



EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

Nationalekonomiska institutionen

Kandidatuppsats

Handledare: Fredrik Andersson

Opponent: Karthika Boklund

Asymmetrisk information och etiska krav i offentlig upphandling

Risker för marknadsmisslyckande och botemedel

Linnéa Ödén

Maj 2009

Sammanfattning

I denna uppsats diskuteras risken för marknadsmisslyckande vid etisk offentlig upphandling i Sverige, dvs. upphandling i vilken krav ställs på att grundläggande mänskliga rättigheter efterlevs i produktionen av de varor som upphandlas. Eftersom upphandlande enheter har små möjligheter att observera att kraven efterlevs, är sannolikheten stor att producenter fuskar. Denna uppsats försöker med hjälp av ekonomisk teori utreda hur incitament kan skapas för ärligt beteende hos producenter, och om upphandlande enheter har möjlighet att skapa dessa incitament. Jag utgår ifrån ekonomiska teorier om asymmetrisk information och applicerar dessa på empiriska observationer. Den primära slutsatsen blir att den upphandlande enheten utöver kostnader för kontroll och uppföljning, även bör vara beredd att ta på sig en ökad styckkostnad för den vara som handlas etiskt. Detta följer av ett behov av att skapa incitament för ärligt beteende hos producenter. Ett par olika faktorer kommer att påverka storleken på denna prispremie, och upphandlande enheter kan använda dessa till sin fördel.

Nyckelord: Marknadsmisslyckande, credence goods, asymmetrisk information, etisk offentlig upphandling

Innehåll

1	Inledning.....	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Syfte och frågeställningar.....	4
1.3	Metod.....	5
1.4	Avgränsningar	6
1.5	Disposition.....	6
2	Marknadsmislyckande	7
2.1	Olika typer av marknadsmislyckanden	7
2.2	Introduktion till begreppen asymmetrisk information och credence goods.	8
2.3	Risken för marknadsmislyckande på marknader med asymmetrisk information	9
2.4	Marknadsmislyckande- spel i två steg med asymmetrisk information	11
3	Att undvika marknadsmislyckande.....	13
3.1	Processattribut och nytta- bör man ställa etiska krav?	13
3.2	Optimal informationsnivå och reglering av marknaden	13
3.3	Hur kan marknadsmislyckanden undvikas?.....	14
3.3.2	Kontroller	14
3.3.3	Prispremie.....	15
3.3.4	Stabila handelsrelationer och långvariga kontrakt.....	17
3.3.5	Informationsutbyte mellan marknadens aktörer	17
4	Undvikande av marknadsmislyckande - ”the no milking condition”	18
5	Etisk offentlig upphandling i Sverige.....	20
5.1	Bakgrund	20
5.2	Skillnader i landstings och kommuners förutsättningar att ställa etiska krav	21
6	Upphandlande enheters möjlighet att skapa incitament	23
6.1	Uppfylls modellens antaganden?.....	23
6.2	Förutsättningar att skapa incitament.....	24
6.2.1	Empiriskt stöd för och medvetenhet om vikten av kontroller	25
6.2.2	Förutsättningar att utföra effektiva kontroller	26
6.2.3	Empiriskt stöd för och medvetenhet om betydelsen av en incitamentsskapande premie	27
6.2.4	Förutsättningar att betala en premie	29
6.2.5	Empiriskt stöd för och förutsättningar att etablera långvariga kontrakt	30
7	Slutsatser	32
8.	Förslag till fortsatt forskning	33
9.	Referenser.....	35
	Bilaga 1- Uppförandekod för pilotprojektet ”Hållbar Upphandling”	38
	Bilaga 2- ILO:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter i arbetslivet	39

1 Inledning

1.1 Bakgrund

De senaste åren har allmänhetens intresse för etiskt handlade varor blivit allt större. Konsumtion av etiskt handlade varor, som Fairtrade, ökar samtidigt som företag upprättar uppförandekoder för sina leverantörer. Bakom detta ökade intresse ligger avslöjanden om oegentligheter vad gäller mänskliga rättigheter i produktionen av varor som vi dagligen konsumerar. Efterhand har även kommuner och landsting börjat satsa på upphandling som är i linje med krav om hållbar utveckling, bland annat efter påtryckningar från media och olika intresseorganisationer. Hållbar utveckling definieras som: ”utveckling som möter nuvarande generationers behov utan att ge avkall på kommande generationers möjligheter att möta sina behov” (Brundtlandskommissionen, 1987, s. 24). Begreppet kan delas in i tre olika dimensioner: miljömässig, social och ekonomisk hållbar utveckling. Etisk handel berör sociala dimensioner, närmare bestämt mänskliga rättigheter i arbetslivet (”Guide till etisk upphandling”, s. 5).

Offentlig upphandling omgärdas av strikta regler och krav. En etiskt handlad vara ska dock leva upp till krav som upphandlaren inte har medel och möjlighet att till fullo följa upp och utvärdera, då tillverkningen sker långt bort och i ena änden av en värdekedja som man inte har full information om. Endast de som producerar varan har full information om produktionsförhållandena i den fabrik där den tillverkats. Marknaden präglas då av *asymmetrisk information*, d.v.s. informationen är ojämnt fördelad mellan marknadens aktörer. Egenskaperna hos de varor som upphandlas kan inte utvärderas av upphandlaren, och varorna kan således benämnas *credence goods*. Med *credence goods* avses varor där konsumenten eller köparen varken innan eller efter genomfört köp kan avgöra om efterfrågade egenskaper finns hos varan. I ekonomisk teori innebär asymmetrisk information som denna en risk för avvikelse från pareto-optimal resursallokering, vilket innebär en form av marknadsmisslyckande. Det är därför intressant att utreda hur incitament för ärligt beteende hos producenter kan skapas, så att marknadsmisslyckanden kan undvikas.

1.2 Syfte och frågeställningar

Undersökningar om hållbar utveckling i offentlig upphandling har gjorts med utgångspunkt i juridiska förutsättningar, där man frågat sig om det är förenligt med EG-rätten och Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) att ställa etiska krav (Se t.ex. Fairtrade Centers hemsida). Det har sedermera konstaterats att det är tillåtet (”Hållbar Upphandling”, s. 2), men att upphandlande enheter

måste kunna kontrollera att kraven uppfylls. I denna uppsats vill jag föra in ett nationalekonomiskt perspektiv i analysen och diskutera möjligheterna för etisk upphandling utifrån ekonomiska modeller och teorier. Uppsatsen syftar till att utreda hur ärligt beteende hos producenter kan framkallas, så att suboptimala resursallokeringar kan undvikas, och så att upphandlande enheter med större sannolikhet kan erhålla varor med efterfrågade egenskaper. Detta leder fram till följande frågeställningar:

- Vilka förutsättningar har upphandlande enheter att skapa incitament för ärligt beteende hos producenter då etiska krav ställs?
- Får ekonomisk teori om asymmetrisk information några policykonsekvenser för etisk offentlig upphandling?

1.3 Metod

Asymmetrisk information och credence goods förknippas med marknadsmissyckanden, alltså situationer där marknaden inte på egen hand leder till effektiva resursallokeringar. Det visar sig att varor som handlas enligt etiska krav, har egenskaper som överrensstämmer väl med egenskaperna hos så kallade credence goods. Detta innebär att forskning om credence goods och marknader med asymmetrisk information kan användas för att analysera informationsproblematik i etisk offentlig upphandling.

Huvudpoängerna i ett teoretiskt underlag utgjort av ett antal forskningsartiklar har sammanställts i en modell. Syftet med modellen är att ge ett teoretiskt verktyg för att beskriva informationsproblemet och med vilka medel det kan påverkas. Som bas har en modell utformad av Vetter och Karantininis (2002) använts. Den har modifierats något för att tillåta perfekt konkurrens, eftersom producenter för de varor som står i fokus för etisk offentlig upphandling agerar på en marknad med mycket hög konkurrens. Detta är sannolikt ett av skälen till förekomsten av låga löner och dåliga arbetsförhållanden i produktionen.

Intervjuer har hållits med upphandlare i Region Skåne, Stockholms Stad och Lunds kommun. Intervjuobjekt i Region Skåne är före detta upphandlingschef Lars-Eric Lindström, för närvarande medlem i styrgruppen för pilotprojektet ”Hållbar Upphandling”, som drivs gemensamt av Västra Götalandsregionen, Region Skåne och Stockholms Läns Landsting. I Stockholms Stad har Maria Laxvik, upphandlingschef, intervjuats. Intervjuobjekt i Lunds Kommun är upphandlingschef Henrik Karlsson. Kommuners och landstings upphandling skiljer sig åt, och därför har jag valt att intervju

upphandlare på både kommun och landsting. Intervjuobjekten har valts efter relevant kompetens på området, samt tillgänglighet. Eftersom det är så få aktörer som i dagsläget arbetar med etiska krav, blir dock intervjuer ett otillräckligt empiriskt underlag. Få landsting, och inga kommuner, har börjat ställa etiska krav för andra varor än de som uppfyller kraven för ett visst märkningsinitiativ, till exempel Rättvisemärkt. Med bakgrund av detta har jag i stor utsträckning nödgats använda skriftliga andrahandskällor i form av rapporter och tidningsartiklar i ämnet. Modellen har applicerats på denna empiri.

1.4 Avgränsningar

Den forskning som finns på området är begränsad, både vad gäller credence goods och asymmetrisk information. Credence goods är ett nytt forskningsområde. Etisk upphandling är även det en ny företeelse. Det föreligger alltså begränsad information både vad gäller teoretiskt underlag och empiriska fakta. För det teoretiska underlaget har jag varit hänvisad till ett (om än ganska stort) antal forskningsartiklar; inga läroböcker eller mer etablerade teorier finns på ämnet credence goods. Vad gäller empiriskt underlag är detta om möjligt än tunnare, då enbart ett fåtal landsting och ingen kommun på allvar börjat ställa etiska krav i upphandling förutom för varor som uppfyller kraven för någon produktmärkning. De landsting som har kommit igång ligger för närvarande i uppföljningsfasen. De slutsatser som dras i denna uppsats kan således inte tolkas som säkra. Det skulle därför vara intressant att om några år följa upp resultaten både vad gäller ny forskning och utfall i den etiska upphandling som pågår idag.

Jag har inte funnit något teoretiskt underlag som skulle gälla speciellt för upphandling, utan den teori jag använt handlar om förhållanden mellan konsumenter och företag.

Jag har inte teoretiskt behandlat informationsasymmetrier vad gäller Rättvisemärkt- varor och liknande, eftersom dessa, givet certifieringen, inte väntas omgärdas av samma informationsbrist.

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds i kapitel 2 med en definition av relevanta teoretiska begrepp, och visar hur marknadsmisslyckanden kan uppstå på marknader med asymmetrisk information. I kapitel 3 presenteras forskning om hur marknadsmisslyckanden kan undvikas. Modellen ges i kapitel 4, varefter bakgrunden till förekomsten av etiska krav i svensk offentlig upphandling beskrivs i kapitel 5. Resultat följer i kapitel 6, där även empiriskt stöd diskuteras för de åtgärder som föreslagits med

grund i ekonomisk teori. Uppsatsen avslutas med slutsatser och förslag till fortsatt forskning i kapitel 7 och 8.

