

MAG
Rapp. Övr.
9.723

ASDA

RAPP
Övr 9.723

Working Paper Nr. 24

Secretariat for Analysis of
Swedish Development Assistance

Östeuropasamarbetet - Konkurrensen i Upphandlingen

Ingrid Andersson
Håkan Hellström
Stockholm, September 1994

STOCKHOLMS
UNIVERSITETS
BIBLIOTEK

MAG
Rapp Övr.

9.723

SASDA

Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance

The Swedish government has appointed a committee with the task of analysing the results and effectiveness of Swedish development aid. A special Secretariat, SASDA, was set up on 1 March 1993 to carry out the work.

The Secretariat will work until the end of 1994 and will have as its main task to propose to Government suitable mechanisms for evaluations and policy analyses of Swedish aid. In its work SASDA will give priority to carrying out a set of selected studies world-wide, at country, sector and subject level and to studies of individual organisations to provide a basis for decisions on development co-operation in the future and to gain experience on how policy evaluations should be carried out. A major study concerns Sweden's co-operation with Central and Eastern Europe.

SASDA's point of departure is the aim of a better understanding of the mechanisms of development in order to enhance the results and increase the effectiveness of aid in achieving the five goals set by the Swedish parliament: increased resources, economic and social equality, economic and political independence, the democratic development of society, and the long-term management of natural resources and care of the environment.

The studies and analyses will be managed partly by the Secretariat's own staff and will include studies commissioned from different specialists in the committee's areas of priority.

The staff are :

Ambassador Claes Sandgren	Head of the Secretariat
Dr Eva Julin	Senior Policy Analyst
Mr Enrique Ganuza	Senior Policy Analyst
Mr Per Johan Svenningsson	Senior Policy Analyst
Ms Kerstin Sandling	Assistant Secretary

Postal address: SASDA
P.O. Box 16418
S-103 27 STOCKHOLM

Telephone: +46-8 791 21 80
Telefax: +46-8-791 21 88
Visiting address: Klarabergsgatan 23, Stockholm

Stockholms Universitet



30001 005303591

Östeuropasamarbetet - Konkurrensen i Upphandlingen

Ingrid Andersson och Håkan Hellström
PREFO AB

september 1994

ISSN 1104-697X
Regeringskansliets Reprocentral

Innehållsförteckning

1	Introduktion	3
2	Offentlig upphandling	4
3	Östeuropasamarbetet och Upphandlingen	9
4	BITS	11
5	SKI	22
6	Suveränitetsstödet	29
6.1	Kustbevakningen	30
6.2	Rikspolisstyrelsen	31
6.3	Generaltullstyrelsen	32
6.4	Sjöfartsverket	33
6.5	Avslutande kommentarer om suveränitetsstödet	33
7	Regeringens disposition	34
8	NUTEK	38
9	Sammanfattning	44
	Referenser	47
	Källförteckning	47

1 Introduktion¹

Offentlig upphandling är sedan länge omgärdad av ett detaljerat regelverk vilket vilar på den grundläggande principen om *affärsmässighet*. Utgångspunkten är att upphandlingen skall ske genom konkurrens mellan olika leverantörer och målet är att uppnå kostnadseffektivitet. Konkurrensens gynnsamma effekter på kostnadsbilden i den offentliga upphandlingen har visats inte minst i en rad rapporter från riksrevisionsverket (bl a RRV 1989 & 1990).

Den upphandling som sker inom ramen för svensk biståndsverksamhet intar av flera skäl en särställning. Betydelsen av att etablera konkurrens är här mångfasetterad. Utöver kostnadsaspekten finns det även bistånds- och handelspolitiska skäl att bredda leverantörsleden och de två senare områdena griper alltmer in i varandra. Det man i biståndssammanhang ofta benämner resursbasen, nämligen förutom biståndsorganen även företag och andra organisationer, besitter många gånger specialkunskaper som är nyttiga i biståndsarbetet. Därför anses det eftersträvarsvårt att aktivt arbeta för att utvidga kretsen (se t ex Exportrådet, 1986). Trots detta har svenskt biståndsarbete uppvisat en påfallande avsaknad av bredd i leverantörsleden (Andersson & Hellström, 1994). Samtidigt är verksamheten speciell eftersom myndigheten oftast inte själv är slutavvärmare. En annan aspekt är att biståndsinsatser inte sällan består av överföring av mycket specialiserad kompetens där det kan vara svårt att etablera konkurrens.

Syftet med rapporten är att studera i vilken mån konkurrens föreligger i upphandlingen av varor och tjänster avsedda för det svenska Östeuropasamarbetet. Det är dock viktigt i sammanhanget

¹ Författarna vill tacka de organisationer inom Östeuropasamarbetet som har bidragit med underlag till studien. Thomas Andersson, näringsdepartementet, har bidragit med substantiella kommentarer.

att beakta vilka förutsättningar för konkurrens som föreligger. När en konkurrenssituation inte är möjlig att etablera fordras alternativa metoder för att hålla nere kostnaderna. Studien bygger på granskning av hos myndigheter befintlig dokumentation samt på intervjuer med representanter för berörda aktörer, såväl i Sverige som i Estland.

Rapporten inleds med en övergripande diskussion om offentlig upphandling (kap 2). Därefter följer en översikt av hur Östeuropasamarbetet är organiserat och hur budgeten är fördelad (kap 3). En rad organisationer med vitt skilda verksamhetsområden medverkar i samarbetet. Studien bygger på en närmare granskning av upphandlingen hos några av dessa organisationer (kap 4-8). De viktigaste observationerna sammanfattas i kapitel 9.

2 Offentlig upphandling

Här redogörs kort för de viktigaste punkterna i regelverket för offentlig upphandling. För en mer fyllig vägledning, se Linder (1994). Vidare diskuteras en viktig infallsvinkel i sammanhanget, nämligen agentproblemet. En gren av den moderna mikroekonomin som brukar benämnas kontraktsteori behandlar förhållandet huvudman-agent och hur den förre kan försäkra sig om att den senare agerar som man kommit överens om.

De bärande principerna i regelverket för offentlig upphandling är *affärsmässighet*, *objektivitet* samt *rättssäkerhet och offentlighet*. Under den period som huvudsakligen granskas gällde Upphandlingsförordningen (UF) (1986:366) och de tillhörande föreskrifterna från riksrevisionsverket (1986:612). Den 1 januari 1994 trädde emellertid en ny lag i kraft, Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) (SFS 1993:1468).² Denna lagstiftning har kommit till stånd

² Ändringar i lagen genomfördes 1 juli 1994 (SFS 1994:618).

som en anpassning till EUs regler och är en följd av EES-avtalet. Bland annat syftar den till att ge företag inom hela EES-området möjlighet att lämna anbud på större svenska upphandlingar. Vidare görs också vissa anpassningar av terminologin. De bärande principerna är dock desamma.

Ambitionen är inte i första hand att detaljstudera efterlevnaden av de gällande regelverken. Studien belyser inte heller innebörden av de förändringar som den nya lagstiftningen har medfört. Avsikten är att granska affärsmässigheten i upphandlingen och därvidlag erbjuder de nämnda regelverken en övergripande analysram. En strikt tolkning av både UF och LOU ger dessutom vid handen att en stor del av den upphandling som företas i samband med Östeuropasamarbetet faller utanför regelverket. Detta gäller i de fall när biståndsmottagaren är upphandlande enhet. En betydande del av upphandlingen går till på det sättet och hamnar alltså i princip utanför svensk jurisdiktion. Ansvar för att upphandlingarna sker affärsmässigt åvilar naturligtvis de finansierande svenska myndigheterna men situationen påkallar också klara direktiv från statsmakternas sida.

Huvudregeln om affärsmässighet föreskriver att "*Vid upphandling skall myndigheten utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt iaktta affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt*" (UF 3§). Enligt RRVs kommentarer till UF får det inte förekomma någon begränsning till svenska leverantörer om myndigheten bedömer att bättre villkor kan uppnås genom upphandling utomlands. Vid lägre belopp eller i brådskande fall är det dock tillåtet att göra direktupphandling, dvs upphandling utan infordrande av skriftligt anbud. Det finns ingen etablerad gräns för vad som anses vara lägre belopp men enligt den nyinrättade Nämnden för Offentlig Upphandling (NOU) bedöms ett basbelopp vara ett riktvärde. I övrigt fordras alltså att anbud tas in.

Generellt, både för det nya och det gamla regelverket, kan beslutet om upphandling antingen fattas direkt på grundval av offerterna eller föregås av förhandlingar med anbudsgivarna. Det förre är vanligare när det gäller standardprodukter och det senare när upphandlingsobjektet är mer svårspecificerat.

Normalt skall alltså konkurrens etableras mellan flera leverantörer. Enligt RRVs föreskrifter till UF ska så många tillfrågas som behövs med hänsyn till upphandlingens storlek och karaktär samt möjligheten att få till stånd tillfredsställande konkurrens. När det finns särskilda skäl medges att endast en leverantör tillfrågas. Kravet på affärsmässighet får dock aldrig åsidosättas och motivet till avsteget från huvudregeln skall dokumenteras. Den upphandlande enheten ska i alla hänseenden söka uppnå ett så förmånligt avtal som möjligt. Om speciell sakkunskap krävs som endast finns hos en leverantör skall denne endast användas så länge att en konkurrenssituation går att etablera. En anbudsförfrågan ska naturligtvis inte ske för formens skull. Den som får en förfrågan måste kunna lita på att man bedöms vara en potentiell leverantör.

Huvudregeln för anbudsinfordran enligt UF är att den görs genom annonsering eller skrivelse. Vid anbudsinfordran utan annonsering skall anbud begäras från så många leverantörer som möjligt med hänsyn till omständigheterna vid just den upphandlingen. Om anbudsinfordran återkommande sker utan annonsering är det viktigt att myndigheten strävar efter att variera den krets av leverantörer som man infordrar anbud från. Annonsering är annars ett lämpligt sätt att knyta nya kontakter. Muntlig anbudsinfordran får endast användas om särskilda skäl föreligger.

Kravet på objektivitet innebär att alla anbud skall bedömas sakligt och enligt förutsättningar som är lika för alla. Principen om rättssäkerhet och offentlighet innebär att handlingar är konfidentiella under anbudsprövningen men att vem som helst har rätt att ta del av all dokumentation när upphandlingsbeslutet är fattat. Det är därför viktigt att det hos

myndigheterna finns dokumenterat vilka avgörande åtgärder, överväganden och beslut som förevarit i ärendet. Dokumentationen syftar till att det i efterhand skall kunna konstateras vilka affärsmässigt betingade omständigheter som varit avgörande för beslutet. Den bör därför vara tydlig, lättfattlig och lätt tillgänglig. Även utfallet i förhandlingar och upplysningar som erhållits vid telefonsamtal skall enligt RRVs kommentarer till UF dokumenteras.

Så länge konkurrens går att etablera, och den upphandlande enheten också utnyttjar de möjligheter som finns samt beaktar föreskrifterna, får själva förfaringssättet anses borga för att upphandlingen har varit affärsmässig. En fulländad affärsmässighet inbegriper förstås också att det ekonomiskt mest gynnasamma anbudet väljs. Det ska dock poängteras att ett på kort sikt dyrare alternativ mycket väl kan bli mer fördelaktigt i längden.

