

Slutrapport forskningsprojektet ”Effektivare offentlig upphandling med ny metodik?”

(Huvudansvarig: Docent Anders Lunander, Örebro universitet. Medförfattare: Docent Sofia Lundberg, Umeå universitet)

Problemställning och syfte

I Sverige har s.k. kombinatorisk anbudsgivning kommit att tillämpas vid offentlig upphandling av varor och tjänster de sista tio åren. Metoden har använts i fall när flera separata kontrakt varit föremål för anbudsgivning i en och samma upphandling (”en upphandling i delar eller delkontrakt”). En kombinatorisk upphandling kan sägas vara ett formaliserat sätt att med anbudsgivning genomföra en konventionell auktion eller budgivning mellan en köpare och potentiella leverantörer där leverantörerna betingar sina offererade priser på vilken volym de kan komma att få leverera. Effekten av att låta leverantörer få betinga sin anbudsgivning på antalet kontrakt (volym), som de kan komma att tilldelas i upphandlingen, innebär att de kan uttrycka eventuella skalfördelar i sin anbud vilket borde betyda mer konkurrenskraftiga anbud från både större och mindre leverantörer och därmed lägre priser.

I den nationalekonomiska litteraturen finns ett antal vetenskapliga studier kring kombinatoriska auktioner. Flertalet av studierna omfattar experimentella test av hur kombinatoriska auktioner förhåller sig utfallsmässigt till auktioner där budgivarna inte tillåts lägga kombinationsanbud. Utfallet av studierna visar generellt att kombinatoriska auktioner genererar lägre priser än icke kombinatoriska (traditionella) auktioner. Däremot pekar de relativt få teoretiska bidragen, på att kombinatoriska auktioner leder till högre priser än traditionella auktioner. Skälet till diskrepansen mellan de experimentella och teoretiska studierna kan delvis förklaras av att de teoretiska studierna bygger på modeller med enkla antaganden och att anbudsgivarna i teorin antas tillämpa relativt sofistikerade budgivningsstrategier. Det senare verifieras inte i de studier som bygger på experiment. En avgörande faktor är i vilken utsträckning som en anbudsgivare, som väljer att lämna anbud på en kombination av kontrakt, inser att dessa anbud kan komma att konkurrera med anbudsgivarens egna enkla anbud på de kontrakt som ingår i kombinationen. Om anbudsgivaren inser detta finns en risk att denna ”medvetet” höjer de enkla anbuden istället för att låta kombinationsanbuden fullt ut spegla eventuella skalfördelar (mängdrabatter). Om denna typ av strategi används i hög utsträckning finns en risk att de fördelar som den kombinatoriska auktionen erbjuder ur upphandlarens perspektiv minskar eller försvinner helt. Därmed kan fördelarna med kombinatorisk anbudsgivning gå förlorade relativt den konventionella anbudsgivningen.

Antalet publicerade empiriska analyser av genomförda kombinatoriska upphandlingar är också relativt få. Ingen av de studier som finns analyserar systematiskt det empiriska förhållandet mellan anbudsgivarnas kombinationsanbud och de enkla anbuden på de i kombinationen ingående kontrakten. Den allmänna slutsatsen i de tidigare empiriska studierna är dock att kombinatoriska auktioner leder till lägre priser och att detta förklaras av att upphandlaren har kunnat tillgodogöra sig kostnadssynergier hos anbudsgivarna. Dessa, i de kombinatoriska anbuden uttryckta synergieffekterna är, så att säga, starkare än de relativt begränsade (och riskabla) möjligheter som en anbudsgivare har att uttrycka synergieffekter mellan olika kontrakt i en konventionell upphandling. I dessa studier har dock forskarna inte haft tillgång till data från det s.k. kontrafaktiska tillståndet, d.v.s. en situation där identiska anbudsgivare har lämnat anbud på motsvarande objekt utan möjligheten att lämna kombinationsanbud. Ekonomisk teori predikterar att de enkla anbuden på enstaka kontrakt i en kombinatorisk upphandling är något högre än anbuden i en traditionell upphandling.

