

■ Litteraturgranskningar

REDAKTÖR: RICKARD ANDERSSON

Hansson, Lisa, 2011. *Public Procurement at the Local Government level. Actor roles, discretion and constraints in the implementation of public transport goals*. Linköping Studies in Arts and Science No. 528. Linköping University, Department of Thematic Studies.

STIG MONTIN¹

Offentlig upphandling i konkurrens kan framstå som ett relativt tekniskt och ekonomiskt tema utan dragningskraft för en statsvetare. Efter att ha läst och granskat Lisa Hanssons avhandling *Public Procurement at the Local Government level. Actor roles, discretion and constraints in the implementation of public transport goals* vill jag på det bestämdaste bestrida en sådan uppfattning.

Avhandlingen (som är en sammanläggning bestående av fyra artiklar samt en teoretisk ramberättelse, nedan kallad ”kappa”) handlar om implementering av transportpolitiska mål genom offentlig anbudsupphandling i konkurrens på regional och lokal nivå. Närmare bestämt gäller det upphandling av kollektivtrafik. I dag upphandlas i stort sett all kollektivtrafik genom konkurrensupphandling. Det är en ökning med cirka 93 procent på 25 år.

1 Stig Montin är professor i statskunskap och verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
E-post: stig.montin@gu.se.

Inramning

Först vill jag ge tre inramningar: en om styrning, en om reglering samt en ämnesmässig inramning. Eftersom avhandlingen till stor del handlar om politisk styrning i vid mening kan den placeras i ett sammanhang där det framförs olika teser om förändrad styrning. Under de senaste 15-20 åren har det i den akademiska (och även i den övriga) världen talats mycket om en övergång ”från government till governance” (för en översikt se t ex Hedlund & Montin 2009). Enkelt uttryckt betyder det att statens roll har förändrats i riktning mot att underlätta för saker som man vill skall hända (ekonomisk utveckling med mera) istället för att intervensera på ett mer påtagligt sätt. Det har också uttryckts som en förändring från ”hård” styrning till ”mjuk” styrning; samarbeten i nätverk anses ibland vara effektivare än centralstatlig hierarkisk styrning. Tittar vi lite närmare på vad som faktiskt sker så ser vi att här finns både mjuk och hård styrning och det är kanske det senare som fortfarande har störst betydelse.

Offentlig upphandling av kollektivtrafik är ett område som faller inom ramen för hård regelstyrning. Det är emellertid inte gammaldags regelstyrning via byråkratiska organisationer, utan genom att använda marknadens principer kombinerat med byråkratiska regler. Därmed är önskan att uppnå både effektivitet (genom att konkurrens antas resultera i bättre och billigare tjänster än om kommunen/landstinget själv skulle producera tjänsten) och ansvarighet (genom en reglerad upphandlingsprocess och kontrakt som skall följas

upp). Processen för hur öppen offentlig upphandling skall gå till är tydligt reglerad: specificering av vad som skall handlas upp, formulering av anbudsunderlag, annonsering, granskning av anbud, beslut om kontrakt och 10 dagars utrymme för överklagande till förvaltningsrätt. De grundläggande principerna är icke-diskriminering, likabehandling, ömsesidigt erkännande, proportionalitetsprincipen och transparens (SFS 2007:1091)

När det gäller den ämnesmässiga inramningen kan avhandlingen placeras inom ramen för statsvetenskaplig implementationsforskning (förvaltningsforskning). Offentlig upphandling studeras främst av ekonomer. De statsvetenskapligt inriktade studier som finns inom detta specifika område tenderar att vara övergripande och betraktar lite slarvigt offentlig upphandling som en ingrediens i New Public Management (NPM). Vad som saknas är ingående studier av vilka konsekvenser som kraven på offentlig upphandling får på lokal nivå, inte minst när det gäller vilket samspel som utvecklas mellan olika aktörer som är involverade i förberedelser för upphandling (planeringsprocessen) och vad som händer när det sker lagöverträdelse och varför det sker lagöverträdelse.

Forskningsfrågor och upplägg

De två första forskningsfrågorna handlar om aktörerna som medverkar i planering och genomförande av upphandling och den tredje frågan handlar om relationen mellan aktörerna:

1. Hur upprätthåller och ökar aktörerna sitt handlingsutrymme i planering och genomförande av upphandling i konkurrens?
2. Hur fungerar olika kontrollmekanismer och incitament i samband med att

upphandling skall genomföras eller har genomförts?