En avgörande förutsättning för affärsmässigt agerande är dock att beslutsfattaren ställs inför en bindande budgetrestriktion. Inom statliga myndigheter och verk konfronteras man normalt sett med sådana restriktioner. Om upphandlingsbeslutet delegeras till någon utanför organisationen som varken känner eller är bunden av samma restriktion rubbas incitamentstrukturen. Om beslutsfattaren har andra preferenser än finansiären väljs kanske inte det ekonomiskt mest förmånliga alternativet.

En annan komplikation uppstår när det inte är möjligt att etablera konkurrens. Avtalen måste då förhandlas fram. Vad gäller konsultarvoden kan vissa jämförelser göras med timarvoden på en konkurrensutsatt marknad. Ett specialfall är när konsulten har unik projektledningskompetens inklusive upphandling och installation av utrustning medan konkurrens är möjlig att få till stånd i upphandlingen av utrustningen. Som nämnts tidigare bör en myndighet endast utnyttja specialkompetens tills konkurrens går att etablera. Konsulten kan i det fallet betraktas som en agent vilken genomför myndighetens upphandling.

De diskuterade problemen, upphandlingsbeslutet fattas utanför den finansierande myndigheten samt agent genomför upphandling åt myndighet, kan båda betraktas som agentproblem. Inom kontraktsteorin talar man om *moral hazard* eller *hidden action*, vilket innebär att huvudmannen är beroende av agentens handlande men inte direkt kan observera detta (se t ex Milgrom & Roberts, 1992). Huvudmannen kan välja att i efterhand granska huruvida agenten har följt avtalet och eventuellt vidta korrigerande åtgärder. Detta förfaringssätt betraktas emellertid inom kontraktsteorin som kostsamt och man förordar generellt en lösning på problemet som baseras på konstruktioner av verkningsfulla incitament. Kontraktet skall struktureras på så sätt att agenten, i sitt eget intresse, handlar i enlighet med huvudmannens syften.

RRVs kommentarer till UF diskuterar olika typer av kontrakt som kan ge myndigheten tillräcklig kontroll över kostnaderna även när konkurrens inte går att etablera. Sex olika kontraktsformer diskuteras efter en fallande skala av ekonomiskt risktagande för leverantören: fastpriskontrakt, maximipriskontrakt, riktpriskontrakt samt kostnadskontrakt med antingen variabel vinst, fast vinstbelopp eller fastställd procentuell vinst.

Vid fastpriskontrakt står leverantören hela risken vid merkostnader. Maximipriskontrakt innebär att leverantören har fullt ansvar för merkostnader men uppnådda besparingar skall delas mellan myndigheten och leverantören. Genom ett riktpriskontrakt delas både mer- och mindrekostnader. Delningen behöver dock inte ske på samma sätt för besparingar som för fördyringar. De tre typerna av kostnadskontrakt innebär att leverantören får betalt för de verkliga kostnaderna plus vinst beräknad på tre olika sätt. i) Variabel vinst innebär att utfallet blir beroende av hur de verkliga kostnaderna förhåller sig till de kalkylerade. ii) Ett fast vinstbelopp vilket inte är beroende av kostnadsutfallet. iii) En fastställd procentuell vinst.

Även om fastpriskontrakt innebär ett starkt incitament för leverantören att minska kostnaderna påverkar detta inte utfallet för beställaren. Maximipris- och riktpriskontrakt- samt kostnads-

kontrakt med variabel vinst stimulerar leverantören att hålla nere kostnaderna. Vad gäller de två övriga kostnadskontrakten är incitamenten till besparingar svaga eller obefintliga.

3 Östeuropasamarbetet och Upphandlingen

Sverige har sedan budgetåret 1990/91 haft ett samarbetsprogram med Central- och Östeuropa. Fram till och med 1994/95 har 3,6 miljarder kronor anslagits med en nuvarande årstakt på 1 miljard kronor. Samordningen sker i Utrikesdepartementet av en tjänsteman på ambassadörsnivå (ÖSAM) och verksamheten bereds av ett särskilt sekretariat (ÖSEK). Det bilaterala samarbetet har kanaliserats via BITS, SIDA, SwedeCorp, Svenska institutet, Statens kärnkraftinspektion (SKI), Statens strålskyddsinstitut (SSI)³ och en rad andra organisationer. Dessutom står ett särskilt anslag till regeringens disposition.

Utöver detta disponerar Miljö- och naturresursdepartementet samt Näringsdepartementet i enlighet med regeringens båda s k klimatpropositioner (1992/93:99 och 179) totalt närmare 500 miljoner kronor för miljöinsatser i Östersjöregionen. Insatserna verkställs genom Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Statens Naturvårdsverk, Sveriges Lantbruksuniversitet samt SSI och SKI.

ÖSEK är i första hand policyansvarigt, vilket innebär att man granskar att projekten följer regleringsbrevet. Eftersom sekretariatet inte har någon särskild kompetens för kostnadsgranskning strävar man efter att lägga ut projekten på organisationer och myndigheter med sådan kompetens. Även när det gäller suveränitetsstödet kanaliseras merparten av anslagen via olika myndigheter som t ex Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen.

3 Numera får SSI sina anslag från Miljö- och Naturresursdepartementet.

Tabell 1: Anslaget för Östeuropasamarbetet 1992/1993 samt kontrakterade belopp 1990/91-1993/94, MSEK

	Anslag	Kontrakterade belopp			
	1992/93	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
BITS	195	126	181	154	155
SIDA	45	25	33	46	41
SwedeCorp	55	-	-	20*	41*
Svenska institutet	30	-	-	29	32
Övriga myndigheter	25				
SKI		-	5	46	33
SSI		inga specificerade uppgifter**			
Till regeringens disposition	71***	-	-	-	-
Suveränitetsstödet		-	4	28	44
<i>Multilateralt</i>	120				
<i>Betalningsbalansstöd och särskild exportkreditgarantier</i>	25				
<i>Valutastöd</i>	300				
<i>Kompensation för Baltguldet</i>	254				
Summa	1 120				

* Exklusive Swedfund International AB.

** Fram till och med 1993/94 25,1 MSEK.

*** Inkluderar suveränitetsstöd.

Källa: ÖSEK

Urvalet av de organisationer som granskas i rapporten har gjorts med hänsyn till studiens fokusering på affärsmässighet och konkurrens. Ambitionen har varit att studera verksamheter som hanterar upphandlingen på olika sätt. Naturligtvis har organisationer med endast små inslag av upphandlingssituationer varit av begränsat intresse, vilket gör att t ex SIDA och

Svenska institutet inte blivit föremål för granskning.⁴ De belopp som i Tabell 1 redovisas för dessa organisationer avser stöd till enskilda aktörer som i sin tur företar viss upphandling. Det finns dock inga uppgifter om hur omfattande denna är. SwedeCorp som först 1992/93 inledde sin verksamhet i Östeuropasamarbetet granskas inte heller.

Den mest omfattande upphandlingen sker inom ramen för den verksamhet som finansieras av BITS. Denna organisation studeras i kapitel fyra. Kapitel fem behandlar SKI, vilken har en anseilig gåvofinansierad hårdvaruupphandling. Ett urval av myndigheterna inom suveränitetsstödet diskuteras i det sjätte kapitlet. De medel som kanaliseras via posten regeringens disposition granskas med utgångspunkt från studiens tema i kapitel sju. I kapitel åtta beskrivs NUTEKs samarbete som har en betydande lånefinansierad upphandling. Med anledning av den stora spännvidden både beträffande samarbetets utformning och myndigheternas sätt att hantera upphandlingen har diskussionerna i kapitel 4-8 anpassats för att uppnå en klar analys hellre än en synkroniserad uppställning.

4 BITS

BITS (Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete) har till uppgift att stimulera ekonomisk och social utveckling samt stärka u-ländernas kommersiella relationer med Sverige. Tyngdpunkten ligger på att uppmuntra överföring av teknologi och kunnande för vilket de viktigaste instrumenten är tekniskt samarbete, u-krediter och internationella utbildningsprogram. Uppgraderingen av kommersiella relationer med Central- och Östeuropa utgör ett relativt nytt inslag i BITS verksamhet.

⁴ Dessa organisationer granskas i Hellström, (1994), *Östeuropasamarbetet - Affärsmässighet i utbildningsverksamheten*.

Samarbetet bygger på principen om kostnadsdelning, vilket innebär att BITS som regel endast ansvarar för utlandsvalutakostnaderna. Samarbetslandet förväntas å andra sidan stå för de lokala kostnaderna. Detta förfaringssätt är tänkt att borga för att projektet har hög prioritet i landet i fråga.

Trots de omfattande anslag som tilldelats BITS inom Östeuropasamarbetet är organisationens faktiska upphandling mycket begränsad. Detta sammanhänger med hur verksamheten är uppbyggd. I regel är man endast finansiär av projekt medan det juridiska ansvaret för upphandlingen bärs av samarbetsländerna. För eget bruk handlar BITS främst upp konsulttjänster. Budgetåret 1992/93 summerade denna upphandling till knappt en miljon kronor vilket skall jämföras med de omkring 153 miljoner kronor som gick till projektfinansiering.

BITS som finansiär

Initiativet till ett projekt är tänkt att komma från samarbetslandet och i förekommande fall har kontakten med den svenska partnern redan etablerats. Om detta inte är fallet genomförs en upphandlingsprocess. BITS roll i sammanhanget är primärt att övervaka att upphandlingen sker i godtagbara former och att vid behov stödja processen. I övrigt har BITS ett ansvar som kostnadsgranskare. Kostnads- och effektivitetsbedömning görs, enligt uppgift, av alla förslag till insatser oavsett hur de tillkommit.

Granskningen av partnerskapsförslag inleds med att kompetensen och seriositeten hos den svenska parten bedöms. Om BITS kan acceptera partnerskapet, samt om det kan anses rimligt att frånga principen om upphandling i konkurrens, inleds en granskning av projektet. Diskussioner och förhandlingar om budgeten samt insatsens uppläggning och inriktning sker direkt med den svenska parten. Rimligheten i arvodesnivån bedöms och i det avseendet betraktas SIDA som normgivande. Det förekommer också att personliga meritförteckningar på de medverkande krävs in för att arvodesnivån för varje enskild konsult skall motsvara

kompetensen. En viktig del i granskningen av konsultarvoden är att bedöma rimligheten i den tid som har avsatts för olika moment. För den uppgiften anlitas ofta extern expertis. Efter genomförda förhandlingar skrivs kontraktet mellan den svenska och den utländska parten. De arbetsmetoder som beskrivits, och som utgör grunden för att affärsmässiga kontrakt uppnås även när upphandling i konkurrens inte är möjlig, dokumenteras mycket sällan hos BITS.

Om samarbetslandet inte har identifierat någon partner eller om BITS av något skäl inte kan godta den som föreslagits tar en upphandlingsprocess vid där den utländska parten är upphandlande enhet. Utgångspunkten är att konkurrens skall etableras, men projekten är ofta av så specialiserad natur att detta inte är möjligt. Om det senare är fallet följer granskningsprocessen samma mönster som vid accepterat partnerskap.