Vi har i vårt empiriska forskningsprojekt, med hjälp av den relativt rikliga tillgång vi har av anbudsdata från både traditionella upphandlingar och kombinatoriska upphandlingar i Sverige, försökt att; (1) få en bild av i vilken utsträckning som anbudsgivarnas beteende påverkas av upphandlingsmekanism; (2) undersöka förhållandet mellan en anbudsgivares anbud på kombinationer av kontrakt och dennes anbud på enkla kontrakt (3) analysera om möjligheten till kombinatoriska anbud sänker upphandlarens kostnad; (4) undersöka om konkurrensen stimuleras av kombinatorisk anbudsgivning;

Det övergripande syftet med forskningsprojektet ”*Effektivare offentlig upphandling med ny metodik?*” projektet har varit att på anbudsdata från svenska offentliga upphandlingar försöka göra en första utvärdering av en metod som länge, så att säga, ”binärt” tillämpats mellan en köpare och säljare inom privat upphandling, men inte använts i någon större skala inom offentlig upphandling.

Metod

Forskningsprojektet är rent empiriskt, d.v.s. vi har uteslutande använt oss av anbudsdata från svenska upphandlingar av huvudsakligen tjänster, både traditionella och kombinatoriska upphandlingar. Förutom att analysera lämnade priser, har vi även i projektet använt oss av karaktäristika rörande anbudsgivarna, lokala marknader och upphandlingarna (kontrakten) i form av t.ex. ekonomisk information om anbudsgivare, mängdförteckningar, information i förfrågningsunderlag, politisk majoritet i svenska kommuner, m.m.

Resultat

Inom ramen för forskningsprojektet har fyra uppsatser producerats, varav tre är publicerade i refereegranskade internationella tidskrifter. Den fjärde uppsatsen finns i dagsläget som en preliminär version och kommer att färdigställas under 2013 och skickas till tidskrift. Den, liksom övriga uppsatser, har presenterats vid internationella konferenser: IPPC i Amsterdam (2008), Seoul (2010) och i Seattle (2012). Vidare har uppsatser presenteras på EAIRE, Ljubljana (2010) samt några nationella konferenser och seminarier vid svenska universitet. Nedan följer en kort sammanfattning av de arbeten som producerats inom ramen för projektet.

Uppsats 1. Combinatorial Auctions in Public Procurement: Experiences from Sweden (Journal of Public Procurement, Vol. 11, (1), s.81-108)

Uppsatsen går igenom anbudsdata från totalt tolv kombinatoriska upphandlingar mellan åren 2005-2011 (asfaltbeläggning (6), lokaltrafik (3), städning, äldreomsorg, inrikes flyg). Uppsatsens analys visar att de anbudsgivare, som vinner kontrakt genom ett eller flera kombinationsanbud, också har lämnat betydligt mer konkurrenskraftiga anbud på enkla kontrakt än de anbudsgivare som avstått att lämna anbud på kombinationer. Detta skulle kunna indikera att företag som lämnar anbud på kombinationer inte på ett signifikant sätt höjer de enkla buden. Den rabatt som kombinationsanbuderna uttrycker skulle därför kunna vara ett mått på upphandlarens kostnadsbesparing av att använda kombinatorisk anbudsgivning. Kostnadsbesparingen estimeras i uppsatsen till 2-3%.

Uppsats 2. Different Design – Different Cost: An Empirical Analysis of Combinatorial Public Procurement Bidding of Road Maintenance (Journal of Public Procurement, Vol. 12, (3), s.407-422)

Uppsatsen jämför anbudsdata från Trafikverkets upphandlingar av beläggningsarbeten under perioden 2009-2011. Tre olika typer anbudsmodeller har tillämpats; traditionell budgivning med endast enkelbud på separata delkontrakt; kombinatorisk budgivning med restriktioner på vilka delkontrakt som får ingå i kombinationsanbudet samt kombinatorisk budgivning utan restriktion. En analys och jämförelse av anbudsgivarnas offererade pris per ton asfalt i de tre modellerna pekar på att: (1) de enkelbud som lämnats i den upphandling utan möjlighet till kombinatoriska anbud inte skiljer sig från de enkelbud som lämnats i de två kombinatoriska upphandlingarna; (2) det genomsnittliga offererade priset per ton asfalt från kombinationsanbuderna är ca 10% lägre än det genomsnittliga offererade priset i de upphandlingar där kombinationsanbud ej varit tillåtet; (3) det genomsnittliga offererade priset per ton från kombinationsanbud med en restriktion på vilka kontrakt som får ingå i ett kombinationsanbud är ca 5% högre än det offererade priset per ton i ett kombinationsanbud utan restriktion.

