



Konkurrensverket
Att. Arvid Nilsson
103 85 Stockholm

Sofia Lundberg
CERUM
Umeå University
SE-901 87 Umeå
e-mail: sofia.lundberg@econ.umu.se

Slutredovisning av forskningsprojekt. Marknadsform, informationsstruktur och arbetsmarknadspolitisk hänsyn i kommunal upphandling Dnr 91/2001. Huvudansvarig anslagsmottagare: Lars Westin.

Sammanfattning av forskningsprojektet

I projektet har två uppsatser genererats, "Auction Formats and Award Rules in Swedish Procurement Auctions" och "Bidder Behaviour in Swedish Simultaneous Procurement Auctions". Författare till båda uppsatserna är forskarassistent Sofia Lundberg. Studierna är empiriska och baseras på data från upphandlingar av reguljära städtjänster på kommunal nivå i Sverige. Uppsatserna är initialt publicerade i CERUM:s egen publikationsserie men kommer att skickas till internationella konferenser och publikation i internationella tidskrifter. Inom ramen för projektet har Sofia Lundberg deltagit på internationella konferenser i Lausanne 2001 och Venedig 2002 (arrangerad av European Economic Association), i Venedig 2002 (arrangerad av C.R.E.D.I.T) och i Porto 2004 (arrangerad av European Regional Science Association)

Auction Formats and Award Rules in Swedish Procurement Auctions

Offentlig upphandling i Sverige och resterande delar av Europeiska unionen sker i stort sett som så kallade slutna första pris auktioner. Det vill säga att slutna budgivning tillämpas och lägst bjudande företag kontrakteras. Antingen upphandlas ett kontrakt åt gången i så kallade "single unit auctions" eller flera kontrakt simultant i så kallade "simultaneous auctions". Upphandlingen avviker något från den teoretiska första pris auktionen på så sätt att det är inte alltid lägsta anbud som vinner, även det anbud som anses ekonomiskt mest fördelaktigt med avseende på en rad kriterier kan kontrakteras utan att budet är det lägsta. Under den tidsperiod varifrån data kommer,

1992 -1998, fanns oklarheter kring utvärderingsformen. I det förfrågningsunderlag som föregick budgivningen specificerades inte kriterierna, upphandlande enhet gav sig själv stor frihet i vikten på pris i relation till andra kvalitativa kriterier. Budgivarna visste alltså inte vad som gällde när de placerade sina anbud. En tänknar strategi är att budgivarna lägger ett lågt bud (i enlighet med den strategi som gäller för den slutna först pris auktionen) för att maximera sin chans att vinna kontraktet eller ett något högre bud i tron att ekonomiskt mest fördelaktiga anbud kommer att vinna vilket ger högre vinst jämfört med det aggressiva budet. Detta under förutsättning att båda anbudena är förknippade med samma kvalitet. Om det finns en signifikant skillnad mellan vinnande anbud beroende av utvärderingsform kan detta tolkas som stöd för att det existerar en sådan avvägning mellan vilken typ av anbud budgivaren väljer att lägga. En viktig teoretisk skillnad mellan enkel (single) och simultan första pris auktion är att den första är effektiv medan den andra inte behöver generera en effektiv kontraktsallokering. Med effektivitet avses här att kontraktet går till den budgivare som har lägst kostnad för att utföra kontraktet. Detta beror på att kostnaden för att hantera en kombination av kontrakt kan understiga summan av kostnaden för att utföra de enskilda kontrakten. Ett sätt att testa detta är att studera skillnader i vinnande anbud beroende på auktionsform. Om en sådan skillnad inte finns är kontrakten i den simultana upphandlingen verkligen oberoende av varandra och det är så det också ska vara enligt de regler som sattes upp för de här upphandlingarna. Buden på de simultant upphandlade kontrakten skall läggas och utvärderas oberoende av varandra och kombinationsbudgivning förekom inte.

Resultaten visar att vinnande anbud på kontrakt som tilldelats enligt lägsta pris är signifikant lägre än på kontrakt där tilldelningen skett utifrån ekonomiskt mest fördelaktiga pris. När det gäller auktionsformatet, enkel eller simultan auktion, kan ingen signifikant skillnad mellan vinnande anbud påvisas. I studien tas även hänsyn till budgivarnas identitet. Studien visar att den har betydelse för nivån på det vinnande anbudet. Marknaden för den här typen av kontrakt karaktäriseras av fem nationella aktörer som bjuder mot lokala företag och kommunernas egen regi. Jämfört med de lokala företagen betingar kontrakt allokerade till två av de fem nationella företagen samt egen regi högre priser. Ingen av de fem nationella företagen erhåller kontrakt till signifikant lägre priser än de lokala företagen. Det finns också, precis som auktionsteorin förutsäger, en tydlig konkurrenspåverkan på anbudena. Denna är dock avtagande. Hänsyn tas även till interaktionen mellan budgivare. Två så kallade

interaktionsmått används. Det ena relaterar till interaktionen med avseende på unika konkurrenter som den enskilde budgivaren möter och det andra till hur många kontrakt denne är med och tävlar om. En positiv påverkan på priset indikerar kartellbildning. Resultaten visar inga sådana effekter.

Bidder Behaviour in Swedsh Simultaneous Procurement Auctions

I den här rapporten studeras de simultant upphandlade kontrakten, d.v.s 663 av de ursprungliga 758 kontrakten som användes i den studie som presenterades ovan. Med hjälp av dessa data besvaras frågan om en budgivares sannolikhet att vinna ett kontrakt enligt ekonomiskt mest fördelaktiga pris påverkas av om denne erhållit ett kontrakt till lägsta pris i samma upphandling. Detta baseras på en hypotes att budgivarna tillämpar sådan strategisk budgivning givet att upphandlande enhet finner det lönsamt att begränsa antalet företag som kontrakteras i syfte att hålla nere de administrativa kostnaderna. Detta kan ha påverkan på effektiviteten i allokeringen av kontrakten då de nödvändigtvis inte tillfaller den budgivare som har lägst kostnad för att genomföra kontraktet. Dessutom påverkas konkurrensen eftersom alla budgivare inte har samma möjlighet att vinna. Det finns med andra ord tydliga policyimplikationer från denna studie.

Resultaten visar en signifikant positiv påverkan på sannolikheten att vinna ett kontrakt enligt ekonomiskt mest fördelaktigt pris om budgivaren tilldelas ett kontrakt till lägsta pris i samma upphandling. Vidare visar resultaten att antalet kontrakt som upphandlas simultant påverkar vinstchanserna. Det är lättare att vinna i upphandlingar med färre kontrakt. Det finns också en tydlig och avtagande konkurrens effekt på vinstmöjligheterna. Utifrån resultaten kan även utläsas att lokala företag inte prioriteras i jämförelse med nationella företag och egen regi. Det är tvärtom, bud från de nationella företagen eller egen regi antas med högre sannolikhet än bud från de lokala företagen. Utfallet från tidigare upphandlingar i samma kommun har däremot ingen påverkan på möjligheterna att erhålla ett kontrakt. Budgivningsmiljön, karaktäriserad av den politiska situationen i kommunen och arbetslöshetsnivån påverkar möjligheten att vinna.

Med vänliga hälsningar

Sofia Lundberg