

# Coronapandemin ur ett upphandlingsperspektiv

RAPPORT 2020:3



Upphandlingsmyndigheten November 2020  
ISBN: 978-91-985235-2-2  
Produktion: Upphandlingsmyndigheten  
Foto: Mostphotos

## Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten fick i november 2019 i uppdrag av regeringen att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet. Coronapandemin medförde att arbetet med uppdraget fick en annan och mer akut inriktning. Samtidigt är inte coronapandemin den enda krisen under senare år som påverkat upphandlingsområdet. Många tidigare kriser och andra uppmärksammade händelser under de senaste åren har nämligen en tydlig koppling till offentlig upphandling. Av dessa tidigare händelser kan vi bland annat dra slutsatsen att när det brister i själva upphandlingen är det ofta svårt att identifiera något enskilt moment som lett till den specifika bristen. Detta kan göra det svårt att dra några mer avgränsade och konkreta lärdomar av händelseförloppet. Vidare är det inte i huvudsak själva konkurrensutsättningen som ifrågasatts, utan de brister som funnits rör snarare förberedelsefasen i upphandlingen. Därutöver har de olika kriserna aktualiserat upphandlingen inom en mängd områden och av olika upphandlande organisationer. En följd av detta är att det är svårt att rikta insatser och åtgärder för att förebygga liknande brister mot någon enskild kategori av upphandlande myndigheter eller typ av upphandling. Vidare är det sällan tillämpningen av upphandlingsreglerna som ifrågasatts, utan tillämpningen av en rad andra regelverk.

Hittills under pandemin har Upphandlingsmyndigheten genomfört en rad stödaktiviteter, särskilt under perioden mars–maj 2020. Vi har bland annat lånat ut en medarbetare till Socialstyrelsen för arbetet med att bygga upp en inköpscentral för skyddsutrustning till vård och omsorg. Vi har tagit fram stödmaterial om olika aspekter av upphandlings- och statsstödsreglerna som aktualiserats under pandemin. Vi har också tillsammans med en rad aktörer deltagit i "Hack the Crisis", bidragit till uppbyggnaden av webbplatsen digitalvardochomsorg.se och genomfört flera kommunikationsinsatser. Överlag anser vi att vi gjort rätt saker i rätt tid och på rätt sätt, men kommer inom ramen för vårt fortsatta arbete med regeringsuppdraget att analysera hur även vi kan utveckla vårt arbete inför nästa kris. Pandemin pågår fortfarande och vi anpassar vårt stöd kontinuerligt utifrån de behov som uppstår, så länge det krävs.

En övergripande slutsats när vi betraktar coronapandemin ur ett upphandlingsperspektiv är att pandemin tydligt har visat att samhällets krisberedskap och förmåga att hantera kriser är beroende av privata och ofta utländska leverantörer och deras leveranskedjor. Vi konstaterar också att Sveriges decentraliserade samhällsstruktur sannolikt har både för- och nackdelar ur krisberedskapssynpunkt. Vår preliminära uppfattning är vidare att såväl upphandlings- som statsstödsreglerna är anpassade för att kunna tillämpas även när det uppstår oförutsedda akuta behov, även om komplexiteten i regelverken emellanåt ger upphov till osäkerhet och frustration. Vad gäller de samhällsekonomiska effekterna av pandemin konstaterar vi att den offentliga sektorns köpkraft är stor men samtidigt väldigt fragmenterad i Sverige. Det är vår förhoppning att det ömsesidiga beroendet mellan offentlig och privat sektor uppmärksammas under diskussionerna om hur samhällsekonomin ska återstartas i spåren av pandemin.

Vi drar i rapporten en rad preliminära slutsatser av coronapandemins inledningsfas. Enligt vår uppfattning har upphandlarens roll blivit central för många organisationer under pandemin, och vi anser att upphandlande myndigheter som har en välutvecklad strategisk syn på offentlig upphandling har bättre förutsättningar att hantera kriser i allmänhet. Det gäller särskilt sådana händelser vars hantering förutsätter medverkan av privata leverantörer. Vi tror även att coronapandemin visar på behovet av utbyggd samverkan mellan olika samhällsaktörer och samhällsnivåer. Vi konstaterar vidare att pandemin sannolikt har drivit på digitaliseringen i samhället, men noterar samtidigt att digitalisering har för- och nackdelar för krisberedskapen. Vi anser även att coronapandemins påverkan på vård- och omsorgsområdet – liksom slutsatserna i en rad aktuella offentliga utredningar – visar på behovet av ett förstärkt stöd för upphandling av vård och omsorg. Vi ger även exempel på att det går att förena krisberedskaps- och hållbarhetsaspekter i offentlig upphandling.

Avslutningsvis redovisar vi översiktligt och preliminärt hur vi avser att arbeta vidare med regeringsuppdraget om upphandling till samhällsviktig verksamhet.

## Innehåll

1.	Bakgrund .....	6
1.1	Regeringsuppdraget .....	6
1.2	Tidigare kriser ur ett upphandlingsperspektiv .....	7
2.	Vårt arbete med anledning av pandemin.....	12
2.1	Stöd till Socialstyrelsen .....	12
2.2	Stöd i rättsliga frågor .....	13
2.3	Deltagande i "Hack the Crisis" .....	14
2.4	Vår kommunikation med anledning av pandemin .....	14
3.	Pandemin ur ett upphandlingsperspektiv .....	16
3.1	Sveriges decentraliserade förvaltningsstruktur .....	16
3.2	Upphandlings- och statsstödsrättsliga frågor.....	17
3.3	Offentlig sektors köpkraft.....	19
3.4	Samverkan med vårdutförare i privat regi .....	20
4.	Preliminära slutsatser .....	24
4.1	Påverkan på upphandlingsarbetet.....	24
4.2	Digitalisering .....	25
4.3	Stöd för upphandling inom vård och omsorg.....	25
4.4	Hållbarhet och krisberedskap.....	27
5.	Inriktningen av vårt fortsatta arbete.....	29
5.1	Fortsatta aktiviteter i regeringsuppdraget upphandling till samhällsviktig verksamhet.....	29
5.2	Övriga insatser.....	33

## 1. Bakgrund

I den här rapporten redovisar vi vårt arbete och de insikter vi tar med oss från den inledande fasen av coronapandemin. Rapporten har flera olika syften. För det första presenterar vi ett antal preliminära slutsatser kring hur kriser i allmänhet och pandemin i synnerhet påverkat upphandlingsområdet. Vi har koncentrerat oss på sexmånadersperioden mars–augusti 2020, men har även översiktligt beskrivit konsekvenserna av en rad tidigare kriser och andra uppmärksammade händelser. I denna del kan rapporten även ses som ett bidrag till regeringens arbete med att följa upp hur den pågående spridningen av sjukdomen covid-19 påverkar utvecklingen på upphandlingsområdet och vilka lärdomar som kan dras av detta.<sup>1</sup> För det andra redovisar vi översiktligt våra operativa aktiviteter med anledning av pandemin. Detta bland annat eftersom vårt arbete under denna tid är ett oförutsett men illustrativt exempel på hur behovet av förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet kan se ut. För det tredje drar vi även en rad preliminära slutsatser av hur kriser i allmänhet och pandemin i synnerhet påverkar den offentliga upphandlingen. Slutligen redovisar vi översiktligt hur vi avser att fortsätta arbetet i vårt regeringsuppdrag om upphandling av samhällsviktig verksamhet.

