPIRI

---

## UPPHANDLINGSPROCESSEN

Offentlig upphandling innebär att en myndighet eller annan offentlig verksamhet köper en vara eller tjänst på en öppen marknad (Kammarkollegiet, 2011). Myndigheten lämnar ett förfrågningsunderlag vilket leverantörerna grundar sitt anbud på. Det är således endast myndighetens underlag som används vid utvärdering av vilket anbud som är det mest optimala för varan eller tjänsten. Syftet med offentlig upphandling är enligt Kammarkollegiet (2011) bland annat att underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor samt att se till att det företag som säljer de efterfrågade varorna eller tjänsterna till de mest förmånliga villkoren erhåller kontraktet. Ytterligare en anledning är att främja kostnadseffektivt användande av skattemedel. I följande empiriavsnitt kommer upphandlingsprocessen att presenteras enligt de tre steg som används i analysverktyget (se Figur 1, sid. 18).

### **Steg 1: Före tilldelning**

Upphandlingsprocessen inleds med att den upphandlande myndigheten upplever ett behov som bör tillgodoses. Utifrån behovets ramar görs en behovsanalys där kontraktets totala värde estimeras. Det totala värdet avgör vilka regler som ska tillämpas i upphandlingen och är således viktigt att fastställa. Myndigheterna utformar ett förfrågningsunderlag bestående av bland annat krav på leverantörer och tekniska specifikationer, och därefter annonseras kontraktet ut. Slutligen lägger de företag som är intresserade av upphandlingen anbud inom föreskriven tid. För sent inkomna anbud får inte tas i beaktande.

## **Steg 2: Under tilldelning**

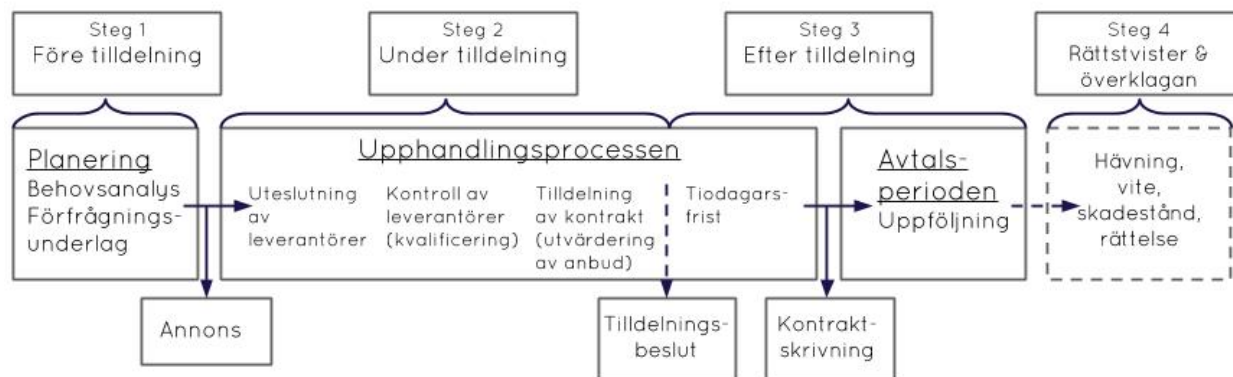
Anbudsgivarna granskas utifrån de krav som ställts i förfrågningsunderlaget, och den upphandlande myndigheten tilldelar kontraktet enligt den utvärderingsgrund som har angivits. Myndigheten kan antingen välja det mest ekonomiskt gynnsamma kontraktet eller det kontrakt som bäst uppfyller utvärderingskriterierna som myndigheten angivit. Kriterier som inte angivits i förfrågningsunderlaget får inte vägas in vid val av leverantör.

## **Steg 3: Efter tilldelning**

I upphandlingens avslutande del meddelar den upphandlande myndigheten sitt val av leverantör, tilldelningsbeslutet, och samtliga anbudsgivare informeras om beslutet och dess grunder. När en upphandlande myndighet meddelar sitt tilldelningsbeslut inträder en avtalsspärr, innebärande ett förbud att ingå avtal under en viss tidsperiod. Om tilldelningsbeslutet meddelas elektroniskt gäller avtalsspärren i minst 10 dagar. Vid situationer där en anbudsgivare känner sig felaktigt behandlad gäller vissa regler för överklagan och skadestånd. Vanligen vid situationer där det finns en tidsfrist kan anbudsgivare ta direkt kontakt med den upphandlande myndigheten för att framföra sina synpunkter. Överklagan sker sedan i allmän förvaltningsdomstol och skadestånd sker i allmän domstol.

Nedanstående figur beskriver upphandlingsprocessen i enlighet med LoU, samt visar vilka delar av processen som kan kopplas till Strands et al. (2011) teori kring transaktionskostnader under offentlig upphandling. Figurens indelning i de fyra stegen gjordes för att ytterligare stärka den visuella kopplingen till vårt analysverktyg, som är utformat efter samma uppdelning. I analysverktyget (Se Figur 1, sid. 18) har vi dock valt att utesluta Steg 4 från modellen, då det

endast är tillämpligt vid undantagsfall och inte är relevant för denna studie. Vi har således inte fört en djupare analys av Steg 4, men redogjort för dess eventuella konsekvenser.



*Figur 2. Egendesignad figur över upphandlingsprocessen i enighet med LoU:s riktlinjer, kompletterat med analysverktygets fyra steg.*

## LAGEN OM OFFENTLIG UPPHANDLING (LoU)

Offentlig upphandling regleras av Lag (2007: 1091) om offentlig upphandling:

*”Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader”*

- 2 kap. 13 § (SFS 2007:1091)

LoU reglerar förfaranden för offentlig upphandling som utgörs av myndigheter, kommuner, landsting samt bolag, delägare förvaltningar, föreningar, samfäleligheter och stiftelser som tillgodoser allmänhetens intressen under förutsättning att behovet inte är av industriell eller

kommersiell karaktär. Reglerna för offentlig upphandling bygger på EG<sup>11</sup>-direktivet 2004/18/EG. Till följd av direktivet har länder inom EU<sup>12</sup> en liknande lagstiftning gällande offentlig upphandling för att främja fri rörlighet inom EU (Konkurrensverket, 2015).

Genom att konkurrensutsätta köp av varor och tjänster syftar LoU till att säkerställa att offentliga skattemedel används på bästa sätt. LoU:s bestämmelser innebär att alla deltagare ska ges lika förutsättningar för att undanröja ågeranden som begränsar konkurrens. LoU syftar även till att underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor samt för att säkerställa att det företag som säljer de efterfrågade varorna, tjänsterna eller entreprenaderna till de mest fördelaktiga villkoren vinner (Konkurrensverket, 2015).

## **Principer**

Enligt LoU ska all upphandling göras med beaktande av fem EG-rättsliga principer, vilka ska iakttas i alla faser av upphandlingsförandet. Principerna är följande:

***Likabehandlingsprincipen*** innebär att anbudsgivare ska behandlas lika och ges samma förutsättningar under upphandlingsprocessen.

***Proportionalitetsprincipen*** innebär att krav som ställs på anbudsgivare samt i kravspecifikationer bör vara rimliga och proportionerliga mot vad som ska upphandlas.

***Icke-diskrimineringsprincipen*** medför att det är förbjudet att diskriminera anbudsgivare på grund av nationalitet, innebärande att upphandlande myndighet inte får formulera förfrågningsunderlag så att utländska företag får svårigheter att ta del av information samt lägga anbud. Upphandlande myndighet får inte heller ge lokala anbudsgivare företräde.

---

<sup>11</sup> EG är en förkortning av Europeiska Gemenskapen.

<sup>12</sup> EU är en förkortning av Europeiska Unionen.

*Principen om öppenhet (transparens)* innebär att offentlig upphandling ska präglas av transparens och förutsebarhet. För att anbudsgivaren ska ha möjlighet att bedöma vad upphandlande myndighet efterfrågar följer att myndigheter är skyldiga att utforma förfrågningsunderlaget klart och tydligt.

*Principen om ömsesidigt erkännande* innebär att intyg och certifikat som utfärdats av behöriga myndigheter inom EU/EES<sup>13</sup> ska gälla inom övriga EU/EES-länder.

### **SKILLNAD MELLAN DIREKTUPPHANDLING OCH OFFENTLIG UPPHANDLING**

Direktupphandling är ett undantag från LoU, och får endast utföras vid särskilda situationer där offentlig upphandling ej krävs. Vid direktupphandling ställs inte formkrav som vid offentlig upphandling, dock kräver LoU att organisationen har riktlinjer för direktupphandling, och upphandlingar som överstiger 100 000 kronor måste dokumenteras (Konkurrensverket, 2015).

Alla avtal vars värde överstiger 505 800 kronor måste upphandlas enligt LoU (Konkurrensverket, 2015). Direktupphandling får ske om det finns synnerliga skäl eller om någon av de situationer som i övrigt anges för direktupphandlande är uppfyllda. Synnerliga skäl innebär att en oförutsägbart händelse uppstått som upphandlande myndighet inte kan påverka. Situationer då det endast finns en leverantör som kan leverera produkten, eller när det är möjligt att göra förmånliga köp på grund av att en leverantör försatts i konkurs, kan också berättiga till direktupphandling (Konkurrensverket, 2015).

---

<sup>13</sup> EES är en förkortning av Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet.

## **PROBLEMATIK OCH KRITIK MOT LAGEN OM OFFENTLIG UPPHANDLING**

Som tidigare nämnts i studien har lagen om offentlig upphandling utsatts för en hel del kritik. Christina Ramberg, professor i civilrätt vid Stockholms Universitet, går så långt som att förelå att LoU helt ska förkastas (Svenska Dagbladet, 2013). Ramberg menar att inköp i den privata sektorn är betydligt mer effektiva tack vare en högre grad av flexibilitet, samt det ömsesidiga beroendeförhållande som uppkommer. Vidare menar Ramberg att de många överklaganden och stämningar som görs i samband med upphandlingar tyder på allvarliga brister i lagens utformning. Hon anser att lagen är krånglig och svårtolkad, och att de komplikationer detta medför innebär en oförsvarlig kostnad för svenska skattepengar.

Ia Magnusson, projektledare på Konkurrensverket, beskriver vidare att det ofta finns en motvilja hos offentlig sektor att upphandla från samma aktör på grund av rädsla för överklagan. Denna rädsla menar Magnusson är ogrundad då LoU varken förhindrar eller förbjuder en långvarig återkommande relation mellan privat aktör och offentlig upphandlare. Magnusson ser inga större problem hos just LoU vad gäller upphandling, utan pekar på en avsaknad av dialog mellan leverantör och offentlig sektor före, under och i synnerhet efter upphandlingsprocessen som det främsta skälet till upplevd problematik. Vidare framhäver Magnusson att det inte är ovanligt att offentlig sektor utformar sina förfrågningsunderlag på ett sätt som är anpassat för en tidigare aktör. Detta sker ibland medvetet men i de flesta fall omedvetet, helt enkelt då inköparen blivit bekväm och inte längre är lika insatt i marknaden.