För budgetåret 1992/93 upphandlades endast en femtedel i regelrätt konkurrens medan nästan hälften av samarbetet involverade företag och organisationer som hade någon form av monopolställning (Tabell 2). En tredjedel har skett i formen av accepterade partnerskap. Tabell 3 visar vilka företag och organisationer som medverkade i projekt 1992/93 där konkurrens, enligt BITS, inte kunde etableras.

Ur upphandlingssynpunkt finns en rad incitamentsproblem inbyggda i BITS verksamhet. Både mottagarparten och den svenska parten kan betraktas som agenter vilka utför uppdrag för BITS räkning.⁵ Mottagaren genomför upphandlingen och är ansvarig för projektet medan den svenska parten i praktiken leder den operativa delen av samarbetet. Vid konkurrensupphandling spelar således mottagarparten, i egenskap av upphandlande enhet, en nyckelroll. När upphandling inte har kunnat ske i konkurrens är det i stället den svenska parten, vilken är ansvarig för transaktionerna i projektet, som har ett avgörande inflytande på kostnadsbilden.

5 Tolkningen av dessa aktörer som agenter gäller i vid mening och baseras på att deras handlande bestämmer kostnadseffektiviteten i verksamhet som finansieras via BITS budget.

Tabell 2: Formerna för upphandling i BITS-finansierade projekt 1992/93

	MSEK	Procent
Upphandling i konkurrens	33	21
Upphandling utan konkurrens	120	79
varav - Organisationer med monopolställning	67	45
- Partnerskap	53	34
Totalt	153	100

Källa: BITS

Tabell 3: Svenska samarbetspartners med monopolställning 1992/93

Domstolsverket
Fiskeriverket
FOJO (Fortbildning Journalister, Högskolan i Kalmar)
Frekvensförvaltningen
KF Project Center
Lantbrukarnas Riksförbund
Packforsk
Patentverket
Riksrevisionsverket
Riksskatteverket
Satellitbild AB
Statistiska centralbyrån
Sveriges Geologiska Undersökning
SIS Service
Sjöfartsverket
Skogsstyrelsen
SMHI
Sockerbolaget
SSPA Maritime Consulting AB
Statens Naturvårdsverk
Stockholms stad
Svenska Kommunförbundet
Svenska Värmeverksföreningen
Swedavia
Swedesurvey
Svenska Mejeriernas Riksförening
SweRoad
Televerket

Källa: BITS

BITS finansierar verksamheten och har ett ansvar för att den drivs kostnadseffektivt. Organisationen har därmed en tung gransknings- och övervakningsuppgift.

Det är angeläget att beslutsfattare i ett upphandlingsärende har både tillräckliga kunskaper om upphandling och motiv till att tänka i termer av kostnadseffektivitet. På lång sikt är det en viktig uppgift för BITS att föra över kunskap om affärsmässig upphandling. På många håll i samarbetsländerna finns varken erfarenhet av upphandling eller kännedom om den svenska marknaden för t ex konsulter. Av intervjuer med berörda organisationer i Baltikum framgår att denna förmåga i hög grad varierar mellan aktörer men att en positiv utveckling kan noteras inom flera organisationer. I ett granskat fall tillskrivs den genom ett BITS-projekt anställda rådgivaren stor betydelse för en gynnsam utveckling i detta avseende.

En ökad kompetens i upphandlingsfrågor förbättrar utsikterna för att man i samarbetslandet kan genomföra upphandlingar mer självständigt. En allmän kompetensökning är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att en kostnadseffektiv upphandling ska kunna uppnås. Det måste också finnas ekonomiska motiv till att hålla nere kostnaderna. När ansvaret för budget och upphandling inte ligger hos samma aktör försämras förutsättningarna för kostnadseffektivitet. BITS medger att detta har medfört oönskade konsekvenser i vissa upphandlingsärenden. Organisationen har försökt lösa problemet genom att i förekommande fall gå ut med anbudsfrågningar baserade på ett fastställt belopp. Offerterna gäller då snarare vad leverantörerna kan erbjuda inom ramen för detta belopp. BITS anser att metoden hittills har fungerat tillfredsställande.

Hur ser då relationen till den svenska parten ut? Denna fråga aktualiseras i synnerhet när det inte varit möjligt att få till stånd konkurrens. Innan kontraktet upprättas underkastas både leverantören och projektet en noggrann granskning. Det är viktigt att leverantören, som i praktiken genomför alla transaktioner, strävar efter att hålla nere kostnaderna under hela

genomförandefasen. Som diskuterats tidigare finns det en rad olika kontraktsformer som i varierande grad stimulerar leverantören till kostnadseffektivitet. Dessa möjligheter utnyttjas emellertid inte av BITS. Kontrakten stimulerar likväl leverantören att inte överstiga budgeten eftersom BITS i regel är avvisande till att täcka extrakostnader. I händelse att kostnaderna visar sig bli lägre än kalkylerat får konsulten endast ersättning för faktiska kostnader. Effekten blir att den svenska parten i praktiken inte har några incitament att hålla nere kostnaderna efter det att budgeten är fastlagd. Kostnadseffektiviteten blir beroende av BITS förhandlingsskicklighet och kan sägas bli statisk snarare än dynamisk.

Det finns även ett potentiellt problem i metoden med etablerade partnerskap. I och med att BITS får ett färdigt projektförslag av denna typ, riskerar hela upphandlingsmomentet att bli överspelat. Även BITS policy att inte betala för lokala kostnader kan innebära att kostnadsbilden påverkas negativt. Från estniskt håll hävdas det att man i vissa fall skulle kunna använda sig av lokala konsulter och därmed hålla nere kostnaderna.

Delvis slumpvis och delvis selektivt valdes sju projekt ut för närmare granskning av fyra fall där upphandling skett i konkurrens och tre fall där BITS förhandlat (Tabell 4). En generell kommentar är att dokumentationen är uppställd på ett sätt som gör det svårt att följa upphandlingsprocessen vad gäller de förhandlingar som förekommit och de beslut som tagits. I beslutsprotokollen för insatserna redovisas endast undantagsvis hur upphandlingen gått till. Genom en grundlig genomgång av de dokument som arkiverats i samband med projektet, brevväxling, rapporter, etc, kan man dock i de flesta fall bilda sig en uppfattning om tillvägagångssättet för upphandlingen. I tre fall av fyra där konkurrensupphandling skett var dokumentationen omfattande. Den visade hur många som tillfrågats, hur många som inkommit med offerter, hur anbudet sett ut samt på vilka grunder leverantören slutligen valts. I flera fall blev det den som offererade det lägsta priset. Ofta har en svensk konsult varit involverad i utvärderingsprocessen.

Tabell 4: Granskade BITS-projekt

Sektor	Insatstyp	Svensk part	Typ av upphandling*	Dokumentation**	Belopp MSEK
Miljö	Studie	Scandiaconsult AB	K	OK	2,5
Miljö	Finansiellt stöd	Team Aqua AB	K	OK	15,5
Industri	Studie	Swedforest AB	K	OK	4,0
Energi	Rådgivning	Energiplanerarna AB	K	B	3,4
Förvaltn.stöd	Studie	Målstyrning AB	P	B	0,4
Fysisk plan.	Studie	SSC Satellitbild AB	M	B	6,3
Förvaltn.stöd	Rådgivning	Swedpost AB	M	B	0,8

* K=konkurrens, P=partnerskap, M=monopol

** OK=dokumentation acceptabel, B=dokumentation bristfällig

Källa: BITS

I det fjärde fallet var dokumentationen bristande. Detta gällde en rådgivningsinsats i energifrågor som initierats av BITS och det estniska energiministeriet. Uppgiften var att rekrytera en person som snabbt kunde sättas in på en kvalificerad tjänst. Efter vissa efterforskningar kunde endast två konsulter komma ifråga för uppgiften varav en inte hade möjlighet att åta sig uppdraget. Den återstående kandidaten intervjuades noggrant och kontrakterades så småningom för projektet. Allt enligt BITS utsago som också anser att ärendet hanterats korrekt och ändamålsenligt. Det ska också påtalas att mottagarsidan upplever att projektet har fyllt ett viktigt behov och den svenska insatsen har varit till stor belåtenhet. Även dess positiva effekter på förmågan att genomföra konkurrensupphandlingar är omvittnade. Vikten av att även denna typ av upphandling dokumenteras måste dock understrykas. I det aktuella fallet är BITS redogörelse för händelseförloppet inte möjlig att verifiera.

De tre övriga projekten har av olika anledningar inte upphandlats i konkurrens. Här gäller generellt att det inte finns någon sammanfattande beskrivning av hur upphandlingen gått till eller på vilka bevekelsegrunder BITS konstaterat att en monopolsituation föreligger och kunnat acceptera den svenska parten. Det finns heller ingen klar beskrivning av hur projektbudgetar har omförhandlats. Generellt har dock BITS granskning av projekten resulterat i betydande kostnadsminskningar. Timarvoden, traktamenten och resekostnader är exempel på kostnadsposter som förhandlats ned. Andra variabler som påverkats i en ekonomiskt gynnsam riktning är den tidsmässiga längden på insatser samt det tekniska innehållet.

BITS som upphandlande enhet

När BITS behöver stärka sin kompetens, ofta i samband med annan projektfinansiering, upphandlas konsulter. Uppdragen kan t ex gälla insatsformuleringar, sektoranalyser, utvärderingar och liknande utredningsarbete. Det rör sig om relativt små belopp, för budgetåret 1992/93 mindre än en miljon kronor. Kontraktsbeloppen för denna typ av uppdrag varierar från under 5 000 kronor till över 300 000. De flesta kontrakten uppgår till mindre än 25 000 kronor och endast 30% av det totala antalet har rört sig om belopp större än 50 000 kronor (Tabell 5).

Tabell 5: Kontrakterade konsulter, antal per kontraktsstorlek

Kontraktsbelopp, SEK	Antal kontrakt
< 25 000	25
< 50 000	15
≥ 50 000	16

Källa: BITS

Dokumentationen för denna upphandling är emellertid bristfällig och BITS uppger att det i praktiken inte förekommer någon konkurrens ens vid de beloppsmässigt större upphandlingarna. Normer för timarvoden tillämpas dock. BITS uppger flera skäl till att konkurrensupphandling inte sker: i) Ofta efterfrågas mycket specialiserad kompetens, både vad det gäller bransch- och landorientering. ii) Eftersom uppdragen många gånger leder fram till någon form av upphandling strävar man efter att konsulterna skall vara oberoende från potentiella leverantörer. iii) Leverantörerna bör helst ha kunskap och kännedom om BITS arbetsmetoder. iv) Ibland rör det sig om följdinsatser där det anses mer ekonomiskt fördelaktigt att anlita samma konsult. v) Slutligen uppger BITS att det kan röra sig om brådskande fall vilka inte tidsmässigt medger att en normal upphandlingsprocess genomförs.

Låt oss kommentera dessa argument. De två första, dvs att man behöver oberoende konsulter med mycket speciell kompetens, resulterar naturligtvis i att man har ett mycket begränsat urval att jobba med. Dessa motiveringar är relevanta men det är viktigt att BITS inte hamnar i beroendeställning till enskilda konsulter utan att man strävar efter att förnya urvalet. Följaktligen kan det tredje argumentet avfärdas helt och hållet. Det är naturligtvis viktigt att BITS, som en kompetensförstärkning, har ett väl utbyggt kontaktnät. Om man avstår från konkurrensupphandling därför att man redan har en etablerad kontakt hindras emellertid förnyelseprocessen. Däremot kan det finnas tekniska och ekonomiska bevekelsegrunder för att genomföra följdinsatser med samma konsult.