### 1.1 Regeringsuppdraget

Regeringen gav i mitten av november 2019 Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet.<sup>2</sup> Enligt uppdraget ska Upphandlingsmyndigheten bland annat informera och ge vägledning om de regler som kan aktualiseras vid sådana upphandlingar och påskynda utvecklingen så att leveranssäkerhet och krisberedskap säkerställs på ett systematiskt och strategiskt sätt i upphandlande organisationers inköpsarbete. Uppdraget ska slutredovisas i myndighetens årsredovisning för 2021.

Vår planering avseende regeringsuppdraget pågick när coronapandemin drabbade världen under vintern 2020. Pandemin medförde att arbetet med uppdraget fick en annan och mer akut inriktning. Samtidigt innebar pandemin att viktiga samhällsaktörer som Upphandlingsmyndigheten ska samverka med eller inhämta synpunkter från i uppdraget, såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR), blev upptagna med att hantera pandemins följder.

---

<sup>1</sup> Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, s. 100.

<sup>2</sup> Regeringen (Finansdepartementet), *Uppdrag att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet*, beslut den 14 november 2019, dnr Fi2019/03819/OU.

Pandemin har samtidigt inneburit en möjlighet för Upphandlingsmyndigheten att i kontakterna med nyckelpersoner i målgruppen för regeringsuppdraget fånga upp erfarenheter och göra observationer av hur pandemin påverkat arbetet med krisberedskap och kontinuitet i olika samhällsviktiga verksamheter, särskilt i relation till upphandling.

## 1.2 Tidigare kriser ur ett upphandlingsperspektiv

Coronapandemin är inte den enda krisen under senare år som påverkat upphandlingsområdet. Många tidigare kriser och andra uppmärksammade händelser under de senaste åren har en tydlig koppling till offentlig upphandling. I detta avsnitt beskriver vi en rad exempel för att ge en tydligare bild av den offentliga upphandlingens roll vid olika krissituationer. Händelserna kan i princip delas in i två kategorier: kriser som fått följd för den offentliga upphandlingen, till exempel genom att händelsen medfört ett akut behov av någon vara eller tjänst, eller kriser som just uppstått till följd av olika typer av brister i en upphandling.

### 1.2.1 Flyktingsituationen 2015 – akuta behov och överprövningar

Under hösten 2015 kom ett stort antal migranter till Sverige, vilket medförde stora utmaningar för bland annat Migrationsverket och vissa kommuner. Migrationsverket framställde i september 2015 till regeringen om en lagändring med innebörden att leverantörers möjlighet till överprövning av en direktupphandling skulle begränsas i de fall en leverantör återoppar synnerlig brådska.<sup>3</sup> Detta på grund av att ett stort antal direktupphandlingar av tillfälliga flyktingboende kommit att överprövas till förvaltningsdomstol, som regelmässigt interimistiskt förordnade att Migrationsverket inte fick ingå avtal i dessa upphandlingar. Med anledning av denna framställan kompletterades upphandlingslagarna från den 1 juni 2016 med ett förtydligande att rätten vid prövningen av interimistiska beslut ska ta hänsyn till användarnas intresse, allmänintresset och övriga berörda intressen.<sup>4</sup>

Som en ytterligare följd av situationen gav regeringen Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge upphandlande myndigheter och andra aktörer vägledning om tillämpningen av det upphandlingsrättsliga regelverket med anledning av den rådande flyktingsituationen.<sup>5</sup> Uppdraget syftade bland annat till att konkretisera ett tolkningsmeddelande från kommissionen om reglerna för offentlig upphandling i samband med den aktuella asylkrisen.<sup>6</sup> Uppdraget resulterade i en vägledning där vi beskrev rättsläget vid upphandling i akuta situationer och regelverket för överprövningar.

---

<sup>3</sup> Migrationsverket, *Framställan till Justitiedepartementet om behov av ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling* (LOU), den 21 september 2015, dnr 1.1.2-2015-53377.

<sup>4</sup> Se Finansdepartementet, *Interimistiska beslut vid överprövning av upphandlingar*, promemoria den 22 oktober 2015, prop. 2015/16:129, bet. 2015/16:FIU29, Rskr 2015/16:215.

<sup>5</sup> Regeringen (Finansdepartementet), *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att ge vägledning i den rådande flyktingsituationen*, beslut den 1 oktober 2015, dnr Fi2015/04599/OU (delvis).

<sup>6</sup> Kommissionen, *meddelande om regler för offentlig upphandling i samband med den aktuella asylkrisen*, den 9 september 2015, COM(2015) 454 final.

### 1.2.2 Transportstyrelsen 2017 – informations säkerhet

Under år 2017 kom Transportstyrelsens hantering av upphandlingen av vissa it-system och hantering av sekretessbelagda uppgifter att uppmärksammas i media och i andra sammanhang.

Regeringen gav i augusti 2017 en utredare i uppdrag att granska Transportstyrelsens upphandling av it-drift.<sup>7</sup> Utredaren samrådde i enlighet med sitt uppdrag med bland andra Upphandlingsmyndigheten, och vi framhöll då bland annat att vi hitintills fått mycket få frågor om säkerhetsskyddad upphandling. Utredaren konstaterade i sin rapport att en grundläggande orsak till bristerna var att Transportstyrelsen saknade kunskap om vilken information myndigheten hade och kännedom om hur denna information ska hanteras. Vidare hade upphandlingen av it-driften en orealistisk tidsplan, och en tredje orsak var bristen på kommunikation, såväl inom myndigheten som med andra berörda aktörer.<sup>8</sup> Utredaren drog slutsatsen att upphandlingen av it-driften genomfördes i överensstämmelse med LOU men att kravställningen i upphandlingen var bristfällig, framför allt vad gäller kraven på säkerhetsskydd. Vidare hade Transportstyrelsen svårigheter att besvara frågor från leverantörer. Sammantaget bedömer utredningen att Transportstyrelsen inte förberett beslutet om outsourcing och upphandling av it-drift tillräckligt väl.<sup>9</sup> Hanteringen granskades även av konstitutionsutskottet, som bland annat konstaterade att Transportstyrelsens agerande medfört att säkerhetskänslig och av andra skäl sekretessbelagd information har hanterats på ett sätt som strider mot lagen.<sup>10</sup>

Händelserna bidrog till att Upphandlingsmyndigheten år 2019 publicerade en vägledning för säkerhetsskyddad upphandling.

### 1.2.3 Nya Karolinska (NKS) – styrning och kontroll

Det har under flera år riktats kritik mot bygget av sjukhuset Nya Karolinska Solna (NKS). Kritiken har bland annat byggts på att avtalet utformades som en offentlig-privat samverkan (OPS) och på den omfattande användningen av konsulter i samband med projektering och upphandling.

