



# Nyttja konkurrensen vid offentliga upphandlingar

**INFORMATION FRÅN KONKURRENSVERKET**

Om du vill ha informationen i ett alternativt format, kontakta Konkurrensverket via e-post [konkurrensverket@kkv.se](mailto:konkurrensverket@kkv.se) eller via telefon 08-700 16 00.

**November 2020**



# Innehåll

## **Inledning** **5**

---

## **Konkurrens vid offentlig upphandling** **6**

---

Upphandlingslagstiftningen 6

---

Varför är konkurrens viktigt? 7

---

Upphandlingslagstiftningen främjar konkurrens 8

---

Bättre konkurrens ger bättre pris 11

---

Risikfaktorer för anbudskarteller och bristande konkurrens 13

---

Åtgärder för ökad konkurrens 15

---

## **Marknadsdialog** **18**

---

## **Effekter av konkurrens** **20**

---

Evidens från empiriska studier och ekonomiska experiment 23

---



”

*På Konkurrensverket arbetar vi med både konkurrens- och upphandlingsfrågor och vår vision är ”Välfärd genom väl fungerande marknader”.*

”

# Inledning

Syftet med denna skrift är att öka förståelsen för vikten av en god konkurrens i offentliga upphandlingar. Den syftar även till att sprida kunskap om tecken på en bristande konkurrens samt vilka val under en upphandlingsprocess som kan leda till en bättre konkurrens.

Skriften riktar sig till beslutsfattare, beställare och upphandlare. Som beslutsfattare kan den utgöra ett första underlag till beslutet att stärka inköpsorganisationen, som beställare bidrar den till en förståelse för exempelvis hur olika krav och mer eller mindre riktade önskemål påverkar konkurrensen och varför det blir dyrare. Upphandlaren kan, förutom att visa organisationen vilka överväganden som krävs för en god affär, dra nytta av praktiska tips.

Det övergripande syftet med upphandlingsdirektivet är att se till att EU-fördragets principer, särskilt principerna om fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster, omsätts i praktiken. Annorlunda uttryckt är reglernas syfte att undanröja hinder för den fria rörligheten för tjänster och varor och ett skydd för ekonomiska aktörer som önskar erbjuda varor eller tjänster åt upphandlande myndigheter i någon av EU:s medlemsstater. Reglernas syfte och utformning leder till att offentliga upphandlingar öppnas upp för marknadens konkurrens och minskar därmed även risken för korruption vid offentliga affärer.

# Konkurrens vid offentlig upphandling

## Upphandlingslagstiftningen

Upphandlingslagstiftningen är en förfarandelagstiftning som ska garantera objektivitet. Regelverket skapar en ram för konkurrensutsättning och rättvis konkurrens. Denna ram ger förutsättningar för effektiva offentliga inköp och skyddar mot korrupktion. Därtill finns två kompletterande mål som utvecklats i upphandlingsdirektivet. Det ena målet är enklare och mer flexibla regler som ökar effektiviteten i offentliga inköp, i syfte att öka deltagandet i offentliga upphandlingar. Det andra målet är att främja gemensamma samhällseliga mål, såsom skyddet av miljön, högre resurs- och energieffektivitet, kampen mot klimatförändringar, främjande av innovation, sysselsättning och social integration.<sup>1</sup>

”

Alla de val som upphandlande myndigheter gör vid en upphandling regleras inte direkt av lagstiftningen.

”

Alla de val som upphandlande myndigheter gör vid en upphandling regleras inte direkt av lagstiftningen. När den upphandlande myndigheten nyttjar sitt handlingsutrymme kan konkurrensen i upphandlingen påverkas, till exempel vid val av förfarande, användningen av dialog, val av standarder, mallar, krav och ersättnings- och utvärderingsmodeller. En effektiv konkurrens kan både leda till lägre kostnader och ett inköp som på bästa sätt verkar för att uppfylla samhällseliga mål.