Sammantaget är bedömningen att BITS kan ha godtagbara skäl att upphandla konsulttjänsterna på det sätt som görs. Det är dock nödvändigt att beslut och överväganden dokumenteras. De två sista motiveringarna, dvs följdinsatser och tidsbrist, kan i och för sig vara godtagbara skäl för att inte utföra upphandlingen i konkurrens. Samtidigt antyder de att konkurrensupphandling trots allt skulle kunna vara möjlig.

Situationen ställer stora krav på att BITS ständigt försöker bredda kontaktytan gentemot konsultmarknaden. En viktig egenskap hos en upphandlande enhet är förmågan att nå ut till potentiella leverantörer. I BITS fall knyts nya kontakter oftast via rekommendationer från det nätverk som organisationen redan har upparbetat. Fördelen med detta förfaringssätt är att det finns ett förtroende för rådgivaren och att sökprocessen kan förkortas. Nackdelen är att urvalet riskerar att bli alltför begränsat. Det förekommer också, om än sällan, att man tar hjälp av branschorganisationer. BITS har även skapat ett eget konsultregister där sökningar kan göras. Konsulter som anmäler sitt intresse för samarbete med BITS förs in i detta register.

Mot bakgrund av de svårigheter att etablera konkurrens som BITS möter i det enskilda fallet bör denna databas marknadsföras mer aktivt. Ett sätt att nå ut till potentiella samarbetspartners kan vara att via annonser i dagspressen informera om vilken typ av kompetens som eftersöks. Denna marknadsföring kan med fördel samordnas med andra biståndsorganisationer. En gedigen databas kan på detta sätt byggas upp.

Sammanfattning

Potentiella problem att uppnå kostnadseffektivitet har identifierats i initieringsfasen såväl som i upphandlings- och genomförandefasen. Endast 20% av upphandlingen har skett i konkurrens och det finns två avgörande orsaker till detta. Den ena är att biståndets inriktning fordrar en så speciell kompetens att konkurrens är svår att etablera. Den andra orsaken är att BITS har bedömt att ett föreslaget partnerskap bör accepteras.

De i förväg etablerade partnerskapen riskerar att påverka kostnadsbilden negativt. BITS ställs i initieringsfasen inför ett färdigt projektförslag, vilket inte är något lyckat arrangemang ur upphandlingssynpunkt. Det är väsentligt att BITS noggrant prövar möjligheten att etablera konkurrens. Bland de svenska parterna har bland annat funnits banker och privata konsulter där man kan ifrågasätta upphandling utan anbudsförfrågan.

En annan fråga förknippad med BITS policy är hållningen till lokala kostnader. På mottagarsidan uttrycktes uppfattningen att det är fördyrande när inhemska konsulter inte får finansieras i projekten. Detta ska ställas mot det som är syftet med denna princip, nämligen att skapa incitament för mottagaren att begränsa insatsen till det som är mest prioriterat i landet i fråga. Det ligger utanför denna studie att väga dessa aspekter mot varandra.

Upphandlingsfasen karaktäriseras av problem vad gäller incitamentsstrukturen. Den mottagande parten är upphandlande enhet men konfronteras inte med en bindande budgetrestriktion. Denne har därför inga motiv för att hålla nere kostnaderna. Detta gäller i synnerhet när upphandlingen har kunnat ske i konkurrens. I det fallet intar BITS nämligen en mindre aktiv roll än när konkurrens inte går att genomföra. Det faktum att upphandlingsbeslutet och budgetansvaret inte åligger samma aktör försvagar förutsättningarna för en kostnadseffektiv upphandling. BITS har uppmärksammat problemet och vidtagit åtgärder för att korrigera för den snedvridning som uppstår. Detta visar på såväl god insikt om grundläggande problem i verksamheten som förmåga till anpassning. Det bör dock ifrågasättas om det är en riktig strategi att gå in i ett enskilt projekt med ett bestämt belopp att spendera snarare än med ett mål som ska uppnås till en så låg kostnad som möjligt.

Även i genomförandefasen finns det potentiella incitamentsproblem och detta gäller först och främst när upphandlingen inte har kunnat ske i konkurrens. BITS genomför då en kostnadsgranskning i syfte att uppnå en rimlig nivå på projektet och kostnaderna. Detta kan emellertid aldrig bli annat än en kvalificerad bedömning. Det är därför viktigt att det finns ett incitament för den svenska parten att hålla nere kostnaderna. Idag har denne inga ekonomiska motiv till kostnadsbesparingar i den operativa fasen av projektet. Genom att införa någon typ av belöningssystem i kontrakten skulle leverantören kunna förmås att aktivt eftersträva lägre kostnader. Liknande problem är påtagliga också hos andra aktörer inom östbiståndet och behandlas utförligare i avsnittet om Statens kärnkraftinspektion.

Det ska understrykas att BITS arbetar aktivt för att hålla nere kostnaderna i projekten. En brist är dock den i vissa stycken undermåliga dokumentationen. Beslutsprotokollen bör alltid innehålla uppgifter om bakgrunden till kontrakteringen av den svenska parten. Bedömningar av konkurrerande offerter eller utvecklingen av förhandlingar om projektbudgeten bör alltid redovisas.

5 SKI

Inom ramen för Östeuropasamarbetet stöder Statens kärnkraftinspektion (SKI) verksamhet inom områdena reaktorsäkerhet och kärnämneskontroll. För det förstnämnda sker en inriktning på Litauen medan det sistnämnda riktas till flera länder. Insatser rörande reaktorsäkerhet är av tre typer: myndighetssamarbete, industrisamarbete samt tekniska förbättringar. Myndighets-samarbetet består till största del av kunskapsöverföring medan de båda senare kategorierna innehåller hårdvaruleveranser av betydande omfattning. SKI erhåller medel i Östeuropa-budgeten, dels direkt under rubriken Övriga myndigheter och dels indirekt genom tilldelning från det särskilda anslag som regeringen disponerar över.

Under budgetåret 1990/91 gjordes endast en kartläggning av säkerhetstillstånden vid de olika kärnkraftverken runt Baltikum. Arbetet med projekt startades under 1991/92. Fram till och med 1992/93 hade upphandling skett för 50,6 miljoner kronor. Varor, utrustning, etc stod för 31,5 miljoner kronor medan 19,1 miljoner utgjordes av tjänster. Endast 5,8 miljoner hade upphandlats av SKI på egen hand medan finansiering av upphandling som genomfördes av mottagarlandet uppgick till 44,8 miljoner kronor. En mycket begränsad del av upphandlingen, mindre än 1 miljon kronor, har skett i konkurrens. Dokumentationen visar dock att denna har fungerat väl.

SKI finansierar projekt som bedrivs av samarbetslandet och svensk part. Projekten initieras alltid genom att förslag inkommer till SKI från samarbetslandet (The Ignalina State Nuclear Power Plant, INPP). SKIs roll i det här skedet är att göra en säkerhetsmässig bedömning och prioritering av förslaget och därefter att vid behov rekommendera en svensk motpart. Denne kontaktas av inspektionen och uppmanas att inleda förhandlingar med INPP. Ett preliminärt projektförslag med kostnadskalkyl presenteras. Om SKI godkänner detta går projekteringsfasen vidare och leder så småningom fram till att ett kontrakt mellan den svenska parten och samarbetslandet upprättas. Den senare är den upphandlande enheten medan finansieringen av kontraktet garanteras av SKI under förutsättning att båda parter uppfyller åtagandena i kontraktet.

Insatserna fordrar mycket speciell kompetens vilket gör det svårt att etablera konkurrens. Samtliga företag som tecknat kontrakt på beskrivet sätt uppges av SKI ha en unik kompetens inom sina respektive områden. Tabell 6 redovisar vilka företag det rör sig om samt vilka kompetensområden det rör sig om. Enligt SKI skulle en meningsfull konkurrenssituation kunna etableras genom att gå ut på den internationella marknaden. Det anges flera skäl till varför detta inte görs. Bland annat framhålls att möjligheterna till överföring av svenskt säkerhetstänkande skulle försvåras avsevärt. Genom att blanda in olika länder i ett sådant arbete skulle budskapet riskera att bli oklart. Dessutom anser man att eftersom samarbetet finansieras med svenska skattemedel bör också svenska företag utnyttjas så långt det är möjligt. SKI har dock inte givits några särskilda direktiv i det hänseendet.

Två typer av kontrakt upprättas, ett för leverans av tjänster samt ett för projektledning och leverans av hårdvaran. SKI kontrakterar leverantören som projektledare med ansvar för upphandling och installation av utrustning. För tjänstekontrakt skrivs tidsbegränsade ramavtal under vilka avrop sker i varje enskilt uppdrag. Kontrakten har takpris över vilket leverantören ej får debitera utan SKIs skriftliga godkännande. SKI uppger att man mycket noggrant följer upp

Tabell 6: Samarbetspartners med SKI

Vattenfall AB	Brandsäkerhet i kärnkraftverk (kkv)
ABB-Atom AB	Avancerade robotverktyg för arbete i kkv
ABB-TRC AB	Icke förstörande provning (ultraljud, röntgen)
Sydskraft AB	Underhålls- och kvalitetsgranskningsfrågor för kkv
Studsvik-Ecosafe	Uppbyggande av databas för PSA-analyser (Probabilistisk säkerhetsanalys)
ES-konsult AB	Projektledare för komplicerade säkerhetsanalyser inom kärnkraftsteknologi
Relcon AB	Ägare av unik programvara inom PSA-teknologin
SKB AB	Omhändertagande av radioaktivt avfall från kkv

Källa: SKI

på vilket sätt tiden utnyttjats. Timersättningarna för de olika konsulterna varierar men motsvarar marknadsmässiga priser.

När projektledaren genomför upphandling av utrustning sker detta i konkurrens på den internationella marknaden. I princip följer detta rekommendationen att specialkompetens endast skall användas tills konkurrens kan åstadkommas. För att förhindra att leverantören inte utnyttjar sin monopolposition till att ta ut överpriser, förbehåller sig SKI rätten att i efterhand granska leverantörernas internredovisning. Denna möjlighet har emellertid ännu inte utnyttjats eftersom inget projekt hunnit avslutas. SKI aviserar dock att en revision av slutförda projekt skall genomföras efter utgången av budgetåret 1993/94.

Låt oss först kommentera beslutet att inte gå ut i internationell konkurrens. Behovet av samarbete på reaktorsäkerhetsområdet är av akut karaktär. Det är ett högprioriterat område där målet att öka säkerheten har företräde framför målet att främja utbytet mellan Sverige och

Litauen. Mot bakgrund av detta bör ursprungslandet för de nödvändiga varorna och tjänsterna vara av underordnat intresse. SKI är dock i praktiken inte juridiskt ansvarig för upphandlingen. Naturligtvis ställs krav på att myndigheten agerar kostnadseffektivt. I den mån det bedöms att kostnaderna kan sänkas genom att gå ut i internationell konkurrens bör detta övervägas. Det förtjänar också kommenteras att de sysselsättningseffekter som SKI hänvisar till inte beaktas av leverantörerna. Dessa begränsar inte sin anbudsförfrågan till företag i Sverige. I de två projekt som granskas här uppgick den utländska delen av utrustningen till mellan 30 och 40%. Således kan både motivet och effekten av SKIs handlande ifrågasättas.