Den utredare som regeringen tillsatte att granska processen konstaterade bland annat att den omständighet att en upphandling genomförs i enlighet med gällande regelverk inte innebär någon garanti för att det blir en god affär.<sup>11</sup> Vidare uttalade utredaren att upphandling av OPS-kontrakt är resurskrävande från såväl beställarsidan som från leverantörerna. Utredningen noterade vidare att Upphandlingsmyndigheten som en

---

<sup>7</sup> Regeringen (Näringsdepartementet), *Uppdrag att granska Transportstyrelsens upphandling av it-drift*, beslut den 3 augusti 2017, dnr N2017/04991/SUBT.

<sup>8</sup> *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift*, Ds 2018:6.

<sup>9</sup> Idem s. 143.

<sup>10</sup> Konstitutionsutskottet, granskningsbetänkande 2017/18:KU20, s. 331–421.

<sup>11</sup> SOU 2020:15 s. 345.



följd av upphandlingen av NKS tagit fram ett stödande material för funktionskrav i upphandling.<sup>12</sup>

Utredningen pekar också på att det behövs en nationell förmåga och ett systematiskt lärande kring stora upphandlingar. Men även former för styrning och kontroll av besluts- och genomförandeprocesser i samband med upphandlingar måste vara tydliga.

Med hjälp av ett strategiskt inköpsarbete kan organisationer dels utveckla inriktningar för hur inköpsarbetet på ett effektivt sätt ska uppfylla organisationens olika uppdrag och mål utifrån beslutade strategier, dels använda specifika strategier för olika typer av köp. Då skapas den goda affären som levererar kundnytta till skattebetalare. Med utgångspunkt i den nationella upphandlingsstrategin arbetar vi redan i dag med att ge stöd och vägledning för ett strategiskt och innovativt inköpsarbete.

Upphandlingsmyndigheten anser att styrning och kontroll är en av de viktigaste faktorerna för en lyckad upphandling, särskilt när många konsulter involveras. På Upphandlingsmyndighetens webbplats finns även stöd och vägledning om hur myndigheter kan arbeta med strategiskt inköpsarbete för att förebygga korrupktion.

#### **1.2.4 Skogsbränderna 2018 – förstärkt framtida förmåga**

Under sommaren 2018 drabbades stora områden i Sverige av ett antal omfattande skogsbränder. En av de åtgärder som diskuterades redan medan skogsbränderna pågick var behovet av att förstärka det brandflyg som kunde göras tillgängligt för att bekämpa skogsbränder.

Regeringen tillsatte i augusti 2018 en särskild utredare med uppdrag att bland annat utvärdera användning av samhällets samlade resurser med anledning av bränderna.<sup>13</sup>

En annan konsekvens av bränderna var att regeringen gav MSB i uppdrag att analysera och redovisa behoven av en förstärkt kapacitet för brandbekämpning från luften.<sup>14</sup> Detta resulterade i sin tur i att MSB under 2019 upphandlade helikoptrar för att stärka brandflyget, och i januari 2020 inledde myndigheten en upphandling av brandflyg.<sup>15</sup>

#### **1.2.5 Förbrukningsmaterial till vården 2019 – sårbarhet**

Hösten 2019 uppkom en rad störningar i försörjningen av förbrukningsmateriel till vården i fem regioner efter Varuförsörjningens upphandling av en ny tredjeparts-distributör. Händelseförloppet granskades av revisionsfirman EY på uppdrag av

---

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Utvärdering av operativa räddningsinsatser vid skogsbränder 2018, dir. 2018:81.

<sup>14</sup> Regeringen (Justitiedepartementet), Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att redovisa behoven av en förstärkt kapacitet avseende materiel, personalförsörjning och flygkapacitet, dnr Ju2018/03972/SSK.

<sup>15</sup> Pressmeddelande från MSB den 23 januari 2020, <https://www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2020/januari/msb-inleder-upphandling-av-mindre-skopande-flygplan/>

region Uppsalas revisorer.<sup>16</sup> Upphandlingen har även utretts av en utredare som regionerna tillsatt, som lämnade en rapport i maj 2020.<sup>17</sup>

Den sammanfattande bedömningen i utredningen är att Varuförsörjningsnämnden inte har haft en tillräcklig styrning och kontroll i upphandlingen av tredjeparts-distributör när det gäller att säkerställa att upphandlingen och bytet av distributör minimerar störningar i verksamheten. Enligt revisionsrapporten genomförde inte heller Varuförsörjningen någon riskanalys inför utformningen av förfrågningsunderlaget. Det finns heller inga dokumenterade behovs- och marknadsanalyser, och representanter för värden hade inte i tillräcklig utsträckning varit involverade i förberedelsen av upphandlingen.

I november 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap ("beredskapsutredningen").<sup>18</sup> Enligt dessa direktiv ska utredningen bland annat överväga och analysera vilka åtgärder som behövs för att förebygga och hantera situationer med brist på hälso- och sjukvårdsmaterial samt läkemedel även under förhållanden då inte någon allvarlig händelse påverkar försörjningen. Denna del av uppdraget ska rapporteras senast den 30 september 2021, och har uttryckligen tillkommit med anledning av de ovan beskrivna händelserna.

Dessa händelser resulterade även i regeringsuppdraget till Upphandlingsmyndigheten att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet.

### 1.2.6 Ytterligare exempel

Det finns en rad andra uppmärksammade exempel på när brister eller svårigheter i samband med offentliga upphandlingar fått eller riskerat att få stora konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner.

En händelse som riskerade att få stor lokal påverkan på samhället var en strejk bland medarbetarna i ett upphandlat renhållningsföretag i Stockholm i juli 2017. Orsaken till strejken var missnöje med att det upphandlade företaget ville förändra anställningsvillkoren för de anställda. Strejken medförde tusentals reklamationer avseende bristande sophämtning.

Ett annat exempel var Polismyndighetens upphandling av pass (persondokument och passsystem), som under 2017–2018 blev föremål för leverantörskritik, granskning av Polismyndighetens internrevision och domstolsprövning. Flera personer blev även misstänkta för mutbrott i samband med upphandlingen. Kammarrätten förordnade i maj 2018 att upphandlingen skulle göras om.<sup>19</sup>

Ett tredje exempel är när Statistiska Centralbyrån (SCB) under hösten 2019 uppmärksammade kvalitetsbrister i de data avseende arbetskraftsundersökningarna

---

<sup>16</sup> EY, *Granskning av Varuförsörjningsnämnden*, Region Uppsala, granskningsrapport 2019/2020, den 4 mars 2020.

<sup>17</sup> Toivo Heinsoo, *Utredning om händelser kring varuförsörjning*, den 28 maj 2020.

<sup>18</sup> Dir. 2019:83.

<sup>19</sup> Kammarrätten i Stockholms dom den 14 maj 2018 i mål nr 6449-17.

som samlades in av det företag som SCB upphandlat för ändamålet. Enligt SCB handlade det om stora och oförklarliga avvikelser som ledde till att skattningarna av arbetslöshet och sysselsättning påverkades.<sup>20</sup> Händelsen kritiserades av Riksrevisionen, som ansåg att SCB behöver ta ett större ansvar för den statistik som inhämtas av andra aktörer.<sup>21</sup>

Samtliga dessa exempel visar på den viktiga roll som privata aktörer har vid utförande av samhällsviktiga funktioner, och vilka konsekvenser det kan få för både företag och privatpersoner när dessa upphandlingar inte resulterar i avsedda leveranser.