3. Hur kan vi förstå interaktionen mellan principaler och agenter i planering och genomförande av offentlig upphandling?

Det teoretiska ramverket är huvudsakligen ”rational choice institutionalism”, det vill säga att aktörer antas vara rationella i betydelsen agera utifrån sina intressen (som kan vara egenintressen eller kollektiva intressen), men samtidigt är aktörerna inbäddade i nätverk, sammanhang och institutioner.

En distinktion som används är den mellan principaler och agenter: Principalerna vill få något gjort, men kan av olika skäl inte göra det själva utan låter en agent göra det. I praktiken bildas en kedja av principaler och agenter (väljare – riksdagen – regeringen – förvaltningen osv). Agenterna är styrda, men samtidigt har de ett handlingsutrymme. Ett perspektiv är att de drivs av egenintressen och det har ofta anförts som förklaring till varför många implementering misslyckas (eländesforskning). Det är dock en empirisk fråga vilka intressen som agenterna driver. Agenterna har ofta ett informationsövertag som kan användas på olika sätt. För att reducera implementeringsproblem, det vill säga styra agenterna, kan olika kontrollmekanismer och incitament användas, såsom att hota med sanktioner eller att det finns ett ”brandalarmsystem” som kan utnyttjas av tredje part. Det är i korthet det teoretiska ramverket, som i artiklarna kompletteras med ytterligare teoretiska perspektiv, t ex organisationers resursberoende av varandra.

Två empiriska studier har genomförts som ligger till grund för artiklarna. Den ena omfattar två fall inom ett län och den andra utgörs av ett fall inom en kommun. Det är teoretiskt styrda fall, dvs de är valda

utifrån specifika kriterier. Den ena fallstudien gav nya frågor som krävde en ny fallstudie. Ofta genomförs en omfattande studie och sedan avrapporteras den i en monografi. En sammanläggningsavhandling ger dock andra möjligheter om man har förmågan att utnyttja det. Det har författaren i detta fall. Ett case bildar underlag för att skriva både artikel 1 och 4 samt delar av artikel 3. Det används i den ena artikeln för att analysera olika kontrollmekanismer ovanifrån, i den andra för att analysera interaktionen mellan olika aktörer och i den tredje artikeln används det för en analys av "wistleblowers". Den metod som i första hand används är "processpåring" som enkelt uttryckt går ut på att spåra en process i en mängd dokument som sedan kompletterades med intervjuer. Även tidningsartiklar har använts och sekundärdata av olika slag.

Avhandlingens innehåll i fyra artiklar och "kappa"

Eftersom det är en sammanläggningsavhandling görs ett referat av var och en av de fyra artiklarna.

Den första artikeln ("Solving procurement problems in public transport: Examining multi-principal roles in relation to effective control mechanisms", publicerad 2010 i *Research in Transport Economics* (29)1, s 124-132) handlar om hur principalen, eller rättare sagt, principalerna EU-kommissionen, regeringen och så småningom även ägarna (landstinget och kommunerna) försöker få ett trafikbolag (agenten) att säga upp befintliga avtal med bussbolag för att upphandlingen hade skett på ett felaktigt sätt. Det var nämligen så att ett av bussbolagen som inte fick anbudet klagade till EU-kommissionen och hävdade att upphandlingen inte gått till på ett tekniskt riktigt sätt. Då ville kommissi-

onen att det hela skulle göras om. Det lyckas inte med en gång. Först används mjuk styrning, dvs EU-kommissionen påtalade till den svenska regeringen att upphandlingsdirektivet inte följts och svaret från regeringen blev att det nog var så att fel hade begåtts, men inga åtgärder vidtogs. Kommissionen var inte nöjd med detta utan hotade i nästa omgång med att gå till EG-domstolen. Då vaknade regeringen och skickade Konkurrensverket på det aktuella trafikbolaget (som handlat upp kollektivtrafiken). Det ledde inte heller någon vart eftersom EU-direktiven kunde tolkas på olika sätt. Regeringen där emot menade att kontraktet med operatörerna inte fick förlängas efter 2006. Kommissionen nöjde sig med svaret från regeringen. Vad gjorde då trafikbolaget? Jo, man ville förlänga kontraktstiden ytterligare två år. Samma bussoperatör som två år tidigare hade klagat vände sig åter igen till EU-kommissionen som återigen vände sig till den svenska regeringen. Nu var det slut med mjukstyrningen. Regeringen samlade ägarna (landstinget och kommunerna) för att säga till på skarpen och man hotade med att hålla inne med statsbidragen till kollektivtrafiken (ca 10 miljoner kronor). Det gav effekt och kontraktet upphävdes.