Andreas Henriksson, avtals- och upphandlingsjurist på Regeringskansliet, antyder att vissa landsting inte vågar ställa tillräckligt höga krav, vad gäller exempelvis miljökrav och sociala krav, eftersom man är rädd att få en överklagan på halsen. Denna rädsla grundar sig i att höga

krav automatiskt utesluter många aktörer, som då kan känna sig missgynnade. Henriksson menar även att överklagan ibland orsakas av en önskan från offentlig sektor om att välja en tidigare leverantör vid upphandlingar, vilket är fullt tillåtet enligt LoU, men inte ofta godtas av andra aktörer på marknaden, och därför utmynnar i överklagan. Nuvarande kontraktsparter har ofta explicit kunskap om myndighetens verksamhet och vad som önskas köpa, men vid byte av leverantör tillkommer kostnader och relationsspecifika investeringar för att inleda relationen och få denna kunskap. Dessa kostnader och investeringar tillkommer på båda sidor av avtalsrelationen, och betalas från offentlig sektors sida med svenska skattemedel. Vidare framhäver Henriksson att den låga gränsen för direktupphandling i LoU om 505 800 kronor medför att det annonseras ut många upphandlingar på en konkurrenskraftig marknad, dock resulterar det även i ett antal kostnadsdrivande faktorer. Vid en högre minimigräns menar Henriksson att myndigheters upphandlingskostnader skulle sjunka, upphandlingsprocesserna skulle bli snabbare och antalet överklaganden skulle reduceras.

## RESULTAT

---

Studiens empiri utgörs främst av kvalitativa semi-strukturerade intervjuer, samt inslag av dokumentgranskning. Det går ur Tabell 1 (se sid. 28) att utläsa vilka personer vi varit i kontakt med och samtlig kontakt skedde under våren år 2015 i samband med studien. Det är nämntvärt att nämna att vad som presenteras nedan endast är intervjupersonernas åsikter, och grundar sig alltså inte på författarnas synpunkter. Vi tar avstånd från alla eventuella misstolkningar.

Resultatet av insamlad empiri behandlar transaktionskostnader som uppstår före, under och efter tilldelning av kontrakt vid offentlig upphandling. Nedan presenteras respondenternas syn på upphandlingen, samt deras redogörelser för faktorer vi anser vara relevanta för studiens syfte.

### FÖRE TILLDELNING

#### **Region Skåne**

I samtal med Louise Strand, inköpsdirektör på Region Skåne, framgår att Region Skåne arbetar med offentlig upphandling på ett förutbestämt och systematiserat sätt. De utgår från avtalets strategiska vikt, vilken bestäms genom bedömning av 14 olika parametrar. Parametrarna värderar bland annat huruvida avtalet är kritiskt för verksamheten, hur avtalet rör patientsäkerheten och avtalets miljöpåverkan. Dessutom estimerar parametrarna avtalets storlek och dess tidsomfång. Efter utvärdering rankas avtalet på en skala mellan 1 och 4, där avtal av högst strategisk vikt hamnar på 4.



Region Skåne sätter ambitionsnivån utifrån avtalets strategiska vikt, och definierar därefter detaljrika procedurer gällande förberedelser och avtalsförvaltning, och själva processen kring inköpet. Strand förklarar att inköpsverksamheten inte endast behandlar upphandling, utan att den berör hela värdekedjan. Strand berättar vidare att Region Skåne därför lägger ned mycket resurser på sin “förberedelsefas”, när de utför marknadsanalys, behovsanalys och intressentanalys för att ta reda på vilka som berörs av upphandlingen samt vilka som bör få information om eller delta i upphandlingsarbetet.

Region Skåne arbetar med ett antal strategier för att uppnå balans mellan kostnadsbesparing och kvalitet i sin upphandlingsverksamhet. De hade för ett antal år sedan ett stort fokus på kostnadsminimering, men har sedan tre år tillbaka börjat inkorporera mer kvalitetstänk vid upphandling. I ett förfrågningsunderlag (Upphandling av reumatologi, 1400166) som Region Skåne bistod oss med var dock priset viktat med 100 procent. Underlaget innehöll emellertid flertalet krav som anbudsgivarna först var tvungna att uppfylla för att priset skulle bli aktuellt. Utvärderingen av huruvida anbudsgivarna levde upp till kraven eller inte gjordes utifrån en binär skala med ja/nej som enda utfall. Potentiella leverantörer kunde alltså antingen leva upp till ett krav eller inte, och det fanns således inget utrymme för hur väl kravet uppfylldes. Om samtliga anbudsgivare levde upp till de specificerade kraven var priset det enda konkurrensmedlet. Region Skåne är enligt Strand noggranna med att vara affärsorienterade och att vara väl införstådda i juridiska bestämmelser relaterade till offentlig upphandling, och vill inte bli alltför inlåsta i undvikandet av överklagan på bekostnad av att göra bra affärer.

Under hela avtalsperioden utvärderas leverantörens förmåga att uppfylla avtalet. Dessutom tittar Region Skåne på leverantörens ekonomiska stabilitet före, under och efter avtalsperioden och kontrollerar att tjänsten eller varan levereras enligt det kontrakterade innehållet.

Strand framhåller att det enligt lag inte är tillåtet att särbehandla en aktör som de tidigare samarbetat med då det kan uppfattas som snedvridning av konkurrensen. Därför görs en konkurrensutsättning vid varje nytt upphandlingstillfälle så att det endast är konkurrensen och vad som upphandlas som styr priset. Hon betonar att Region Skåne inte får påverkas av en tidigare relation med en aktör, och menar att eventuella investeringar i tidigare avtalsrelationer inte påverkar det upplevda priset från offentlig sektors sida.

### **Mätstickan**

Vid kontakt med Mätstickan berättar de om flertalet transaktionskostnader som uppstår i samband med upphandlingsprocessen. Före en upphandling uppstår inte särskilt stora finansiella utgifter, mer än kostnaden för en prenumeration på upphandlingsverktyget Tendesign där förfrågningsunderlag publiceras. Solvik beskriver dock att Mätstickan lägger ner mycket tid och kraft på att förstå kunderna och göra behovsanalyser. Han nämner även att kostnaderna före upphandling skiljer sig markant gällande arbete med ett nytt landsting, i jämförelse med fortsatt samarbete med ett landsting som de har en tidigare relation till. Detta beror på att Mätstickan vid samarbeten med nya landsting måste investera i uppstartskostnader för att lära känna kunden och kommunicera ut sitt erbjudande, något som inte är lika nödvändigt om parterna tidigare varit i en kontraktlig relation.

## UNDER TILLDELNING

### **Region Skåne**

Efter förberedelsefasen berättar Strand att Region Skåne skapar en “expertgrupp” med representanter från de delar av verksamheten som berörs av den aktuella upphandlingen. De drar nytta av expertgruppens kunskap gällande vilka krav som bör ställas på leverantören samt hur kontraktets fullföljning bör utföras i praktiken, exempelvis hur varan eller tjänsten ska levereras.

Därefter påbörjas det som Strand kallar “arbetet”. I detta skede av upphandlingsprocessen har de inledningsvis stort fokus på dialog. Region Skåne träffar då leverantörer i syfte att få mer information om vilka varor och tjänster som finns tillgängliga på marknaden, hur de är beskaffade samt vilka skillnader som finns mellan dem gällande kvalitet och funktion. Sedan skrivs förfrågningsunderlaget och den verksamhetsdel som är i behov av varan är ansvarig för underlagets kravspecifikation, men denna görs ofta tillsammans med upphandlingsenheten.

När ett färdigt utkast på förfrågningsunderlaget sammanställts utformas en extern remiss. Detta är ett ganska nytt moment som används allt oftare hos upphandlande myndigheter, och Region Skåne är enligt Strand den upphandlare som anammat metoden i störst utsträckning. Extern remiss innebär att ett utkast på förfrågningsunderlaget publiceras på Region Skånes hemsida samt skickas ut till relevanta branschorganisationer och leverantörer i syfte att få synpunkter på underlaget. Strand menar att fördelen med extern remiss är att de får möjligheten att justera underlaget innan det annonseras ut. Genom remisserna får upphandlaren en ytterligare kvalitetssäkring och mer dialog med leverantörerna. Dessutom framkommer om det exempelvis är väldigt få leverantörer som uppfyller underlagets krav, vilket kan tyda på att kraven är för snäva eller hårda. Därefter väljer Region Skåne i vilken utsträckning de vill justera underlaget.

Det färdiga förfrågningsunderlaget publiceras i ett elektroniskt system, och anbudsgivare skapar sedan sina anbud utifrån det. Anbuderna blir tillgängliga för Region Skåne när anbudstiden löper ut.

### **Mätstickan**

Solvik anser att de olika landstingen skiljer sig åt i vissa aspekter. Det upplevs ibland att några landsting i förväg vet vilken leverantör de vill ingå avtal med, och således utformar ett förfrågningsunderlag som endast kan uppfyllas av ett fåtal, och ibland endast en, aktör. I underlagsformuleringen kan de följaktligen matcha leverantör efter landstingets preferenser.

Några landsting, bland annat Region Skåne, skickar ut anbudsunderlag till potentiella leverantörer i syfte att främja synpunkter i förfrågningsunderlagsutkastet, vilket Solvik uppfattar görs för att berättiga underlagets strikta utformning. I fallet med Region Skåne upplevde Mätstickan att förfrågningsunderlaget var riktat mot en specifik aktör och att endast den aktören kunde leva upp till de uppsatta kraven. Mätstickan valde därför att utföra ett antal justeringar i syfte att även de skulle kunna uppfylla kriterierna. Region Skåne valde ändå att välja den leverantör som Mätstickan anser underlaget var riktat till.

Under själva upphandlingen och kontraktsskrivandet påstår Solvik att förhandlingarna och kontraktsskrivandet blir påtagligt smidigare vid arbete med en existerande kund. Han använder ordet "jätteapparat" för att beskriva processen att ta upp en ny kund, då kostnader för att sätta sig in i den nya kundens syfte och målsättning kan vara höga i form av tid och kraft. Mätstickan påstår även att de största kostnaderna före och under en upphandlingsprocess ligger på säljarens

sida. För upphandlaren beror troligtvis storleken på deras transaktionskostnader till stor del av hur lik deras nya leverantör är den tidigare aktören.

En tidigare relation kan givetvis också vara till Mätstickans fördel, och Knutsson nämner här ett specifikt landsting, vilket i studien lämnas obenämnt. Både Knutsson och Solvik är eniga om att de tror sig ha ett litet försprång jäntemot sina konkurrenter, vilket grundas i att de tidigare arbetat med landstinget under två upphandlingsperioder. Då de har redan etablerat en mycket god relation till landstinget, hoppas de att incitamenten till att acceptera deras framtida anbud ska stärkas. Samtidigt har landstinget en vedertagen press från media och näringsliv då de förväntas prova något nytt. Om landstinget fortsätter handla med Mätstickan ökar säkerligen risken för en eventuell överklagan.