### 1.2.7 Några iakttagelser med anledning av dessa händelser

För oss framstår det som uppenbart att många av de kriser och medialt uppmärksammade tillkortakommanden inom offentlig sektor som uppmärksammats under senare år har en tydlig koppling till den offentliga upphandlingen. Det går även att identifiera några återkommande element i de olika händelserna:

- Många av granskningarna visar på upphandlingars komplexitet. När en upphandling involverar ett stort antal funktioner, kompetenser och processer inom en upphandlande organisation och det brister i själva upphandlingen är det ofta svårt att identifiera något enskilt moment, handgrepp eller villkor som lett till den specifika bristen. Detta kan göra det svårt att dra några mer avgränsade och konkreta lärdomar av händelseförloppet som kan användas för att förebygga framtida tillkortakommanden.
- Det är i huvudsak inte själva upphandlingsprocessen – konkurrensutsättningen – som ifrågasatts eller stått i fokus för granskningar och kritik. Ofta tycks de brister som identifierats snarare röra förberedelsefasen av upphandlingen, såsom riskanalyser, behovskartläggning eller tidsmässig framförhållning.
- Sammanhängande med ovanstående är att det inte heller är tillämpningen av upphandlingslagstiftningen som ifrågasatts. Däremot framgår det med tydlighet att upphandling ofta kräver kunskaper även i en rad andra regelverk än upphandlingslagarna.
- De olika kriserna har aktualiserat upphandling av såväl varor som tjänster och byggentreprenader och av många olika upphandlande organisationer (statliga myndigheter, regioner och kommuner). Upphandlingsaspekterna av dessa olika händelser har alltså inte varit begränsade till någon specifik bransch eller typ av upphandlande organisation. En följd av detta är att det är svårt att rikta insatser och åtgärder för att förebygga liknande brister mot någon enskild kategori av upphandlande myndigheter eller typ av upphandling.

Som framgår av genomgången ovan har de olika kriserna även fått direkta konsekvenser för Upphandlingsmyndighetens arbete, antingen genom olika regeringsuppdrag eller genom egna initiativ.

---

<sup>20</sup> SCB, *Frågor och svar om externa leverantörer till SCB*, information på myndighetens webbsida den 19 november 2019.

<sup>21</sup> Riksrevisionen, *Utvecklingsbehov av statistiken bakom nationalräkenskaperna*, information på myndighetens webbsida publicerad den 3 december 2019.

## 2. Vårt arbete med anledning av pandemin

Flera sjukdomsfall med luftvägssymtom och lunginflammation uppmärksammades i staden Wuhan i Kina i slutet av december 2019. I januari rapporterade Världshälsoorganisationen (WHO) om förekomsten av den sjukdom som senare fick namnet covid-19 (corona virus disease 2019). Covid-19 förklarades den 30 januari 2020 av WHO som ett internationellt hot mot människors hälsa. Regeringen beslutade den 1 februari 2020 att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på covid-19. Den 11 mars 2020 deklarerade WHO att utbrottet av det virus som orsakar covid-19 är en pandemi, dvs. att viruset sprids i hela världen. Sverige har drabbats av ett stort antal sjukdomsfall med många avlidna. Spridningen av viruset har inneburit stora påfrestningar och påverkat alla delar av samhället. Situationen har också bidragit till en djup ekonomisk kris som riskerar att påverka samhället under lång tid framöver.

Vi fick de första frågorna om upphandlings- och statsstödsrättsliga aspekter kopplade till pandemin i början av mars 2020. Samtidigt uppmärksammade vi även andra konsekvenser av pandemin inom upphandlingsområdet, till exempel betydelsen av offentlig sektors köpkraft och vikten av att leverantörer fick lättillgänglig information om vart de skulle vända sig med olika erbjudanden. Vi tillsatte därför i mitten av mars en arbetsgrupp bestående av ett tiotal medarbetare som i varierande utsträckning deltagit i vårt operativa arbete med anledning av pandemin.

### 2.1 Stöd till Socialstyrelsen

I mitten av mars tog vi genom nyhetsrapportering del av regeringens avsikt att ge Socialstyrelsen i uppdrag att agera inköpscentral för skyddsutrustning till vård och omsorg. Vi tog då kontakt med Socialstyrelsen för att erbjuda vårt stöd i att bygga upp denna nya funktion, och konkretiserade vårt erbjudande till fyra olika scenarion:

- resursförstärkning (utlån av personal)
- skapandet av en referensgrupp för att bistå Socialstyrelsen i arbetet
- upprättandet av en prioriterad "hotline" mellan Upphandlingsmyndigheten och Socialstyrelsen för att bistå den nya funktionen
- stöttning i kommunikation.

Som en följd av erbjudandet ovan lånade vi under perioden mars–juni ut en medarbetare till Socialstyrelsen. Arbetsuppgifterna bestod i att aktivt delta i de upphandlingar som Sverige valde att ansluta sig till, Joint Procurement Agreement (JPA), men också att koordinera det samlade behov Sverige hade av exempelvis läkemedel. Kunskap om de avtal som tecknades överfördes sedan till Socialstyrelsen. I uppdraget ingick också att vara gemensam kontaktpunkt för Sveriges del i frågor gällande JPA och försörjningsfrågor.

## 2.2 Stöd i rättsliga frågor

### 2.2.1 Svar på aktuella frågor med anledning av Covid-19

Under februari–mars fick vi många frågor om tillämpningen av LOU med anledning av pandemin. Dessa besvarades av vår Frågeservice och i vår Frågeportal, men vi insåg snart behovet av att sammanställa dessa frågor och svar och göra dem tillgängliga på ett samlat sätt. Ett sådant stöd ges i form av en ny webbsida som publicerades den 19 mars 2020 ("Svar på aktuella frågor").

### 2.2.2 Tillämpning av LOU i akuta situationer

Upphandlingsmyndigheten fick under hösten 2015 i uppdrag att ge vägledning i den rådande flyktingsituationen.<sup>22</sup> Upphandlingsmyndigheten fullgjorde uppdraget genom att ta fram en vägledning om tillämpning av LOU i akuta situationer, som ursprungligen publicerades i december 2015.

Många av de frågor som kom in till oss i mars 2020 med anledning av pandemin rörde just möjligheten att göra direktupphandlingar (av bland annat skyddsutrustning) med hänsyn till synnerlig brådska (6 kap. 15 § LOU). Kommissionen publicerade även ett tolkningsmeddelande om tillämpningen av upphandlingsreglerna under pandemin.<sup>23</sup> Vägledningmaterialet uppdaterades därför och återpublicerades den 25 mars.

### 2.2.3 Vägledning om ändringar av avtal

Många av de frågor som ställdes till Upphandlingsmyndigheten under slutet av mars och början av april rörde vilka ändringar som fick göras i redan upphandlade avtal med anledning av pandemin. Vi tog därför fram en vägledning om det upphandlingsrättsliga utrymmet att göra ändringar av avtal, särskilt om ändringar på grund av oförutsedda omständigheter (17 kap. 12 § LOU). Den nya vägledningen publicerades den 17 april 2020.