2 Marknadsmislyckande

2.1 Olika typer av marknadsmislyckanden

Klassisk ekonomisk teori antar full information på marknader, där rationella konsumenter och företag agerar på marknader där full information råder gällande utbud, efterfrågan och varors egenskaper. Konsumenter antas nyttomaximera med full vetskap om dessa egenskaper, och varors priser är effektiva signaler för hur utbud och efterfrågan ser ut. *The first fundamental theorem of welfare economics*, beskriver som bekant hur marknaden själv kommer att leda till en effektiv allokering av resurser (Pareto- effektiva allokeringar) mellan marknadens individer och företag (Se till exempel Rosen, 2002, s. 41-42). Detta teorem kommer inte vidare att beröras i denna uppsats, då läsare av uppsatsen väntas vara bekanta med det.

Marknadsmislyckanden är situationer där marknaden inte lyckas åstadkomma en Pareto- effektiv allokering av resurser. I litteraturen lyfts tre huvudsakliga orsaker till marknadsmislyckanden fram.

I fall där privata och samhällsliga kostnader skiljer sig åt, kan negativa *externaliteter* uppstå, dvs. att individens privata kostnad av att konsumera eller producera en vara är mindre än den kostnad samhället får bära av att varan produceras och konsumeras (se till exempel Schotter, 2001, s. 625-629). Ett känt exempel på situationer där marknadsmislyckanden kan uppstå vid externaliteter är vid varuproduktion som innebär negativ miljöpåverkan. Producenten av en vara behöver inte bära kostnaden för den miljöpåverkan produkten har, utan denna får bäras av samhället, i form av en sämre miljö. Priset på varan reflekterar inte alternativkostnaden för produktion, och således sker en suboptimal allokering av resurser.

Den andra fallet är *public goods*, alltså icke-rivaliserande varor som samhället eller gruppen gemensamt betalar för och använder, där vissa individer kan välja att inte bidra till att varan produceras men använda sig av den ändå, så kallat ”*free riding*” (se till exempel Schotter, 2001, s. 654). Ett exempel på free riding är att strunta i att betala TV- avgiften.

Det tredje och sista fallet där marknadsmisslyckande kan uppstå, är vid *asymmetrisk information*. Vid asymmetrisk information har aktörer i en transaktion olika tillgång till relevant information som påverkar deras beteende i transaktionen. Mycket av den analys som gjorts på området behandlar försäkringsmarknader, där försäkringstagare besitter mer information om sin egen risk än vad försäkringsbolaget gör, och där personer som vet att de har en hög risk har en större benägenhet att försäkra sig (*adverse selection*), eller där försäkrade personer har en större benägenhet att anamma ett riskfyllt beteende (*moral hazard*) (se till exempel Schotter, 2001, s. 601-609). Man har även studerat förhållandet mellan konsument och leverantör av en vara, då leverantören har mer information om varans beskaffenhet än vad konsumenten har, och kan utnyttja informationsövertaget till sin fördel. Det är detta sista förhållande som ligger i fokus för denna uppsats

2.2 Introduktion till begreppen asymmetrisk information och credence goods.

Darby och Karni (1973) delar in produkters egenskaper i tre olika kategorier utifrån det tillfälle då konsumenten får vetskap om dem. ”*Search*”- egenskaper är sådana egenskaper som konsumenten kan få kunskap om innan köp, genom att till exempel titta, känna och lukta på en vara. Dessa egenskaper har konsumenter således full information om, och de kan exemplifieras med färgen på ett äpple. ”*Experience*” - egenskaper är sådana egenskaper hos varan som konsumenten först efter köp kan sluta sig till. Här råder alltså inte längre fullständig information, dock kan konsumenter efter visst sökande sluta sig till vilka varor som uppfyller deras preferenser. Detta är till exempel smaken på äpplet. De egenskaper konsumenten efter denna utvärdering fortfarande inte kan utvärdera, är till exempel hur äpplet odlats, om det blivit besprutat, eller vilka arbetsförhållanden som rått under skörden. Dessa egenskaper, som är dolda för konsumenten även efter köp och användande av en vara, kallar Darby och Karni ”*credence qualities*”. Full information om dessa egenskaper har enbart producenten av varan.

På marknader där asymmetrisk information som denna förekommer, finns starka incitament för fusk hos den som besitter informationen. Denne kan använda sitt informationsövertag för att marknadsföra varan såsom besittande vissa åtråvärda egenskaper den egentligen inte har. Ett exempel på detta är att hävda att äpplet är ekologiskt odlat även om det inte är det, eller att signalera att varan har tillverkats under förhållanden där arbetskraft inte utnyttjats eller blivit underbetald, då den inte har det.

Större delen av de studier som gjorts på varor och tjänster med dessa egenskaper, så kallade credence goods, har fokuserat på en särskild typ av informationsövertag, vilket förekommer i de fall där försäljaren av varan eller tjänsten även fungerar som en expert som ställer diagnos på hur mycket eller vilken kvalitet konsumenten behöver (se till exempel Akerlof (1970) och Emons (1999)). Detta är vanligt bland annat i byggbranschen, hos privata läkare eller hos bilverkstäder, där kunden inte själv har information om hur mycket material eller behandling som behövs, hur kostsam en reparation eller operation normalt är, om man fått rätt reservdel till sin bil osv. Denna typ av credence goods, där man kan skilja på diagnos och och åtgärd, är dock inte relevant för min analys och behandlas därför inte i uppsatsen.

2.3 Risken för marknadsmisslyckande på marknader med asymmetrisk information

Risken för marknadsmisslyckande på marknader med asymmetrisk information är mycket hög. Skälet till denna risk är att ett högre pris för högkvalitativa varor i kombination med konsumenters oförmåga att utvärdera kvaliteten hos olika producenters varor leder till vinstmöjligheter för producenter som fuskar med kvaliteten (Akerlof (1970)). Detta leder i sin tur till en överrepresentation av varor med låg kvalitet på marknaden för högkvalitativa varor och en icke-optimal resursallokering.

Ett klassiskt exempel på varor med credence-egenskaper är begagnade bilar. Köparen av en begagnad bil kan inte avgöra vilken kvalitet den begagnade bilen håller, medan säljaren genom erfarenhet av bilen ifråga har mer information om bilens kvalitet. Akerlof (1970) visar hur begagnade bilar av låg kvalitet ”driver ut” högkvalitativa bilar från marknaden på grund av den informationsasymmetri som råder, och där marknaden för bilar av hög kvalitet i ett extremt scenario helt dör ut. Det beror på att begagnade bilar av både låg och hög kvalitet måste betinga samma pris, eftersom kvaliteten inte är synlig för köpare. Efterfrågan kommer att bero av genomsnittskvalitet på marknaden och pris. Utbud och genomsnittlig kvalitet kommer båda att bero av pris (ibid, s. 490). Vinsterna av en genomsnittlig hög kvalitet tillfaller således gruppen av säljare som helhet, inte den enskilde säljaren. Vinsten är nu relativt sett större för en försäljare av en bil av låg kvalitet än för en bil av hög kvalitet. Detta får till följd att potentiella säljare av begagnade bilar av hög kvalitet inte finner det värt att sälja, och det utbuds relativt sett fler bilar av låg kvalitet. Detta leder till en minskad efterfrågan och ett lägre pris, vilket i sin tur leder till såväl ytterligare en sänkning av genomsnittlig kvalitet som ett minskat antal utbudna bilar.

Marette, Bureau och Gozlan (2000) visar att credence-egenskaper hos varor där produktsäkerhet är viktigt, kommer att leda till att marknader för produktsäkerhet inte fungerar. Produktsäkerhet kommer inte att tillhandahållas utan reglering, eftersom vinster av tillhandahållande av produktsäkerhet tillfaller hela gruppen av försäljare snarare än någon enskild försäljare. De drar slutsatsen att olika typer av reglering av marknaden som exempelvis produktmärkning eller skyldighet för producenten att tillhandahålla en viss minimikvalitet, är nödvändiga för att undvika att marknader som dessa når jämvikt vid suboptimala allokeringar eller helt dör ut. De kommer också fram till att det inte är säkert att reglering av marknaden är tillräckligt för att undvika marknadsmisslyckande, utan att risken är stor att det inträffar ändå.

På samma sätt visar Darby och Karni (1973, s. 68) att en marknad med hög konkurrens inte är tillräcklig för att motverka oärlighet på marknader för credence goods. På grund av de höga kostnader som finns förknippade med att upptäcka oärlighet, kan en del producenter framgångsrikt hänge sig åt bedrägeri.

Ett empiriskt exempel på en situation där det finns risk för marknadsmisslyckande är en händelse år 2008, då tv-programmet Uppdrag Granskning gjorde ett kritisk granskning av ett antal Rättvisemärkt- certifierade plantager i Indien och Sri Lanka. Rättvisemärkt är en kvalitetsstämpel på producenter i fattiga länder som uppfyller vissa sociala krav vad gäller lön och arbetsförhållanden för arbetare, och priset för Rättvisemärkt-certifierade varor är något högre än för konventionella varor. Försäljningen av Rättvisemärkt-varor är förstås beroende av märkningens trovärdighet, och konsumenten erhåller en ökad nytta av vetskapen om att varan är odlad under mer humana arbetsvillkor. Produktionsprocessen är alltså en viktig egenskap hos varan, precis som kvaliteten och smaken. I inslaget i Uppdrag Granskning besöktes ett antal Rättvisemärkt- certifierade teplantager, där det uppdagades att plantaget inte levde upp till de sociala krav Rättvisemärkt ställer på sina producenter.

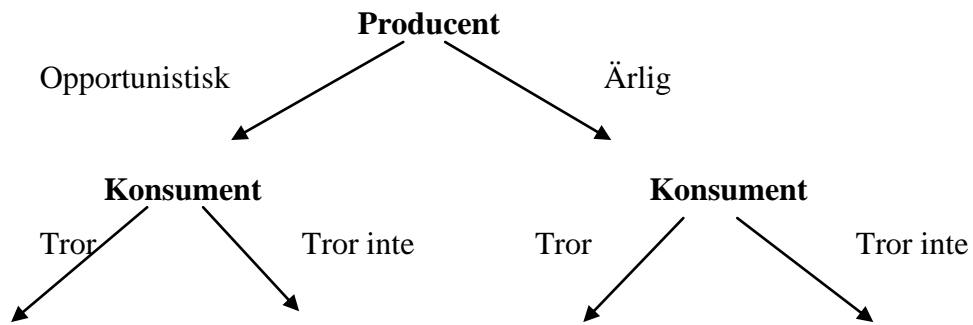
När fusk förekommer hos vissa producenter på detta sätt och fusket uppdagas, så kan konsumentens förtroende för den påstådda kvaliteten avta, eller i värsta fall elimineras helt och hållet, och marknaden för varan kan minska eller helt försvinna. Detta sker trots att det finns konsumenter som erhåller en större nytta av att konsumera den högkvalitativa varan med premiepåslag, än nyttan de erhåller av att köpa den lågkvalitativa varan till ett lägre pris, och trots att det finns ärliga producenter som är villiga att erbjuda den högkvalitativa varan.