Solvik påpekar att landsting har kvalitetskriterier, men att dessa ofta är mycket svåra att mäta. Ibland, men mycket sällan, bedöms kvaliteten i själva leveransen, där Mätstickan får beskriva hur de arbetar, vad de gör och vad de levererar. Situationer har dock uppstått där Knutsson och Solvik menar att kvalitetsparametern verkligen kan ifrågasättas. Under en upphandling för några år sedan vann en av Mätstickans konkurrenter en upphandling med ett orimligt lågt pris. För ett så lågt pris berättar Solvik att ett företag knappast borde kunna leverera en tjänst och betala ut löner, då summan inte ens täcker skatter och arbetsgivaravgifter. Precis som Solvik säger:

*“Vilka stackare är det som sitter och jobbar för under minimilön, och vad blir det för kvalitet?”*

I sådana situationer anser Mätstickan att offentlig sektor gått för långt i sitt prispokus, och menar att de inte vill konkurrera på så låga nivåer. Det är dock nämnvärt att påpeka att det i ett

anbudsunderlag som Knutsson bistod oss med, vilket vi i studien lämnar obenämnt för anonymitetens skull, hade Mätstickan valt att offerera det maximalt accepterbara priset som Region Skåne hade specificerat i sitt förfrågningsunderlag. Hade priset varit en krona högre hade Mätstickan automatiskt blivit diskvalificerade då deras pris ansetts oacceptabelt.

## EFTER TILLDELNING

### **Region Skåne**

I detta skede görs en upphandlingsrapport och ett tilldelningsbeslut fattas, innan en avtalsspärr träder i kraft. När avtalet färdigställts äger en leverantörsuppföljning rum för att kontrollera att avtalet fullföljs som kontrakterat.

Offentlig sektors möjlighet att häva ett avtal vid missnöje med leverantörens förmåga att fullborda kontraktet regleras av Lag (1915:218) om Avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. För att en avtalshävning ska vara berättigad krävs att det uppstått väsentliga problem. Vid situationer som inte är tillräckligt allvarliga för att rättfärdiga en hävning kan offentlig sektor vidta andra åtgärder, som exempelvis krav på vite, skadestånd eller rättelse. Enligt Strand undviker Region Skåne gärna att häva avtal då det skulle lämna dem avtalslösa. Det tar lång tid att genomföra en ny upphandling, och under tiden riskerar de att behöva utföra otillåtna direktupphandlingar vilka kan leda till skadeståndskrav och avgifter från Konkurrensverket. Finns ramavtal upprättade med flera leverantörer går det däremot utmärkt att häva ett befintligt avtal, då man i sådana fall direkt kan ingå avtal med en av de andra aktörer med vilka man upprättat ramavtalet med. Ramavtal ger således effekten av ett skydd mot misslyckade avtal, men syftet menar Strand snarare är att säkra sig mot att förstahandsleverantören inte har kapacitet att uppfylla behov vid ökad efterfrågan.

Avtal träffas under begränsade tidsperioder, ofta två år med möjlighet till två års förlängning. När denna period löper ut måste en ny upphandlingsprocess genomföras. Strand berättar att offentlig sektor har en laglig skyldighet att stimulera konkurrens och att ge samtliga privata aktörer samma möjligheter. Vidare hävdar hon att offentlig sektor aktivt måste arbeta för att tidigare kontraktparter inte får en fördel i offentlig sektors val av leverantör, och menar på att detta blir lite motsägelsefullt i jämförelse privat sektor.

### **Mätstickan**

När ett kontrakt träder i kraft gör Mätstickan investeringar i form av utbildning av personal och inkorporerandet av nya affärssystem. Kostnaderna varierar beroende på vilken aktör Mätstickan ingått avtal med och vilka behov de ska tillgodose, och inkluderar mestadels administrativa utgifter.

Mätstickan kan överklaga tilldelningsbeslutet om de anser att tilldelningsbeslutet skett under orättvisa förutsättningar. Solvik menar att när avtal bedöms efter kvalitetsparametrar sker generellt fler överklaganden eftersom denna bedömning är svårare att utvärdera och därmed lättare att kritisera. Vidare berättar Solvik att om det blir jämt mellan två leverantörer är det lätt för den förlorande aktören att ifrågasätta de exakta orsakerna till tilldelningsvalet, vilket ibland orsakar obefogade överklaganden.

## ANALYS

---

Analysen ämnar identifiera empiriska iakttagelser och koppla dessa till studiens teoretiska ramverk. Syftet med analysen är att urskilja och förklara vilka transaktionskostnader som uppkommer i samband med offentlig upphandling. Analysen kommer därefter, i ett senare kapitel, mynna ut i slutsatser kring vilka transaktionskostnader som påverkar den offentliga sektorns val av privat aktör vid offentlig upphandling, tillika besvara vår frågeställning: Vilka transaktionskostnader, i relationen mellan kontraktsparterna, påverkar den offentliga sektorns val av privat aktör vid offentlig upphandling?

Analysen följer analysverktyget (se Figur 1, sid. 18) som är konstruerat utifrån studiens teoretiska ramverk, och är uppdelad i tre analysområden; transaktionskostnader före tilldelning, transaktionskostnader under tilldelning och transaktionskostnader efter tilldelning. Varje analysområde har givits underrubriker kopplade till studiens teoretiska ramverk och respektive upphandlingsfas. Efter varje upphandlingsfas presenteras egna reflektioner kopplade till analysen.



## TRANSAKTIONSKOSTNADER FÖRE TILLDELNING



Figur 3. Före tilldelning: Sökkostnader

**Kunskap om marknaden och sökandet efter information.** Coase (1937) menar att sökkostnader minskar när köparen har god kunskap om marknaden. Region Skåne upphandlar stundtals mycket avancerade produkter inom ett brett spektra vilket, enligt Strand, gör det svårt att utveckla en bred och aktuell kunskap inom samtliga marknader. För att gynna konkurrensen berättar Strand vidare att Region Skåne enbart publicerar sina förfrågningsunderlag och sedan inväntar anbud, de söker alltså inte aktivt upp privata aktörer. Magnussons uppfattning skiljer sig dock från Strands, då hon menar att det finns en okunskap om marknaden från upphandlaren sida, vilket hon tror grundar sig i en bekvämlighet hos upphandlare som använt samma leverantör under flera kontraktperioder och därigenom förlorat mycket av sin kontakt med marknaden. Solviks uppfattning går hand i hand med Magnussons, och han anser att den offentliga sektorn ibland på förhand vet vem de önskar samarbeta med och att sökandet av information och kunskap om marknaden därför inte alltid utförs helhjärtat. Till skillnad från Region Skåne, som lägger

mycket energi på förberedelsefasen, uppstår inte särskilt stora finansiella utgifter för Mätstickan innan tilldelning av kontrakt. Mätstickan söker efter aktuella upphandlingar via Tendesign, medan Region Skåne måste utföra dyra marknads-, behovs- samt intressentanalyser i syfte att utvärdera vilken privat aktör som bäst lämpar sig utefter uppsatta krav. Vad gäller sökkostnader vid upphandling skiljer sig alltså Strands åsikter från Magnussons och Solviks i den bemärkelsen att Strand hävdar att Region Skåne agerar opartiskt i syfte att gynna konkurrensen enligt LoU, medan Magnusson tror att det råder okunskap hos upphandlare och Solvik menar att sökandet av information kan utvecklas för att bli mer effektivt och rättvist.

***Begränsad rationalitet.*** I enlighet med Williamsons (1981) antagande om att människor är begränsat rationella, är det svårt att förutse situationer gällande framtida kontraktsparter. I arbetsprocessen före valet av privat aktör måste därför Region Skåne, i sina förfrågningsunderlag, vara mycket precisa i sina kravspecifikationer. Detta beror på att offentlig sektor, enligt LoU, endast får bedöma anbudsunderlagen efter de kriterier som finns specificerade. För att undvika att formulera ett svårförstått och bristfälligt förfrågningsunderlag, måste den offentliga sektorn således spendera tid och resurser på att utforma ett så komplett förfrågningsunderlag som möjligt. För att uppnå detta tar Regions Skåne hjälp av expertgrupper vid formulering av kravspecifikationer. Expertgrupperna utgör en form av sökkostnad (Alchian & Allen, 1974), som kan härledas till studiens teoretiska referensram och Williamsons (1981) antagande om begränsad rationalitet. I de fall då begränsad rationalitet orsakar inkompleta förfrågningsunderlag kan transaktionskostnader uppstå i form av omformulering. Solvik menar att omformulering av kontrakt är en process som är både tidskrävande och kostsam, och är en belastning för alla inblandade parter. Enligt både Strands och Solviks åsikt är det därför viktigt att formulera förfrågningsunderlag som är specifika, okomplicerade samt ändamålsenliga.

*Utvärdering av alternativ.* Solvik går i linje med Coase (1937) med flera och menar att Mätstickans sökkostnader blir väsentligt mycket lägre i situationer där de redan har en upparbetad relation med ett landsting, eftersom de måste investera i kommunikationsmaterial när de initierar nya kontakter och affärer. Region Skåne låter sig dock inte påverkas av tidigare relationer. Strand påpekar att det inte är tillåtet för offentlig sektor att positivt särbehandla en aktör de tidigare samarbetat med då det kan anses snedvrída konkurrensen. Strand menar vidare att offentlig sektors kostnader inte skiljer sig från samarbete med ny eller gammal kontraktspart, vilket visar en tydlig skillnad från Mätstickan som lägger ned stora resurser vid nya samarbeten. För att stimulera konkurrensen berättar Strand att Region Skåne arbetar aktivt för att ingen aktör ska särbehandlas. Enligt Magnusson säger LoU dock ingenting om att det är förbjudet att ingå ett avtal med en tidigare leverantör, utan att det är tilldelningsgrunderna som ska gälla, oavsett om det är lägst pris eller högst kvalitet. Det bör således inte spela någon roll om det funnits en tidigare relation eller inte. Enligt LoU behöver inte samarbete med samma kontraktspart under flera avtalsperioder undvikas, men vi ser ändå att det råder en tydlig osäkerhet och frustration hos privat aktör och offentlig sektor, som bottnar i en svårtolkad lagtext.

### **Reflektioner kring transaktionskostnader före tilldelning**

Utifrån ovanstående resonemang upplever vi en känsla av ängslan och irritation hos privat aktör gällande offentlig sektors informationssökande. Det har konstaterats att offentlig sektor upplevs lägga enorma resurser på sökandet av information, trots att de, från privat aktörs sida, i vissa fall tycks ha bestämt vilken aktör de vill samarbeta med på förhand. Detta skulle innebära att informationssökandet endast görs för syns skull. Om så är fallet verkar sökkostnaderna inte spela in på offentlig sektors val av privat aktör, men de kan likväl tyckas vara onödigt höga.