### 2.2.4 Vägledning om tillämpning av statsstödsreglerna

Det uppstod tidigt en rad frågor om tillämpningen av EU:s statsstödsregler med anledning av pandemin. Regering och riksdag beslutade snabbt om flera olika åtgärder utifrån statsstödsreglerna och det uppstod ett tryck på liknande åtgärder hos kommuner och regioner. Kommissionen har i likhet med hur den har agerat under tidigare kriser, som den senaste finanskrisen, svarat upp genom att ta fram anpassade riktlinjer för att underlätta statsstödshanteringen under covid-19. Dessa regler har kommissionen uppdaterat vid flera tillfällen. Vi tog därför fram information om statsstödsfrågor med anledning av covid-19 under mitten av mars 2020. Materialet har därefter uppdaterats och utvecklats vid flera tillfällen utifrån nya statsstödsregler

---

<sup>22</sup> Finansdepartementet, *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att ge stöd i den rådande flyktingsituationen*, beslut den 1 oktober 2015, dnr Fi2015/04599/Ur (delvis).

<sup>23</sup> Kommissionen, *Vägledning från Europeiska kommissionen om användningen av reglerna om offentlig upphandling i nödsituationen i samband med covid-19-krisen*, den 1 april 2020, 2020/C 108 I/01.

och ny vägledning från kommissionen, men även med information om de åtgärder som regering och riksdag har beslutat om.

Med anledning av frågor från kommuner och intresseorganisationer om statsstöd till regionala flygplatser tog vi i maj 2020 fram riktad vägledning om vilka möjligheter som finns för att stödja de regionala flygplatserna under pandemin.

Vi har även ordnat ett webinarium om de statsstödsregler som gäller under covid-19-pandemin tillsammans med ett nätverk för statsstödsfrågor där vi deltar i styrgruppen. På webinariet redogjorde företrädare för kommissionen för möjligheterna att lämna statsstöd under covid-19.

## 2.3 Deltagande i "Hack the Crisis"

Upphandlingsmyndigheten deltog i början av april i "Hack the Crisis", ett hackaton med över 7 000 deltagare som syftade till att ta fram kreativa idéer och koncept för att möta de utmaningar som coronapandemin för med sig.<sup>24</sup> Vi deltog för att svara på frågor om innovation och upphandling så att deltagarna bättre förstår förutsättningarna om offentlig sektor sedan vill köpa de tjänster och lösningar som diskuterades i hacket. Upphandlingsmyndigheten är även involverad i planeringen av nästa initiativ, "Hack for Sweden 365".

## 2.4 Vår kommunikation med anledning av pandemin

Vi fastställde tidigt utgångspunkter för vår externa kommunikation med anledning av pandemin. Ett mål med vår kommunikation har varit att bidra till att minska osäkerheten och otryggheten i samhället till följd av pandemin genom att förklara och sprida kunskap om hur försörjningen av nödvändig materiel och utrustning kan säkras i akuta situationer. Vi ville även bidra till att också övriga inköp kan fortgå som vanligt genom att lyfta vikten av inköp som en stabiliserande faktor för ekonomin. Vi såg det vidare som centralt att vi inordnade oss i den offentliga kriskommunikationen, avstod från att i onödan störa myndigheter såsom MSB och att eftersträva samsyn och samordning med andra relevanta aktörer inom vårt verksamhetsområde.

En del av vår kommunikation kom också att handla om att hantera och hänvisa de många erbjudandena från leverantörer om att leverera skyddsutrustning till offentlig sektor med anledning av pandemin. Vi (liksom många andra offentliga aktörer) mottog under vintern en mängd erbjudanden från svenska och utländska leverantörer om exempelvis skyddsutrustning, och dessa hänvisade vi skyndsamt vidare till rätt instans.

---

<sup>24</sup> Infrastrukturdepartementet, *Uppdrag att vara projektledare för respektive använda Hack for Sweden*, beslut den 26 mars 2020, dnr I2020/00911/DF.

### 2.4.1 Spridning och mottagande av vårt stöd

För att nå ut med vårt stöd och sprida våra budskap använde vi oss främst av våra egna kommunikationskanaler. Både inför lansering och uppdatering av stöd har vi publicerat nyheter på vår egen webbplats och arbetat med våra sociala medier-kanaler, främst LinkedIn. Vi har även lyft krisen ur olika perspektiv kopplat till upphandling, exempelvis vikten av att offentliga organisationer fortsätter göra inköp och därmed bidrar till att skapa trygghet på marknaden.

Eftersom de redaktionella medier som är mest relevanta för oss genomser vår webbplats har våra nyheter även lett till medieutrymme, bland annat i Dagens Samhälle, Upphandling24 och Offentliga affärer. Våra inlägg i sociala medier har också fått stor spridning och delats flitigt.

Spridningen av vårt stöd har på detta sätt blivit stort och vi har periodvis sett att startsidan för stödet haft absolut flest besökare av alla sidor på vår webbplats.

Unika sidvisningar av vårt webbstöd under perioden 1 mars–31 augusti 2020

- Information med anledning av covid-19 (startsidan för det samlade stödet): 4 867
- Svar på aktuella frågor: 2 181
- Vägledning om ändring av avtal: 2 162
- Statsstödsfrågor med anledning av covid-19: 1 089
- Tillämpning av LOU i akuta situationer: 3 248.

Webbplatsen digitalvardochomsorg.se

Regeringen beslutade i april att bidra till finansieringen av webbplatsen digitalvardochomsorg.se, som samlar information om hur aktörer kan använda digitala hjälpmedel inom vård och omsorg.<sup>25</sup> Den lanserades den 14 maj 2020 och länkar i sin tur vidare till Utbudsplatsen, ett leverantörsinitiativ där användare kan söka efter utbud på hjälpmedel och digitala lösningar för olika verksamheter.

Upphandlingsmyndigheten är en av de aktörer som bidragit, främst genom en checklista för upphandling av digital vård och omsorg.<sup>26</sup> Webbplatsen har haft över 15 000 unika besök. Den checklista för upphandling av digital vård och omsorg som vi tog fram för webbplatsen har laddats ner över 300 gånger under denna tid.

---

<sup>25</sup> Socialdepartementet, *Medel för projektet digitalvardochomsorg.se*, beslut den 23 april 2020, dnr S2020/03111/SOF.

<sup>26</sup> *Offentlig upphandling – en checklista för digital vård och omsorg*, publicerad den 19 maj 2020.

### 3. Pandemin ur ett upphandlingsperspektiv

En övergripande slutsats av coronapandemin liksom de kriser och händelser som vi beskrivit ovan är att samhällets krisberedskap och förmåga att hantera kriser är beroende av privata och ofta utländska leverantörer och deras leveranskedjor. Detta förhållande har även uppmärksammats i en rad utredningar.<sup>27</sup> Vi konstaterar vidare att upphandlingens betydelse för offentlig verksamhet uppmärksammas allt oftare i sammanhang där brister och risker i offentlig verksamhet identifieras och initiativ till åtgärder utreds.