Den andra artikeln, skriven tillsammans med Johan Holmgren ("Bypassing procurement regulation: A study of rationality in local decision making", publicerad 2001 i *Journal of Regulation and Governance* 5(3), s. 368-385) handlar om upphandling av färdtjänst i två kommuner och hur ett trafikbolag (upphandlare) i det sammanhanget åsidosatte upphandlingslagen för att uppnå det man ville uppnå. Syftet med denna fallstudie är att undersöka vilka strategier och vilka överväganden (rationaliteten) som låg bakom detta handlande. Att man åsidosatte lagstiftningen ses

således inte som ett misstag, utan som ett medvetet handlande. Den första upphandlingsprocessen genomfördes i enlighet med regelverket och den operatör som gav det billigaste och bästa budet vann (Sambus). En oväntad – eller i alla fall en oönskad – effekt blev att lokala taxiföretag inte blev underleverantörer till företaget som vann upphandlingen. Dessa taxibolag var mycket beroende av färdtjänstuppdrag för att överleva. Ett krav var nämligen att de bilar som registrerats för färdtjänst inte fick ta några andra, vanliga resor. De skulle vara tillgängliga endast för färdtjänst. Den aktuella kommunen är inte så stor och protesterna lät inte vänta på sig. ”Vi vill ha vår taxi kvar” – så kan man sammanfatta protesterna. En febril diskussion startade mellan kommunledning, trafikbolaget och Sambus, men det ledde inte till någon framgång. Då startade kommunen en egen informell upphandling, vilket inte var i enlighet med upphandlingsreglerna. Det var många turer kring detta, bland annat med överklaganden till förvaltningsrätten (tidigare länsrätten) därefter kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen. Dock lyckades man i två omgångar se till att stödjade de lokala taxiföretagen.

Det hela kan tolkas som en spänning mellan å ena sidan det ”nationella” intresset av att följa upphandlingslagen och det lokala intresset av att främja lokal service. Sett ur ett konkurrensperspektiv kan också sägas att marknaden i den lilla kommunen egentligen är för liten för att konkurrenslagstiftningen skall vara riktigt relevant. Det kan ju vara så att nuvarande upphandlingslagstiftning är ett hinder för lokal ekonomisk utveckling, vilket är en avslutande reflektion i artikeln.

Artikel tre (”The private whistleblower: defining a new type of role in the public system”, inskickad för publicering) hand-

lar om ”wistelblowers”, eller visslare på svenska. Uttrycket kommer från engelska polisen som förr använde visselpipor när de ville uppmärksamma kollegor och allmänheten om pågående brott. Ofta sker det numera genom massmedia. Inte sällan handlar det om misstankar om korruption i samband med offentlig upphandling och visslaren är ofta anställd i en kommun. Rent allmänt kan sägas att å ena sidan har förändrad styrning (ökat inslag av offentlig upphandling) skapat allt fler ”korruptionszoner” där risken för oegentligheter är stor, vilket ökar behovet av visslare. Å andra sidan har kraven på lojalitet ökat, det finns en utbredd rädsla för att påkalla uppmärksamhet. Kanske riskerar man att förlora sin anställning eller bli utfrusen om man visslar. I denna artikel handlar det dock inte om ”offentliga visslare”, utan om en ”privata visslare”, dvs ett privat bussföretag som var missnöjt med utfallet av en offentlig upphandling (samma fall som i artikel 1, som nu skrivs från ett annat perspektiv). Författaren menar att troligen har en visslare inom en offentlig myndighet andra motiv till att påbjuda uppmärksamhet kring oegentligheter än en privat visslare, som samtidigt är företagare och potentiell operatör. Den senare kan antas agera rationellt i förhållande till företagets grundläggande ekonomiska mål (vinstmaximering).

En upphandling hade missköts och ett företag protesterade till EU-kommissionen. Det hände igen och samma företag protesterade. Företaget protesterade även en tredje gång, denna gång i form av en överklagan till förvaltningsrätten. Rätten beslutade till förmån för bussföretaget. Historien tar inte riktigt slut där, eftersom vid en fjärde upphandlingsomgång försökte upphandlaren återigen gå förbi upphandlingsreglerna. Denna gång överklagade emellertid inte bussbolaget.