---

1. Se prop. 2015/16:195 s. 292.

## Varför är konkurrens viktigt?

Den offentliga sektorn är en stor marknad för företag i Sverige. Offentliga inköp står för en dryg sjättedel av Sveriges BNP och en knapp tredjedel av den offentliga sektorns utgifter, ca 700 miljarder kronor. Offentliga upphandlingar påverkar inte bara det enskilda företaget utan också det totala värdeskapandet, genom att företag skapar värden och jobb i Sverige. En av de viktigaste sakerna som upphandlande myndigheter kan göra är därför att underlätta för god konkurrens i sina upphandlingar. Inköp och upphandling måste därför användas som ett strategiskt verktyg för att genom god konkurrens bidra till välfärden i samhället.

Det finns olika faktorer som generellt kan försvåra för leverantörer att lämna anbud i offentliga upphandlingar. Dessa faktorer gör det ofta särskilt svårt för små och nyetablerade företag.

Upphandlande myndigheter har en stor frihet att välja vad de värdesätter och vilka krav de vill ställa för att uppfylla sitt behov. Detta är val som potentiellt kan begränsa konkurrensen och minska det totala värdeskapandet. Därför bör upphandlande myndigheter vara särskilt medvetna om marknaden och dess leverantörer för att upphandlingen ska utsättas för en effektiv konkurrens.

”

Av 4 kap. 2 § LOU framgår att en upphandling inte får utformas i syfte att undanta den från regelverkets tillämpning eller att begränsa konkurrensen.

”

Till exempel kan det vara negativt för konkurrensen om det finns för stränga ekonomiska krav eller för stränga krav på referenser från tidigare leveranser. Detta kan försvåra för små eller nyetablerade leverantörer att delta i upphandlingen, vilket i sin tur kan hämma nyetablering, entreprenörskap och konkurrens. Nyetablerade företag kan bidra till ökad konkurrens och innebär att etablerade aktörer med en stark marknadsposition måste lägga ett bättre anbud för att vinna upphandlingen. Upphandlande myndigheter bör därför vara särskilt medvetna om och underlätta för små och nystartade företag när de utformar sina upphandlingar.

## Upphandlingslagstiftningen främjar konkurrens

Om antalet faktiska och potentiella anbudsgivare begränsas kan det leda till att ett av upphandlingslagstiftningens syften inte uppfylls. Friheten vid genomförandet av en upphandling har därför vissa begränsningar. En upphandling får inte utformas i syfte att undanta den från regelverkets tillämpning eller att begränsa konkurrensen.<sup>2</sup> Bestämmelsen visar på gränserna för den upphandlande myndighetens handlingsutrymme, till exempel att en upphandling inte får utformas så att den begränsar konkurrensen.<sup>3</sup> En upphandling får alltså inte utformas i syfte att begränsa konkurrensen, till exempel genom att den upphandlande myndigheten begränsar möjligheten att konkurrera om pris.<sup>4</sup>

---

2. Se 4 kap. 2 § LOU

3. Prop. 2015/16:195 s. 427.

4. Se t.ex. HFD 2018 ref. 50, där det framgår att golvpriser begränsar konkurrensen och strider mot likabehandlingsprincipen enligt 1 kap. 9 § LOU.



När ett upphandlingsförfarande sker på ett öppet sätt blir det attraktivt för leverantörer att delta och lämna anbud i jämförelse med förfaranden som inte redovisar resultatet av upphandlingen. Om leverantörer kan kontrollera upphandlingen och dess resultat så bidrar det till en god konkurrens. I lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, regleras därför hur upphandlande myndigheter ska lämna information till leverantörer.<sup>5</sup>

En grundförutsättning för god och resurseffektiv offentlig upphandling är konkurrens mellan oberoende aktörer. Under hela upphandlingen fram till tilldelningsbeslutet råder därför absolut sekretess<sup>6</sup> för uppgifter som rör anbudena. Det innebär till exempel att uppgifter om vilka anbudsgivare som lämnat anbud, förhandlar eller för dialog med en upphandlande myndighet omfattas av sekretess.