Med SKIs synsätt, att leverantören i själva verket är en projektledare som genomför en upphandling i konkurrens, har man följt rekommendationen att endast utnyttja specialistkompetensen tills konkurrens går att etablera. I praktiken rör det sig alltså om ett huvudman-agent förhållande och ett moral hazard-problem (se avsnitt 2). Som tidigare har diskuterats anses incitamentsstrukturen ha stor betydelse för utfallet av ett sådant samarbete. Detta gäller i synnerhet som den utländske kontraktsparten inte heller har klara incitament att pressa kostnaderna.

I kontrakten fastställs timarvoden kompletterade med ett pristak medan utrustningen har ett fast pris. På tjänstesidan följs kostnadsutvecklingen upp genom att tidsåtgången studeras noggrant. Vad gäller utrustningen tillåts leverantören att göra ett procentuellt påslag för att priset ska ge täckning för faktiska kostnader, risktagande samt skälig vinst. Det är alltså ett renodlat täckningsbidrag. Leverantören har i regel kostnader för upphandlingsspecifikationer, analys av anbud, kontraktsförhandlingar samt skrivande av kontrakt med underleverantören.

Om SKI utnyttjar sin rätt att i efterhand granska leverantörernas handlingar i ärendet och den senare visar sig inte ha följt överenskommelsen kan överskjutande belopp återkrävas. Systemet bygger alltså snarare på ett övervakningsmoment än på att leverantören agerar kostnads-

effektivt i eget intresse. Följande teoretiska exempel illustrerar agentproblemet (se Tabell 7). Även om det finns vissa skillnader i kontraktsstrukturen, kan resonemanget om incitamentskontrakt i sina huvuddrag appliceras även på andra organisationers upphandling, t.ex. BITS.

Antag att agenten strävar efter att maximera sin vinst i det enskilda projektet. I exemplet har han av huvudmannen medgivits rätten att göra ett påslag på 10% (denna procentsats används här endast av pedagogiska skäl). Inköpskostnaden uppskattas till 10 miljoner kronor varför kontraktet inklusive påslaget skrivs på 11 miljoner kronor (kolumn 2 i tabellen). Högre pris än så riskerar huvudmannen aldrig att få betala. Däremot kan den slutliga kostnaden bli lägre om inköpskostnaden understiger 10 miljoner kronor. Den faktiska inköpskostnaden kan i exemplet anta tre värden, 9, 10 eller 11 miljoner kronor (kolumn 3). Detta medger enligt överenskommelsen en prissättning på 9,9; 11 respektive 12,1 miljoner kronor. I fallet A har agenten lyckats förhandla fram ett lägre pris än förutsett. I fallet C gäller det motsatta.

Tabell 7: Exempel på utfall

(1)	(2)	(3)	(4)		(5)	(6)
Fall	Kontrakt	Utfall av upphandling	Täckningsbidrag (TB) för agenten om huvudmannen: granskar* inte granskar**			TB för agenten vid delning av mer och mindrekostnader***
A	11,0	9,0	+0,9	+2,0		+1,4 (0,9+0,5*1,0)
B	11,0	10,0	+1,0	+1,0		+1,0 (1,0+0,5*0,0)
C	11,0	11,0	0,0	0,0		+0,6 (1,1-0,5*1,0)

* Tio procent av kostnaden för upphandlingsobjektet (se kolumn 3, observera maxpriset 11,0).

** Differensen mellan kontraktspriset och faktisk upphandlingskostnad (kolumn 2-kolumn3).

*** I exemplet delning 50/50. I fallet A erhåller agenten den kalkylerade vinsten på 0,9. Mindrekostnaden, dvs 1,0 (11,0-10,0) delas lika. Agenten erhåller således ytterligare 0,5, sammanlagt 1,4.

Frågan är hur en vinstmaximerande aktör går tillväga. Låt oss anta att agentens administrationskostnader står i omvärd proportion till priset för upphandlingsobjektet, dvs, kostnader för förhandlingar; utvärderingar av anbud; etc, ökar med ansträngningen att pressa kostnaderna.

I fallet B, vilket har legat till grund för det kontrakt som skrivits, är kostnaden för objektet 10 miljoner kronor. Agentens täckningsbidrag är då 1 miljon och totalkostnaden för huvudmannen 11 miljoner kronor. Den senare ser dock hellre, av lätt insedda skäl, att fallet A inträffar. Totalkostnaden blir då endast 9,9 miljoner kronor medan täckningsbidraget för agenten uppgår till 0,9 miljoner. För att detta skall realiseras fordras en mer omfattande och kostsammare insats från agenten. Huvudmannen får dock inte ta del av denna besparing med mindre än att han i efterhand granskar agentens kontrakt med underleverantören. Om efterkontrollen inte görs blir totalkostnaden 11 miljoner kronor oavsett det faktiska utfallet vid agentens upphandling.

Anta att det är fullt möjligt för agenten att uppnå fallet A men att han väljer den strategi som maximerar den egna vinsten. Enligt ovanstående resonemang kommer agentens handlande att bero på om denne tror att huvudmannen utnyttjar sin revisionsrätt eller ej. Det för huvudmannen bästa utfallet (kostnad 9,9 miljoner kronor) inträffar när agenten felaktigt tror att en granskning inte kommer att ske. Agenten försöker då, i utsikt att uppnå ett täckningsbidrag på 2 miljoner kronor, pressa kostnaderna (Fallet A, kolumn 5). Hela kostnadsbesparingen kommer dock att tillfalla huvudmannen när denne genomför granskningen (kolumn 4).

Om förväntningen istället är att granskningen kommer att genomföras föreligger ett ekonomiskt incitament att inte minska kostnaderna (Fallet B). Täckningsbidraget blir då det kalkylerade 1 miljon kronor mot 0,9 miljoner om kostnaderna för upphandlingsobjektet kan sänkas. Det senare fallet innebär dessutom en större arbetsinsats för agenten.

Denna kontraktsstruktur riskerar alltså att ge oönskade effekter. En godtagbar konstruktion bör istället bygga på att agenten och huvudmannens intressen harmoniseras. I kapitel 2 diskuteras ett antal kontraktsformer varigenom en sådan intressegemenskap kan operationaliseras. Maximipris- och riktpriiskontrakt samt kostnadskontrakt med variabel vinst medför kraftfulla incitament för leverantören att hålla nere kostnaderna. Hur myndigheten går tillväga bör avgöras från fall till fall. I Tabell 7 demonstreras effekten för agenten vid riktpriiskontrakt (kolumn 6). Denna kontraktsform har med viss framgång tillämpats av bl a Försvarets Materielverk. Leverantören får ett entydigt incitament att hålla nere kostnaderna eftersom denne alltid blir belönad vid framgångsrika insatser. Faran ligger i att agenten försöker etablera ett alltför högt riktpris för att på det sättet öka sin vinst. Å andra sidan kan fastpriiskontrakt få samma effekt. Leverantören bär risken för merkostnader och det kan leda till att denne försöker kompensera sig genom ett högre pris vilket också framhålls i RRVs kommentarer till UF.

Sammanfattningsvis har en mycket liten del av upphandlingen till SKIs projekt skett i konkurrens. Den angivna orsaken är att det rör sig om unik kompetens där det är svårt att etablera konkurrens i Sverige. SKIs beslut att inte gå ut med förfrågan på den internationella marknaden kan ifrågasättas. Rent generellt gäller att en myndighet bör utnyttja alla möjligheter till konkurrens om inte särskilda direktiv ger andra riktlinjer. I SKIs fall minskar dock betydelsen av frågan framöver eftersom finansieringen av hårdvaruupphandlingen i stor utsträckning kommer att skötas av den Europeiska utvecklingsbanken (EBRD).

SKI har aktivt strävat efter att vara en kostnadseffektiv organisation. Följden av ställningstagandet att endast vända sig till svenska företag innebär dock att myndigheten i praktiken konfronteras med idel monopolister. Åtgärder har visserligen vidtagits för att stävja den negativa inverkan på kostnadsutvecklingen som detta för med sig. Det rekommenderas ändå att de metoder som tillämpas ses över i syfte att förbättra incitamentsstrukturen.

6 Suveränitetsstödet

Suveränitetsstödet inom Östeuropasamarbetet syftar till att stödja uppbyggnaden av de baltiska staternas självständighet genom utveckling av gränsövervakning, tullkontroller, etc. De beslutade anslagen för perioden december 1991- juni 1994 uppgick till nästan 118 miljoner kronor. Som framgår av Tabell 8 förmedlades stödet genom tolv olika myndigheter, två departement samt i form av direkt stöd till regeringarna i de baltiska länderna.

Framställan om projektfinansiering görs till ÖSEK. Den interdepartementala suveränitetsstödsgruppen tar sedan ställning till de olika myndigheternas förslag. Det finns också en teknisk samordningsgrupp inom vilken de stödjande organisationerna är representerade. Denna sammanslutning syftar till att koordinera de skilda aktiviteterna.

Tabell 8: Suveränitetsstödet till de baltiska länderna, beslutade anslag under budgetåren 1991/92, 1992/93 och 1993/94, SEK

Stöd direkt till de baltiska ländernas regeringar	38 431 000
Kustbevakningen	31 490 000
Försvarmaktens organisationsmyndighet	8 973 000
Generaltullstyrelsen	8 269 000
Rikspolisstyrelsen	8 014 000
Räddningsverket	6 600 000
Försvarets materielverk	5 390 000
Luftfartsverket	4 000 000
Utrikespolitiska institutet	3 275 000
Sjöfartsverket	1 681 000
Utrikesdepartementet	758 000
Kulturdepartementet	450 000
Försvarets forskningsanstalt	380 000
Styrelsen för psykologiskt försvar	200 000
Värnpliktsverket	70 000
Total	117 981 000

Källa: ÖSEK

För myndigheterna, liksom kulturdepartementet, gäller principen att dessa ska ansvara för kostnadsgranskningen internt. Endast i fallet med Utrikesdepartementet genomför ÖSEK en kostnadskontroll av projekten. Flera av myndigheterna lyder under GATTs regelverk beträffande upphandlingsrutiner (GATT-ÖS 1988:461)⁶. Enligt dessa bestämmelser skall upphandling annonseras i Official Journal med skriftlig anbudsinfordran i de fall då köpet gäller varor och överstiger 970 000 SEK exklusive moms (SFS 1993:1492).

Nedan studeras det stöd som kanaliseras genom några utvalda myndigheter. Kustbevakningen är den enskilda myndighet som mottagit de i särklass största anslagen. Rikspolisstyrelsen och Generaltullstyrelsen har valts ut för att få en bild av aktörer med medelstora anslag. Därtill har båda ett intensivt utbyte med sina baltiska motparter. Valet av Sjöfartsverket motiveras med att dess samarbete och suveränitetsstöd har stora likheter med det som förmedlas av Kustbevakningen, även om den senare myndighetens samarbete har långt större omfattning. Tonvikten i studien ligger på att klargöra i vad mån affärsmässighet föreligger i verksamheterna samt hur de olika myndigheterna handlägger upphandlingen.