Från offentlig sektor syns en annan sida av problemet. De målar upp samma bild av stora och resurskrävande sökprocesser vid upphandlingens inledning, men motiverar processen med likabehandlingsprincipen. Det verkar således vara på grund av LoU som offentlig sektor anstränger sig för att ha en lika stor sökprocess vid varje upphandling, även om det skulle vara så att de på förhand har en föredragen kandidat. För att inte bryta mot LoU:s principer blir således transaktionskostnaderna i samband med sökandet av information mer eller mindre konstanta oberoende av vilken aktör offentlig sektor föredrar i syfte att göra villkoren så lika som möjligt för alla. Som vi kan se råder det dock skilda meningar gällande om detta utjämnande av spelfältet verkligen uppnås, då vissa aktörer känner sig förbisedda och menar att offentlig sektor inte utför sökandet helhjärtat. Vi kan konstatera att det råder en konflikt gällande sökprocessen och de resurser som läggs på den, men att de transaktionskostnader som uppstår till följd av denna process inte verkar påverka offentlig sektors slutgiltiga val av privat aktör.

Enligt teorin kan begränsad kunskap om marknaden orsaka högre sökkostnader i en transaktion. I det studerade fallet upplever offentlig sektor ha en relativt begränsad marknadskunskap, vilket alltså talar för uppkomsten av transaktionskostnader från deras sida. Vi ser dock att dessa kostnader möjligen kan kompenseras för, dels med en hög grad av kunskap hos anbudsgivare, och dels på grund av att marknaden uppsöker offentlig sektor och inte tvärtom. Transaktionskostnader i samband med otillräcklig kunskap skulle således kunna jämnas ut i relationen, om leverantören har en hög kunskapsgrad. Det är dock viktigt att poängtera att offentlig sektors marknadskunskap är betydelsefull när den externa remissen skickas ut för att relevanta aktörer ska nås, och ett så komplett förfrågningsunderlag som möjligt därmed ska kunna formuleras. Sammanfattningsvis ser vi utifrån ovanstående redogörelse faktorer som både ökar och minskar transaktionskostnader relaterade till kunskap om marknaden, men om de ger en

total ökning eller minskning lämnar vi till framtida forskning att bestämma. Det vi tror oss konstatera här är dock att transaktionskostnader i samband med kunskap om marknaden kan ha en inverkan på offentlig sektors val av privat aktör, i det avseende att en begränsad kunskap automatiskt begränsar tillgängliga alternativ. Samtidigt bör det poängteras att privata aktörer faktiskt har möjligheten att själva uppsöka offentlig sektor i en upphandlingssituation om de känner sig förbisedda. Följaktligen kan även den privata aktörens kunskap om marknaden påverka offentlig sektors val.

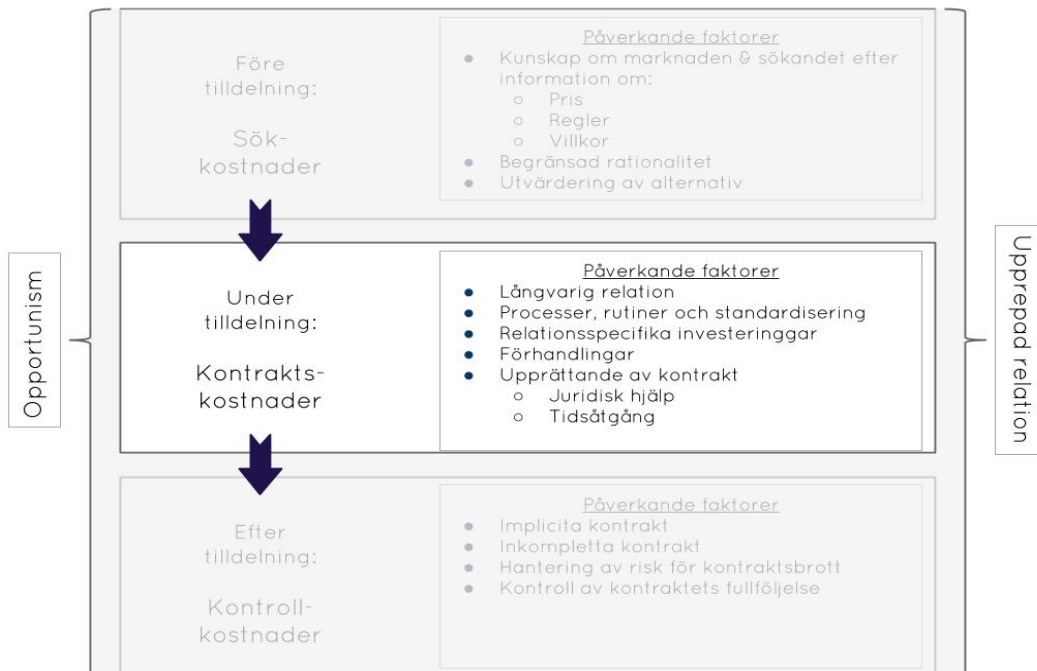
Det råder en tydlig enhällighet gällande vikten av kompletta förfrågningsunderlag. Om kravspecifikationerna är tydliga underlättas den privata aktörens förståelse för de krav som ställs. Tydlighet innebär dessutom att det blir svårare att överklaga tilldelningsbeslutet då det blir mer uppenbart vilka aktörer som uppfyller kravspecifikationerna och inte. Vidare blir det lättare för offentlig sektor att utvärdera huruvida leverantören når upp till kraven efter tilldelning, vilket kan bespara dem kontrollkostnader. Då offentlig sektor i det studerade fallet tar hjälp av expertgrupper vid utformningen av förfrågningsunderlag ser vi att transaktionskostnader från begränsad rationalitet kan minska.

Om ett förfrågningsunderlag omformuleras måste sökprocessen till stor del göras om på nytt. Även från privat aktörs sida innebär omformulering en stor resursbelastning, då de måste upprepa sin anbudsprocess för att svara på det nya förfrågningsunderlaget. Det är alltså viktigt att lägga stora initiala resurser på att säkra för begränsad rationalitet, men detta är en nödvändig transaktionskostnad som kan minska kostnader i framtiden. Uppkomsten av transaktionskostnader relaterade till begränsad rationalitet influerar alltså offentlig sektors val av

privat aktör indirekt i det avseende att de påverkar förfrågningsunderlagets utformning, och således de kriterier som anbudsgivarna kommer att bedömas efter.

Det råder onekligen mycket spridda tankar kring hur offentlig sektor utvärderar potentiella aktörer innan tilldelning. Offentlig sektor hävdar att de främst arbetar för att effektivisera konkurrensen genom att praktisera efter LoU och utvärdera alla anbud på lika villkor. Om de har en redan etablerad relation med någon av aktörerna läggs det ingen vikt vid. Från privat sektors perspektiv verkar det dock finnas ekonomiska fördelar med att samarbeta med samma kontraktspart under flera kontraktperioder, vilket även går i linje med studiens teoretiska ramverk där sökkostnader blir väsentligt lägre vid en upprepade relation. Så varför skulle inte offentlig sektor tjäna på återkommande samarbeten? Vi ser att offentlig sektor kan tyckas motarbeta ett naturligt kostnadsreducerande beteende, i utbyte mot att deras potentiella leverantörers anbud behandlas lika. Detta följer som nämnt de grundläggande principerna i LoU, men vi anser att detta agerande även motarbetar främjandet av ett kostnadseffektivt användande av svenska skattemedel, som ju även det är ett av LoU:s mål. Det är givetvis viktigt att offentlig sektor är rättvisa och rationella i valet av privat aktör, men när det når en sådan gräns att handlägningsprocesserna aktivt utformas på ett sätt som kompenserar för alla faktorer som kan uppfattas som särbehandlande, kan vi endast dra slutsatsen att det resulterar i ökade transaktionskostnader och att våra skattemedel kastas i sjön. Rädslan för upprepade samarbeten, trots att de är giltiga enligt LoU, grundas förmodligen i en oro för överklagan, vilket leder oss till frågan om det inte är för lätt att överklaga offentlig sektors beslut? I dagsläget verkar det som att rädslan för överklagan snedvrider konkurrensen, vilket orsakar en stor transaktionskostnad i sig.

## TRANSAKTIONSKOSTNADER UNDER TILLDELNING



Figur 4. Under tilldelning: Kontraktskostnader

**Långvarig relation.** I enlighet med TCE leder en stigande transaktionsfrekvens till en mer ekonomiskt attraktiv relation (Williamson, 1985). Solvik upplever reducerade kostnader i kontraktsprocessen i situationer där de redan etablerat en relation med motparten. När parterna har en ömsesidig relation och förstår varandras syfte, behov och förväntningar kan det vara en fördel gentemot konkurrenter som inte har samma typ av relation. I studiens teoretiska referensram framkommer att företags beslut påverkas av kostnader från begränsad rationalitet och opportunism. Kostnader kopplade till opportunism kan reduceras genom en förtroendegivande och långvarig relation mellan avtalsparterna (Chiles & McMackin, 1996). Detta resonemang återkommer till viss del hos Region Skåne då Strand påpekar att det kan finnas situationer där en privat aktör har fördel av att ha haft ett tidigare avtal med en upphandlande myndighet. Strand förklarar dock att det ligger i offentlig sektors intresse att motverka denna typ av särbehandling för att inte strida mot LoU och snedvrída konkurrensen.

***Processer, rutiner och standardisering.*** När två kontraktsparter ingår avtal etableras processer och rutiner i relationen, vilket enligt Williamson (1981) minskar transaktionskostnader om parterna förlänger sitt avtal. Detta fenomen upplevs hos Mätstickan, som säger sig se minskade kostnader vid upprepade relationer där det finns en grad av standardisering och rutin mellan kontraktsparterna. Hos Region Skåne känner man dock inte av samma effekt från upprepade samarbeten med en avtalspart med vilken man etablerat processer och rutiner.

Enligt Williamson (1975) har relationen mellan kontraktsparter även en stor betydelse för tidsåtgången vid kontraktsskrivning tack vare de standardiserade rutiner och processer som successivt utvecklas i en relation. Region Skåne visar här på en annan verklighet än den som teorin förutspår. Strand menar att landstingets identifierade kontraktskostnader är stabila och konstanta oberoende av någon tidigare relation till en nuvarande kontraktspart.

