

Så undviker vi nästa Nya Karolinska-haveri

Dagens Industri den 18 november 2019

De stora havererade upphandlingarna börjar bli rätt många till antalet: Nya Karolinska, Förbifart Stockholm och Apotekstjänst. Läroboken säger att konkurrens och gedigna analyser av anbuden är centrala, men ändå har de offentliga beställarna hamnat rejält snett. För skattebetalarna innebär det högre kostnader och sämre tjänster. I fallet med Nya Karolinska blev kostnadskostymen så stor att sjukvårdspersonal har blivit varslad.

Även om mest uppmärksamhet riktas mot de synliga haverierna finns stor risk för ett mörkertal av illa genomförda mindre upphandlingar. Under 2018 upphandlade offentlig sektor varor och tjänster för över 830 miljarder kronor enligt beräkningar från Dagens Samhälle. Misslyckade upphandlingar blir lätt till politisk ammunition. Kanske är det dags att se över lagen om offentlig upphandling (LOU), eller dess tillämpning.

En försvarsmekanism mot att ledas in i dåliga avtal är att göra dem så kompletta som möjligt. Det är bra – till en viss grad. Ett problem med avtal som söker täcka in alla tänkbara eventualiteter är att komplexiteten ökar – och med det kostnaderna för upphandlingen.

Vi ser även en tendens att upphandlare på välfärdsområdet tillämpar regelverken på ett fyrkantigt sätt, utöver vad lagen kräver. Det tar sig uttryck i att tjänstemän kontrollerar att de kan sätta kryss i alla upphandlingskravens rutor i stället för att göra en gedigen analys av säljarnas anbud. För ingångna avtal leder detta beteende till att kontrakt förlängs slentrianmässigt och inte sägs upp i förtid trots bristfälliga leveranser. Även det omvända problemet förekommer, alltså att upphandlare byter leverantör trots att den befintliga relationen fungerar väl (vilket verkar ha varit fallet med den upphandling som Apotekstjänst vann).

En stor förbättring skulle kunna uppnås enbart genom att tillämpa mer av sunt förnuft. För att minska omfattningen av rutkryssningsmentaliteten och öka graden av sunt förnuft kommer det dock att krävas vissa förändringar av ledarskap och kontroll vid offentliga upphandlingar.

För det första bör upphandlarna öka tillämpningen av subjektivitet i sina tilldelningsbeslut. En sådan förändring går på tvären mot den ängsliga tjänstemannakultur som växt fram under många år, där små formaliafel tenderar att vara värre (och allvarligare för karriären) än att ha godkänt en dålig upphandling där alla formkrav är uppfyllda.

Vid leverantörsväl i det privata näringslivet väger mjuka kvaliteter och stabila relationer ofta betydligt tyngre än jakten på det tillfälligt lägsta priset. Huvudargumentet mot subjektiva bedömningar är att risken för korrupcion och godtycke ökar. Det är något som bör tas på största allvar.

Sverige är visserligen ett av de länder som klassas som minst korrupta i världen, men vi är ingalunda befriade. "Uppdrag granskning" avslöjade en muthärva kopplat till kommunala fastighetsbolag i Göteborg. Och Olle Lundin vid Uppsala universitet har i en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi visat att svenska kommuner ibland medvetet bryter mot lagen, helt utan konsekvenser.

En annan negativ effekt är att förutsägbarheten i upphandlingar kan minska, vilket försvårar för företagen som avser att delta.

Det är således inte en oproblematisk väg att tillåta ökad subjektivitet, men svårigheterna ska inte heller överdrivas och bör ställas i relation till de potentiella effektivitetsvinsterna. I några dokumenterade fall av korruption har problemet inte heller varit relaterat till subjektiva bedömningar utan att politiker har suttit på dubbla stolar.

För att stävja risken för korruption bör det finnas krav att subjektiva bedömningar tydligt dokumenteras, såväl i granskningssyfte som för vägledning vid kommande upphandlingar. Höga krav ska ställas på att dokumentationen är begriplig och inte hemfaller till plattityder.

För det andra, bör ökad subjektivitet i upphandlingar kompletteras med en avsevärt starkare granskningsfunktion. Den ska ha analyskapacitet att upptäcka fel samt ha muskler att ingripa när det behövs.

Hur ska då en stärkt granskning fungera i praktiken? Vårt intryck är att statlig verksamhet granskas relativt väl men att kontrollen är desto svagare i regioner och kommuner där merparten av de dyra välfärdstjänsterna tillhandahålls.

Tyvärr befinner sig granskning på lokal nivå redan i en rejäl uppförsbacke. Lokala tidningar har allt svårare att klara kostnaderna för att upprätthålla egen grävande journalistik. Skulle exempelvis Motalas kommunpampars lyxresor på 1990-talet ha upptäckts i dag?

Det är lite av en paradox att samtidigt som digitaliseringen gör det allt enklare att nå ut nationellt så minskar den oberoende granskningen på lokal nivå. Dagens system där kommuner och regioner granskas av egna revisorer i beroendeställning är djupt problematiskt och har nått vägs ände.

Det finns flera sätt att förbättra granskning och kontroll, men den lösning vi tror mest på är att ge ett substantiellt utökat mandat till Riksrevisionen att granska all offentlig verksamhet. Myndigheten är underställd riksdagen, vilket ger en stark legitimitet. Därtill har Riksrevisionen redan upparbetat god analyskompetens samt rutiner för granskning.

Vi kan inte köra vidare i dagens hjulspår med ökande upphandlingskostnader och allt futtigare granskning på lokal nivå. Om inget görs för att förbättra upphandlingarna är det bara en tidsfråga innan nästa fiasko inträffar. Låt därför de senaste haverierna bli startskottet för ett vassare system som är bättre på att leverera det som medborgarna förväntar sig.

Mårten Blix

Henrik Jordahl