6.1 Kustbevakningen

Kustbevakningen medverkar i Östeuropasamarbetet dels genom att svara för utbildningsinsatser och dels genom att förse sina baltiska motsvarigheter med begagnade båtar. Myndigheten har stått för ca 27 % av det totala suveränitetsstödet.

En uppskattning av båtarnas marknadsvärde har gjorts av kustbevakningens egen expertis. Denna värdering har legat till grund för den ersättning som utgått till myndigheten. Någon

⁶ Följande statliga myndigheter inom suveränitetsstödet är berörda av GATT-ÖS: Generaltullstyrelsen, Försvarets Materielverk, Kustbevakningen, Luftfartsverket, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket och Sjöfartsverket.

upphandling i konkurrens har alltså inte förekommit vad gäller fartygen och några andra åtgärder för att kompensera för detta har inte heller vidtagits. Det skulle exempelvis varit lämpligt att oberoende expertis hade anlåtats för en uppskattning av värdet på båtarna. En objektiv värdering hade i alla avseenden varit att föredra. Att en myndighet på detta sätt i praktiken tillåts avgöra hur stort tillskottet till den egna verksamheten ska bli måste av naturliga skäl ifrågasättas.

En annan detalj som förtjänar att nämnas i sammanhanget är att Kustbevakningen genom fartygsleveranserna har bundit upp mottagarna vid en viss teknologi vilket får konsekvenser när fartygen behöver repareras eller upprustas. Kustbevakningen menar att nödvändig teknologisk kunskap inte finns tillgänglig lokalt och att varvsarbetet därför bör ske i Sverige. Den estniska kustbevakningen framhåller dock att kostnadsreduceringar, tack vare låga arbetskraftskostnader, vore möjliga om fartygen tilläts repareras och upprustas lokalt. Det ska dock betonas att den svenska kustbevakningen förfogar över en kompetens som är unik och av stort värde för mottagarsidan.

6.2 Rikspolisstyrelsen

Samarbetet mellan den svenska polismyndigheten och de baltiska staterna inom ramen för suveränitetsstödet består till stora delar i utbildning även om en del utrustning också ingår. Kunskapsöverföringen genomförs av olika organisationer inom polisväsendet som alla har unik kompetens på området. Följaktligen är konkurrens inte möjlig att etablera vad gäller utbildningsverksamheten. Dokumentation visar dock att Rikspolisstyrelsen har vidtagit åtgärder för att hålla nere kostnaderna. Bland annat har en halvering av SKLs (Statens Kriminaltekniska Laboratorium) normala timarvode, förhandlats fram.

Hårdvarudelen avser kriminalteknisk utrustning vilken inhandlas från SKL och dessutom fordon i form av begagnade polisbilar. I det förra fallet är utrustningen så specifik att någon annan leverantör inte kan komma i fråga. I det senare fallet skulle dock en jämförelse med marknadspriser vara möjlig, men har hittills ej genomförts. Rikspolisstyrelsen motiverar detta med att den totala summan för dessa bilar är så liten att ett sådant förfarande skulle medföra oproportionerligt höga administrativa kostnader. Dessutom finns det, enligt Rikspolisstyrelsen, kompetens inom den egna organisationen för att göra bedömningar av marknadspriset. Denna argumentation liknar Kustbevakningens, och det bör återigen understrykas att en mer objektiv värdering bör eftersträvas.

Rikspolisstyrelsen strävar dock på andra sätt efter kostnadseffektivitet i sitt stöd till de baltiska länderna. Bland annat vinnlägger man sig om att utrustningen kommer till avsedd användning. Det ställs t.ex. stora krav på mottagarsidan i fråga om återrapportering.

6.3 Generaltullstyrelsen

Svenska tullen har utvecklat samarbetet med Baltikum på liknande sätt som polisen, dvs anslagsansökningar initieras genom att förslag på åtgärder framställs dels från svensk sida och dels från tullmyndigheterna i de baltiska staterna. I första hand har stödet rört sig om utbildning av tjänstemän. Under 1994 har även en del hårdvara i form av radiokommunikations-utrustning ingått. Den senare hävdas ha upphandlats enligt gängse former, dvs genom regelrätt anbuds-förfarande. Dokumentationen är dock bristfällig, och innebär att endast ett fall kunnat studeras i detalj. I detta har anbudsfrågan utgått till två företag, vilket måste anses otillräckligt med tanke på att fler potentiella leverantörer finns på marknaden. Vid tidigare upphandlingar uppges ett större antal leverantörer ha givits tillfälle att lämna anbud. Inköparna på tullverket anser sig därmed ha förvärvat en god uppfattning om prisbilden.

I upphandlingsförfordningen ges emellertid tydliga anvisningar om att beställaren bör låta flera konkurrerande leverantörer avge anbud då förhållanden både avseende pris och leverantörsstock snabbt kan förändras.

6.4 Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets insatser består till största delen av utbildning, seminarier och konsultationer. Den hårdvara verket erhållit ersättning för från suveränitetsstödet har gällt fartyg för gränsövervakning. Det har inte skett någon marknadsmässig värdering för båtarna. Det bokförda värdet av de begagnade fartygen har istället varit vägledande för den ersättning som utgått. Detta kontrasterar mot vad som gäller för Kustbevakningen och Rikspolisstyrelsen, där ersättningen har baserats på marknadsvärdet.

I och med att det rört sig om begagnade båtar har ett visst upprustnings- och reparationsbehov varit aktuellt. Dessa typer av tjänster har ej varit föremål för upphandling, utan all reparation har hittills utförts internt i Sjöfartsverkets regi. Motiveringen till detta förfarande hänför sig till de relativt små belopp det varit fråga om. Från myndighetens sida menar man att en upphandling och/eller en värdering skulle ha ökat istället för minskat kostnaderna i fråga.

6.5 Avslutande kommentarer om suveränitetsstödet

Suveränitetsstödet uppvisar en tämligen enhetlig bild av ingen eller mycket svag konkurrens i upphandlingen. Någon dokumentation som pekar på att affärsmässighet garanterats på annat sätt föreligger i regel inte heller. Den utrustning som levererats har till stora delar varit begagnad vilket gör värderingsarbetet komplicerat. På det hela taget krävs bättre dokumentation och klarare regler för värdebedömningar av begagnad utrustning. Detsamma gäller för myndighetsspecifika tjänster.

Initiativen till samarbete kommer från både svensk och baltisk sida. Vad gäller typen av utrustning förefaller initiativen i stor utsträckning ha kommit från svensk sida, vilket i och för sig inte är anmärkningsvärt då man inom myndigheterna i Sverige besitter den större kompetensen. Det är angeläget att skärpa rutinerna för upphandling så att bästa möjliga konkurrenssituation kan etableras. Här spelar också utbildning avseende marknadsmässiga principer till Baltikum en viktig roll. Flera av myndigheterna inom suveränitetsstödet engagerar sig i inlärningsprocessen, vilket får ses som kostnadsreducerande på längre sikt. Det vore emellertid önskvärt att man från svensk sida kunde visa upp sina egna handläggningar som föredömen.

7 Regeringens disposition

Den del av budgeten som återstår när anslagen till de olika organisationerna är allokerade rubriceras "Till regeringens disposition". Dessa medel fungerar som en buffert dels för ansökningar om extraanslag och dels för projekt som ligger utanför de ordinarie organisationernas verksamhetsområden.

Inom ÖSEK finns en strävan att medlen skall kanaliseras via myndigheter och etablerade samarbetsorganisationer och att dessa skall svara för kostnadsgranskningar, affärsmässighet, etc. Det förekommer emellertid att ÖSEK gör avsteg från grundprincipen och beviljar medel direkt till departement. I ett enstaka fall har även en privat konsult tilldelats medel. Från ÖSEKs sida framhålls att detta utgör undantag vilka endast förekommit då andra vägar ansetts byråkratiskt kostsamma och tidskrävande.

Tabell 9 visar hur medlen till regeringens disposition har fördelats. Det framgår att en stor del har kanaliserats via ordinarie samarbetsorganisationer som BITS och SKI. De totala medel som beviljats har summerats oavsett tidpunkten för anslagssbeslutet. Däremot behandlas undantagen från grundprincipen, dvs de medel som direkt hänförs till departementen respektive den privata konsulten, mer utförligt både i tabellen och i diskussionen nedan. Sammanlagt för de två budgetåren omfattar dessa undantag 11 procent av medlen till regeringens disposition.

Finansdepartementets anslag härstammar från ett internt initiativ. Projektet i fråga syftar till uppbyggnad och förbättring av den ryska statsförvaltningen. De utbetalade medlen uppges i första hand gå till svenska experter som är verksamma inom svensk statsförvaltning. Det rör sig om tjänstemän vid bl a riksgäldskontoret och riksrevisionsverket som under kortare och längre perioder vistas i Moskva. ÖSEK valde att utfärda anslagen direkt till finansdepartementet men menar i efterhand att det skulle varit möjligt att lägga vissa delmoment under exempelvis BITS och på det sättet fått en mer tillfredsställande kostnadsgranskning.

Kulturdepartementets projekt gäller ett bidrag till Östersjörådet för kultursamarbete i Författarcentrums regi. ÖSEK uppger att motivet till att låta anslaget tillfalla departementet var tidsnöd. Medlen har gått till en författarstuga på Gotland för svenska och baltiska personutbyten. Denna typ av projekt kanaliseras vanligen via Svenska Institutet.

Utrikesdepartementet får anslag i form av resebidrag vilka utgår till företrädare för svenska och utländska departement och myndigheter. Dessa sammanfattas under rubriken "Kontakter med Central- och Östeuropa" (Tabell 9). Resebidragen beräknas efter särskilda kostnadsmallar där ÖSEK utgår dels från UD:s schabloner och dels från egna uppskattningar av resekostnader.

Bidraget från UD till Estland härrör sig från ett beslut att stödja den nya estniska förvaltningens strävanden efter att etablera kontakter med internationella organisationer såsom Världsbanken,

Tabell 9: Regeringens disposition, beslutat belopp ackumulerat för budgetåren 1992/93 och 1993/94, SEK

<u>Ordinarie samarbetsorganisationer:</u>	88 900 000
BITS	17 000 000
SKI	36 000 000
SSI	6 000 000
Svenska institutet (SI)	4 900 000
Suveränitetsstödet	25 000 000

<u>Övriga totalt:</u>	10 865 780
Finansdepartementet <i>Förvaltningsbistånd till Ryssland</i>	3 200 000
Kulturdepartementet <i>Stöd till kultursamarbete i östersjöregionen</i>	2 000 000
Utrikesdepartementet <i>Kontakter med Central- och Östeuropa</i>	510 000
<i>Bidrag till Estland för medverkan i</i>	
<i>internationellt ekonomiskt samarbete</i>	2 500 000
<i>Diplomatutbildning för nya ESK-länder</i>	1 622 000
<i>Valöverbakningsinsatser i Ryssland</i>	300 000
Kommunikationsdepartementet <i>Utformning av trafikpolitik</i>	500 000
Privat konsult <i>Förstudie avseende utbildningsprojekt</i>	233 780

<u>Regeringens disposition totalt:</u>	99 765 780

Källa: ÖSEK

Europarådet, etc. I första hand avåg stödet resebidrag och även i dessa fall används UD:s mallar.