Den absoluta sekretessen infördes ursprungligen i syfte att förhindra anbudskarteller. När anbudsgivarna inte har tillgång till information om vilka som lämnat anbud tvingas de lämna sitt bästa anbud för att vinna och kan inte anpassa sitt anbud efter vilka leverantörer som deltar eller inte deltar. Efter tilldelningsbeslutet råder inte längre absolut sekretess.

Det riskerar att uppstå brister i genomförandet av kontraktsföremålet om ställda krav inte följs upp och det öppnar även upp för oseriösa leverantörer. Sker det inte en uppföljning av ställda krav riskerar leverantörer att få olika bilder av kravens betydelse. Till exempel kan samma leverantör vinna upphandlingar år efter år

---

5. Skyldigheten att underrätta om tilldelningsbeslut och att lämna upplysningar om skälen för att en anbudsansökan avslagits eller ett anbud förkastats framgår av 12 kap. 12 och 13 §§ LOU.

6. Det är förbjudet att sprida uppgifter och handlingar som omfattas av absolut sekretess.

eftersom de kan kalkylera med en bristfällig uppföljning. Den upphandlande myndigheten bör därför tillsätta de resurser som krävs för att följa upp de ställda kraven. Det bör här påpekas att det inte är tillåtet för upphandlande myndigheter att ställa krav som inte går att följa upp.<sup>7</sup>

Olagliga samarbeten försvagar konkurrensen genom att två eller flera leverantörer, som annars skulle kunna tävla om uppdraget, samarbetar. När anbudsgivarna i stället för att självständigt lämna anbud, samarbetar i syfte att höja priserna eller dela upp marknaden innebär det att en anbudskartell har bildats. En anbudskartell är ett konkurrensbegränsande samarbete mellan anbudsgivare vid offentlig upphandling. Vid en anbudskartell riskerar effekten av en konkurrensutsättning att försvinna och negativt påverka upphandlingens resultat. Myndigheten riskerar då att förlora de fördelar som en upphandling är avsedd att ge. Eftersom en anbudskartell har till syfte att begränsa konkurrensen på marknaden är det förbjudet.<sup>8</sup> Att en leverantör ingår i ett kartellsamarbete eller på andra sätt överträder konkurrenslagen kan utgöra grund för uteslutning från upphandlingen.<sup>9</sup>

#### Fakta anbudskarteller

En anbudskartell innebär att konkurrenter samarbetar genom att göra upp om vem som ska vinna olika upphandlingar. Samarbetet begränsar konkurrensen på marknaden och är olagligt enligt konkurrensreglerna och kan leda till höga böter.

7. Se EU-domstolens dom i mål C-448/01, Wienstroem, EU:C:2003:651.

8. 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579).

9. 13 kap. 3 § p. 3 och 4 LOU. Konkurrensverket ingriper regelbundet mot sådana samarbeten och driver processer i domstol mot de inblandade företagen.

## Bättre konkurrens ger bättre pris

Oavsett vad som ska upphandlas så kan konkurrensen på marknaden nyttjas för att nå det bästa köpet. Marknadens konkurrens och möjligheten att använda offentlig upphandling som ett verktyg för att uppnå samhällseliga mål är inte två motsatsförhållanden. Därför ska krav på miljö och sociala hänsyn ställas på ett sådant sätt att det möjliggör för ett utnyttjande av marknadens konkurrens. Att främja konkurrensen i offentlig upphandling leder till att fler aktörer kan lämna bästa möjliga anbud, både vad gäller pris<sup>10</sup> och samhällseliga mål.

De flesta varianterna av konkurrensutsatt offentlig upphandling kan ses som en ”omvänd” auktion där leverantörerna, som säljer en tjänst eller vara, är budgivarna, medan upphandlaren är köpare och auktionsförrättare. Buden som leverantören lämnar är i form av priser och det ekonomiskt mest fördelaktiga budet vinner. Typiskt sett påverkar antalet budgivare både anbudspriset och den vinstmarginal som den vinnande leverantören har på sitt anbud.<sup>11</sup> Förenklat så anpassar sig leverantörerna efter det förväntade antalet anbudsgivare, eller potentiella anbudsgivare, i upphandlingen. Om en anbudsgivare antar att det inte kommer att lämnas några andra anbud i upphandlingen så kan anbudsgivaren lämna ett högre pris och få en högre vinstmarginal. Ju fler anbud som lämnas i en upphandling desto lägre blir priset på det vinnande anbudet, om det är priset som utvärderas. En längre redogörelse av konkurrensens ekonomiska effekter finns längre fram.