2.4 Marknadsmislyckande- spel i två steg med asymmetrisk information

Problemet med ofullständig information illustreras i en modell (Grolleau och BenAbid (2001)). Vi har en producent, vilken besitter full information om en varas beskaffenhet vad gäller goda eller dåliga arbetsförhållanden i fabriken där varan tillverkas. Vi har även en konsument av varan, som inte besitter någon information om arbetsförhållandena, men som strikt föredrar en vara som tillverkats under goda förhållanden. Producenten kan nu välja att antingen vara ärlig (producera varan under goda arbetsförhållanden och signalera detsamma mot konsumenten) eller opportunistisk (producera varan under dåliga arbetsförhållanden men signalera att den tillverkats under goda förhållanden). Konsumenten kan antingen tro på signalen om goda arbetsförhållanden, eller inte. Producentens nytta (N_p) är vinsten av försäljningen av varan. Vad gäller konsumentens nytta (N_k) skiljer vi mellan en initial nytta (nytta i), vilken är nyttan av att *tro på* att varan är tillverkad under vissa förhållanden, och (nytta ii), vilken är den nytta konsumenten skulle ha om hon faktiskt kunde *observera* produktionsförhållanden. Vi antar följande:

	Produktionskostnad (producents marginalkostnad)	Försäljningspris (konsumentens marginalkostnad) (producents marginalnytta)	Marginalnytta (konsumentens)
Dålig	$C_d = 6$	$P_d = 8$	$MN_d = 11$
God	$C_g = 10$	$P_g = 13$	$MN_g = 18$

Marknadspriset för god kvalitet är högre än det för dålig kvalitet; 13 för g och 8 för d. Konsumenten värderar varorna olika; marginalnyttan av konsumtion av g är högre än för d. Konsumentens nytta blir: $N_k = MN - P$ och producentens nytta $N_p = P - C$. Observera att detta inte är en marknad med perfekt konkurrens, så att $MR \neq MC$. Siffrorna i exemplet är godtyckliga siffror, huvudsaken är att $C_g > C_d$, $P_g > P_d$ och $MN_g > MN_d$.



Nytta i:	(5;7)	(3;2)	(5;3)	(3;-2)
(N _k ; N _p)	(MN _g -P _g ; P _g -C _d)	(MN _d -P _d ; P _d -C _d)	(MN _g -P _g ; P _g -C _g)	(MN _d -P _d ; P _d -C _g)
Nytta ii :	(-2;7)	(3;2)	(5;3)	(10; -2)
(N _k ; N _p)	(MN _d -P _g ; P _g -C _d)	(MN _d -P _d ; P _d -C _d)	(MN _d -P _d ; P _d -C _d)	(MN _g -P _d ; P _d -C _g)
	A	B	C	D

Situation A är en suboptimal resursallokering; producenten hänger sig åt *free riding* när han producerar låg kvalitet men drar nytta av konsumenters högre betalningsvilja för hög kvalitet och det faktum att konsumenter inte kan observera produktionsprocessen. Konsumenten betalar för mycket i förhållande till sin *egentliga* betalningsvilja. I ett initialt skede når konsumenten störst nytta av situation A (nytta i). Nytta i är ett uttryck för hur konsumenten värderar konsumtionen utifrån vad hon tror om produktionsprocessen, alltså producentens signal om god kvalitet. Om konsumenten blir medveten om att hon blivit lurad märker hon att hon betalat P_g=13 för en vara hon värderar till MN_d=11. Marginalkostnaden (försäljningspriset) överstiger alltså marginalnyttan av konsumtionen av varan. Situation A kan tänkas leda till situation D.

Om konsumenten misstänker att vissa producenter betar sig oärligt, kommer dennes betalningsvilja för premien att minska, vilket kommer att drabba de producenter som är ärliga (situation D). Konsumenten betalar för lite i förhållande till sin egentliga betalningsvilja (hon betalar inte för hög kvalitet), eftersom hon förväntar sig att bli lurad. Producenter av hög kvalitet kan inte längre täcka sina produktionskostnader och marknaden dör ut, trots att det finns ett utbud och en efterfrågan för hög kvalitet. För att undvika detta måste någon form av matchning av konsument och ärlig producent förekomma, till exempel genom en produktmärkning eller en licensiering, menar Grolleau och BenAbid.

En optimal resursallokering uppstår då producenten är ärlig i sitt budskap och konsumenten uppfattar detta budskap som trovärdigt, alltså i situation C. Här finns ingen risk för marknadsmisslyckande. En produktmärkning, kontroll eller licensiering skulle kunna öka möjligheterna för en sådan resursallokering.

3 Att undvika marknadsmisslyckande

3.1 Processattribut och nytta- bör man ställa etiska krav?

Mycket lite forskning finns rörande hur konsumenters nytta påverkas av en varus produktionssätt (dess *processattribut*). Traditionell ekonomisk teori berör endast de attribut som är synliga för konsumenten, som är materiella eller gripbara, och man skulle därför kunna hävda att processattribut inte har någon betydelse för konsumentens efterfrågefunktion enligt traditionell mikroekonomisk teori.

Frank (2005) hävdar dock att processattribut har stor betydelse för efterfrågan och att produkter som uppfattas som oetiska rent av kan komma att bojkottas av konsumenter. Information om varus produktionssätt bör därför tillhandahållas för att marknader skall fungera optimalt. Även Engel (2006, s. 115) skriver att miljömässiga, sociala, hälsomässiga och säkerhetsmässiga aspekter värderas av konsumenter och har en betydelse för efterfrågan.

Jag skall i denna uppsats inte gå närmare in på nyttan av konsumtion av etiskt handlade varor. Hädanefter skall det antas att konsumenter (och därmed även upphandlande enheter, eftersom dessa indirekt antas handla på uppdrag av medborgarna), föredrar varor med etiska attribut, och att processattribut alltså spelar en stor roll för konsumenters efterfrågefunktion.

3.2 Optimal informationsnivå och reglering av marknaden

Stigler (1961, s. 215-216) finner att konsumenter söker efter information om en vara upp till en punkt där marginalnyttan av sökande är lika med marginalkostnaden av sökande. Eftersom vanliga konsumenter ofta har en mycket hög alternativkostnad för sökande efter denna information, kommer konsumenten inte själv kunna skaffa sig den information hon behöver för att ta ett rationellt beslut i enlighet med sina preferenser. Ju mer information en konsument redan har tillgodosetts med innan köp, desto mindre tid måste konsumenten ägna åt att söka, naturligtvis.

Tillhandahållande av rätt information kan ur konsumentens synpunkt kan förvandla en credence-egenskap hos en vara till en search-egenskap, hävdar Grolleau och BenAbid (2001), och förespråkar licensiering och märkning av kontrollerade varor. Denna licensiering eller märkning skall utföras direkt av staten eller indirekt av ett oberoende kontrollorgan på uppdrag av staten, och innebär i bästa fall att varans credence-egenskaper omvandlas till search-egenskaper. Viktigt att nämna i detta sammanhang är dock att man i ett upphandlingsförfarande enligt lag inte får diskriminera mellan licensierade varor (och varor med en kvalitetsmärkning) och icke-licensierade varor, så länge varorna *uppges* besitta samma egenskaper.

Ekelund Jr, Mixon Jr och Ressler (1995, s. 41) menar att man bör vänta sig att offentlig märkning uppstår naturligt på marknader för credence goods, som en följd av ett behov av matchning av konsumenter med vissa preferenser med en ärlig producent.

3.3 Hur kan marknadsmisslyckanden undvikas?

3.3.2 Kontroller

Det förefaller naturligt att kontroll behövs när det finns risk för moral hazard hos producenter. Producentens incitament för fusk ökar med minskad risk för upptäckt. Grolleau och BenAbid (2001) finner att det är viktigt att en utomstående kontrollerande part ger konsumenter möjlighet att välja varor som motsvarar deras förväntningar, och hjälper ärliga producenter att signalera sin kvalitet på marknaden. Om detta inte är möjligt blir allokeringen på marknaden ineffektiv, och det finns risk för att inga varor av hög kvalitet utbjuds. Skälet till att en oberoende part behövs, är att konsumentens kostnad för att utvärdera den påstådda kvaliteten överstiger nyttan av en ökad kvalitet, och att producentens kostnad för att själv signalera sin kvalitet på marknaden är för hög i förhållande till vinsten som skulle kunna erhållas.

Engel (2006) visar att företag som löper en stor risk för kontroll har en hög sannolikhet att leva upp till de krav som ställs, och att denna sannolikhet ökar om både positiva och negativa utgångar av kontroller offentliggörs, inte uteslutande de negativa. Detta kan jämföras med värdet av ett gott rykte, där en ärlig producent som lyckas bygga upp ett gott rykte kan höja sitt pris över marginalkostnad.

Vetter och Karantininis (2002) menar att existensen av oberoende kontroll eliminerar incitament för privat kontroll genom exempelvis vertikal integration hos mellanhänderna. Anbudsgivare skulle således ha "ryggen fri" och inte själva utföra kontroller och stå till svars för felaktig kvalitetsnivå när bedrägeri upptäcks, utan handla i god tro med hänvisning till det oberoende organet som ansvarig kontrollant. Det är inte troligt att anbudsgivare till kommuner och landsting köper upp den fabrik de lägger sina ordrar hos, det är dock det viktigt att anbudsgivare görs ansvariga att utföra egna kontroller.

Enligt Marette, Bureau och Gozlan (2000, s. 439) måste minimistandards följas upp och styrkas av en tredje part. Slutligen visar Feddersen och Gilligan (2001, s. 162) att för att ett företag på en marknad för credence goods skall producera hög kvalitet med någon positiv sannolikhet, måste sannolikheten för att bli utsatt för kontroll vara tillräckligt hög. De visar även att en producent måste kontrolleras mer frekvent när konsumenter inte gör någon större åtskillnad mellan "låg" och "hög" kvalitet.

3.3.3 Prispremie

Etiska krav i offentlig upphandling kan betraktas som minimikrav ställda på producenter. Leland (1979) undersöker för vilka marknader minimikrav är önskvärda. Minimistandards gör det svårare för nya producenter att beträda marknaden, och därför råder inte längre perfekt konkurrens. Leland menar dock att eftersom informationsasymmetrier kan leda till marknadsmisslyckanden, kan inte konkurrensfrågor behandlas på samma sätt på marknader med asymmetrisk information som på marknader med fullständig information. Minimikrav är önskvärda på marknader med asymmetrisk information, som ett sätt att matcha producenter av rätt vara med konsumenter som efterfrågar varan, även om detta leder till en marknad där perfekt konkurrens inte längre råder. På marknader där alternativkostnaden ökar med kvalitetsnivå, fungerar en minimikvalitetstandard bäst då efterfrågan är inelastisk, menar Leland. Detta betonar vikten av en tillräckligt hög prispremie, eller åtminstone en mycket liten betalningsvilja för standardvaran, där köparen tydligt visar att man strikt föredrar en vara med vissa attribut framför en annan.