Det kan finnas skäl för en privat aktör att rapportera oegentligheter i samband med en upphandling om han/hon är övertygad om att få sin överklagan godkänd i domstol och att upphandlingen därmed görs om och företaget kan få en ny chans att vinna med sitt bud. Å andra sidan kan det finnas skäl att inte överklaga eftersom det kan leda till exkludering vid nästa upphandling. Många företag uppger att de avstår från att rapportera oegentligheter på grund av risken för att bli "svartlistade". Det finns emellertid, enligt författaren, en tredje variant, nämligen att det sker överklaganden trots att inga felaktigheter har begåtts, vilket blir kostsamt och försenar upphandlingsprocessen. Förklaringen till ett sådant beteende kan vara att ett företags överlevnad är beroende av att få kontraktet. Företaget har således inget att förlora på att överklaga. Det kan också vara så att ett företag överklagar för att få förlängd kontraktstid. Logiken är den att upphandlaren ofta förlänger kontraktstiden till dess att domstolen avgett sitt beslut. Även om ett företag agerar visslare utifrån sin grund, som handlar om vinstmaximering och att försvara företagets intressen och överlevnad, så kan det som en bieffekt innebära att den privata aktören faktiskt agerat utifrån ett allmänintresse, dvs bidrar till att kontrollera systemet.

Det är trots allt bara cirka hälften av alla misstänkta överträdelse av upphandlingslagen som rapporteras till domstol. En policyrekommendation som framförs i detta sammanhang är att incitamenten för att rapportera behöver ökas. Å andra sidan behöver incitamenten för att rapportera även om det inte finns några misstankar om lagöverträdelse minskas.

Den fjärde och sista artikeln ("The tactics behind public transport procurements: an integrated actor approach", kommande i *European Transport Research*

Review) handlar om hur olika offentliga myndigheter på regional och lokal nivå agerar i samband med planering av upphandling av kollektivtrafik. En utgångspunkt är att länstrafikbolagen i allmänhet har stor självständighet och det kan vara ett demokratiproblem, dvs de är ganska fria från politisk styrning. Försök har gjorts att genom förändrad organisation, framför allt genom att överföra ansvar till ett samordnande regionförbund ändra på dessa förhållanden. Frågan är om man lyckas?

Det är fyra aktörer som undersöks: länstrafikbolaget, landstinget, kommuner samt regionförbundet. Situationen kan beskrivas som en multipel principalrelation. För att förstå den komplexitet som detta innebär används ett teoretiskt perspektiv som kallas teorin om makt-beroende, det vill säga att organisationerna är beroende av varandra. Att ha makt i detta sammanhang innebär förmåga att mobilisera eller ha kontroll över viktiga resurser (konstitutionella-legala, finansiella, politiska och information). Mobilisering av resurser kan t ex ske genom att samarbeta med andra aktörer och bilda koalitioner. Vad händer? Jo, trafikbolaget försöker på olika sätt behålla ett stort handlingsutrymme, bland annat genom att bjuda in ledande kommun- och landstingspolitiker och tjänstemän för att de skulle ange vilka krav de ville ställa på upphandlingen (säkerhet, miljö osv). Med andra ord ville man ha en dialog och komma överens om spelreglerna för upphandlingsprocessen. En medverkande kommunal tjänsteman kunde emellertid vittna om att det inte blev någon dialog med var och en av kommunerna. Diskussionen fördes över huvudet på kommunrepresentanterna. En annan strategi från trafikbolagets sida var att involvera regionala och kommunala tjänstemän och därmed lämna politikerna utan-

för. Ytterligare ett sätt var att stärka presidiets roll inom trafikbolaget, vilket framför allt stärkte ordförandens och den ledande tjänstemannens roll.

Ett annat spel som sker i planeringsprocessen handlar om pengar. Principalerna kan ha två olika utgångspunkter. Den ena är att sätta en budgetram för att därefter fråga trafikbolaget vad man kan få för pengarna. Den andra är att först ange vilka behov och krav som bör gälla, t ex säkerhet och miljö och därefter fråga vad det skulle kosta. Landstinget och regionförbundet företräder den första linjen och kommunerna ofta den andra. Den regionala organisation som sätter priset för vad kollektivtrafiken får kosta är skild från den lokala organisation som specificerar den service som skall levereras. Denna rollfördelning kan trafikbolaget utnyttja för att stärka sin position, genom att spela ut landstinget och kommunerna mot varandra. Ytterligare spel är det som (formellt och informellt) pågår mellan tjänstemän och politiker i kommunerna, där tjänstemännen uppenbarligen ofta har ett övertag, men de är också beroende av varandra.

Vidare behandlas hur det regionala samverkansorganet försöker mobilisera politiska resurser och informationsresurser för att påverka (man har ju inga finansiella resurser) i planeringen av upphandlingen av kollektivtrafiken men framgången är osäker. En av artikelns slutsatser är att det faktiskt är så att trafikbolaget (agenten) har en dominerande roll i planeringen av att handla upp kollektivtrafik.