”

Att främja konkurrensen i offentlig upphandling leder till att fler aktörer kan lämna bästa möjliga anbud, både vad gäller pris och samhällseliga mål.

”

### VILL DU LÄSA MER?

Som ett led i arbetet med att utveckla de offentliga upphandlingarna har regeringen tagit fram en nationell upphandlingsstrategi. Den innehåller sju inriktningsmål som upphandlande myndigheter och enheter kan arbeta utifrån för att utveckla sitt strategiska arbete med offentliga inköp.

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/nationella-upphandlingsstrategin/>

10. Det är viktigt att upphandlande myndigheter är uppmärksamma på om anbud som lämnas uppfattas som onormalt låga och i så fall undersöker dessa, 16 kap. 7 § LOU.

11. Se till exempel Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:2, Regelverk och praxis i offentlig upphandling, s. 74.

Ytterligare en fördel med en konkurrensutsatt upphandling kan vara att den upphandlande myndigheten över tid blir allt bättre på att granska, jämföra och bedöma erbjudanden, vilket leder till att rätt avvägningar kan göras. Att bygga upp en kompetens att nyttja marknadens konkurrens är därför till nytta i alla typer av upphandlingar.

Upphandlingsreglerna syftar till att utnyttja konkurrensens positiva effekter på ett standardiserat men ändå någorlunda flexibelt sätt. Även direktupphandlingar bör därför i de flesta fall konkurrensutsettas. I stället för att kontakta en leverantör bör fler kontaktas, flera offerter begäras in och man bör låta leverantörerna veta att man tar in ett flertal offerter. Det är viktigt att inte kommunicera specifikt vilka företag man kommer att kontakta. Det finns däremot inget tydligt svar på effekten av att offentliggöra exakt hur många offerter man kommer att begära in.

”

Det är dock inte enbart antalet anbudsgivare som är av betydelse, målet är att nyttja marknadens konkurrens oavsett om marknaden består av ett fåtal eller potentiella anbudsgivare.

”

Det är dock inte enbart antalet anbudsgivare som är av betydelse. Målet i en upphandling bör vara att nyttja marknadens konkurrens oavsett om marknaden består av ett fåtal eller flera potentiella anbudsgivare.<sup>12</sup>

---

12. Konkurrensverket, 2020, *Competition and litigation in Swedish Public Procurement*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2020:1, s. 81.

## Risikfaktorer för anbudskarteller och bristande konkurrens

Det finns olika riskfaktorer som kan tyda på en risk för anbudskarteller och bristande konkurrens på en marknad. En upphandlande myndighet bör vara observant på dessa faktorer som kan påverka upphandlingens resultat. I det här avsnittet beskriver vi ett antal faktorer som kan medföra en bristande konkurrens.

### Få företag på marknaden

Ju färre säljare desto enklare är det för företagen att komma överens och samarbeta. Det är till exempel mer sannolikt att en anbudskartell uppstår på en marknad när det finns ett litet antal företag som tillhandahåller de aktuella varorna eller tjänsterna.

### Få eller inga nya företag på marknaden

När det inte kommer in nya företag på marknaden utsätts inte de etablerade företagen för något konkurrenstryck. Höga inträdeshinder ökar också möjligheterna för samarbete mellan konkurrenter.

### Marknadsvillkor

Förändringar i tillgång och efterfrågan brukar försvåra samarbetet i anbudskarteller. En konstant och förutsägbar efterfrågan tenderar att öka risken för samarbete mellan konkurrenter. Eftersom den offentliga sektorns behov ofta är stora och förändras relativt långsamt är risken särskilt stor för anbudskarteller.