***Relationsspecifika investeringar.*** Enligt Williamson (1981) är relationsspecifika investeringar den mest centrala dimensionen för att beskriva transaktioner. Då dessa investeringar förlorar en betydande del av sitt värde i någon annan relation än den investeringen var ämnad för, kan ett byte av kontraktspartner bli mycket kostsamt. Av denna anledning reduceras kontraktskostnader i långsiktiga och upprepade relationer (Williamson, 1981). Mätstickans åsikter går hand i hand med teorin och påstår sig se en smidigare och mindre kostsam kontraktsprocess med parter som de tidigare avtalat med. Vid varje nyetablerad relation gör Mätstickan nämligen relationsspecifika investeringar i form av bland annat behovsanalyser, utbildning av personal och kostnader för implementering av nya system i verksamheten. I samtal med Solvik framgår tydligt att han av denna anledning anser det fördelaktigt att förlänga relationer med tidigare avtalsparter, för att inte behöva göra nya investeringar. Strand framlägger å andra sidan att även om det kan finnas kostnadsrelaterade skäl som talar för att återkomma till



en tidigare leverantör, skulle det anses som snedvridning av konkurrensen och därmed strida mot LoU:s principer. Samtidigt ser Henriksson att offentlig sektor måste göra relationsspecifika investeringar vid insamlandet av organisationsspecifik kunskap, då kontraktsparterna ska lära känna varandra och förstå hur respektive organisation arbetar och fungerar.

Relationsspecifika investeringars påverkan på aktörers prefererade val av kontraktspart går i linje med studiens teoretiska referensram om stigberoende (Nelson & Winter, 1982), det vill säga när historiska handlingar påverkar nutida beslut. Som Williamson (1981) beskriver, bidrar en ökande storlek på relationsspecifika investeringar till ökade incitament för opportunistiskt beteende. Aktören som inte är i beroendeställning kan utnyttja vetskapen om att deras motpart har höga kostnader för att byta handelspartner. Utöver den teoretiska motivationen till att hålla sig till en och samma kontraktspart, menar Henriksson att det förekommer en naturlig vilja att fortsätta att använda nuvarande leverantörer. Som Magnusson berättar så finns det dessutom ingenting i LoU som förhindrar existensen av en långvarig och återkommande relation.

Solvik uttrycker vidare frustration kring situationer där privata aktörer upplevs ”prisa in sig” i upphandlingsprocessen, då vissa aktörer erbjuder ett pris som inte är ekonomiskt försvarbart för att på så sätt vinna den aktuella upphandlingen. När upphandlingen väl är vunnen genomförs ett antal relationsspecifika investeringar från offentlig sektors sida, i form av bland annat utbildning av personal och integrering av system. Det är efter detta skede i relationen som Solvik berättar att leverantören successivt börjar höja sitt pris, då de är försäkrade om att de relationsspecifika investeringarna garanterar dem framtida affärer, trots det högre priset.

**Förhandlingar.** I enlighet med Williamsons (1985) antagande om människans begränsade rationalitet är det svårt att formulera kontrakt som täcker in alla relevanta kostnader

och aspekter i en avtalsrelation. För att skydda sig mot oförutsedda händelser är det således fördelaktigt för företag att minska komplexiteten i en avtalssituation (Williamson, 1985). Inom offentlig upphandling uppstår inte regelrätta förhandlingar på samma sätt som i den privata sektorn. Under upphandlingsprocessen motsvaras förhandlingarna snarare av revidering av förfrågningsunderlag och anbudsunderlag, vilka måste ingå enligt LoU. För att reducera komplexitet och kostnader i en avtalsrelation betonar Region Skåne värdet av att föra dialog med de privata aktörerna. Kostnaderna för omformulering av offentlig sektors förfrågningsunderlag kan även reduceras genom användandet av extern remiss, vilket Region Skåne också förespråkar. Genom extern remiss kan en del av kostnaderna för revidering förflyttas till anbudsgivarna. Anbudsgivarnas input bidrar samtidigt till att det slutgiltiga kontraktet, som i detta fall under upphandlingsprocessens gång motsvaras av förfrågningsunderlaget, blir mindre inkomplett. Fler aktörer får med andra ord möjlighet att tycka till, och det framkommer om kraven är för snäva eller inte går att uppfylla.

Det finns dock en risk i förhandlingsstadiet relaterad till Williamsons (1981) antagande om opportunism, vilket både privat aktör och offentlig sektor bör försäkra sig mot genom skydd i kontrakteringen. Vid användandet av extern remiss har en opportunistisk privat aktör möjlighet att påverka förfrågningsunderlagets utformning genom en felaktig eller förvriden input. Ett förfrågningsunderlag som revideras på sådana osäkra och osanna grunder riskerar att bli utformat på ett ineffektivt och kostsamt sätt. Vid samtal med Solvik framgår det även att den externa remissen kan användas av offentlig sektor som ett verktyg för att skydda sig från eventuell överklagan från förbisedda aktörer. Eftersom alla aktörer som varit intresserade av kontraktet varit med och formulerat förfrågningsunderlaget blir det svårare för dem att vid ett senare tillfälle kritisera underlagets utformning och innehåll. Detta ger offentlig sektor, enligt Solvik, en större

förhandlingsstyrka vid eventuell överklagan, och möjligheten till favorisering av en specifik aktör som kan tillgodose de unika behov offentlig sektor söker, ökar.

*Upprättande av kontrakt.* När offentlig sektor skriver förfrågningsunderlag resulterar det i påtagliga kostnader för förhandling samt upprättande av kontrakt (Alchian & Allen, 1974). Eftersom människan är begränsat rationell innebär det svårigheter att förutse alla möjliga avtalssituationer (Williamson, 1981). Av denna anledning borde det därför vara fördelaktigt att använda juridisk expertis vid alla typer av avtalsupprättande. Solvik berättar att större landsting oftast rekryterar egna jurister, medan mindre landsting anlitar utefter sin resurskapacitet och önskat stöd. När offentlig sektor väljer att inte ta juridisk hjälp kan det resultera i avtal som är mer inkompleta. Detta beror på att upphandlare utan juridisk bakgrund inte besitter expertis inom avtalsskrivande, vilket gör att avtalen kan brista i vissa aspekter. Dessa avtal och förfrågningsunderlag riskerar senare att misstolkas och behöva omformuleras, eller att överklagas av andra aktörer. Viktigt att poängtera är dock att den juridiska aspekten är en resursfråga, och det faller sig naturligt att alla offentliga upphandlare inte har resurser för juridisk expertis. Då processen för revidering och överklagande är extremt dyr och tidskrävande, och då risken för att stå kontraktslös gärna minimeras, bör denna aspekt ändå tas i beaktande.

### **Reflektioner kring transaktionskostnader under tilldelning**

Transaktionskostnaderna under tilldelning väcker onekligen mycket känslor och vi kan utifrån ovanstående resonemang påvisa en konflikt där offentlig sektor och privat aktör talar emot varandra. Mycket tyder på att spänningen beror på komplexitet i lagens utformning och de byråkratiska förhållanden som lagen medför. Framförallt är åsikterna kring relationsspecifika investeringar mycket skilda. De privata aktörerna upplever att investeringarna sänker kostnaderna, men trots ekonomiska fördelar med att återgå till en redan etablerad relation får

investeringarna, enligt offentlig sektor, inte tas i beaktande vid val av kontraktspartner. De relationsspecifika investeringarna verkar dock inte gå att undkomma, men på grund av LoU får inte offentlig sektor ta hänsyn till dem då det riskerar att hämma konkurrensen. Detta resulterar i att investeringarna inte heller bidrar till den effektiva kostnadsbesparing som en långvarig och återkommande relation kan innebära. Vi kan alltså se att relationsspecifika investeringar utgör en källa till transaktionskostnader som skulle kunna inverka på offentlig sektors val av privat aktör, men inte tillåts påverka på grund av likabehandlingsprincipen.

Vi ser en tydlig teoretisk motivation till att utveckla långa och upprepade relationer, och detta resonemang återfinns även hos oberoende och bransch-kunniga personer som tar upp praktiska skäl till varför långsiktighet är att föredra. Så varför upplevs denna motvilja hos offentlig sektor att aktivt skapa långsiktiga och återkommande relationer? Kan det bero på rädsla för överklagan med grund i att man anses hämma konkurrensen? Skulle en ökad kommunikation kunna överbrygga denna rädsla för missförstånd och misstolkning? Offentlig sektor har visserligen försökt införa externa remisser i syfte att öka dialogen med de privata aktörerna, där fler får möjlighet att tycka till och påverka förfrågningsunderlagen, vilket borde gynna de privata aktörernas talan. Genom att påbörja en transparent dialog redan i ett tidigt stadie kan alltså upphandlingsprocessen, trots dess komplexa lagutformning, stimulera konkurrensen och likabehandling av aktörer.

Den externa remissen väcker dock motstridiga känslor, där privat aktör motiverar för att den externa remissen kan bidra till favorisering och uteslutning. Detta är en viktig aspekt, då denna reflektion strider mot likabehandlingsprincipen. Dock måste de privata aktörerna ändå ha i åtanke att offentlig sektor ibland väljer att utesluta aktörer då de inte kan leva upp till de krav som

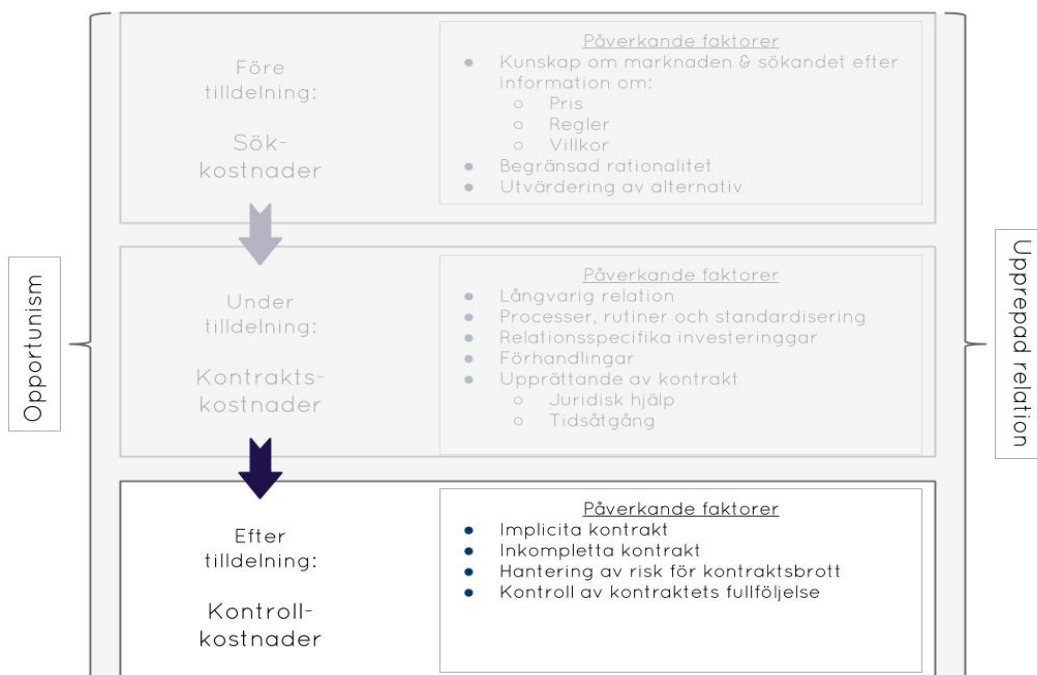
eftersträvas. En systematisk inriktning av förfrågningsunderlagen behöver således inte vara negativ. Vi menar dock att både privat aktör och offentlig sektors åsikter behöver belysas, då den påstådda styrningen kan bidra till både positiva och negativa konsekvenser. Positiva i den bemärkelsen att höga krav i förfrågningsunderlagen kan bidra till en ökad samhällsekonomisk effektivitet och högre standard, så länge det sker med transparens. Styrningen kan å andra sidan bidra till negativa konsekvenser i den bemärkelsen att konkurrensen hämmas då aktörer riskerar att uteslutas. Viktigt är att poängtera att det finns motstridiga åsikter, vilket tyder på komplexitet i relationen och således även ökade transaktionskostnader.