En implikation av Lelands resonemang är alltså att det är bättre att perfekt konkurrens inte längre råder, än att marknaden helt dör ut. Att tillåta $P > MC$ för högkvalitativa varor är bättre ur konkurrenssynpunkt än att inte göra det, eftersom man på så sätt låter ärliga producenter få en chans att signalera sin kvalitet för marknaden.

Ett antal forskningsartiklar betonar behovet av en prispremie för att skapa incitament för ärligt beteende hos producenter av varor med credence- egenskaper. Klein och Leffler (1981) visar att då kostnaden ökar vid produktion av högkvalitativa varor, måste producenten kunna förvänta sig en ström av framtida vinster (pris över produktionskostnad) som minst täcker den initiala investeringskostnaden för ändrad produktionsteknik, för att bibehålla ärligt beteende. De finner att produktion av högkvalitativa varor endast kommer att utbudas om tillverkaren ifråga åtnjuter en stadig ström av intäkter (premie), som förloras om företaget skulle hänge sig åt fusk. Nuvärdet av den framtida strömmen av intäkter från framtida försäljning måste överstiga engångsvinsten av en sänkt kvalitet. Ju högre den initiala kostnaden för att förändra produktionsteknik eller erbjuda anställda en förbättrad arbetsmiljö är, desto högre måste prispremien bli. Storleken på prispremien hör också samman med hur stor informationsasymmetrin är: ju större asymmetri, desto högre prispremie krävs för att ärligt beteende skall bibehållas. Detta är en följd av de vinster en oärlig producent kan uppnå utan att bli upptäckt. Vid en högre premie blir kostnaden av att förlora ett avtal större.

Även Shapiro (1983, s. 660) hävdar att produkter av hög kvalitet måste kunna säljas för ett pris som överstiger produktens produktionskostnad. Detta beror på att producenter av hög kvalitet först måste göra en investering, vars kostnad måste kunna täckas av framtida vinster, och att producenter annars tjänar mer på att fuska. Han menar vidare att den prisskillnad detta medför inte bör tolkas som en suboptimal resursallokering eftersom ”informationskostnader är lika verkliga som produktionskostnader” (ibid, s. 674).

Klein och Leffler identifierar också ett antal faktorer som innebär en högre premie för att producenter skall ha incitament för att producera hög kvalitet. Dessa är: a) ofrekvent försäljning av produkten; b) fördröjning i upptäckt av dålig kvalitet; c) långsam uppdatering av rykte; d) svårighet att utvärdera kvalitetsattribut.

Även Engel (2006) identifierar ett antal nyckelfaktorer som påverkar sannolikheten för ärlighet. Dessa är en hög premie, en låg kostnad förknippad med att leva upp till ställda krav, en hög sannolikhet för kontroll, en låg diskonteringsränta samt att konsumenter med stor sannolikhet tror att företaget är ärligt.

3.3.4 Stabila handelsrelationer och långvariga kontrakt

Ekelund Jr, Mixon Jr och Ressler (1995) finner att informationsbehovet är större i ”områden med hög mobilitet”, alltså områden där det inte är troligt att konsumenter upprepar sina köp regelbundet. Turistområden är exempel på sådana områden. Konsumenter efterfrågar också mer information då priset för varan är högt, eftersom kostnaden av att bli lurad då är större. Regelbundet upprepade köp från samma leverantör bör således ha betydelse.

Vi har tidigare diskuterat vikten av en ström av inkomster över marginalkostnad, vilka är större än vinsten av att fuska. Sannolikheten för existerandet av en sådan ström ökar med längden på kontraktet. En stabil handelsrelation innebär också en trygghet för producenten genom vetskapen om att kostnader kommer att täckas av framtida inkomster. Marknader för credence goods skiljer sig på så sätt från marknader där perfekt information förekommer, där ett långvarigt kontrakt skulle resultera i högre priser genom en försvagad konkurrens.

Ett kostnadseffektivt sätt att förhindra kvalitetsförsämring är att låta producenten bära kostnader för dålig kvalitet genom att möjligheten till framtida återkommande intäkter av ett stadigt kontrakt försvinner, detta visar Leland (1979). Det innebär alltså att en producent med bedrägligt beteende skall kunna ”straffas” genom att förlora sitt kontrakt. På detta sätt flyttas kostnaden för det bedrägliga beteendet från konsumenten till producenten. Även Grolleau och BenAbid (2001) menar att en hög risk för hävning av ett långt kontrakt är ett mycket gott och kostnadseffektivt sätt att undvika fusk från producentens sida. Långa kontrakt kan hävdas fungera som ett substitut för ett varumärke eller rykte.

3.3.5 Informationsutbyte mellan marknadens aktörer

För att minska kostnader för kontroller, och för att så snabbt som möjligt kunna reagera på fusk genom avbrytande av kontrakt, behövs ett effektivt och kostnadsfritt informationsutbyte mellan marknadens aktörer. På detta sätt behöver inte kontroller genomföras på samma fabrik två gånger av flera aktörer. Stigler (1961) finner (se avsnitt 3.2), att en enskild konsument har en hög alternativkostnad för sökande efter information. Om kostnader kan delas mellan flera aktörer minskar alternativkostnaden för att söka efter information.

Grolleau och BenAbid (2001) argumenterar för koordination mellan olika myndigheter, även mellan länder, då samma produktstandard skall uppfyllas i olika länder. Ekologiska varor som

importeras till EU från länder utanför unionen skall uppfylla samma standard, och man bör då tillsammans ta fram gemensamma krav och utbyta information över landsgränserna för att sänka kostnader för kontroller.

4 Undvikande av marknadsmisslyckande - ”the no milking condition”

Utifrån det teoretiska underlag som föreligger, samt den empiriska information som framkommit i rapporter och intervjuer, kan upphandlarens informationsproblem beskrivas i en modell utformad av Vetter och Karantininis (2002). Modellen har förenklats och modifierats något för att tillåta perfekt konkurrens.

I denna modell agerar alltså ett stort antal producenter. Perfekt konkurrens råder på marknaden för konventionell vara (producerad under ”dåliga” arbetsförhållanden). Denna vara kommer för enkelhets skull härnäst betecknas d , för *dålig vara*. Upphandlaren föredrar dock strikt en vara tillverkad enligt vissa minimikrav vad gäller arbetsförhållanden i produktionen. Denna vara kommer härnäst kallas g för *god vara*. Producenten har en högre kostnad för tillverkning av g , eftersom producenten enligt kraven skall betala högre löner för sina anställda och förbättra arbetsmiljön.

Två antaganden görs. Det första är att kontrakt bryts utan fördröjning när fusk upptäcks. Detta antagande förenklar framställningen och låter producenter bära kostnader för bedrägligt beteende. Vidare antas fullständigt och kostnadsfritt utbyte av information mellan mellanhänder och upphandlare, för att kontrakt skall kunna avbrytas utan fördröjning vid upptäckt av fusk.

Producenterna säljer sin vara till en mellanhand, som i sin tur säljer den till slutkonsument. I detta fall har vi här den utländske producenten, den svenske anbudsgivaren, samt upphandlaren på landstinget. Den assymetriska informationen ligger i det faktum att varken upphandlaren eller mellanhanden har full information om varan, och inte kan veta om den är tillverkad efter de krav som ställts eller inte. Full information har endast producenten. Mellanhanden har inga incitament för bedrägligt beteende, då kostnaden för förlorat ramavtal med upphandlaren om bedrägeri upptäcks är så pass stor. Detta antagande görs också av förenklingskäl.

Producentens kostnad för tillverkning av d är $C_d = 0$ och för g $C_g > 0$. För d är mellanhanden villig att betala $P_d = 0$ och för g $P_g > C_g$. Det råder perfekt konkurrens även mellan anbudsgivare, så att slutpris mot upphandlaren är P_d för konventionell vara och P_g för vara tillverkad i enlighet med minimikraven. När asymmetrisk information råder, kan dock producenten tillverka d men ta betalt P_g . Det finns alltså incitament för producenten att bete sig oärligt och slippa den extra kostnaden av att tillverka g .

Producenten kan komma att utsättas för kontroll från två olika håll; dels från mellanhanden (med en sannolikhet t att fusk upptäcks när producenten är oärlig), och dels en oberoende kontroll utförd på uppdrag av det svenska landstinget som köper varan av mellanhanden. I denna kontroll är sannolikheten q att fusk upptäcks hos en oärlig producent. Vi har att $q+t > 0$.

Vid ärligt beteende anhåller producenten följande nuvärde av sin försäljning av d :

$$V = P_d + \frac{1}{1+r} \cdot V \rightarrow P_d = V - \frac{V}{1+r} \rightarrow P_d = V \left(1 - \left(\frac{1}{1+r} \right) \right) \rightarrow V = \frac{P_d}{1 - \left(\frac{1}{1+r} \right)}$$

$$\rightarrow V = \frac{P_d}{\left(\frac{r}{1+r} \right)} \rightarrow V = \frac{P_d(1+r)}{r} \rightarrow V = r^* \cdot P_d \text{ där } r \text{ är diskonteringsräntan och } r^* = \frac{(1+r)}{r}$$

Eftersom $P_d = 0$ följer alltså också att $V = 0$

Vid ärligt beteende erhåller producenten följande nuvärde av försäljning av g :

$$W = (P_g - C_g) + \left(\frac{1}{(1+r)} \right) W, \text{ eller } W = r^*(P_g - C_g) \text{ där } W > 0$$

Vid oärligt beteende erhåller producenten följande nuvärde:

$$Z = P_g + \left(\frac{1}{(1+r)} \right) [(1 - (q + t))Z + (q + t)V]. \text{ Eftersom } V = 0 \text{ försvinner den sista termen. Vi får då:}$$

$$Z = r^* P_g (1 - (q + t))$$

För att en producent skall ha incitament för ärligt beteende måste $W \geq Z$. Sannolikheten att $W \geq Z$ beror alltså på ett antal faktorer: pris över produktionskostnad samt sannolikheten för att bli utsatt för kontroll, dels av mellanhanden (det svenska företaget) och dels av en oberoende kontrollant som arbetar på uppdrag av den upphandlande enheten i Sverige. Det spelar också roll över hur många perioder producenten kan erhålla $P_g > C_g$. Vi får villkoret:

$$r^*(P_g - C_g) = r^*P_g(1 - (q + t))$$

vilket av Carl Shapiro (1983, s. 666) kallas the "no milking condition".

The "no milking condition" ger en nedre gräns för det nuvärde som producenter måste erhålla för att inte utnyttja sitt rykte för att göra en kortsiktig vinst. När "the no milking condition" är uppfyllt är marknaden i jämvikt.