### VILL DU LÄSA MER?

OECD publicerade våren 2009 riktlinjer för hur upphandlande myndigheter kan få ut ett större mervärde för skattepengarna genom att bekämpa anbudskarteller.

<http://www.oecd.org/dataoecd/27/19/42851044.pdf>

### Branschorganisationer

Även om förekomsten av branschorganisationer kan verka positivt för konkurrensen på marknaden förekommer det att sådana organisationer används av företag för att dölja otillåtna samtal och samarbeten med konkurrenter.

### Identiska eller enkla varor eller tjänster

När de varor eller tjänster som erbjuds på marknaden är identiska eller väldigt lika varandra är det enklare för företag att komma överens om en gemensam prisstruktur. Priset är i så fall den enda viktiga konkurrensparametern.

### Få eller inga substitut

Om det saknas bra alternativa varor eller tjänster till de varor eller tjänster som upphandlas innebär det att säljarna har bättre möjlighet att höja priserna.

### Brist på teknisk utveckling

När det saknas innovation eller teknisk utveckling på en marknad underlättar det för företag att komma överens om ett samarbete och att upprätthålla samarbetet över tid. Detta eftersom det inte sker någon förändring eller utveckling av varorna eller tjänsterna.

## Åtgärder för ökad konkurrens

Generellt bör upphandlande myndigheter verka för en ökad konkurrens. I de fall det finns tecken på bristande konkurrens är det särskilt viktigt att försöka öka konkurrensen. I det här avsnittet ger vi exempel på åtgärder för ökad konkurrens. Vilken eller vilka åtgärder som är lämpliga beror på marknaden och den aktuella upphandlingen.

### Funktionsupphandlingar

Med funktionsupphandling menas en upphandling där myndigheten söker en funktion eller lösning på ett visst problem, utan att efterlysa en specifik vara eller tjänst. Då kan kretsen av potentiella anbudsgivare utökas, vilket kan öppna upp för substitutvaror samt stimulera teknisk utveckling och innovation.<sup>13</sup> Funktionsupphandlingar är dessutom en viktig del i den nationella upphandlingsstrategin.

### Dela upp

Att möjliggöra för fler leverantörer att delta i en offentlig upphandling främjar i regel konkurrensen. Om en upphandling på ett lämpligt sätt kan delas upp i separata delar måste den upphandlande myndigheten motivera om den inte väljer att dela upp upphandlingen. Bestämmelsen innebär att om det i en upphandling finns ett kontrakt som på kvantitativa eller kvalitativa grunder lämpligen kan delas upp i separata delar, får myndigheten göra det. Syftet med bestämmelserna är att uppmuntra upphandlande myndigheter att under-

### VILL DU LÄSA MER?

Konkurrensverkets rapportserie Dela upp eller motivera i upphandlingen, 2018:8

I rapporten kan du läsa hur tillämpningen av regeln sker i praktiken.

13. Konkurrensverket, 2019, *Funktionsupphandling för innovation, välfärd och miljö*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2019:2.

lätta för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar. Om en upphandlande myndighet beslutar att inte tilldela ett kontrakt i separata delar, ska skälen för detta anges. Skälen ska lämnas i något av upphandlingsdokumenten eller i en individuell rapport.

#### Samverka med andra upphandlande myndigheter

Genom kontakt med andra upphandlande myndigheter finns det möjlighet att utbyta erfarenheter och förbättra sin marknadskänedom. Marknaden är sällan begränsad till en kommun eller region, och genom ett samarbete finns bättre möjligheter att anpassa upphandlingen efter den aktuella situationen. Med kunskap om hur andra upphandlande myndigheter agerar är det lättare att förstå vilken påverkan upphandlingen kan ha på marknaden.

#### Proportionerliga krav

Om kraven på upphandlingsföremålet och leverantören är proportionerliga kommer sannolikt fler leverantörer lämna anbud. Säkerställ att kravnivån är motiverad utifrån vad som ska upphandlas. Kravnivån bör förändras över tid för att vara proportionerlig. Det kan finnas eller uppstå intressenter och leverantörer som inte har deltagit i tidigare upphandlingar.