Vidare kan vi konstatera att effekten från stigberoende syns på ett oväntat sätt hos offentlig sektor i upphandlingsprocessen. Den motvilja vi observerat till att välja samma aktör flera kontraktperioder i rad kan tänkas orsaka ett beteende där tidigare val faktiskt har en negativ betydelse för de val som görs idag, i det avseende att en tidigare vald aktör har mindre sannolikhet att ingå avtal igen. Detta härleder vi till påverkan från LoU, som verkar avskräcka offentlig sektor från att välja samma aktör flera kontraktperioder i rad. Detta kan tänkas orsaka en del frustration, då offentlig sektor teoretiskt sett borde föredra en upprepad kontraktrelation men drivs åt motsatsen av LoU, med spridda fristående relationer.

Som konstaterat från de intervjuade parterna i denna studie finns det en benägenhet hos offentlig sektor att välja pris som det centrala eller enda kriteriet i sin bedömning av leverantörers anbudsunderlag. Detta ser vi kan ge privata aktörer möjlighet att ”prisa in sig”, och därmed sätta offentlig sektor i en gisslansituation som de har svårt att ta sig ur. Aktören kan därefter höja sitt pris med vissheten om att offentlig sektor har svårt att byta leverantör, då LoU i ett sådant fall kräver att en ny upphandlingsprocess påbörjas, vilket lämnar offentlig sektor tillfälligt avtalslös

och utan lagligt tillstånd att ingå kortare avtal innan den nya upphandlingen är slutförd. Vi kan här se ett tydligt incitament till varför offentlig sektor borde vilja ingå avtal med redan kända parter hos vilka det finns ett redan etablerat förtroende. Den beskrivna situationen utgör även skäl för minskat prisfokus vid utformandet av förfrågningsunderlag. Kvalitetsfokus hos offentlig sektor tillämpas med framgång hos många, men det innebär fortfarande en större risk än ett prisorienterat förfrågningsunderlag, främst gällande risken att anses bryta mot proportionalitetsprincipen och likabehandlingsprincipen. Medvetenheten om LoU:s principer och tolkningssvårigheterna som råder kring dem verkar alltså i vissa fall begränsa offentlig sektors val av privat aktör under upphandlingar.

### TRANSAKTIONSKOSTNADER EFTER TILLDELNING



Figur 6. Efter tilldelning: Kontrollkostnader

**Implicita Kontrakt.** Enligt Klein et al. (1978) använder avtalspartners ofta implicita kontrakt för att skydda sig mot opportunism. Dessa kontrakt utgör en typ av överenskommelse att

inte agera opportunistiskt i avtalsrelationen för att på så sätt trygga framtida affärer. Användningsområdet för implicita kontrakt är dock något begränsat inom offentlig upphandling, då den typen av överenskommelse kan anses bryta mot likabehandlingsprincipen i LoU eftersom den indirekt lovar en aktör ett nytt avtal. Solvik och Strand berättar att avtalen ofta är indelade i två perioder. Om leverantören uppfyller vad som förväntas av dem i den första perioden får de möjlighet att förlänga kontraktet till en andra period. Den här typen av kontrakt verkar fylla samma syfte som de implicita kontrakt som Williamson beskriver.

***Inkompleta kontrakt.*** Williamson (1981) redogör för inkompleta kontrakt, där han bland annat belyser svårigheter i att mäta och specificera prestationer. När offentlig sektor ingått avtal med en privat aktör kan det uppstå missförstånd som bottnar i hur kontraktsparterna valt att tolka kontraktets bestämmelser. Enligt Strand har det förekommit situationer där leverantörer inte presterat utefter de kontrakterade villkoren, vilket resulterat i att leverantören behövt betala vite, och kontraktet fortgått. Det krävs mycket väsentliga problem för att uppdragsgivaren ska tillåtas häva avtalet. Om ett sådant förfarande genomförs innebär processen höga transaktionskostnader, vilka kan undvikas om kontraktet från början varit mer komplett och noggrant specificerat förväntade prestationer.

***Hantering av risk för kontraktsbrott.*** Enligt Williamsson (1985) kan ett ömsesidigt beroendeförhållande reducera transaktionskostnaderna för hanteringen av risk för kontraktsbrott. Enligt de empiriska iakttagelserna finns många sätt att hantera denna risk. Enligt LoU är hävning den mest extrema åtgärden som offentlig sektor kan vidta vid kontraktsbrott, dock krävs synnerliga skäl till grund för detta. Om offentlig sektor häver ett avtal står de avtalslösa, vilket är ett mycket kostsamt och tidskrävande tillstånd, där offentlig sektor till och med riskerar att behöva utföra otillåtna direktupphandlingar. Om kontraktsbrotten inte är av väsentlig karaktär, kan offentlig sektor vidta åtgärder så som vite, skadestånd eller rättelse. Kostnaden för hantering

av ovannämnda situationer kan kopplas till studiens teori om kontrollkostnader (Alchian & Allen, 1974).

***Kontroll av kontraktets fullföljelse.*** Enligt Williamson (1975) kan transaktionskostnaderna i samband med kontroll av kontraktets fullföljelse reduceras genom ett ömsesidigt beroende, då det minskar incitamenten för opportunistiskt beteende. Eftersom låga transaktionskostnader är att föredra, innebär ett ömsesidigt beroendeförhållande att respektive part kommer att ha större incitament att fortsätta leva upp till överenskomna krav i den nuvarande relationen.

Strand förklarar att Region Skåne har en rigorös och kontinuerlig uppföljningsprocess där de granskar sina leverantörers möjligheter att fullfölja sina åtaganden under hela avtalsperioden. De tittar både på levererad kvalitet, men även på leverantörens finansiella situation för att klargöra huruvida de kan fortsätta att leva upp till avtalad standard. Region Skånes uppföljningsprocess påverkas inte av tidigare relationer, vilket innebär att de inte kan utnyttja de kostnadsreducerande effekter som ett potentiellt ömsesidigt beroende hade fört med sig (Williamson, 1975). Anledningen till detta menar Strand är att ett sådant förfarande skulle strida mot LoU och de vidtar därför konstanta åtgärder för att jämna ut spelvägarna mellan aktörerna.

### **Reflektioner kring transaktionskostnader efter tilldelning**

Utifrån ovanstående resonemang kan vi konstatera att processen efter tilldelning är mycket komplex och oviss, med flertalet utvägar. Om allt går vägen, och offentlig sektor varit noggrann i sitt arbete före och under tilldelningsbeslutet, följer endast transaktionskostnader i form av uppföljningskostnader där offentlig sektor kontrollerar den slutgiltiga leverantörens prestationer.



Dock kan kontrollfasen även få allvarliga konsekvenser ekonomiskt och tidsmässigt, där höga kostnader för eventuella överklaganden och hävning kan tillkomma.

Offentlig sektors val av tvåperiodiga upphandlingsavtal verkar skapa en form av implicita kontrakt, där de genom sina tvådelade avtalsperioder ger sina leverantörer starka incitament för att leverera enligt krav. Även om LoU ser strängt på särbehandling av leverantörer och antagligen inte hade godkänt en affärsrelation som präglades av implicita kontrakt verkar offentlig sektor ändå erhålla många av de kostnadsreducerande fördelar som implicita kontrakt för med sig. Vi kan alltså se att även om denna typ av kontrakt teoretiskt sätt minskar kontrollkostnaderna för den offentliga sektorn, så är det en kostnadsreducering som är lika stor oavsett vilken leverantör de väljer. Av denna anledning borde transaktionskostnader i samband med implicita kontrakt inte påverka valet av aktör från offentlig sektors sida.

Vi kan dessutom konstatera att de transaktionskostnader som offentlig sektor verkar värja sig mot efter tilldelningsbeslutet beror på opportunistiskt beteende. Detta beteende möjliggörs på grund av begränsad rationalitet vid utformning av förfrågningsunderlag och kontrakt före och under tilldelning. Många av de kostnader som uppstår efter tilldelning, till följd av inkompleta kontrakt, kan således reduceras genom ett noggrant förarbete från offentlig sektors sida. Ju mer resurser de lägger ned på att få kontrakten så kompletta som möjligt, desto mindre blir alltså hotet från opportunist och således transaktionskostnaderna efter tilldelning. Hur stora resurser är egentligen ekonomiskt försvarbart att lägga ner före och under tilldelning för att skydda sig mot potentiella kostnader efter tilldelning? En exakt siffra är idag svår att uppskatta och vi lämnar över frågan till framtida forskare, men vi väljer ändå att konstatera att slarv före och under tilldelning onekligen innebär en samhällsekonomisk kostnad efter tilldelning.

De externa remisserna verkar kunna utgöra en potentiell lösning till ovanstående problem, då privata aktörers input bidrar till ett mer komplett kontrakt. Precis som i föregående avsnitt konstaterat, råder dock skilda åsikter kring de externa remisserna. Privat aktör påpekar flertalet nackdelar, då offentlig sektor kan utnyttja remissen för att motverka eventuell överklagan då berörda aktörer faktiskt varit med och utformat underlagen. Det är tydligt att relationen mellan privat aktör och offentlig sektor präglas av en stark misstro och den halvdana relationen verkar accelereras av dess fördomar. Oavsett vem som har rätt angående remissernas exakta syfte, kan vi iallafall konstatera att det är en transaktionskostnad som uppstår före tilldelning för att reducera kostnader efter tilldelning. Dock kan man ställa sig frågan om det verkligen är sannolikt att offentlig sektor aktivt försöker underminera vissa aktörer till fördel av att använda en förutbestämd leverantör? Det kanske är så att offentlig sektors val av privat aktör ibland förklaras av att de är de enda som kan leva upp till den höga standard som krävs? Så länge valet görs med transparens och god kommunikation, borde ingen kunna ifrågasätta höga krav.