I möten med nyckelpersoner inom krisberedskap i regioner och kommuner har Upphandlingsmyndigheten dessutom konstaterat att det före pandemin sällan ställts krav på leverantörer att upprätta och underhålla planer för kontinuitet i händelse av kriser eller störningar. Svårigheten att följa upp kontinuitet och planer i komplexa och globala leveranskedjor är en annan viktig utmaning dessa personer vittnar om. I de fall man på den köpande sidan försökt stärka sin beredskap med reservplaner och exempelvis teckna avtal med flera leverantörer, förekommer det ändå sårbarheter som till exempel att olika leverantörers leveranskedjor i slutändan leder till samma producent eller produktionsanläggning.

Mot denna bakgrund anser vi att det behövs ett strategiskt förhållningssätt till offentlig upphandling och de privata aktörerna i syfte att skapa förutsättningar för att snabbt och effektivt kunna mobilisera samhällets totala resurser i händelse av framtida kriser och katastrofer.

#### 3.1 Sveriges decentraliserade förvaltningsstruktur

Sveriges har en decentraliserad förvaltningsstruktur och ett långtgående kommunalt självstyre. Särskilt frågan om inköp och fördelning av skyddsutrustning visar på den komplexitet som följer av denna förvaltningsstruktur. Vidare bygger den svenska krisberedskapen på ansvarsprincipen, som innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris. Ansvaret inkluderar att vidta de åtgärder som krävs för att skapa både robusthet och krishanteringsförmåga. Strukturen för samhällets krisberedskap bygger även på ett geografiskt områdesansvar, som bland annat innebär att länsstyrelsen och regioner samt kommuner ansvarar för krisberedskapen på regional respektive lokal nivå.

Vår samhällsstruktur har sannolikt både för- och nackdelar ur krisberedskapsynpunkt. Ur ett upphandlingsperspektiv har bland annat bristen på nationell överblick och samordning medfört utmaningar vid upphandling och fördelning av skyddsutrustning. Vi utgår ifrån att pandemin kommer ge upphov till en omfattande diskussion om de utmaningar som vår förvaltningsstruktur innebär i detta avseende. Bland annat har den coronakommission som regeringen tillsatt i uppdrag utvärdera

---

<sup>27</sup> Se t.ex. *Näringslivets roll inom totalförsvaret* (SOU 2019:51) och *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret* (SOU 2020:23).



hur ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret har fungerat under krisen. Även forskare vid Totalförsvarets forskningsanstalt (FOI) har framhållit att en kris som drabbar hela samhället på många olika nivåer ställer högre krav på samordning, liksom på att målkonflikter och resursprioriteringar kan hanteras.<sup>28</sup> Upphandlingsmyndigheten har i ett annat sammanhang framhållit behovet av att i enlighet med ansvarsprincipen klarlägga ansvaret för de offentliga inköpen i krig och kris.<sup>29</sup>

Vi tror därför att coronapandemin visar på behovet av utbyggd samverkan mellan olika samhällsaktörer och samhällsnivåer. Det handlar bland annat om samverkan i syfte att effektivisera verksamheter och ge tillgång till nödvändig kompetens och andra resurser inom kommunsektorn. Samverkan är även nödvändigt för att skapa bättre översikt och koordinera samhällets krishantering. Vi utgår ifrån att samverkan kommer att utgöra en hörnsten i kommande analyser och förslag som utifrån lärdomarna från pandemin syftar till att stärka den nationella krisberedskapen. I detta sammanhang vill vi dock påpeka att sådan samverkan ofta aktualiserar en rad komplicerade rättsliga frågor, inte minst upphandlings- och kommunalrättsliga sådana.

### 3.2 Upphandlings- och statsstödsrättsliga frågor

Förändrade förutsättningar och behov till följd av pandemin har gett upphov till en mängd olika rättsliga frågor. Som redan framgått ovan handlade det ur vårt perspektiv främst om utrymmet att genomföra direktupphandlingar eller ändringar i avtal på grund av oförutsedda omständigheter och akuta behov, samt om vilka möjligheter det fanns utifrån statsstödsreglerna att ge stöd till leverantörer som hamnat i akuta ekonomiska svårigheter. Men pandemin har även aktualiserat många juridiska frågor vid sidan av upphandlings- och statsstödsreglerna, bland annat om tolkningen av ingångna avtal.

Här hör vi i samtal med nyckelpersoner inom krisberedskap att det finns en efterfrågan i regioner och kommuner på färdiga krav- och avtalsformuleringar som gör olika upphandlingar mer likalydande och förutsägbara inom olika branscher, samtidigt som de fortfarande är offererbara för potentiella leverantörer. Detta skulle underlätta för både köpande part i upphandlingsförberedelser och säljande part i anbudsarbetet, men också för att värna om en väl fungerande konkurrens i upphandlingar för samhällsviktig verksamhet. I sammanhanget noterar vi även att den så kallade Beredskapsutredningen har identifierat ett behov för försörjningsberedskapen av att avtal utformas på ett enhetligt sätt tvärssektoriellt. Detta bland

---

<sup>28</sup> Jenny Ingemarsdotter och Daniel K. Jonsson, *När krisen kom – vad vi kan lära av coronapandemin inför den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret*, s. 17, i *Perspektiv på pandemin – Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020*, publicerad av FOI i juni 2020.

<sup>29</sup> Upphandlingsmyndigheten, *Hälsa- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning* (SOU 2020:23), remissvar beslutat den 3 juli 2020, dnr UHM-2020-0164.

annat för att det ska vara enhetligt gentemot näringslivet när flera aktörer i olika sektorer behöver teckna avtal om samma sorts resurser.<sup>30</sup>

Vår preliminära uppfattning är att såväl upphandlings- som statsstödsreglerna är anpassade för att kunna tillämpas även när det uppstår ett oförutsett akut behov av varor och tjänster. Däremot ger komplexiteten i regelverken emellanåt upphov till osäkerhet och frustration. En möjlig konsekvens är att upphandlande myndigheter med god juridisk kompetens har varit mer handlingskraftiga genom att de har en tydligare uppfattning om det rättsliga utrymmet att hantera den här typen av situationer. Samtidigt finns det uppenbarligen en efterfrågan på stöd till upphandlande aktörer även kring utformning eller tolkning av avtalsvillkor i upphandlingar. Vi uppfattar även att det finns ett behov bland leverantörer av att i vissa avseenden standardisera avtalsvillkor som sammanhänger med krisberedskapsaspekter. För att bidra till förutsebarhet och trygghet inför framtida liknande händelser kan det även finnas ett behov av ett utbyggt stöd kring reglerna om försörjningstrygghet i 7 kap. lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

### **3.2.1 Statsstödsfrågor i spåren av en kris**

Det är tydligt att coronapandemin slagit hårt mot världsekonomin och testat statsstödsreglernas gränser för stödgivning. I ljuset av erfarenheterna av stödgivningen under den här krisen är det troligt att statsstödsfrågor kommer fortsätta att stå i fokus framöver. Kommuner och regioner har ställts inför nya statsstödsfrågor under pandemin och dessa frågor kan förväntas fortsätta spela en stor roll de närmsta åren. Förhoppningen är dock att krisstöden inte ska ta fokus från målet att statsstöd ska kunna fortsätta att bidra till innovation och en hållbar och grön ekonomisk tillväxt.