#### Upphandlingsförfaranden

I syfte att nå en framgångsrik konkurrens och bra resultat i en upphandling kan den upphandlande myndigheten välja mellan olika förfaranden beroende på upphandlingsföremålet, upphandlingens uppskattade



värde och hur den aktuella marknaden ser ut. Valet av förfarande påverkas till stor del av hur den aktuella marknaden ser ut. Resultatet av en marknadsanalys ger därför vägledning om vilket förfarande som får och bör väljas.

Till exempel passar ett öppet förfarande när den upphandlande myndigheten tydligt kan definiera vad som ska anskaffas samtidigt som det finns flera potentiella leverantörer av upphandlingsföremålet. Det finns även olika typer av selektiva och förhandlande förfaranden för upphandling över tröskelvärdena.<sup>14</sup> Selektiva förfaranden begränsar antalet anbudsgivare vilket till exempel kan vara lämpligt när den upphandlande myndigheten förväntar sig ett stort antal anbudsgivare.<sup>15</sup> För att få använda ett förhandlat förfarande krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda, till exempel att det är en komplex vara eller tjänst som ska anskaffas, 6 kap. 5 § LOU.

### Utveckla upphandlingen

Den enskilda upphandlingen måste genomföras på ett transparent och förutsägbart sätt. Detta hindrar dock inte en upphandlande myndighet från att över tid variera inköpsvolym, avtalslängd eller på annat sätt minska förutsägbarheten efter sitt behov. Att över tid variera sina upphandlingar försvårar otillåtna samarbeten mellan leverantörer i form av anbudskarteller. En variation kan även medföra att tidigare leverantörer måste utveckla nya lösningar samtidigt som nya leverantörer kan överväga att delta i upphandlingen. Här bör det även påpekas att en allt för stor variation kan leda till att leverantörer avstår från att lämna anbud på grund av en för stor osäkerhet till de nya kraven eller villkoren.

14. Upphandlingsreglerna – en introduktion, s. 25, 6 kap. 1 §, 30–41 §§ LOU.

15. Prop. 2015/16:195 s. 494. Det framgår av upphandlingsdirektivet att olika typer av förfaranden som tillåter förhandlingar tros öka den gränsöverskridande handeln, se skäl 42 direktiv 2014/24/EU.

## Marknadsdialog

Inför en upphandling bör den upphandlande myndigheten skaffa sig kunskap om den aktuella marknaden. Brist på dialog med leverantörerna och kunskap om marknaden riskerar att leda till att upphandlingen inte utformas på ett optimalt sätt. Detta i sin tur kan innebära att leverantörer väljer att inte delta i upphandlingen.<sup>16</sup> Marknadsdialog och marknadsanalys krävs även för att den upphandlande myndigheten ska få kunskap om lösningar och innovationer på marknaden samt vilka leverantörer som finns.

”

Trots att möjligheten till dialog finns enligt upphandlingsreglerna kan det finnas en tveksamhet i att föra en dialog i ett undersökande syfte.

”

Marknadsdialog är ett sätt att få ökad kunskap om marknaden. Det är fullt tillåtet för en upphandlande myndighet att ha en dialog med leverantörer innan en upphandling. Dialogen kan föras med en eller flera leverantörer beroende på syftet med dialogen. Trots att möjligheten till dialog finns enligt upphandlingsreglerna kan det finnas en tveksamhet i att föra en dialog i ett undersökande syfte.<sup>17</sup> Den upphandlande myndigheten bör dock vara försiktig med att föra alltför detaljerade diskussioner.

---

16. Konkurrensverket, 2020, *Competition and litigation in Swedish Public Procurement*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2020:1, s. 28.

17. Det finns inget förbud mot att föra en dialog med potentiella leverantörer i det förberedande arbetet inför en upphandling. I förberedelserna är det dock alltid viktigt att de grundläggande principerna beaktas.