Sammanfattningsvis visar modellen att producenter måste erhålla en prispremie som incitament för ärligt beteende. I kombination med denna måste kontroller utföras. Incitament för ärligt beteende ökar med risken för att bli upptäckt för fusk i kontroll, men endast om kontraktet bryts när fusk upptäcks. Ju mindre kostnadsskillnaden är mellan produktion av g och d , desto mindre risk för fusk, och desto lägre prispremie behövs. Ett längre kontrakt (alltså möjligheten att sälja fler produkter till det högre priset) är även det ett incitament. Med ett längre kontrakt kan prispremien sänkas. För att analysen skall hålla har två antaganden gjorts; att information sprids kostnadsfritt och effektivt mellan marknadsaktörer, och att kontrakt bryts omedelbart vid fusk.

5 Etisk offentlig upphandling i Sverige

5.1 Bakgrund

År 2006 genomförde Fair Trade Center en undersökning som visade att inget landsting i Sverige ställde krav på respekt för grundläggande mänskliga rättigheter i produktionen av varor som upphandlades med skattemedel. Resultaten presenterades bland annat genom en karta över Sverige där landstingen fick olika färger beroende på hur långt man kommit i arbetet med etiska krav (Fairtrade Centers hemsida). Man konstaterade att privata företag hade kommit betydligt längre i arbetet med att ställa krav på förbättrade arbetsförhållanden i de fabriker där deras varor tillverkades. Detta var sannolikt kopplat till den uppmärksamhet som riktats mot företag och deras ansvar för produktionskedjan. En liknande granskning av offentlig verksamhet ansågs alltså önskvärd. En ny undersökning genomförs under 2009. I "Vita rockar och vassa saxar- en rapport om landstingens brist på etiska inköp" som utgavs av organisationen Swedwatch 2007, visades bristen på respekt för mänskliga rättigheter i produktionen av vissa typer av sjukvårdsutrustning som upphandlades av svenska landsting. Dessa två rapporter har haft stor betydelse för uppkomsten av etiska krav i offentlig upphandling. Lars- Eric Lindström, före detta upphandlingschef i Region Skåne, samt medlem i styrgruppen för pilotprojektet "Hållbar Upphandling", säger följande om beslutet att börja ställa etiska krav i upphandling:

”Sverigekartan 2006 visade att få landsting arbetade aktivt med etiska frågor i samband med upphandling. Det blev utgångspunkten för projektet. Vi ville åstadkomma en förändring och förbättring. I oktober 2007 togs det politiska beslutet i regionfullmäktige i Skåne. Koden började användas den första januari 2009”.

5.2 Skillnader i landstings och kommuners förutsättningar att ställa etiska krav

Kommuners och landstings/ regioners upphandling skiljer sig åt både vad gäller varuslag och volym. Landstingen och regionerna har en centraliserad upphandlingsorganisation, kvantiteterna är ofta stora och upphandlingen berör till allra största delen sjukvård. Kommuner har en mindre upphandlingsvolym och dessutom en mer decentraliserad upphandling som berör skilda typer av varor och tjänster. Förvaltningar och bolag i kommunen upphandlar ofta själva förbrukningsvaror och livsmedel. En svårighet för kommuner är därför att samordna upphandlingen och göra förvaltningarna delaktiga i att ställa etiska krav. Henrik Karlsson på Lunds Kommun uppger i intervju om kommunens mål för grön upphandling:

”Det är procentuella mål på nästan allting, det är beställarnas ansvar om man vill ha miljömärkt eller inte. Knepigt att uppfylla målen, kommunen är ansvarig för att målen ska uppnås, men det är ingen som är direkt ansvarig ute på förvaltningarna”.

Lars-Eric Lindström i Region Skåne kommenterar skillnaderna i kommuners och landsting/regioners förutsättningar att ställa etiska krav i upphandling på följande sätt:

”Landsting bedriver sjukvård framför allt. Därför har man ofta centralförråd. Kommunerna har olika typer av verksamhet, och dessutom är deras upphandling uppdelad mellan en central organisation och olika förvaltningar. Vi har en mer centraliserad verksamhet och också en centraliserad inköpsorganisation. Vi har alltså bättre möjligheter att jobba med detta”.

I rapporten ”Vita Rockar och Vassa Saxar-en rapport om landstingens brist på etiska inköp” (Swedwatch 2007), i vilken upphandlingen av svensk sjukvårdsutrustning granskas, studeras tillverkning av textilprodukter och enkla kirurgiska instrument. Detta beror naturligtvis på, att dessa varor upphandlas i stora kvantiteter av landstingen.

Under 2007 och 2008 genomförde Stockholms Läns Landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne ett gemensamt pilotprojekt, som syftade till att ta reda på om det är möjligt att ställa etiska krav i offentlig upphandling. Dessa tre regioner är de största aktörerna i Sverige vad gäller offentlig upphandling av sjukvårdsartiklar, och står tillsammans för 55% av upphandlingsvolymen av dessa i Sverige ("Hållbar Upphandling", s. 2). De är också de hittills enda landsting som börjat ställa etiska krav i upphandling.

En gemensam uppförandekod har tagits fram (se Bilaga 1), vilken leverantörerna skall kunna intyga att producenter de handlar av följer. Producenter av varor som upphandlas av dessa tre aktörer skall uppfylla International Labour Organisations (ILO:s) åtta kärnkonventioner (se bilaga 2). ILO är ett trepartsorgan under FN, som samlar arbetsgivare, arbetstagare och regeringar och främjar anständiga arbetsvillkor för arbetare. De ska även följa nationell arbetsrättslagstiftning samt barnkonventionens artikel 32, som förbjuder barnarbete. Landstingen förbehåller sig vidare rätten att genomföra egna granskningar av att kraven uppfylls hos de producenter leverantören använder sig av. De tre aktörerna skall dela på kostnader för uppföljning och kontroll ("Hållbar Upphandling", s. 7).

Etisk upphandling har börjat implementeras på följande varugupper: rostfria sjukvårdsartiklar, handskar, operations/engångsartiklar, sprutor och kanyler, förbandsartiklar samt textilier (ibid., s. 4). De varugrupper som valts ut är varugrupper där särskilt stor risk bedöms föreligga att oegentligheter förekommer i produktionen.

Den typ av varor som upphandlas i landsting och regioner innefattar nästan inga livsmedel. Etiska krav i landstingens upphandling därför inte Rättvisemärkt och liknande produktmärkningar, eftersom de främst är märkningar för livsmedel. Rättvisemärkt är en produktmärkning som "bidrar till förbättrade arbets- och levnadsvillkor för odlare och anställda i utvecklingsländer" (Rättvisemärkts hemsida). Producenter av Rättvisemärkt-varor kontrolleras och certifieras av ett oberoende kontrollorgan. I de fall där ingen liknande märkning, som står som garant för att ställda krav efterlevs, finns att tillgå måste den upphandlande enheten själv kontrollera att kraven uppfylls.

Rättvisemärkt är däremot ett sätt för kommuner att börja ställa etiska krav, eftersom kommuners förvaltningar (till exempel skolor och äldreboenden) handlar livsmedel som kaffe och te. Eftersom den upphandlande enheten inte själv har ansvar att kontrollera att kraven efterlevs (det har redan

gjorts av ett certifierande kontrollorgan), är märkningsinitiativ ett gott alternativ för små upphandlande enheter med små möjligheter att följa upp etiska krav.

Fair Trade City är en diplomerad kommun som engagerar sig för konsumtion av Fairtrade-varor, både vad gäller offentlig och privat konsumtion, och utfärdas av Föreningen för Rättvisemärkt. De etiska krav som ställs enligt kriterier för Fair Trade City rör alltså vissa typer av livsmedel. Att en kommun är diplomerad som Fair Trade City är alltså inte analogt med att man har ett utvecklat system för etiska krav i upphandling för andra typer av varor tillverkade i utvecklingsländer. På grund av kommuners relativt små upphandlade volymer, decentraliserade inköpsorganisation och begränsade ekonomiska resurser, har de svårare att ställa etiska krav för andra typer av varor.

6 Upphandlande enheters möjlighet att skapa incitament

6.1 Uppfylls modellens antaganden?

Det ena antagandet i modellen är kostnadsfri spridning av information mellan de aktörer för vilka informationen är relevant för köpbeteendet, alltså anbudsgivare och upphandlande enheter. Det andra är att en producent som upptäcks fuska omedelbart förlorar sitt kontrakt. Finns det något empiriskt stöd för dessa antaganden? Stockholms Läns Landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne för diskussioner om att upprätta ett system där resultaten av kontroller kan uppdateras. Lars- Eric Lindström i Region Skåne uppger i intervju följande:

”...Vi ska sprida kunskapen om vad vi hittar i de här sammanhangen [Kontroller]. Vi har för avsikt att bygga upp en databas där vi laddar in resultatet så att kollegerna i andra regioner kan ta del av detta så att vi bygger upp en kunskap om vilka leverantörer som är shyssta. Skälet till ”databasen” är att vi på ett rimligt och enkelt sätt vill utbyta information mellan landstingens inköpsfunktioner om de iakttagelser som vi gör. Därmed undviks dubbelarbete och extra inspektioner vilket även är till glädje för leverantörerna. Det finns dock restriktioner kring möjligheten att etablera databaser så den frågan är inte klar. Vi kan hitta andra lämpliga former”.

Citatet tyder på att det finns goda förutsättningar att sprida information mellan aktörer på den svenska marknaden, vilket minskar informationsbristen, och ger varan mer av search- egenskaper (se avsnitt 3.2). Alternativkostnaden för sökande efter information sjunker, vilket innebär att det

blir lättare för upphandlande enheter att skaffa sig relevant information, och att de kan ägna mindre tid åt att söka.

Antagandet om omedelbar kontraktshävning vid upptäckt av fusk är mycket strikt och har en förenklande funktion i modellen. Det är inte önskvärt att i verkliga livet vara fullt så strikt, eftersom producenter måste få en chans till omställning och anpassning till kraven. Det är dock viktigt att producenten är väl medveten om att hävning av kontrakt sker med stor sannolikhet vid upprepat fusk, så att han agerar därefter. En producent som redan från början vet att kontraktshävning inte är troligt även då kraven inte efterlevs, kan förväntas maska, eftersom värdet av det oärliga alternativet ökar. Såhär ser upphandlare på möjligheterna till hävning av avtal:

”Om kontroll skulle ske skulle det vara att man i efterhand kontrollerar under löpande avtal, och att det då fanns risk för hävning av avtal om kriterierna inte uppfylls” (Henrik Karlsson i intervju).

”Om fundamentala brister finns kan vi upphäva ramavtalet men i ett första steg ska vi ge leverantören en rimlig möjlighet att förbättra sig” (Lars-Eric Lindström i intervju).