Vidare har medel tilldelats UD för utbildning av diplomater. Då detta projekt avser något som endast kan utföras i UD:s regi föreligger ingen konkurrenssituation. ÖSEK har genomfört en översiktlig granskning av kostnaderna.

Den privata konsult som erållit medel direkt från ÖSEK har gjort en förstudie avseende omskolning av ryssar. Orsaken till att anslaget gick till konsulten direkt utan att kanaliseras via myndighet är att denne hade unik kompetens; konsulten hade tidigare anlitats av polackerna och genomfört liknande studier. Nu stannade projektet vid en förstudie. Själva utbildningen och omskolningen ligger för närvarande under BITS. Handläggningen av projektet utgör ett undantagsfall då det är det enda i vilket utbetalning skett direkt till en enskild konsult.

Slutsatser om regeringens disposition

Huvuddelen av de medel som ingår i regeringens disposition har kanaliserats till myndigheter som utvärderas under annan rubrik, främst BITS, SKI samt suveränitetsstödet. Vad gäller de medel som är att hänföra direkt till departement eller ett privat företag ligger ansvaret för kostnadsgranskningen på respektive part själv. Detta motiveras i en del fall med att projekten avsett tjänster som krävt unik kompetens och i andra fall med att det skulle ha varit alltför tids- och kostnadskrävande att lägga ut uppdragen på myndigheter med kompetens för kostnadsgranskning. Följaktligen har medel utgått för att finansiera insatser av tjänstemän inom den egna eller närbesläktade organisationer utan att konkurrens varit för handen. Att döma av de exempel som framkommit här står det klart att avsaknaden av en granskande instans med ansvar för kostnadseffektivitet utgör en stor brist inom verksamheten.

Inom ÖSEK menar man att denna typ av sk undantagsutbetalningar har reducerats kraftigt och att detta förfarande kommer att försvinna i takt med att rutinerna utvecklas. Beträffande ansvarsfrågan går meningarna isär. Från ÖSEKs sida fransäger man sig ansvaret för kostnadsgranskning, medan juridisk expertis på civildepartementet menar att ÖSEK har hela ansvaret för kontroll av alla budgetar i och med att det är ÖSEK som betalar ut medlen. Själva regleringsbrevet innehåller inga riktlinjer om ansvarsfördelningen för granskningen av anslag vilka går direkt till departementen. Denna oklarhet belyser ytterligare behovet av förbättrade rutiner för kostnadsgranskning oavsett om sådan bäst sker i ÖSEKs eller annans regi.

8 NUTEK

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) bedriver samarbete med Central- och Östeuropa som syftar till energieffektivisering och miljöförbättring. Bakgrunden är de uppdrag som NUTEK fått i Östersjöpropositionen och Klimatpropositionen vilka antogs i riksdagen under vintern och våren 1993. Anslagna medel, 45 respektive 95 Mkr, skall användas för att stödja utvecklingen av ett miljöanpassat energisystem i Östersjöområdet. I den senaste budgetpropositionen föreslås stödet bli förlängt och för budgetåret 1994/95 anvisas 87,5 Mkr.

Programmet är från svensk sida utformat huvudsakligen för att förbättra miljön. För mottagarländerna har stödet en vidare dimension i vilken miljömotivet inte är lika uttalat. Projekten möjliggör lägre bränslekostnader och därigenom en säkrare energitillförsel. Vid genomförandet uppkommer också följeffekter inom andra områden som juridik och ekonomi. Dessutom menar NUTEK att insatserna, eftersom de är lånefinansierade, leder till ökat kostnadsmedvetande. Programmet öppnar också upp möjligheter för ökat samarbete mellan Sverige och länderna i Östeuropa vad gäller teknik, tillverkning samt forskning och utveckling.

Samarbetet består av fem delprogram - pannkonvertering, renovering av befintliga fjärrvärmenät, energieffektivisering av byggnader, deponigasanläggningar samt sk vänortsprojekt inom dessa områden. Inom samtliga program fortgår sökning efter lämpliga projekt. Alla delprogrammen utom vänortsprojekten följer i stort sett samma mönster i upphandlingsprocessen.

Leverantörsupphandling har hittills endast skett i programmet för pannkonverteringar i Baltikum. Granskningen begränsas därför till dessa aktiviteter som genomförts av en och samma konsult, ÅF-Syd. Denna konsult ansvarar för de för närvarande 13 olika pannkonverteringsprojekten i de Baltiska länderna. I tio av dessa projekt har upphandling av leverantör genomförts och bildar sålunda underlaget för studien av hårdvaruupphandlingen. Beträffande konsultupphandling är den slutförd inom nio områden av totalt tolv. I några fall har NUTEK valt att sammanföra två eller tre av delprogrammen inom ett geografiskt område och lägga dem under en och samma konsult. Så har t ex varit fallet i Ryssland.

Vänortsprojekten bygger på initiativ från antingen den svenska eller utländska kommunen. De skiljer sig från övriga projekt också genom att upphandling och kostnadsgranskning sköts av endera kommunen utan involvering av NUTEK. Projekten finansieras genom bidrag utan återbetalningsskyldighet och det rör sig oftast om mindre belopp. Som exempel på ett sådant projekt kan nämnas ett fall då Åtvidabergs kommun skänkte en begagnad förbränningsanläggning till Nuckö kommun i Estland där NUTEK stod för transport- och monteringskostnader av pannan. I detta projekt hade Åtvidabergs kommun utfört en upphandling i konkurrens avseende transporten.

Konsultupphandlingen

De projekt som hittills upphandlats har i princip följt samma mönster. Två stadier i projekteringsprocessen igångsätts ungefär samtidigt, nämligen konsultupphandlingen och

projektsökningen. I de flesta fall börjar NUTEK med att söka efter en konsult med tillräcklig kompetens inom respektive delprogram och geografiskt område. Konsulten används sedan inom projekteringsens samtliga steg.

En enkel anbudsförfrågan skickas till 5-10 olika konsultfirmor. Konsultfirmorna är redan kända av NUTEK och finns registrerade i en databas, vilken uppdateras allt eftersom ny information kommer till. Svaren på anbudsförfrågan består av beskrivning av konsulternas utbildning, kompetens och erfarenheter samt timarvode. Förhandlingar inleds med två eller tre av de konsultföretag som svarat på anbudsförfrågan och så småningom kontrakteras en av dem. Då timarvodet i stort sett är det samma för de flesta konsultföretagen har tidigare erfarenheter av de geografiska området, språkfärdigheter, etc, varit tungt vägande kriterier i valet av konsult. Förhandlingar med facket vid protokollförda sammanträden föregår dock alltid beslutet. Motivering till valet av den specifika konsulten dokumenteras därmed.

Projektsökning

När det gäller sökning av projekt är både NUTEK och konsulten aktiva i processen. Ansvariga från NUTEK företar resor till det aktuella området och informerar om planerade aktiviteter. Konsulten förfar på liknande sätt och i flera fall genomförs dessa ansträngningar gemensamt. Vid besöken anmäler intresserade lokala myndigheter eller privata företag sitt intresse. Dessa anmälningar fogas till Nuteks projektbank. Sedan tillkommer ytterligare intressenter vilka skickar ansökningar till NUTEK.

Val av projekt

NUTEK och konsulten samarbetar i valet av projekt. För att uppnå största effektivitet vid genomförandet av projekten är principen att göra ett så specifikt urval som möjligt. Följande kriterier ska vara uppfyllda för att ett projekt ska komma ifråga.

- i) Projektet ska kunna genomföras relativt snabbt.
- ii) Enkelhet och lönsamhet eftersträvas. Tekniken skall vara enkel så att projektet betalar sig inom en rimlig tid.
- iii) Tillförlitlighet i tekniken som används.
- iv) Projektet ska ha en multiplikatoreffekt i meningen att det ska ha ett demonstrationsvärde och stimulera till efterföljande projekt.

Efter den tekniska och ekonomiska utvärderingen väljs lämpliga projektförslag ut. De prioriterade projektförslagen stäms sedan av med berörda ministerier för att undvika projekt som inte ligger i linje med den generella politiken. Som sista steg i valet av projekt tecknas ett letter-of-intent mellan anläggningsägaren och NUTEK. Därmed tar den förre parten på sig ansvaret för samtliga projektbeslut. I kontraktet ingår även låne- och återbetalningsvillkor.

Upphandling av leverantör

Anbudsförfrågan

Förfrågningsunderlaget som skall användas vid leverantörsupphandlingen formuleras av konsulten i samråd med beställaren dvs anläggningsägaren. Strävan har varit att göra ett allmänt och kortfattat förfrågningsunderlag. Detta för att undvika en kostnadskrävande process dels för de offererande leverantörerna dels för de beslutsfattande anläggningsägarna. Ju mer detaljerad anbudsförfrågan är desto mer omfattande blir offerterna och behandlingen av dessa.

I sökandet efter lämpliga leverantörer använder sig konsulten av sin egen databas. NUTEK ges också tillfälle att lämna förslag på passande leverantörer. I första skedet skickas anbudsförfrågan till ett tiotal företag, sedan den 1:a januari 1994 ingår även utländska leverantörer i gruppen.

Anbudsgranskning

Efter en granskning av de inkomna anbuden, vilken utförs av konsulten och beställaren gemensamt, väljs tre eller fyra leverantörer ut. Dessa erbjuds sedan presentera sina respektive produkter och tjänster i två steg, dels på plats hos anläggningsägaren och dels genom en demonstration av en referensanläggning i Sverige. Därefter väljer anläggningsägaren ut två eller tre leverantörer för vidare förhandlingar. I vissa fall görs detta urval utan föregående besöksutbyte.

Genom ett extensivt informationsutbyte erhålls en förbättrad konkurrenssituation; mer detaljerad information till beställaren från leverantörerna bidrar till att öka beställarens förhandlingsstyrka, givet att informationen är objektiv. Den ökade kompetensen i mottagarledet skapar goda förutsättningar för kostnadseffektiv upphandling.⁷

Förhandlingsupphandling

Förhandlingarna äger i de flesta fall rum på NUTEK i Stockholm. Samtliga parter - konsult, beställare, NUTEK och leverantörer - medverkar. Vid förhandlingarna går man igenom alla detaljer som ej funnits med i de skriftliga offerterna eller framkommit vid tidigare överläggningar. Anläggningsägaren avgör sedan vilken leverantör som skall anlitas för det aktuella projektet. Efter förhandlingarna dokumenteras och protokollförs såväl beslut som motiveringar för dessa.

Slutsatser om affärsmässigheten i projekteringsprocessen

Det måste tas i beaktande att det studerade materialet beträffande NUTEKs samarbete med Central- och Östeuropa är begränsat, dvs fyra konsultupphandlingar och endast en konsults tillvägagångssätt kan studeras i tio leverantörsupphandlingar. Det kan emellertid konstateras att

⁷ Jämför med Bhagwati (1991), där dessa faktorer framhålls som väsentliga för konkurrenssituationen och därmed för vilket kostnadsläge som uppnås.

NUTEK gjort tydliga ansträngningar för att uppnå kostnadseffektivitet och affärsmässighet i verksamheten.