### **3.2.2 Upphandling vid oförutsedd brådskas**

En återkommande frågeställning under våren har varit under hur lång tid en upphandlande myndighet kan åberopa akuta och oförutsedda förhållanden som grund för att direktupphandla olika nödvändiga varor och tjänster, och hur långa avtalstider som lagligen och lämpligen bör täckas av sådana direktupphandlade avtal.

Det är vår uppfattning att det är svårt att ge något generellt användbart svar på dessa frågor eftersom det rättsliga utrymmet beror på vad som upphandlas och förhållandena i övrigt. Det bör i detta fall understrykas att alla undantag från huvudregeln om annonserad konkurrensutsättning ska tillämpas restriktivt och att sådana direktupphandlingar endast får avse det behov som inte kan fyllas genom en annonserad upphandling. Samtidigt måste den upphandlande myndigheten kunna utforma avtalsvillkoren – inklusive avtalstiden – vid en direktupphandling på ett sådant sätt att den faktiskt kan ingå avtal med en eller flera leverantörer som uppfyller den upphandlande myndighetens absolut nödvändiga behov.

---

<sup>30</sup> SOU 2020:23, s. 149.

### 3.2.3 Bättre tillgång till myndighetsuppgifter i upphandlingar

Med anledning av att många företag hamnat i ekonomiska svårigheter till följd av pandemin är en möjlig utveckling att vi kommer att se en ökad prispress, och möjligen även fler tecken på osund konkurrens i vissa branscher. Detta kan i sin tur öka behovet av att snabbt och effektivt kunna pröva ett företags seriositet när det deltar i en upphandling eller utför ett offentligt kontrakt.

Vi vill därför även i detta sammanhang lyfta behovet av ett bättre system för tillgång till myndighetsuppgifter i offentlig upphandling. Det gäller bland annat uppgifter om huruvida leverantörer har fullgjort sina skyldigheter vad gäller betalning av skatter och socialförsäkringsavgifter och uppgifter ur belastningsregistret. En fungerande ordning för detta skulle inte bara vara till stor hjälp för upphandlande aktörer och leverantörer i det dagliga upphandlingsarbetet, utan även bidra till en robust och förutsebar struktur som kan underlätta inköpen vid brådskande direktupphandlingar. Ett enklare och mer enhetligt system underlättar givetvis även för leverantörer att delta i upphandlingar – kanske särskilt för mindre leverantörer och sådana som inte är vana att delta i upphandlingar.

## 3.3 Offentlig sektors köpkraft

En av pandemins mest omedelbara och påtagliga effekter har varit dess påverkan på samhällsekonomin. Denna består bland annat i en generellt, snabbt och kraftigt minskad efterfrågan, särskilt inom vissa branscher. Samtidigt har omfattningen av offentlig sektors köpkraft under samma period varit i princip opåverkad, även om vissa behov och inköpsmönster förändrats. För många företag, särskilt mindre, kan ett offentligt kontrakt i en svår ekonomisk situation betyda skillnaden mellan överlevnad och konkurs. Vi har därför uppmanat upphandlande myndigheter att föra dialog med sina leverantörer, att inte avbryta upphandlingar eller häva kontrakt i onödan samt att tillämpa avtalsvillkor i ingångna avtal med förnuft.

Att offentliga investeringar kan vara en stabiliserande faktor under tider av ekonomisk tillbakagång är en välkänd företeelse inom nationalekonomin. Den offentliga upphandlingen omsätter årligen omkring 700 miljarder kronor eller en sjättedel av Sveriges bruttonationalprodukt.<sup>31</sup> Även om den offentliga upphandlingens relativa betydelse givetvis varierar stort mellan olika branscher, står det klart att en betydande del av offentlig sektors ekonomiska bidrag till återstarten av vårt näringsliv kommer att ske genom offentliga upphandlingar. Samtidigt kommer givetvis upphandlande aktörer även i framtiden vara beroende av sina leverantörer för att kunna fullgöra sina offentliga uppdrag. Det är vår förhoppning att denna symbios även uppmärksammas under diskussionerna om hur samhällsekonomin ska återstartas i spåren av pandemin.

---

<sup>31</sup> Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, *Statistik om offentlig upphandling 2019*, Upphandlingsmyndigheten rapport 2019:5 och Konkurrensverket rapport 2019:3.

Den offentliga sektorns köpkraft är stor, men den är samtidigt väldigt fragmenterad i Sverige. I våra samtal med personer som arbetar med krishantering inom olika regioner och kommuner har detta lyfts fram som en utmaning. När pandemin på kort tid utlöste en effekt där alla samtidigt, globalt, efterfrågade snabba leveranser i större volymer av samma varor, har köpkraften visat sig vara en viktig konkurrensfördel för aktörer med större köpkraft. Jämviktspriset på varorna har snabbt ökat, ibland kraftigt, vilket har missgynnat köpare med sämre köpkraft. I sammanhanget är svenska regioner och kommuner små aktörer med liten köpkraft, och frågan om samordnad upphandling och samlad köpkraft har därför blivit mer angelägen.

Mot denna bakgrund vill vi framhålla att betalningsvillkoren i upphandlingar kan ha stor betydelse för leverantörer. Detta kan ha betydelse för försörjningstryggheten, genom att leverantörer som befinner sig i ekonomiska svårigheter kan vara hjälpta av förmånliga betalningsvillkor. Enligt 2 a § räntelagen (1975:635) gäller att myndigheter och andra offentliga aktörer ska betala sina fakturor inom trettio dagar, medan näringsidkare kan avtala om längre betalningstider.<sup>32</sup> Ännu kortare betalningstider, delbetalningar och liknande villkor kan ha stor betydelse för särskilt mindre leverantörer. Vi vill samtidigt påpeka att det inte bara är de upphandlande organisationernas egna leverantörer som tar del av dessa skattemedel genom upphandlingar. Även underleverantörer kan naturligtvis ha drabbats av den ekonomiska kris som orsakats av pandemin. För att hjälpa särskilt mindre underleverantörer kan upphandlande myndigheter till exempel undersöka hur betalningsvillkor är utformade i avtal med underleverantörer. Det kan därför i vissa fall finnas anledning att i upphandlingar ställa krav på att underleverantörer ska betalas inom en viss längsta tid – eller åtminstone föra en dialog med potentiella leverantörer om hur de resonerar kring sådana frågor.

### 3.4 Samverkan med vårdutförare i privat regi

Offentlig vård och omsorg bedrivs i stor utsträckning av privata utförare. Samtidigt var det i huvudsak inte deras utan offentlig sektors behov av skyddsutrustning för att minska smittspridningen av covid-19 som var i fokus under våren 2020. Ett förhållande som dock uppmärksammades var i vilken utsträckning offentlig sektor, särskilt kommuner, var skyldiga att tillhandahålla sådana upphandlade privata utförare skyddsutrustning. Sådana situationer kan i framtiden i stor utsträckning lösas avtalsvägen. Samtidigt kan det ju vara svårt att förutse vilka liknande behov av varor och tjänster bland upphandlade aktörer som kan uppstå till följd av kriser och katastrofer. Denna övergripande fråga kan emellertid behöva diskuteras och lösas mer generellt så att särskilt mindre privata utförare kan förutse i vilken utsträckning de kan förlita sig på offentlig sektor i liknande framtida situationer. I situationer där efterfrågan oförutsett överstiger tillgången på kritiska varor och tjänster kan små privata utförare ha svårt att hävda sina behov. Detta gäller i synnerhet i situationer där

---

<sup>32</sup> Se även Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/7/EU av den 16 februari 2011 om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner – ”direktivet om sena betalningar”.

den offentliga sektorns efterfrågan aggregeras på nationell nivå, eller till och med inom hela EU.