Viktigt att kommentera vad gäller dessa två citat är att avtalet som avses är det med den svenske leverantören, inte producenten. Bryts avtalet med den svenske leverantören är det dock troligt att även avtalet med producenten bryts, eller minskar i omfång, som följd. Kristina Bjurling på Swedwatch uppger för tidningen Upphandling 24, att långsiktiga kontrakt är viktigt och en utmaning för offentlig upphandling i vilken korta kontrakt brukar gälla, men att kontrakt bör brytas om brott mot uppförandekoden förekommer upprepade gånger. Jag anser således att modellens antaganden är någorlunda uppfyllda, och att den kan användas för att tolka förutsättningar för etiska krav i offentlig upphandling.

6.2 Förutsättningar att skapa incitament

De incitamentsskapande åtgärderna för ärliga producenter är enligt modellen effektiva kontroller, utbetalning av en prispremie och långvariga kontrakt.

- Risken för upptäckt av fusk i kontroll, och därmed risken att förlora ett värdefullt kontrakt, är ett incitament för ärligt beteende.
- Premien kompenserar producenten för en ökad produktionskostnad som en följd av högre löner och en förbättrad arbetsmiljö.

- Långvariga kontrakt ger producenten möjlighet att förutspå framtida vinster av premien, och nuvärdet av denna ström av vinster vägs mot valet att fuska. Ett längre kontrakt kan således fungera som kompensation för en lägre premie.

Har upphandlande enheter förutsättningar att använda sig av dessa åtgärder, och finns en medvetenhet kring betydelsen av dem? Kan de åtgärder som föreslås med grund i det teoretiska underlaget styrkas av empirisk forskning om hur framgång skall nås med implementering av uppförandekoder?

6.2.1 Empiriskt stöd för och medvetenhet om vikten av kontroller

I offentlig upphandling går det enligt lag inte att ställa krav som inte kan följas upp. Kontroll och uppföljning är alltså något upphandlande enheter räknar med.

”Vi har ju en skyldighet att kontrollera. Om det hävdas att till exempel barnarbete förekommer måste ju detta kunna kontrolleras, så att den ansvarige politikern kan säga att ”vi har kontrollerat”. Man ska inte lova saker man inte kan hålla” (Maria Laxvik i intervju).

Upphandlande enheter som inte har möjlighet att följa upp krav, avstår förstås från att ställa krav i upphandlingen. Liknande kommentarer finnes i tidningen Dagens Juridik och i de rekommendationer Rena Kläder, Swedwatch och Genombrott tagit fram (”Guide till etisk upphandling”, s. 14). Bekräftelse på detta har även framkommit i samtliga intervjuer. Empirin visar också att det finns en medvetenhet kring möjligheten att producenter och leverantörer fuskar när kontroll inte genomförs. Citatet nedan är hämtat ur en artikel i Fria tidningen:

”Lagen kräver att eventuella krav som ställs måste gå att följa upp. ”Annars kan leverantörer lämna intyg som inte stämmer. Då har du betalat extra i onödan. Uppföljningen är det stora problemet för alla de här önskningarna och vällovliga syftena”, juristen Mattias Åkerlund på NOU”.

En medvetenhet om riskerna för fusk bör innebära, att enheterna inte bara kontrollerar för att de *måste* enligt lag, utan för att de faktiskt vill åstadkomma en förändring med de krav som ställs. I förlängningen innebär det, att enheterna kommer att anstränga sig för att kontroller ska genomföras på ett så effektivt sätt som möjligt. Målet är att få den vara man betalat för. Detta talar enligt min mening för ordentliga kontroller och ett högre q i modellen. Det talar även för ett högre t , eftersom leverantörer pressas att intyga att uppförandekoder efterlevs.

6.2.2 Förutsättningar att utföra effektiva kontroller

Kostnader för kontroll och uppföljning är tunga att bära, i synnerhet för mindre upphandlande enheter som kommuner. Bristande förmåga att grundligt kontrollera producenter ger ett mindre q i modellen. Även för stora landsting är kontroller en svår och kostsam historia. De tre landsting som är inblandade i projektet ”Hållbar Upphandling” kommer att tillsammans upphandla kontrolltjänster genom ett vanligt anbudsförfarande. Stickprovskontroller kommer att utföras av ett oberoende kontrollorgan (”Guide till etisk upphandling”, s. 7, samt intervju med Lars-Eric Lindström). Genom att samarbeta kring upphandlingen av kontrolltjänster kan landstingen dela kostnader mellan sig, samt slippa riskera att kontrollera samma fabrik flera gånger.

Intervjuobjekten på Stockholms Stad och Lunds kommun hänvisar till ökade kostnader och brist på förutsättningar för att utföra kontroller som bakgrund till beslutet att inte ställa etiska krav i offentlig upphandling.

”Det är dyrt med kontroll”.... ”Vi har varken resurser eller pengar för detta. I regioner och landsting har man betydligt större resurser”(Henrik Karlsson i intervju).

Även Maria Laxvik i Stockholms Stad, uttrycker att brist på resurser är ett skäl till avstå från etiska krav i upphandlingen, eftersom kontroller då inte kan genomföras på ett tillfredsställande sätt. En möjlighet är att kommuner och landsting samarbetar och med gemensamma resurser hanterar kontroller och uppföljning. Något sådant samarbete finns dock ännu inte. Henrik Karlsson på Lunds Kommun uttrycker att förutsättningar för att ställa etiska krav i upphandling inte finns för mindre upphandlande enheter, om inte ett nationellt samarbete för uppföljning och kontroll kommer till stånd, då kostnaderna är för stora:

”Ett oberoende kontrollorgan kan ge bättre förutsättningar, en motsvarighet till miljöstyrningsrådet, som man kan ansöka om medlemskap i och betala någon avgift för detta. Jag tror att det behövs någon nationell organisation som går samman och delar på kostnader”(Henrik Karlsson i intervju).

Samarbetet mellan Stockholms Läns Landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne är en god början, även om inga initiativ att inkludera kommuner i någon typ av samarbete tagits. Samarbetet mellan de tre stora landstingen, visar dock att medvetenhet kring frågan finns, och att steg faktiskt tas.

År 2008 gav Fair Trade Center ut rapporten ”En rapport om socialt ansvar i leverantörsledet-problem, lösningar och vägar framåt”, i vilken betydelsen av samarbete med lokala fackföreningar och uppmuntrande av fackligt deltagande lyfts fram.

” Det är fackföreningar som har den bästa kontrollen av arbetsförhållandena på plats. När det gäller problem som löner och arbetstider är det på många ställen just genom kollektivförhandlingar som situationen kan förbättras”(s. 15).

Möjligen skulle alltså samarbete med lokala fackföreningar vara en mer kostnadseffektiv form av kontroll, som ger större chans till upptäckt av fusk, än enbart besök av kontrollanter.

6.2.3 Empiriskt stöd för och medvetenhet om betydelsen av en incitamentsskapande premie

Kontroll och uppföljning är det som anges som orsak till kostnadsökningar i etisk offentlig upphandling. Prisökningar som är en följd av producenters ökade kostnader för förbättrade arbetsvillkor tas inte med i beräkningen. Detta trots att märkningsinitiativ som Rättvisemärkt inkluderar en sådan premie (Rättvisemärkts hemsida), där denna premie är en grundförutsättning för en förbättrad levnadsstandard för arbetare.

Eventuella kostnadsökningar i produktionen skulle kunna ge prishöjande effekter, beroende på producenters förhandlingsstyrka. På grund av den höga konkurrensen mellan producenter, kan de dock inte förväntas ha någon förhandlingsstyrka att tala om. Hur styckkostnader påverkats hittills av kraven kan dock ännu inte utvärderas. I ”Guide till offentlig upphandling”, utgiven av Rena Kläder, Genombrott och Rättvisemärkt, observerar man dock att:

”Uppföljningen kommer att bli den stora utgiften initialt, men på sikt räknar landstingen ändå med att de totala kostnaderna inte kommer att bli nämnvärt högre än idag”(s. 7).

I detta citat syns att man är medveten om kostnader för kontroll och uppföljning, men det visar också att *styckkostnaden* väntas ligga kvar på ungefär samma nivå. Ett skäl till att en ökad styckkostnad inte uppmärksammas kan vara en följd av att rekommendationer och guider för arbetet med etiska krav från olika intresseorganisationer inte uppmärksammat betydelsen av en premie. Rapporter och guider om etiska krav i leverantörskedjor och i offentlig upphandling framhåller först och främst tydliga krav och god kontroll som framgångsfaktorer. Man kan även tänka sig en ovilja

att ta på sig ökade kostnader som en följd av behovet av att maximera värdet av upphandlingen utifrån begränsade ekonomiska resurser, där skattemedel hanteras. Redan kontroll och uppföljning är dyra.

Lars- Eric Lindström på Region Skåne menar att det är möjligt att ett högre pris som en funktion av högre produktionskostnader, kan komma att betalas av någon i mellanleden, och att upphandlande enheter genom sin starka förhandlingsposition skulle slippa att betala ett högre pris:

” Hittills anser vi oss inte ha sett några kostnadsökningar. Man kan tänka sig att det ofta finns flera led mellan tillverkaren och den svenske leverantören till landstingen. Möjligen kan istället marginalerna hos mellanleden minska för att kompensera för eventuell kostnadsökning i produktionen, snarare än att höja slutpriset för oss som kund. Konkurrensen är hård mellan leverantörerna i Sverige”.

Även Per Dahlgren, upphandlingsdirektör på Stockholms Läns Landsting, uppger för DN:s nätupplaga att leverantörernas marginaler borde komma att pressas, snarare än att slutpriset blir högre. Hur troligt är det då att mellanleden står för den ökade kostnaden? Det går inte att påvisa att företag i mellanleden mellan fabrik och upphandlare självmant skulle avstå från vinster och uppmuntra förbättrade arbetsförhållanden i fabriker genom ett ökat styckepris. Om man tänker sig att vinstmarginalerna kan minska i mellanleden, bör den upphandlande enheten ha ett ansvar att kontrollera att en premie betalats ut till fabriken.

I Fair Trade Centers rapport om svenska företags krav i leverantörskedjan, där företagens arbete följs upp och utvärderas, konstateras bland annat att kontroller har blivit en jätteindustri som omsätter ungefär 400 miljoner kronor varje år, och att kontroller i leverantörsledet står för 80% av budget för förbättrade arbetsförhållanden hos de företag som ställer etiska krav (s. 10). Kontroller premieras alltså före prispremier.

I samma rapport lyfts för första gången vikten av att ge utrymme för förbättringar som höjda löner och minskad arbetstid fram. Genom att betala mer för de produkter som köps, kan företag lyckas bättre med sina uppförandekoder. Detta är helt analogt med den forskning som lyfts fram tidigare i uppsatsen. Man tar i rapporten upp frågan om företags ovilja att själva betala för önskade förbättringar. Det hävdas att företagen hoppas att fabriker genom konkurrens och effektiviseringar i den egna produktionen skall nå ökade marginaler, vilka kan användas till att höja löner för de anställda. Dessa förhoppningar kommenterar man såhär:

”För att få ner arbetstiderna och höja lönerna krävs att fabrikerna har en högre vinstmarginal. Problemet är att företagen inte är beredda att betala priset förbättringarna. Istället vill de att leverantörerna ska öka sina marginaler genom att införa effektivare produktionssystem. Fabrikens ökade vinstmarginaler ska sedan användas för att förbättra de anställdas löner och minska arbetstiderna. Frågan är om leverantörerna är beredda att avstå från en större vinstmarginal till förmån för sina anställda när inte ens företag som Nike, som gjorde en vinst på \$18,6 billioner förra året, verkar vara beredda att betala ett högre pris” (sic s. 22).

