

Kvantitativ analys av svenska upphandlingar; slutrapportering Konkurrensverkets projekt 104/2009

Trots att en hög andel av Sveriges BNP upphandlas i konkurrens är kunskaperna om hur den upphandlade verksamheten fungerar. Därmed är också kunskapen svag om konsekvenserna för kostnaden av olika upphandlings- och ersättningsformer, om betydelsen av att ha många eller få budgivare liksom om de faktiska kostnaderna i förhållande till det pris som överenskommit när avtal tecknas mellan beställare och utförare.

Denna beskrivning utgjorde grunden för en ansökan om forskningsmedel som Konkurrensverket beviljade för snart fyra år sedan. Det övergripande syftet har varit att med stöd av ett empiriskt material kunna analysera hur den offentliga upphandlingen fungerar: Får samhället ut det bästa möjliga värdet för pengarna och hur beror svaret på frågan på vilken typ av varor och tjänster som köps respektive vilka former för upphandlingen som tillämpas?

Projektet har arbetat i två huvudfåror. Syftet med den första delen har varit inriktad på en generell analys av upphandlingar för att på så sätt etablera stiliserade fakta som gäller för upphandlingar generellt. Den andra syftar till en djupare analys av några specifika frågeställningar för vissa sektorer.

Stickprovsundersökningen

I detta delprojekt har ett slumpmässigt urval dragits bland samtliga upphandlingar som genomfördes av myndigheter under åren 2007-2008. I steg ett valdes slumpmässigt 40 myndigheter, i steg två valdes slumpmässigt 20 upphandlingar bland de som myndigheten genomfört under de två åren, försåvitt minst 20 upphandlingar genomförts. Undersökningen resulterade i att 651 upphandlingar kunde kodas, dvs. en svarsfrekvens på drygt 97 procent. För dessa upphandlingar har ett stort antal variabler kodats i ett material som nu innehåller i storleksordningen en halv miljon dataceller.

Materialet har än så länge använts i tre studier:

Sourcing for government goods and services: Theory and evidence from Swedish Cities and Municipalities (2012) i Charting a Course in Public Procurement Innovation and Knowledge Sharing, (Red. Gian Luigi Albano, Keith F. Snider och Khi V. Thai), PrAcademics Press, Boca Raton, Florida. (Arbetet är även finansierat av Vetenskapsrådet.)

Bergman, M och JY Stake (2013) Bid distribution and transaction costs, opublicerat manuskript som bl.a. presenterats på den nationella ämneskonferensen hösten 2012.

Bergman, M och JY Stake (2013) Budspridning och transaktionskostnader inom offentlig upphandling, Ekonomisk Debatt nr 1, 2013.

Datamaterialet kommer också att användas i Johan Stakes kommande avhandling. Vidare har data använts i en rapport till Upphandlingsutredningen, som publicerats som bilaga till delbetänkandet:

Bergman, M och J-E. Nilsson (2011) Hur genomförs upphandlingar i Sverige? Resultat från en stickprovsundersökning, bilaga till Upphandlingsutredningens delbetänkande, På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen, SOU 2011:73

Specifika projekt

Inom två områden har fördjupade studier genomförts. Resultatet av dessa respektive studier beskrivs nedan. Det finns emellertid anledning att peka på det huvudresultat som framkommit av arbetet och som tyvärr gjort det omöjligt att studera många av de delfrågor som ursprungligen formulerades.

Det har således visat sig svårt eller omöjligt att identifiera alla upphandlade projekt i de diarium där sådana ska finnas. Det har dessutom visat sig svårt eller omöjligt att koppla kostnadsutfall till det avtal som ursprungligen ingåtts mellan en beställare och en utförare. Dessa problem och ett antal andra aspekter på arbetet behandlas i nedanstående uppsats som också tryckts i VTIs skriftserie.

Bergman, M., J. Nyström, S. Mandell, J-E. Nilsson, R. Pyddoke (2012). Vart tar pengarna vägen? Om behovet av bättre uppföljning för ökad effektivitet i offentlig sektor. Ekonomisk Debatt nr 1, 2012.

Kollektivtrafik

Syftet med detta delprojekt har varit att samla in information om utfallet av upphandlingar av busstrafik och regional järnvägstrafik för att avgöra hur olika avtalsformer påverkar projektresultatet. Arbetet drabbades av de svårigheter som beskrivits ovan, något som också dokumenterats i en publicerad uppsats. Dessutom låg erfarenheterna för det av KKV finansierade arbetet med att samla information till grund för ett projekt hos ESO med nedanstående titel.

Nilsson, J-E. and L. Jonsson (2011). Lessons from the tendering of railway services in Sweden. Are some contracts better than others? International Journal of Transport Economics, Vol. XXXVIII, No. 1, February 2011.

Nilsson, J-E. (2011) Kollektivtrafik utan styrning. En rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). 2011:6.

Entreprenader i bygg- och anläggningsbranschen

Huvuddelen av de avtal som tecknas i bygg- och anläggningsbranschen är så kallade utförandeentreprenader. I förfrågningsunderlaget ingår en av beställaren fastställd mängdbeskrivning som i detalj reglerar precis vad utföraren av ett projekt ska göra. Kontraktet tilldelas den som lämnat lägsta priser, dvs. de priser som leder fram till den sammanräknade lägsta produktionskostnaden. I litteraturen går detta under beteckningen *Unit Price Contract*.

Den ursprungliga avsikten var att med stöd av insamlad information om anläggningsprojekt från Vägverket och Banverket jämföra denna traditionella avtalsform med den så kallade totalentreprenaden. Sådana avtal skiljer sig från utförandeentreprenaden i så måtto att ansvar för verksamhetens genomförande och parternas risktagande förändras. De tidigare beskrivna problemen med dålig kvalitet på underlagsmaterialet har gjort det svårt att hantera också denna fråga. Det har emellertid varit möjligt att komplettera nedanstående teoretiska uppsats med vissa empiriska resultat baserat på det arbete som genomförts.

Mandell, S. and J-E. Nilsson (2013) Comparison of Unit Price and Fixed Price Contracts for Infrastructure Construction Projects. Working Paper.

Data som samlats in inom ramen för detta delprojekt har även använts i de två studierna av Bergman och Stake som nämns ovan.

Avslutning

Projektet avslutas i form av en konferens med inbjudna internationella deltagare som genomförs i juni 2013. Medlen i projektet har bidragit till finansiering av cirka en fjärdedel av Johan Stakes forskarutbildning.