Gällande den offentliga sektorns kostnader för kontroll av fullföljande av kontrakt, borde dessa skilja sig mellan olika leverantörer. I vår studie beskrev oberoende experter, likväl som privat sektor, att samarbetsprocessen mellan parter med vilka de tidigare ingått avtal med är väsentligt smidigare. Processen är dessutom mindre riskfylld samt mer bekväm, faktorer som alla mynnar ut i minskade transaktionskostnader. Även om offentlig sektor inte samstämmigt håller med om detta antagande anser vi det sannolikt, i linje med teorin, att en upprepad relation utvecklar rutiner vilket även borde effektivisera kontrollen. Med kontrolleffektivisering menar vi inte nödvändigtvis att kontrollen från offentlig sektors sida blir slappare om de har en tidigare relation. Vi menar snarare att bearbetningen av uppföljningsunderlaget borde handläggas snabbare då de är mer bekanta med materialet. Kostnaderna för kontroll av kontraktens

fullföljelse borde därför bli lägre hos en aktör som har en tidigare relation med offentlig sektor, i jämförelse med en ny aktör. Detta borde påverka valet av leverantör på ett sätt som gynnar tidigare relationsparter.

Vi har likaså konstaterat att kontrollkostnader kan reduceras om parterna involveras i ett ömsesidigt beroendeförhållande, exempelvis genom relationsspecifika investeringar. Offentlig sektor ansåg att det ömsesidiga beroendet inte får påverka valet av privat aktör då det skulle strida mot LoU. Detta väljer vi att ifrågasätta. Precis som Henriksson nämner borde en önskan om att välja en tidigare aktör vara stark, även om det skulle resultera i en överklagan från konkurrenter. Ett ömsesidigt beroende borde bidra till en strävan mot att behålla en befintlig aktör i syfte att minska kontrollkostnaderna. Om offentlig sektor står inför ett val mellan två leverantörer varpå det i relationen till den ena leverantören sedan tidigare existerar relationsspecifika investeringar, allt annat lika, borde det falla sig naturligt att välja den aktören. Det ömsesidiga beroendeförhållandet bidrar till kostnadsreducerande effekter efter tilldelningsbeslutet. Den naturliga viljan att fortsätta att arbeta med tidigare leverantörer, vilket även beskrivs av Henriksson, kan säkert även härledas till detta. Dessutom borde det, enligt vår mening, rent samhällsekonomiskt vara optimalt för offentlig sektor att välja den aktör varvid ett ömsesidigt beroendeförhållande föreligger, vilket minskar kontrollkostnaderna.

Vårt att poängtera är dock att det är svårt att förutse, och därmed kontrollera, alla möjliga utfall som en avtalsrelation kan medföra. Detta talar för kontrakt som är utformade efter mätbara prestationer. Vi ser även att parter med den här typen av kontrakt lättare kan undvika överklagan. När kontrakt är inkompleta kan andra aktörer hitta kryphål i kontraktet som gör det möjligt att finna grunder för överklagan. Den här graden av kompletta kontrakt är dock kostsamma och dyra

att utforma, men vi frågar oss om inte transaktionskostnaderna för att utforma mer kompletta kontrakt, det vill säga kostnader före tilldelning, överstiger transaktionskostnaderna som senare kan uppstå på grund av alltför inkompleta kontrakt efter tilldelning.

## SLUTSATS & DISKUSSION

---

### SLUTSATS

Att offentlig upphandling genomförs med effektiva tillvägagångssätt är av högsta vikt, inte bara för svenska skattebetalare och enskilda myndigheter, utan även för samhällsekonomin i stort. I vår studie har vi kunnat uppvisa en generell bild av en komplex relation mellan offentlig sektor och privat aktör vid offentlig upphandling, vilken präglas av osäkerhet och ineffektivitet från båda sidor vilket resulterar i höga kostnader. Detta beror huvudsakligen på den svårtolkade lagtexten i LoU samt den extrema noggrannhet med vilken LoU efterföljs.

Med hjälp av vårt analysverktyg kan vi konstatera att samtliga faktorer i studiens teoretiska referensram bidrar till uppkomsten av transaktionskostnader vid offentlig upphandling, men att alla transaktionskostnader inte påverkar offentlig sektors val av privat aktör. Sök- och kontraktskostnaderna verkar generellt bidra till de mest påtagliga transaktionskostnaderna vid upphandlingsprocessen. De förfaranden som orsakar dessa kostnader är dock en permanent del av offentlig sektors verksamhet i enlighet med LoU, oberoende av vilken privat aktör offentlig sektor väljer, och påverkar därför inte valet.

Vi kan likaså konstatera att det endast är kontrollkostnader som påverkar offentlig sektors val av privat aktör, då det är den enda transaktionskostnaden som skiljer sig åt mellan aktörerna, och att risken för överklagan är den viktigaste faktorn i offentlig sektors bedömning av kontrollkostnadens förväntade storlek. Detta innebär att offentlig sektors val av privat aktör i mycket hög grad påverkas av hur stora kontrollkostnader aktören förväntas generera. Därför förekommer en tydlig naturlig vilja hos offentlig sektor att arbeta med en aktör med vilken de

tidigare har haft en relation, och som således är väl införstådd i offentlig sektors verksamhet och inte behöver vägledas och kontrolleras i samma utsträckning. Dock existerar här en motsättning, då den källa till kontrollkostnader som det läggs absolut störst vikt vid är överklagan, vars risk upplevs som förhöjd vid upprepade relationer. Den upplevda risken för överklagan för en viss aktör, allt annat lika, är därför avgörande för aktörens sannolikhet att bli vald som leverantör.

## **DISKUSSION**

Med grund i ovanstående slutsats kan vi fylla den kunskapsteoretiska luckan om transaktionskostnaders konsekvenser på offentlig sektors val av privat aktör, och hur dessa kostnader är kopplade till LoU. Vi ser specifikt att sök- och kontraktskostnaderna i den undersökta relationen potentiellt hade kunnat reduceras, men att det omöjliggörs på grund av bestämmelser i LoU och tolkningen av dessa. Även anledningen till att kontrollkostnader får en så stor inverkan på offentlig sektors val härleder vi till LoU och de möjligheter till överklagan som lagen ger utrymme för. Detta ser vi som ett viktigt bidrag till att få förståelse för effekterna som LoU kan ha på kostnadseffektivitet inom offentlig upphandling.

Vidare tillåts inte kostnadsbesparingar före och under tilldelning influera offentlig sektors val av privat aktör, utifrån en rädsla att bryta mot LoU:s grundläggande principer, och de förblir således outnyttjade. Det framgår från studien att överklagan utgör den främsta källan till denna rädsla. Det kan diskuteras om en minskad risk för överklagan kan ge plats för ett mer utbrett kostnadsreducerande beteende, där en större möjlighet till upprepade relationer mellan parterna får användas för att avhjälpa sök- och kontraktskostnader.

För att minska risken för överklagan tror vi att kommunikation efter avslutad upphandling är betydelsefullt. Om offentlig sektor tydligt kommunicerar motiven bakom eventuella kvalitetspecifikationer och anledningen till upphandlingens utfall, kommer förlorande aktörer förmodligen acceptera den offentliga sektorns beslut i större utsträckning. Detta resulterar i en lägre risk för överklagan, och kostnader kopplade till risken för överklagan skulle reduceras markant.

Det framgår av studien att majoriteten av de sök- och kontraktskostnader som idag uppstår under upphandlingsprocessen beror på rutinmässiga förfaranden som endast finns till för att uppfylla LoU:s principer. Dessa kostnader försvinner automatiskt vid direktupphandling som utgör ett undantag från LoU:s regelverk, och där nämnda rutiner inte är nödvändiga. Vi vill därför väcka frågan om en utökning av ramen för direktupphandling genom exempelvis en höjning av tröskelvärdet. En sådan ändring skulle enligt vår mening kunna bidra till en ökad kvalitet och ett minskat prisfokus, samt till en avsevärd minskning av kostnader från både offentlig sektors och privat aktörs sida. Det innebär en mer kostnadseffektiv användning av svenska skattemedel, och kan även bidra till ökad konkurrens då bland annat små, resurssvaga aktörer som avskräckts av den resurskrävande upphandlingsprocessen kan lockas tillbaka in i handel med offentlig sektor.

### **FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING**

Utifrån studiens slutsatser ser vi att en kvantifiering av transaktionskostnaderna samt deras storlek och betydelse i olika branscher hade gett större förståelse för transaktionskostnadernas betydelse vid val av leverantör, samt hade kunna ge en indikation till dess samhällsekonomiska konsekvenser. En kvantitativ studie av förfrågningsunderlag och tilldelningsbeslut ser vi skulle kunna ge en utökad förståelse för vilka faktorer som läggs störst vikt vid i offentlig sektors val av

privat aktör. Vi ser även att en kvantitativ studie på orsaken till överklagan kan bidra till fler insikter i vad som orsakar överklagan, och hur detta kan motverkas. Dessutom anser vi att det skulle vara givande att studera ett fall med en resurssvag offentlig upphandlare, och se hur det skiljer sig från fallet med en resursstark offentlig upphandlare.



## REFERENSER

---

### AKADEMISK LITTERATUR, RAPPORTER OCH JOURNALER

Alchian, A. A. & Allen, W. 1974. *University Economics: Elements of Inquiry*, 3rd Edition. London: Prentice Hall International.

Alvesson, M. & Sköldbörg, K. 2008. *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.

Arrowsmith, S. 2010. *EU Public Procurement Law: An Introduction, EU Project Report*. Nottingham: University of Nottingham.

Besanko, D., Dranove, D., Shanley, M. & Schaefer, S. 2013. *Economics of Strategy*. 6th Edition. New Jersey: John Wiley & Sons Singapore Pte. Ltd.

Bryman, A. & Bell, E. 2013. *Business Research Methods*. 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press.

Buckley, P. J. & Chapman, M. 1997. The perception and measurement of transaction costs. *Cambridge Journal of Economics*, 21: 127-145.

Caldwell, N., Walker, H., Harland, C., Knight, L., Zheng, J. & Weakley, T. 2005. Promoting Competitive Markets: The Role of Public Procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 11:242-51.

Chiles, T. & McMackin, J. F. 1996. Integrating variable risk preferences, trust, and transaction cost economics. *Academy of Management Review*, 21: 73-99

Coase, R. H. 1937. The nature of the firm. *Economica*, New Series, 4: 386-405

Creswell, J. W. 2007. *Qualitative Inquiry & Research Design – Choosing Among Five Approaches*. London: Sage Publications.

David, P. A. 2001. Path dependence: Its critics and the quest for ‘historical economics’. *Evolution and path dependence in economic ideas: Past and present*, 15: 40.

Domberger, S., & Jensen, P. 1997. Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4): 67-78.

Dow, G. K. 1987. The function of authority in transaction cost economics. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 8: 13-38

Ghoshal, S., & Moran, P. 1996. Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory. *The Academy of Management Review*, 21(1): 13-47

Grossman, S. J., & Hart, D. 1986. The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, 94(4): 691- 719.

Hart, O., & Moore, J. 1990. Property Rights and the Nature of the Firm. *Journal of Political Economy*, 98(6): 1119-1158.

Håkansson, H., & Snehota, I. 1990. No Business is an island: The network concept of business strategy. *Scandinavian Journal of Management*, 4(3): 187-200.