På samma sätt kan det ifrågasättas, om det går att förvänta sig att mellanleden i den offentliga upphandlingens försörjningskedja kommer att minska sina marginaler till förmån för producentens bästa.

Ethical Trading Initiative (ETI) är en internationell samarbetsorganisation för företag, fackföreningar och NGO's (Non Governmental Organisations), som syftar till att förbättra arbetsvillkor för fattiga arbetare runtom i världen. ETI hjälper företag att utforma och implementera uppförandekoder i sin leverantörskedja. År 2006 utgavs rapporten ”The ETI code of labor practice: do workers really benefit?” där arbetet med uppförandekoder utvärderades. Man konstaterade bland annat att:

“Codes of labour practice have been fairly effective in ensuring minimum wages are paid, but at most sites in our case studies workers said this was not sufficient to provide a living wage. They said they had to work long hours and do overtime to earn sufficient income to meet their needs. Suppliers pointed out the difficulty of increasing wages in a context of fierce competition based on price” (s. 47).

Detta citat visar att uppförandekoder har haft en effekt på löner, om än inte en tillräckligt stor effekt. Det räcker alltså inte att ställa krav och kontrollera, ty då perfekt konkurrens råder på marknaden, finns inga marginaler till att höja löner och minska på övertid. På en sådan marknad kommer fusk utan tvekan att förekomma om inte producenter erhåller någon form av kompensation.

6.2.4 Förutsättningar att betala en premie

Kostnaden för kontroller och prispremie måste vägas mot nyttan av att handla etiskt.

Politikers efterfrågan bestämmer efterfrågan på etiskt handlade varor. Denna kan i sin tur väntas avgöras av väljare, eller den allmänna opinionen, vars vilja att bidra med skattemedel till etiska inköp beror på till vilken grad nytta påverkas av processattribut (se avsnitt 3.1). Man borde på så

sätt kunna påstå, att nyttan av etiska krav i offentlig upphandling i den kommun eller det landsting som valt att ägna sig åt det, är tillräckligt hög för att försvara det högre priset. Detta gäller dock enbart om det finns en medvetenhet kring vad som krävs för att etiska krav ska göra reell skillnad för arbetsförhållanden, så att relevanta kostnader kan tas med i beräkningen och vägas mot nyttan av att ställa etiska krav.

6.2.5 Empiriskt stöd för och förutsättningar att etablera långvariga kontrakt

Rapporten ”The ETI code of labor practice: do workers really benefit?” fann andra framgångsfaktorer förutom pris, bland annat långa, stabila kontrakt, samt att man köpte en stor del av fabriken's produktion.

“Where ETI members have stable supply relationships and take a high percentage of a supplier’s production, their influence and leverage tends to be quite high. But where they place relatively small orders, multiple tiers of agents or suppliers with no long-term commitment, they find it more difficult to influence suppliers to make changes. In such cases they would benefit from working more co-operatively with other buyers in order to bring about improvements for workers” (s. 49).

Långa värdekedjor och kortvariga kontrakt förvärrar informationsasymmetrier. Genom längre kontrakt och direkta handelsrelationer blir det lättare att påverka arbetsförhållanden. Att köpa en stor del av fabriken's produktion, kan i modellen tolkas som ett förlängt kontrakt, i det att producenten kan sälja fler enheter till det högre priset, alltså att nuvärdet av strömmen av pris över produktionskostnad ökar. Observationer liknande de i ETI:s rapport gör Fair Trade Center i ”Rapport om socialt ansvar i leverantörsledet”:

“...för att projektet skulle lyckas så krävdes att tillräckliga resurser måste finnas tillgängliga och att fabriken hade ordnad ekonomi och förutsåg stabil orderingång, vilket kan förklara varför större fabriker var mer framgångsrika än små fabriker”(s. 22).

Resultaten i Fair Trade Centers och ETIs rapporter implicerar, liksom det teoretiska underlaget, att krav och kontroller inte är tillräckligt för att trygga mänskliga rättigheter i produktionen. Detta kan vara kopplat till företagskultur i den aktuella fabriken, men det ligger nära till hands att tro att ekonomiska variabler har störst betydelse.

Det är möjligt att fabriken av rädsla att förlora sitt kontrakt, uppfyller kraven i ett initialt skede, men att den inte i längden har ekonomisk möjlighet att leva upp till dem. I brist på kompletterande incitament kan det vara svårt att nå framgång enbart genom kontroller;

” När vi släppte vår rapport reagerade de flesta av de svenska köparna”....” Efter detta följde företagen upp med frågor till alla inblandade. Kort därefter fick vi också rapporter om att situationen hade förbättrats på fabriken”.....”Fair Trade Center behöll kontakten med den lokala fackföreningen som uppdaterade oss om situationen. Bara ett halvår efter de rapporterade förbättringarna hade situationen förvärrats igen på vissa avdelningar”(s. 11).

Utan möjlighet att täcka kostnader kan förbättringar inte bli långvariga. Ytterligare ett exempel på detta är Uppdrag Granskningens granskning av Rättvisemärkt- certifierade plantager. En del av problemet hos dessa plantager var, att endast en del av den odlade kvantiteten kunde säljas som Rättvisemärkt, medan kravet för att bli certifierad är att all produktion skall uppfylla kraven. Då en låg andel av odlad kvantitet kan säljas som Rättvisemärkt, ökar förstås incitamenten för fusk, eftersom höga kostnader förknippas med reglerna. Att etablera en långvarig handelsrelation med en producent, och förbinda sig till att köpa en stor del av produktionen, ger leverantörer bättre möjligheter att påverka arbetsförhållanden. Detta beror på att värdet av ärligt beteende ökar med ett längre kontrakt. Således kan man tänka sig en lägre premie vid längre kontrakt och större inköpskvantitet, och en högre premie vid kortvariga kontrakt. Har då offentlig verksamhet möjlighet att påverka kontraktslängd? Lars- Eric Lindström uppger i intervju:

”Offentlig upphandling gör tidsmässigt korta avtal med i huvudsak svenska leverantörer, medan de stora nämnda företagen [privata företag med uppförandekoder] gör långa avtal direkt med tillverkaren och bidrar till successiva förbättringar på plats, vilket naturligtvis innebär stora skillnader i påverkansmöjligheten. Det viktiga arbetet bedrivs sedan av våra leverantörer i Sverige som nu har ett incitament för att ställa hårdare krav i sin försörjningskedja”.

Detta citat visar att Lindström är medveten om det ökade inflytande ett längre avtal ger, samt den begränsning detta innebär för upphandlande enheter att ställa krav. Enligt LOU får ett kontrakt inte, om inte särskilda skäl föreligger, löpa över en längre period än tre år (LOU, s. 13). Därför är det extra viktigt att föra diskussioner med leverantörer om stabila relationer till producenter.

Offentlig verksamhet, i synnerhet landstingen, upphandlar stora kvantiteter. Om leverantörer kan påverkas att handla motsvarande kvantiteter direkt från producenter har upphandlande enheter goda chanser att utöva inflytande över produktionsförhållanden.

7 Slutsatser

Förutsättningar för att utföra effektiva kontroller är svåra att utvärdera, men kan förbättras om flera aktörer går samman och sprider information kostnadsfritt och effektivt mellan sig, till exempel genom en databas. Diskussioner om en sådan försiggår redan, och kommer den till stånd kommer den att minska kostnader för informationssökning och ge varor mer av search- egenskaper. Ju lättare information sprids mellan aktörer på detta sätt, desto mindre blir också kostnader för kontroller och uppföljning.

Det förefaller finnas en medvetenhet kring risken för fusk och vikten av kontroller och kontraktslängd, däremot inte kring prispremier. Intervjuobjekten uppger att kostnader för kontroll är svåra att bära, i synnerhet för mindre enheter. En ökad styckkostnad som en följd av en prispremie blir således en tung börda, som måste vägas mot nyttan av att ställa etiska krav.

Offentlig upphandling gör korta avtal. Anbudsgivare bör dock kunna uppmuntras att etablera längre relationer till sina leverantörer, åtminstone om värdekedjan inte är för lång. Modellen är en förenklad version av verkligheten med en enda mellanhand. I verkligheten är värdekedjor ofta betydligt längre. Detta förvärrar informationsasymmetrier och försämrar upphandlande enheters möjligheter att kontrollera fabriker, se över kostnadsförhållanden och att påverka kontraktslängd och utbetalning av premier till fabriken. Vid bättre överblick över leverantörskedjan, helst en kortare leverantörskedja, har dock landsting och regioner goda chanser att påverka arbetsförhållanden, på grund av upphandlingens stora omfång. Upphandlande enheter köper stora kvantiteter, vilket kan hävdas ha samma funktion som ett längre kontrakt, och det är en mycket god förutsättning för att påverka och ställa krav

Kommuner har inte samma resurser som stora landsting, och de handlar inte heller samma volymer eller samma slags varor. Samarbete mellan stora och små upphandlade enheter skulle, om gemensamma varugrupper kan urskiljas, särskilt ur kommuners synpunkt göra stor skillnad för förutsättningar att ställa etiska krav i upphandling. Rättvisemärkt och liknande märkningsinitiativ

omgärdas inte av samma informationsbrist och har därför mer av search-egenskaper. De är ett mindre kostsamt alternativ, och ett sätt för mindre enheter att börja handla etiskt.

Den huvudsakliga policyimplikationen blir, att den upphandlande enheten bör vara beredd på att betala ett högre pris för de varor som köps in enligt uppförandekoden. Om inte, är risken överhängande att ingen förbättring alls sker, trots utförliga krav och krav på redovisning från leverantörens håll. På en marknad där perfekt konkurrens redan råder med nuvarande arbetsvillkor är det svårt att föreställa sig hur de extra kostnader de nya kraven innebär skulle kunna bäras av producenterna utan en prishöjning. Ett argument som framförts av Lars- Erik Lindström på Region Skåne är att det är möjligt att prispressen sker någonstans i kedjan av mellanhänder, och att landstinget därför inte skulle behöva bära den extra kostnaden. Detta skulle inträffa eftersom konkurrensen bland anbudsgivare är mycket hög, och de dessutom riskerar oberoende inspektion på uppdrag av landstinget. Om man tänker sig detta som ett möjligt utfall är det viktigt att de upphandlande landstingen försäkras om att så sker, vilket ju i sig är otroligt svårt.