Vad blir summan av allt det här? Tre grupper av slutsatser dras i kappan, som direkt relateras till forskningsfrågorna. Först görs en sammanfattande analys där resultaten från två av artiklarna placeras in efter två dimensioner: om man har följt lagstiftningen och om man har agerat i en-

lighet med lokala politiska mål. Här kan man se att det sker en förflyttning under processens gång. Ett resultat som då framkommer är att även om aktörerna försöker behålla eller stärka sitt handlingsutrymme så förr eller senare verkar det som att de tvingas in under lagens ramar. Den andra gruppen av slutsatser rör kontroll och styrning av agenterna. En slutsats här är att om staten skall styra agenterna till att upphandla enligt det regelverk som finns så är det mer effektivt att vända sig till de agenter som ligger närmast under i styrningskedjan, det vill säga kommun och landsting som är ägare av trafikbolagen, än att vända sig till trafikbolagen. En annan slutsats är att det inte alltid är så att principalernas problem är att agenterna håller inne med information. Istället kan det vara så att principalerna inte använder informationen. Det kan i sin tur bero på att dessa principaler är agenter för andra principaler och de inte känner någon press därifrån att ta itu med trilsksande agenter. En tredje slutsats är att privata visslare kan ha en viktig kontrollfunktion. Den tredje gruppen av slutsatser rör interaktionen mellan principaler och agenter. En slutsats är att sådana relationer bör studeras i sitt konkreta sammanhang, inte minst då denna relation består av en kedja med principaler och agenter där en agent blir principal för en annan agent osv.

Slutomdöme

Avhandlingen är mycket intressant och ägnas ett område som fler statsvetare/förvaltningsforskare borde intressera sig för. Författaren uppvisar en god förmåga att använda ett empiriskt material på ett effektivt sätt. Mot bakgrund av dagens krav på artikelskrivande är det en framgångsrik skicklighet. I artiklarna finns flera intressanta empiriska iakttagelser och intressan-

ta teoretiska reflektioner. Samtidigt är artikelformatet begränsande, vilket bland annat leder till att vissa begrepp och teoretiska perspektiv inte blir så utförligt behandlade som man skulle önska. Exempelvis i en av artiklarna tenderar mobilisering av lokala intressen bli det samma som lokal demokrati och i en annan artikel används Rod Rhodes resursperspektiv på ett något ofreflekterat sätt (Rhodes 1999). Framför allt blir det oklart vad ”politiska resurser” betyder. Vidare skulle jag önskat att författaren i kappan hade diskuterat relationen mellan det rationalistiska public choice-perspektivet och ett socialkonstruktivistiskt perspektiv. Det är det första som huvudsakligen används som teoretiskt ramverk, men mycket av de empiriska iakttagelserna skulle också kunna tolkas i ljuset av det andra. Exempelvis framgår det att intressen i flera fall tenderar att vara något som konstrueras i ett konkret sammanhang snarare än att de är givna på förhand. Dessa kritikpunkter förtar dock inte huvudintrycket av att det är en bra och läsvärd avhandling – som kan läsas i delar eller som helhet.

Referenser

- Hedlund, Gun & Stig Montin (red), 2009. *Government på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Rhodes, R. A. W., 1999. *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Ashgate.

McCormick, John P., 2011. *Machiavellian Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

KJELL ENGELBREKT¹

En självmotsägelse? Nej, för dem av oss som läst Chicagoprofessorn och statsvetaren John McCormicks tidigare arbeten kan det betraktas som uteslutet. Därtill är McCormick alltför stilsäker och teoretiskt precis som författare. Titeln *Machiavellian Democracy* måste nog därför uppfattas som en högst medveten provokation, skapad i spänningen mellan två synbarligen oförenliga begrepp.

Riktigt hur sinnrikt denna provokation utformats och hur djärvt författaren utmanar oss sjunker egentligen bara in efter åtskilliga sidors läsning. McCormick tar sig inte bara an generationer av idéhistorikers och politiska teoretikers tolkningar av ett av renässansens mest kända författarskap, Niccolò Machiavellis. Han använder i sin tur detta författarskap för att ifrågasätta tolkningen av en betydande tanketradition, och ytterst – kan man hävda – dagens västerländska demokratibegrepp.

Provokationen är således flerskiktad. Närmast ytan finns sammankopplingen av demokratibegreppet med Machiavelli, upphovsman till litteraturhistoriens mest lästa furstespegel och av många betraktad som en elitistiskt resonerande rådgivare till allehanda ljusskygga beslutsfattare. Redan efter Vatikanens fördömanden i bör-

1 Kjell Engelbrekt är docent i statsvetenskap vid Institutionen för säkerhet och strategi, Försvarshögskolan, där han bl a undervisar i politisk teori.
E-post; kjell.engelbrekt@fhs.se