Vad gäller upphandlingar av konsulter har dessa genomförts i gängse former och dokumenterats väl. Trots NUTEKs ambitiösa uppläggning skulle förbättringar vara möjliga med avseende på antalet tillfrågade konsulter och förfrågningsunderlagets utformning. Det vore önskvärt att NUTEK utökade sin databas över konsulter. Lämpligen borde annonsering ske vid valda tillfällen så att fler konsultföretag fick möjlighet att presentera sina tjänster.

De diskuterade leverantörsupphandlingarna vilka handlagts av konsulten uppvisar ett föredömligt förfaringssätt särskilt beträffande informationsutbytet mellan mottagare och leverantör. Beställare i Estland uttrycker tillfredsställelse över konsultens roll som vägledare och rådgivare samt menar att konkurrensen mellan leverantörerna varit god. Eftersom mottagarsidan är ovan vid marknadsekonomiska principer ställs höga krav på konsultens lyhördhet och pedagogiska förmåga. Vår uppfattning är att konsulten tagit sig an denna uppgift med stor framgång, inte minst genom en grundlig och noggrann handläggning.

Det sätt på vilket stödet utformas bedömas vara en viktig förklaring till den grundliga projekteringsprocessen. I och med att stödet avser lån förstärks mottagarens incitament att agera kostnadseffektivt. Även leverantören är medveten om lånevillkoren - sålunda är konkurrens-situationen påtaglig. Incitamentsstrukturen tydliggörs ytterligare genom belöning vid återbetalning av lånen. Denna består i att mottagaren erhåller lån för nya projekt om återbetalning sker inom en given tidsram. Tanken är att medlen som tillhandahålles från NUTEK till Central- och Östeuropasamarbetet ständigt skall vara i rörelse i olika projektfaser. Samtidigt kalkyleras det med kostnadsreduceringar och förbättrad effektivitet allteftersom mottagarens kompetens ökar. Uppläggningsen ligger väl i linje med de principer för kostnadseffektivitet som diskuteras av t ex Bhagwati (1991).

9 Sammanfattning

Medlen för samarbetet med Central- och Östeuropasamarbetet skall, enligt ÖSEK, utgå till myndigheter med kompetens inom upphandling och kostnadsgranskning. Studien har sökt klarlägga dels om de aktuella myndigheterna har den kompetens som erfordras och dels hur de i realiteten agerat utifrån principer om affärsmässighet och kostnadseffektivitet. Beträffande anslagen från Klimat- och Östersjöpropositionerna är Miljö- och Naturresursdepartementet samt Näringsdepartementet policyansvariga.

Granskningen av upphandlingen inom ramen för denna verksamhet har visat att:

- i) dokumentationen av upphandlingen många gånger är bristfällig,
- ii) en förhållandesvis stor andel av upphandlingen inte har skett i konkurrens, samt
- iii) ansvar för budget och upphandling många gånger inte ligger inom samma organisation.

Upphandlingsärenden skall dokumenteras rutinmässigt. Dokumentationen skall vara lätt tillgänglig och på ett överskådligt sätt ge en klar bild av hur ärendet hanterats. I beslutsunderlaget bör alltid ingå en redovisning av hur upphandlingen har gått till och på vilket sätt man nått den lämpligaste lösningen. Detta är viktigt såväl för beslutsfattandet som för möjligheterna att i efterhand granska verksamheten.

Anledningen till att en så liten del av upphandlingen skett i konkurrens står att finna framförallt i verksamhetens inriktning men till viss del också i de arbetsmetoder som tillämpas. Den största delen av samarbetet består i kunskapsöverföring vilket innebär svårigheter att bedöma både pris och kvalitet. Ett liknande problem aktualiseras när det rör sig om begagnad utrustning, vilket ofta är fallet inom suveränitetsstödet.

Genom att gå ut på den internationella marknaden skulle förutsättningarna för att få till stånd upphandling i konkurrens förbättras. Östeuropasamarbetet vilar dock på grundtanken att den svenska resursbasen skall utnyttjas i första hand. Relevansen för detta argument varierar mellan olika myndigheter beroende på samarbetets inriktning. Problemet ställs på sin spets i fallet med SKIs verksamhet. Målsättningen här är främst att hitta den bästa lösningen på säkerhetsproblemen utan att vara beroende av den svenska resursbasen.

En annan faktor som påverkat den låga graden av konkurrensupphandling är de former för samarbete som tillämpas och detta gäller i synnerhet BITS verksamhet. BITS metod att befrämja etablerade partnerskap har lett till att upphandlingsmomentet åsidosatts. Huruvida detta har påverkat kostnadseffektiviteten är svårt att avgöra. En synpunkt som förts fram från mottagarsidan gäller BITS policy att inte finansiera lokala kostnader. Högre kostnader till följd av detta måste naturligtvis vägas mot motivet till BITS handlande, nämligen att skapa incitament för mottagaren att satsa på prioriterade områden.

För att en upphandlande enhet ska fungera effektivt fordras att två grundläggande faktorer samverkar, nämligen kunskap om upphandling i konkurrens samt incitament att hålla nere kostnaderna. Betydelsefullt för incitamentsstrukturen är att den upphandlande enheten har budgetansvar. Båda funktionerna bör återfinnas inom en och samma organisation för att kostnadseffektivitet ska kunna uppnås.

Till stor del sammanfaller inte dessa ansvarsområden inom samma organisation vad gäller Östsamarbetet. Mottagarparten är ofta upphandlande enhet medan budgetansvaret ligger på den finansierande myndigheten. Detta medför en skevhet i incitamentsstrukturen vilket kan bidra till försämrad kostnadseffektivitet. Beträffande NUTEKs verksamhet har dock mottagarsidan ansvar för både upphandling och budget eftersom stödet till största del är lånefinansierat.

Övriga organisationers insatser är gåvofinansierade och mottagaren har inga incitament att hålla nere kostnaderna. Eftersom all finansiering är projektbaserad upplever inte mottagaren en bindande budgetrestriktion. Ett sätt att förstärka incitamentsstrukturen vore att införa sektorsramar inom vilka mottagarparten har full frihet att disponera medlen. Det skulle naturligtvis fordras att verksamheten följs upp noga för att se till att projekten är i linje med gällande policy.

Många gånger är det dock inte möjligt att etablera konkurrens. Detta gäller både SKI, BITS och myndigheterna inom suveränitetsstödet. Organisationerna har då en viktig uppgift att kostnadsgranska projekten. Det är viktigt att den kontrakterade svenska parten aktivt medverkar till att hålla nere kostnaderna även efter det att budgeten är godkänd. Detta fordrar en kontraktsstruktur som gör att leverantören i sitt eget intresse agerar kostnadseffektivt.

Stödet till Östeuropa kan betraktas som ett tillfälligt utvecklingssamarbete som bör övergå i kommersiellt utbyte på sikt. Detta gäller i någon mening allt bistånd men i Östeuropa är dessa utsikter mer påtagliga än för traditionella biståndsländer. Sveriges roll är att bidra med resurser men framförallt kunskaper, inte minst i affärsmässighet. Kunskapsöverföringen är väsentlig i sammanhanget då marknadsmässiga principer tidigare varit okända i regionen. Förutsättningarna för kostnadseffektivitet förbättras allteftersom mottagarpartens kompetens uppgaderas. Det är angeläget att de svenska samarbetsparterna inte bara lär ut hur upphandling i konkurrens organiseras utan också praktiserar rutiner som statuerar föredömliga exempel.

Referenser

- Andersson, T. och Hellström, H. (1994), *Links between Development Assistance and Donor Country Exports - the Case of Sweden*, Ds 1994:58, Utrikesdepartementet, Stockholm.
- Bhagwati, J. N. (1985), *Dependence and Interdependence*, i *Essays in Development Economics*, vol II, Gene Grossman (red.), Basil Blackwell, Oxford.
- Exportrådet (1986), *Utnyttjande av den Svenska Resursbasen i det Bilateral Biståndet*, Stockholm.
- Hellström, H. (1994), *Östeuropasamarbetet - Affärsmässighet i Utbildningsverksamheten*, Working Paper, Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete (SAU), Stockholm.
- Linder, G. (1994), *Handbok i Offentlig Upphandling - EES och lagen om offentlig upphandling*, Upplaga 5:1, Georg Linder och CE Fritzes AB, Stockholm.
- Milgrom, P. och Roberts, J. (1992), *Economics, Organization & Management*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Riksrevisionsverket (1989), *Goda Råd eller bara Dyra? - Användning av konsulter*, Dnr 1988:41, Stockholm.
- Riksrevisionsverket (1990), *Inköp i Konkurrens ger Goda Villkor*, Dnr 1988:1657, Stockholm.

Källförteckning

- Adolfsson, Lars-Gunnar, Luftfartsverket, Sturup
- Ahlerup, Lars-Eric, Försvarets Materielverk, Stockholm
- Andersson, Anneli, Räddningsverket, Karlstad
- Andersson, Bengt, ÅF-Syd, Malmö
- Andersson, May, ÖSEK, Utrikesdepartementet, Stockholm
- Andersson, Per, Räddningsverket, Karlstad
- Arvi Muul, AS Tamult, Haabneeme, Estland
- Axelsson, Gun, ÖSEK, Utrikesdepartementet, Stockholm
- Bigrell, Agneta, Generaltullstyrelsen, Stockholm
- Bostrov, Kaïdo-Paul, Energiministeriet, Tallinn, Estland
- Davidsson, Sigberth, Försvarets Materielverk, Stockholm
- Elderman, Meelis, AS Tamult, Haabneeme, Estland

Försvarets Materielverk; opublicerat material
Generaltullstyrelsen; opublicerat material
Granell, Hans, Generaltullstyrelsen, Stockholm
Hedlund, Anders, BITS, Stockholm
Kruus, Elve, Finansministeriet, Tallinn, Estland
Kustbevakningen; opublicerat material
Kvarnström, Staffan, Kustbevakningen, Karlskrona
Jacoby, Ruth, ÖSEK, Utrikesdepartementet, Stockholm
Jinnevall, Gun, Kustbevakningen, Karlskrona
Kreek, Jüri, Kustbevakningen, Tallinn, Estland
Lager, Maria, Ekonomibyrån, Rikspolisstyrelsen, Stockholm
Mårtensson, Roland, ÅF-Syd, Malmö
Nistad, Jan H, Statens kärnkraftinspektion
Nordström, Lars-Erik, SVEDAVIA, Luftfartsverket, Linköping
NUTEK; opublicerat material
Peterson, Dan, Rikspolisstyrelsen, Stockholm
Peterson, Åke, ÖSEK, Utrikesdepartementet, Stockholm
Ringborg, Willand, Sjöfartsverket, Linköping
Räddningsverket; opublicerat material
Sjöfartsverket; opublicerat material
Styrelsen för Psykologiskt Försvar; opublicerat material
Söderlund, Christer, Utrikespolitiska Institutet, Stockholm
Taal, Jüri, AS Tamult, Haabneeme, Estland
Tubin, Eino, Styrelsen för Psykologiskt Försvar, Stockholm
UD informerar 1993:7, *Sveriges samarbete med Central-och Östeuropa*
Westermarck, Sune, NUTEK, Stockholm
ÖSEK; opublicerat material