Storleken på prispremien kan påverkas. Det finns en viss substituerbarhet mellan premie, kontraktslängd och upptäckt av fusk i kontroller. Upphandlande enheter bör därför uppmuntra sina leverantörer att upprätta stabila relationer till producenter, samarbeta med leverantörer och andra upphandlande enheter kring spridning av information och upphandling av kontrolltjänster, samt uppmuntra leverantörer att korta sina värdekedjor.

8. Förslag till fortsatt forskning

Något som inte behandlats här men är mycket intressant är på vilket sätt etisk offentlig upphandling, beroende på hur stränga kraven är, skulle kunna uppfattas som ett handelshinder, till exempel som ett alternativ till antidumpingåtgärder. Krugman (1997) hävdar att krav på höjda löner och bättre arbetsvillkor för arbetare i tredje världen minskar fattiga länders komparativa fördelar, och att etiska krav därför kan förhindra ekonomisk utveckling. Detta resonemang är förenligt med traditionella handels- och utvecklingsteorier som Lewismodellen och Heckscher- Ohlinmodellen. Detta implicerar alltså, att även om vissa arbetare skulle få det bättre, skulle arbetskraften på det stora hela förlora genom en minskad exportindustri, och att etiska krav i offentlig upphandling inte alls är så etiska.

Små företag har svårt att lägga anbud redan i dagsläget (DNs nätupplaga). Att ställa ytterligare krav på kontroll över produktionskedjan minskar möjligheterna ytterligare för dessa att konkurrera på

samma villkor som större företag. Att om ett par år utvärdera hur konkurrensen bland anbudsgivande företag förändrats på den svenska marknaden är ytterligare ett intressant område.

9. Referenser

Forskningsartiklar

- Akerlof, George A (1970), "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *the Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3 (Aug., 1970), pp. 488-500
- Darby, M, Karni, E (1973), "Free Competition and the Optimal Amount of Fraud", *Journal of Law and Economics*, Vol 16, 67–88.
- Ekelund Jr, Robert B, Mixon Jr, Frankling G, Ressler, Rand W (1995), "Advertising and information: an empirical study of search, experience and credence goods", *Journal of Economic Studies*, Vol. 22 No. 2, 1995, pp. 33-43.
- Emons, Winand (1997), "Credence goods and fraudulent experts", *Rand Journal of Economics*, Vol 28, No 1, 107-119
- Engel, Stefanie (2006), "Overcompliance, labeling, and lobbying: The case of credence goods", *Environmental Modeling and Assessment* (2006) 11: 115–130
- Feddersen, Timothy J., Gilligan, Thomas W. (2001), "Saints and markets: activists and the supply of credence goods", *Journal of Economics and Management Strategy*, Vol. 10, No 1, 149-171
- Frank, Joshua (2005), "Process attributes of goods, ethical considerations and implications for animal products", *Ecological Economics* 58 (2006) 538– 547
- Grolleau, Gilles, BenAbid, Sandoss (2001), "Fair Trading in markets for credence goods", *Intereconomics*, Vol. 36
- Klein, Benjamin, Leffler, Keith B (1981), "The role of market forces in assuring contractual performance", *The Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 4, 615-641
- Leland, Hayne E (1979), "Quacks, lemons, and Licensing: A theory of minimum quality standards", *The Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 6, 1328-1346
- Marette, Stephan, Bureau, Jean- Christophe, och Gozlan, Estelle (2000), "Product safety provision and consumers' information", *Australian Economic Papers*.
- Shapiro, Carl (1983), "Premiums for high quality products as returns to reputations", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 4, 659-680
- Stigler, George J, (1961), "The economics of information", *The Journal of Political Economy*, Vol 69, No. 3, 213- 225
- Vetter, Henrik, Karantininis, Kostas (2002), "Moral hazard, vertical integration and public monitoring in credence goods", *European Review of Agricultural Economics*, Vol 29 (2), 271-279

Böcker

- Rosen, Harvey S (2002), *Public Finance*, McGraw- Hill, sjunde upplagan
- Schotter, Andrew R (2001), *Microeconomics: a modern approach*, Addison Wesley, tredje upplagan.

Intervjuer

- Lars- Erik Lindström, medlem i styrgruppen för pilotprojektet ”Hållbar Utveckling”, tidigare upphandlingsdirektör för Region Skåne, 2009-03-02, Regionhuset i Lund
- Henrik Karlsson, upphandlingschef på Lunds kommun, 2009-02-18, Kommunkontoret, Ekonomiavdelningen.
- Maria Laxvik, upphandlingschef i Stockholms Stad, 2009-02-20, Stockholms Stadshus

Artiklar på internet

- Krugman, Paul (1997) “In praise of cheap labor”, *The unofficial Paul Krugman Archive*
www.pkarchive.org
- ”Bråk om etisk upphandling”, *DNs nätupplaga*
<http://www.dn.se/sthlm/brak-om-etisk-upphandling-1.540627>
- ”Möjligt trendbrott för etisk upphandling”, *Fria Tidningen*
<http://www.fria.nu/artikel/19100>
- ”Nya riktlinjer för etisk upphandling”, *Dagens Juridik*
<http://www.dagensjuridik.se/sv/Arkiv/5734/>
- ”Landsting skärper sina etiska krav”, *Upphandling 24*
<http://upphandling24.idg.se/2.1062/1.223242/landsting-skarper-sina-etiska-krav>

Övrigt

- Swedwatch (2007), *"Vita rockar och vassa saxar- en rapport om landstingens brist på etiska inköp"*. <http://www.swedwatch.org/swedwatch/rapporter>
- Mina Skattepengar och Rättvisemärkt (2008), *"Guide till etisk upphandling"*. [http://www.renaker.org/sites/default/files/material/Guide till etisk upphandling vers 2.0_080910_lag.pdf](http://www.renaker.org/sites/default/files/material/Guide%20till%20etisk%20upphandling%20080910_lag.pdf)
- Region Skåne, Stockholms Läns Landsting och Västra Götalandsregionen (2007), *"Hållbar Upphandling"* [http://www.skane.se/upload/Webbplatser/MASkane/Dokument/Socialt ansvar Hallbar upphandling sv.pdf](http://www.skane.se/upload/Webbplatser/MASkane/Dokument/Socialt%20ansvar%20Hallbar%20upp%20h%20sv.pdf)
- Fair Trade Center (dec. 2008), *"En rapport om socialt ansvar i leverantörsledet- problem, lösningar och vägar framåt"* <http://www.fairtradecenter.se/node/1070>
- ETI- Ethical Trading Initiative (2006), *"The ETI code of labour practice: Do workers really benefit?"* <http://www.ethicaltrade.org/Z/lib/2006/09/impact-report/index.shtml>
- Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) Konkurrensverket http://www.konkurrensverket.se/t/Page_2083.aspx
- Rättvisemärkets hemsida <http://www.rattvisemarkt.se/cldoc/news/666.htm>
- Fair Trade Center, *"Få landsting ställer etiska krav"* ("Sverigekartan") www.fairtradecenter.se/upphandling
- Brundtlandskommissionen (1987), *"Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future"* <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement>
- Uppdrag Granskning, *"Bittra smaken av te"* (sändes 2008-12-03 i SVT 1), se till exempel: http://svt.se/2.100760/1.1332392/rattvisemarkt_te_sallan_rattvist

Bilaga 1- Uppförandekod för pilotprojektet “Hållbar Upphandling”.

Den av landstinget/regionen beslutade uppförandekoden

Uppförandekod för leverantörer

Våra leverantörer (avtalspartners) ska respektera grundläggande sociala krav i sin verksamhet. Produkter som levereras till landstinget/regionen skall vara framställda under förhållanden som är förenliga med:

- ILO:s åtta kärnkonventioner nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 139 och 182
- FN:s barnkonvention, artikel 32
- det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet
- den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön, och det socialförsäkringskydd som gäller i tillverkningslandet.

MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Leverantören ska respektera de mänskliga rättigheterna enligt FN:s definition.

PRINCIPER OCH ANSTÄLLDAS RÄTTIGHETER

Nationell lagstiftning

Lagstiftningen i de länder där leverantören är verksam ska efterlevas och utgör alltid en miniminivå för de anställdas villkor. Ställer nationell lagstiftning högre krav än ILO:s konventioner, eller FN:s förklaring om mänskliga rättigheter, ska alltid denna ha företräde.

Ingen förekomst av barnarbete (ILO 138 och 182)

Barnarbete, enligt definitionen i ILO-konventionen, får inte förekomma och företaget har ett ansvar för att utveckla socialt och ekonomiskt hållbara alternativ (t.ex. utbildning) till barnarbete i de fall det förekommer.

Ingen förekomst av tvångsarbete (ILO 29 och 105)

Att utnyttja någon form av tvångs- eller straffarbete accepteras inte.

Ingen förekomst av diskriminering (ILO 100 och 111)

Diskriminering på grundval av etnisk tillhörighet, kön, religion, socialt ursprung, handikapp, politiska åsikter eller sexuell orientering får inte förekomma.

Löner och arbetstider

Lön ska betalas direkt till den anställda på överenskommen tid och till fullo. Den nationellt lagstiftade minimilönen är lägsta accepterad lönenivå. Veckoarbetstiden får inte överstiga den lagliga gränsen och övertid ska vara betald.

Föreningsfrihet och organisationsrätt (ILO 87 och 98)

I länder där föreningsrätten är begränsad eller under utveckling, ska leverantören medverka till att anställda får möta företagsledningen för att diskutera löne- och arbetsvillkor utan negativa konsekvenser.

MILJÖ

Företaget ska sträva efter att minska såväl sin energi- och resursförbrukning som sitt avfall och utsläpp till mark, atmosfär och vatten. Kemikalier skall hanteras på ett för människan och naturen säkert sätt.

HÄLSA OCH SÄKERHET

Arbetsmiljön ska hålla en nivå som överensstämmer med internationella riktlinjer. Anställda ska informeras om de eventuella hälsorisker som arbetet kan medföra. Alla anställda ska ha tillgång till och använda relevant skyddsutrustning.

INSPEKTIONER

Genom att leverantören, VD/ansvarig firmatecknare, skriver under dokumentet intygas att leverantören, och eventuella underleverantörer, följer de krav som är formulerade i detta dokument. Underskriften ger oss rätt att genom inspektion, eller på annat sätt, undersöka att dokumentets krav efterlevs.

FORETAGETS NAMN _____

SIGNATUR _____

NAMNFÖRTYDLIGANDE _____

DATUM _____

Bilaga 2- ILO:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter i arbetslivet

ILO:s kärnkonventioner:

Nr 29 Om tvångs- eller obligatoriskt arbete

Nr 87 Om föreningsfriheten och organisationsrätten

Nr 98 Om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten

Nr 100 Om lika lön för män och kvinnor

Nr 105 Om avskaffande av tvångsarbete

Nr 111 Om diskriminering vid anställning och yrkesutövning

Nr 138 Om minimiålder för arbete

Nr 182 Förbud mot värsta formerna av barnarbete

Källa: <http://www.lotcobistand.org/ilo>