Det är upp till den upphandlande myndigheten att självständigt fatta beslut om vilka krav som ska ställas i upphandlingsdokumentet utifrån den information som bland annat marknadsdialogen bidrar till. Om en leverantör får en alltför stor möjlighet att påverka upphandlingsunderlaget kan den i vissa fall behöva uteslutas från en framtida upphandling.<sup>18</sup>

Behovet av att undersöka och analysera marknaden varierar beroende på upphandlingsföremål och vilken kunskap som den upphandlande myndigheten redan besitter. I vissa fall kan det krävas en gedigen marknadsanalys medan det i andra fall kan vara fullgott med ett informationsmöte för potentiella leverantörer.

**En marknadsanalys bör bland annat ge svar på dessa frågor:**

- » vad erbjuder marknaden utifrån det behov som den upphandlande myndigheten har?
- » vilka är leverantörerna på marknaden?
- » kan leverantörerna på marknaden uppfylla kraven?
- » är det pris eller kvalitet som skapar konkurrensen på marknaden?
- » vad kan kostnaden för behovet uppskattas till?

**Läs mer om  
marknadsanalyser på**

[www.upphandlings-  
myndigheten.se](http://www.upphandlingsmyndigheten.se)

---

18. Av 4 kap. 8 § LOU framgår att likabehandlingsprincipen kräver att alla anbudsgivare ska informeras om de upplysningar av relevans som har lämnats till de potentiella anbudsgivarna vid förberedelserna av en upphandling.

## Effekter av konkurrens

Nationalekonomisk forskning visar att konkurrens leder till effektivare inköp och högre kvalitet. Forskning har även visat att öppna, transparenta och icke-diskriminerande upphandlingsförfaranden, fungerar som ett skydd mot korruption.

Som vi har beskrivit i tidigare avsnitt så är det vid utformningen av en upphandling av betydelse att den upphandlande myndigheten tar hänsyn till de potentiella anbudsgivarna på marknaden. Utformas en upphandling så att det finns ett relativt stort antal potentiella anbudsgivare så får det en effekt på upphandlingens resultat.

Det finns två effekter som gör att en konkurrensutsatt upphandling i regel leder till effektivare inköp:

1. Den första effekten är att den upphandlande myndigheten, genom att kommunicera sin upphandling till så många intressenter som möjligt, höjer sannolikheten att nå den mest kostnadseffektiva leverantören. Vi kallar denna effekt för *kostnadseffekten*. Det är särskilt viktigt att öppna upp även för eventuella leverantörer som man inte känner till. Den mest effektiva leverantören behöver inte vara den tidigare eller mest välkända leverantören. Det kan även vara så att den bästa leverantören är utländsk.

”

Den mest effektiva leverantören behöver inte vara den tidigare eller mest välkända leverantören. Det kan även vara så att den bästa leverantören är utländsk.

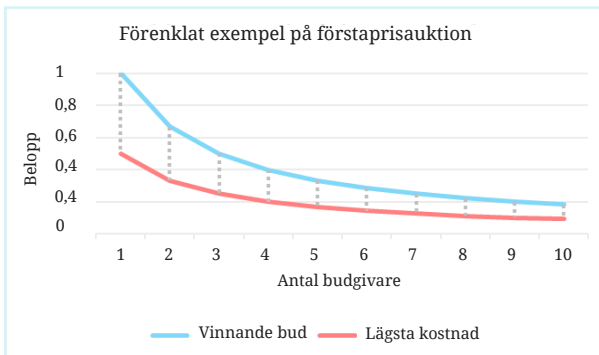
”

2. Den andra effekten är den *strategiska effekten*: medvetenheten hos en anbudsgivare att det finns konkurrerande leverantörer kan leda till att leverantörer anstränger sig för att lämna sitt bästa erbjudande till kundens fördel, jämfört med situationen där leverantören tror sig vara ensam. Ju hårdare konkurrens en leverantör förväntar sig, desto mer fördelaktigt lär leverantörens anbud bli.

”

Ju hårdare konkurrens en leverantör förväntar sig, desto mer fördelaktigt lär leverantörens anbud bli.