Uppsats3. Bids and Costs in Combinatorial and Noncombinatorial Procurement Auctions – Evidence from Procurement of Public Cleaning Contracts (Contemporary Economic Policy, Online first, mars 2012)

Uppsatsen analyserar anbudsdata från tre kombinatoriska upphandlingar av lokalvård med anbud från ett stort mycket antal upphandlingar av samma tjänst, där antingen enstaka kontrakt upphandlats eller där upphandlingen har gjorts ”i delar”, utan möjlighet för anbudsgivare att lägga anbud på kombinationer. Studien använder sig enbart av anbud från de företag som varit med och lämnat minst ett kombinatoriskt anbud och minst ett anbud i de övriga typer av upphandling. Analysen av anbud görs genom att jämföra anbudsgivarnas offererade pris/m² städad yta. Studien kan förkasta hypotesen att anbudsgivarna offererar identiska enkelbud i de icke-kombinatoriska upphandlingarna som de gör på enkla delkontrakt i de kombinatoriska upphandlingarna. Analysen ger med andra ord visst stöd för att en anbudsgivare kan inse det strategiska samband som finns i en och samma upphandling mellan hennes enkelbud på enkla kontrakt och hennes anbud på kombinationer av kontrakt. En jämförelse av enbart de vinnande buden mellan de två metoderna ger emellertid inte stöd för att en metod skulle generera en lägre kostnad för upphandlaren än den andra metoden. Baserat på ekonomisk teori kan kombinationsupphandlingar betraktas som en form av ”mixed bundling” och för att detta ska vara lönsamt krävs att de olika delkontrakten är att betrakta som komplement samt att anbudsgivarnas kostnader att genomföra de olika delkontrakten skiljer sig åt i relativa termer. Samtliga anbudsgivare får med andra ord inte rangordna kontrakten kostnadsmässigt lika. Detta kan vara en del av förklaringen till varför vi inte ser någon prisskillnad i de vinnande anbuderna.

Uppsats 4. Design, Implementation, and Outcome in Combinatorial Public Procurement Auctions: An Empirical Analysis (opubliceratmanuskript, preliminär version, börejciternas)

Uppsatsens utgångspunkt är att mer eller mindre *ad hoc* undersöka vilka typer av företag med avseende på storlek som lämnar kombinationsanbud och hur framgångsrika de är att vinna kontrakt med dessa bud. Studien utnyttjar anbudsdata från tretton olika kombinatoriska upphandlingar, där anbudspriserna i analysen spelar en underordnad roll. De beroende variablerna utgörs i uppsatsens olika regressioner stället av bl.a. antalet lämnade kombinationsanbud, sannolikheten att vinna kontrakt med ett kombinationsanbud,

andelen vunna kontrakt (andelen av upphandlingens totala volym). De resultat som studien än så länge presenterar skall ses som mycket preliminära och något oklara att tolka. Vi ser bl.a. att antalet kombinationsanbud i en kombinatorisk upphandling skulle vara negativt korrelerat med antalet anbudsgivare, d.v.s. ju fler anbudsgivare desto färre kombinationsanbud, samtidigt som antalet kombinationsanbud ökar med antalet enkelbud. Det senare förklaras sannolikt att ökad konkurrensgrad tillskrivs tillkomsten av lokala företag som inte lämnar kombinationsanbud i samma utsträckning som de nationella företagen. Det finns vidare ett svagt stöd för att ett ökat antal lämnade kombinationsanbud ökar anbudsgivarens sannolikhet att vinna kontrakt.