Kammarkollegiet (2011:11) *Att förebygga korruption i offentlig upphandling*.

Klein, B., Crawford, R. G., & Alchian, A. A. 1978. Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process. *Journal of Law and Economics*, October. 297-326

Klein, P. & Sykuta, M. 2009. *The Elgar Companion to Transaction Cost Economics*. UK Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd.

Nelson, R. R., & Winter, S. G. 1982. *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press.

Noorderhaven, N. 1996. How to Make Transaction Cost Economics More Balanced and Realistic. *The Academy of Management Review*, 21(4): 924-925

Rindfleisch, A. & Heide, J. B. 1997. Transaction Cost Analysis: Past, Present, and Future Applications. *Journal of Marketing*, 61(4): 30-54

Schapper, P. R., Veiga Malta, J. N., & Gilbert, D. L. 2006. An Analytical Framework for the Management and Reform of Public Procurement. *Journal of Public Procurement*, 6(3):1-26.

Sewell, W. H. 1996. Three temporalities: Toward an eventful sociology. *The historic turn in the human sciences*, 245-80.

Shirley, M., & Walsh, P. 2000. Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate. The World Bank. *Policy Research Working Paper*, August: 2420.

Strand, I., Ramada, P., Canton, E., Muller, P., Devnani, S., Bas, P., & Dvergsdal. 2011. *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness*. Brussels: PwC, London Economics and Ecorys.

Tsang, E. 2006. Behavioral Assumptions and Theory Development: The Case of Transaction Cost Economics. *Strategic Management Journal*, 27(11): 999-1011

William, S. 1996. *Three temporalities: Toward an Eventful Sociology*. The Historic Turn in the Human sciences, ed. Terrance J. McDonald. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Williamson, O.E. 1975. *Markets and hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22 (2): 233 - 261.

Williamson, O. E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, 87(3): 548-577.

Williamson, O. E. (1985). *The economics institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York: Free press.

## **ELEKTRONISKA KÄLLOR**

Carlsson, A. & Skutholm, S. 2013. *Sned konkurrens för dosläkemedel ökar patientriskerna*. Dagens Samhälle. 5 december.  
<http://www.dagensamhalle.se/debatt/sned-konkurrens-foer-doslaekemedel-oekar-patientriskerna-7012> (Hämtad: 2015-04-15)

Dagens Samhälle, 2015. *Om Dagens Samhälle*.  
<http://www.dagensamhalle.se/om-dagens-samhalle> Hämtad: 2015-04-15.

Idermark, T., Isaksson, B., Sjöborg, H., Buzea, A., Fransson H., & Oskarson, A. 2012. *Låt oss skapa enklare upphandlingar*. Dagens samhälle. 14 mars.  
<http://www.dagensamhalle.se/debatt/lat-oss-skapa-enklare-upphandlingar-1666> (Hämtad 2014-05).

Klaar, T. 2014. *För stort prisfokus på lägsta pris i upphandlingar*. Dagens Samhälle. 2014. 23 januari.  
<http://www.dagensamhalle.se/debatt/foer-stort-fokus-pa-laegsta-pris-i-upphandlingar-7472>. (Hämtad 2015-04-15).

Konkurrensverket, 2015. *Direktupphandling*.  
<http://www.kkv.se/direktupphandling>. Hämtad 2015-04-20.

Konkurrensverket, 2015. *Om Upphandlingsreglerna*.  
<http://www.kkv.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna/>. Hämtad 2015-04-20.

Nationalencyklopedin, 2015. *Ex ante*.  
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/ex-ante>

Nationalencyklopedin, 2015. *Ex post*.  
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/ex-post>

Region Skåne, 2015. *Att göra affärer med oss*.  
<http://www.skane.se/organisation-politik/Att-gora-affarer/>. Hämtad: 2015-03-16.

Region Skåne, 2015. *Upphandling av reumatologi i öppenvård*, dnr: 140166, 2014-01-23  
[http://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Koncerninkop/Ext/Extern\\_remiss/1400166\\_Krav\\_Hbg.pdf](http://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Koncerninkop/Ext/Extern_remiss/1400166_Krav_Hbg.pdf). Hämtad: 2015-05-06

Svenska Dagbladet, 2013. *Lagen om offentlig upphandling ska bort*.  
[http://www.svd.se/naringsliv/nyheter/sverige/lagen-om-offentlig-upphandling-ska-bort\\_7975154.svd](http://www.svd.se/naringsliv/nyheter/sverige/lagen-om-offentlig-upphandling-ska-bort_7975154.svd). Hämtad: 2015-05-05

Sveriges Kommuner och Landsting, 2015. *Om SKL*.  
<http://skl.se/tjanster/omskl.409.html>. Hämtad: 2015-04-15.

### **MUNTliga KÄLLOR**

Solvik, H. Intervju inför studie [Personlig intervju] Mätstickan, 2015-04-09  
Solvik, H. Intervju inför studie [Personlig intervju] Mätstickan, 2015-05-13  
Henriksson, A. Intervju inför studie [Personlig intervju] Regeringskansliet, 2015-05-12  
Knutsson, A. Intervju inför studie [Personlig intervju] Mätstickan, 2015-04-09  
Magnusson, I. Intervju inför studie [Personlig intervju] Konkurrensverket, 2015-05-05  
Strand, L. Intervju inför studie [Personlig intervju] Region Skåne, 2015-04-22

### **OFFENTLIGT TRYCK**

SOU 2013:12. Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling

### **TIDNINGSArtIKLAR**

Lundin, Kim. 2015. Miljarder till spillo: Offentliga sektorns upphandling får hård kritik. *Dagens Industri*. 21 maj 2015.

# BILAGOR

## INTERVJUGUIDE

### Praktisk information

Innan varje intervju måste organisationerna och branschpersonerna informeras om varför de är relevanta för studien. Vidare är viktigt att poängtera att frågeramverket endast utgör en riktlinje för intervjuens frågor, och att andra frågor kan tillkomma under intervjuens gång.

Konflikt

R  
E  
G  
I  
O  
N  
  
S  
K  
Å  
N  
E

### Allmänna frågor

- Hur går upphandlingsprocessen till?
- Hur påverkas ni av andra läns upphandlingsbeslut?

### Före tilldelning

- Hur mycket tid och kraft lägger ni ner på att undersöka och utvärdera marknaden?
- Vad finns för kostnader kopplade till sökandet av leverantör? Letar ni efter potentiella leverantörer eller kommer de till er?
- Hur utvärderar ni leverantörer före upphandling?
- Vilka direkta kostnader uppstår före upphandling?
- Vad har ni för kriterier vid val av leverantör?
- Uppstår några juridiska kostnader, exempelvis kopplat till LoU?

### Under tilldelning

- Vilka kostnader är direkt kopplade till själva upphandlingsfasen? Varför?
- Hur lång tid tar tilldelningsfasen? Vilka resurser behövs?
- Skiljer sig kostnader mellan att inleda en helt ny relation med en ny leverantör, i jämförelse med att fortsätta samarbeta med en tidigare avtalspartner?
- Hur upplever ni leverantörers makt i offentlig upphandling?
- Vilka metoder använder ni för att skydda er mot eventuell överklagan?

### Efter tilldelning

- Hur kontrollerar ni era aktörer så att kontraktet fullföljs?
- Vad har ni för möjligheter att avbryta ett samarbete, om ni upplever att kontraktsparten ej fullföljer avtalet?
- Hur utvärderar ni era leverantörer?
- Vilka kostnader är kopplade till överklagan?
- Upplever ni att aktörer överklagar för överklagandets skull?

## Forts. Intervjuguide

# M Ä T S T I C K A N

### Allmänna frågor

- Hur går upphandlingsprocessen till?
- Skiljer sig upphandlingsprocessen mellan olika upphandlare?
- Hur personlig kontakt har ni med olika landsting?
- Hur ofta upphandlar ni med offentlig sektor?
- Vad är er relation till Region Skåne?
- Hur många företag är i genomsnitt med och konkurrerar vid en upphandling?
- Hur länge varar ett upphandlingskontrakt (normalfallet)?

### Före tilldelning

- Vilka kostnader uppstår före upphandling?
- Vilka resurser lägger ni ned före tilldelningsbeslutet?
- Tar ni hjälp av juridisk expertis i era anbudsunderlag?
- Hur lång tid har ni på er att författa ett anbud?
- Vad tror ni offentlig sektor tittar på, när de utvärderar anbudsunderlag? Tar de hänsyn till några specifika kostnader?

### Under tilldelning

- Vilka kostnader är direkt kopplade till själva upphandlingsfasen? Varför?
- Hur lång tid tar tilldelningsfasen? Vilka resurser behövs?
- Skiljer sig kostnader mellan att inleda en helt ny relation med en ny upphandlare, i jämförelse med att fortsätta samarbeta med en tidigare avtalspartner?
- Hur upplever ni offentlig sektors makt i offentlig upphandling?
- Hur anser ni att offentlig sektor värderar kvalitet vs. pris?

### Efter tilldelning

- Hur arbetar ni efter tilldelningsbeslutet?
- Tror ni risken för överklagan kan ha någon påverkan på valet av privat aktör?
- Vad har ni för direkta kostnader efter tilldelningsbeslutet?
- Gör ni några investeringar i samband med ett nytt kontrakt?

## Forts. Intervjuguide

K  
O  
N  
K  
U  
R  
R  
E  
N  
S  
V  
E  
R  
K  
E  
T

### Allmänna frågor

- Vad säger lagen om offentlig upphandling angående att göra affärer med och samma part under flera avtalsperioder?
- Ryktesvägen säger att vissa kommuner och landsting är tveksamma till att anlita samma leverantör under många avtalsperioder då de misstänker att risken för överklagan ökar. Hur ser du på denna tolkning av situationen? Vad säger egentligen lagen?
- Vad tror du är det största skälet till misstron mellan aktörerna?
- Vad tror du är det största skälet till det stora antalet överklagningar inom offentliga upphandlingar?
- Vad är dina allmänna tankar kring LoU?
- Vad anser du är lagens för- och nackdelar?
- Hur tror du offentlig upphandling hade påverkats av att höja maxbeloppet för direktupphandling?

R  
E  
G  
E  
R  
I  
N  
G  
S  
K  
A  
N  
S  
L  
I  
E  
T

### Allmänna frågor

- Hur långa brukar avtalsperioderna vara?
- Finns det någon begränsning i hur långa avtalsperioderna får vara?
- Hur tror du offentlig sektors rädsla för överklagan kan påverka deras slutgiltiga val av leverantör?
- Upplever du att offentlig sektor oftare väljer en tidigare aktör istället för att ingå samarbete med en ny? Varför/Varför inte?
- Vad är dina allmänna tankar kring LoU?
- Vad anser du är lagens för- och nackdelar?
- Hur tror du offentlig upphandling hade påverkats av att höja maxbeloppet för direktupphandling?