”



Figuren visar på *kostnadseffekten* och den *strategiska effekten* med hjälp av en enkel hypotetisk förstaprisauktion. Det förväntade vinnande budet är den blå linjen med värde 0–1. Antagandet är att köparen har en betalningsvilja motsvarande 1 och varje leverantörs produktionskostnad är slumpdragen mellan 0 och 1.

Den röda linjen är vinnarens förväntade produktionskostnad för olika antal budgivare, 1–10. Beräkningarna bygger på statistik och en matematisk modell av strategiskt beteende i auktioner.

Den röda linjen sluttar nedåt, eftersom den förväntade lägsta produktionskostnaden minskar med antalet budgivare (stickprovskontrollen), vilket illustrerar *kostnadseffekten*. Samtidigt minskar avståndet mellan den blåa och den röda linjen, det vill säga skillnaden mellan det vinnande anbudets pris och leverantörens produktionskostnad. Detta återspeglar den *strategiska effekten*: ökande konkurrens innebär aggressivare bud i form av mindre vinstmarginaler.

I det här exemplet är de två effekterna lika stora. Allmänt kan man säga att ju mer standardiserad produkten är, det vill säga ju mindre produktionskostnaden varierar mellan säljarna, desto mindre framträdande blir *kostnadseffekten*. Den *strategiska effekten* är dock alltid relevant och visar på vilken betydelse konkurrensen har för det ekonomiska resultatet i en upphandling.

### **Sammanfattning: Tre aspekter att tänka på vid planerade inköp**

1. Försök att nå många potentiella leverantörer, även vid direktupphandling
2. Säkerställ att leverantörerna är medvetna om den rådande konkurrensen och
3. Följ bestämmelsen om absolut sekretess för anbud och avslöja inte anbudsgivarnas identitet för varandra.

## Evidens från empiriska studier och ekonomiska experiment

Även om auktionsteori har en hel del att säga om betydelsen av konkurrens för resultatet av offentlig upphandling, så är det i slutändan en empirisk fråga om det faktiskt finns ett robust samband mellan antalet anbudsgivare och slutpriset eller om det inte gör det. Som tur är har forskare samlat in data från faktiska upphandlingar inom och utanför EU för att få svar på frågan.

Slutsatsen är överlag att mer konkurrens leder till lägre slutpriser och effektivare inköp. Det bekräftas även av ett antal ekonomiska experiment som genomförts, i form av auktioner där man varierat antalet deltagare slumpmässigt, för att bemöta kritiken att antalet budgivare kan vara en följd av andra faktorer som även påverkar slutpriset men saknas i forskarnas dataunderlag.

Till exempel att ett kontrakt ansågs vara särskilt attraktivt jämfört med andra och därför ledde till både högt deltagande och låga anbud. I så fall skulle man riskera att mäta en ”effekt” som inte finns. Alltså har ett högt antal anbudsgivare, eller potentiella anbudsgivare, betydelse för upphandlingens resultat oavsett vad det höga deltagandet beror på. Den experimentella metoden tillåter ekonomer att isolera mekanismen man är intresserad av, precis som i naturvetenskapliga experiment.

---

”

Slutsatsen är överlag att mer konkurrens leder till lägre slutpriser och effektivare inköp.

”



### Några lästips om ekonomisk forskning

1. Lance Brannman, J. Douglass Klein och Leonard W. Weiss (1987): "The Price Effects of Increased Competition in Auction Markets.", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 69, No. 1, s. 24–32.
2. Andrés Gómez-Lobo och Stefan Szymanski (2001): "A law of large numbers: bidding and compulsory competitive tendering for refuse collection contracts.", *Review of Industrial Organization*, Vol. 18, No. 1, s. 105–113.
3. Ilke Onur, Rasim Özcan och B. K. Onur Tas (2012): "Public Procurement Auctions and Competition in Turkey", *Review of Industrial Organization*, Vol. 40, No. 3, s. 207–223.







**Adress** 103 85 Stockholm  
**Telefon** 08-700 16 00  
konkurrensverket@kkv.se

[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)