### 3.4.1 Samhällskritisk upphandling – exemplet skyddsmaterial

Under vintern 2020 uppstod det brist på viss skyddsmateriel inom hälso- och sjukvård. Åtgärder för att säkra tillgången till sådant material blev centralt i många myndigheters arbete under flera månader. Som en följd blev tillgången av skyddsmateriel även föremål för dagliga analyser och diskussioner i media.

Regeringen beslutade den 28 februari 2020 att Sverige skulle underteckna det EU-gemensamma avtalet Joint Procurement Agreement (JPA) om upphandling av medicintekniska produkter mot gränsöverskridande hälsohot. Syftet med JPA-mekanismen var att säkra en mer jämlik tillgång till specifika medicinska motåtgärder samt en förbättrad försörjningstrygghet för EU:s medlemsländer. Den 13 mars hemställde regionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne till regeringen om behovet av att på nationell nivå säkra varuförsörjningen inom vården. Socialstyrelsen fick mot denna bakgrund den 16 mars regeringens uppdrag att bland annat genomföra, eller om möjligt samordna, inköp av skyddsutrustning och annat sjukvårdsmateriel utifrån de behov som identifierats av regioner och kommuner.<sup>33</sup> Den 25 mars fick Socialstyrelsen även ett liknande uppdrag avseende medicinteknisk utrustning.<sup>34</sup> Även den coronakommission som tillsattes under sommaren 2020 har bland annat i uppdrag att redovisa tillgången till medicinteknisk utrustning, skyddsutrustning och annat sjukvårdsmateriel under pandemin samt utvärdera de åtgärder som vidtagits för att säkerställa resurser till hälso- och sjukvård.<sup>35</sup> Kommissionen ska även belysa berörda förvaltningsmyndigheters samarbete med näringslivet för att tillgodose behovet av utrustning och annat relevant stöd till hälso- och sjukvården. Vidare har regeringen gett Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att analysera vissa övergripande frågor avseende nationell försörjningsberedskap.<sup>36</sup> MSB har även fått i uppdrag att göra en behovsanalys avseende skyddsutrustning till samhällsviktig verksamhet.<sup>37</sup>

Den offentliga sektorns köp av skyddsutrustning med anledning av pandemin utgör ett typiskt fall när privata leverantörer genom offentlig upphandling används för att möta akuta effekter i en kris. Detsamma gäller givetvis även behovet av ett vaccin mot covid-19. Vår uppfattning är att de akuta inköpen av skyddsutrustning visar på ett behov av starkare styrning mot nationell samordning av upphandling i den här typen av

---

<sup>33</sup> Socialdepartementet, *Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till på skyddsutrustning och fördela skyddsutrustning och annat materiel till följd av spridningen av covid-19*, beslut den 16 mars 2020, dnr S2020/01558/FS och S2020/01594/FS.

<sup>34</sup> Socialdepartementet, *Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning m.m. som behövs i vården till följd av spridningen av covid-19*, dnr S2020/02443/FS.

<sup>35</sup> Dir. 2020:74.

<sup>36</sup> Justitiedepartementet, *Uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap*, beslut den 2 juli 2020, dnr Ju2020/02565/SSK och Ju2018/05358/SSK.

<sup>37</sup> Justitiedepartementet, *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en behovsanalys avseende personlig skyddsutrustning till samhällsviktig verksamhet*, beslut den 10 september, dnr Ju2020/03246/SSK.

situationer: nu kom många inköp att ske parallellt nationellt och lokalt men även på EU-nivå. Även länsstyrelserna fick en roll i detta sammanhang genom regeringens uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial.<sup>38</sup> Kommuner, regioner, den nationella inköpscentralen SKL Kommentus och Socialstyrelsens nya funktion som inköpscentral efterfrågade samma produkter, vilket skapade osäkerhet bland såväl upphandlande organisationer som leverantörer. Frågor som vilken som var den sanna efterfrågan och hur mycket leverantörerna behövde skala upp sin tillverkning blev svåra att besvara. En uppenbar lärdom av denna erfarenhet är att det behövs en tydligare nationell ansvarsprincip för hur behov samlas in och visualiseras så att dessa sedan kan ligga till grund för upphandlingar i kommande kriser, som naturligtvis kan röra plötsligt uppkomna behov av någon annan vara eller tjänst. Även här noterar vi att den så kallade Beredskapsutredningen kommit till en liknade slutsats, och framhållit att regeringen bör överväga om det finns skäl att i någon form inrätta en sammanhållande funktion för samhällets försörjningsberedskap.<sup>39</sup>

Faran med att inte ha en nationell överblick är att leverantörer kan vilseledas i tron att behoven är många gånger större än vad de egentligen är, eftersom flera upphandlande organisationer via olika kanaler ropar efter samma saker. Det är också ineffektivt i en krissituation att myndigheter inte samordnar sig, och det finns också en stor risk att leverantörer bygger upp kapacitet som senare visar sig inte behövas. Detta kan i sin tur bidra till en ovilja bland leverantörer att involvera sig i samhällets krisberedskap.

Flera EU-länder, såsom Italien och Estland, har redan inrättat nationella databaser som snabbt ger en tydlig överblick över tillgång och efterfrågan på skyddsmaterial. Dessa har underlättat planering av köp men också kunnat användas för fördelning och distribution där behoven varit som störst. Eftersom vi inte vet vad nästa kris gäller, eller vilka typer av varor eller tjänster som då visar sig kritiska, kan det emellertid vara av än större vikt att offentlig sektor har rutiner och resurser på plats för att snabbt kunna samordna sig kring de behov som då uppstår och kommunicera dessa på ett överskådligt och tillgängligt sätt till potentiella leverantörer.

### 3.4.2 Krav på beredskapslager och nationell produktion

Under coronapandemin blev det tydligt att Sverige saknade större lager av kritiska varor som med anledning av pandemin blev svåra att köpa in. Det blev under pandemin även tydligt att det är problematiskt att förlita sig på den internationella handeln för att säkra tillgången till sådana varor.<sup>40</sup> Hur vi kan öka försörjningstryggheten avseende kritiska varor och tjänster kommer därför sannolikt vara en viktig fråga framöver. Det har redan diskuterats om staten i större utsträckning bör verka för

<sup>38</sup> Socialdepartementet, *Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial*, beslut den 3 april 2020, dnr S2020/02676/SOF.

<sup>39</sup> SOU 2020:23, s. 149.

<sup>40</sup> Johan Lindgren, Anders Odell och Ann-Sofie Stenérus Dover, *Beredskapslager som en del av försörjningsberedskapen – lärdomar från pandemin*, s. 31, i *Perspektiv på pandemin – Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020*, publicerad av FOI i juni 2020.

eller kräva att leverantörer av samhällsviktiga varor och tjänster ska vara etablerade eller ha en lokal representation i Sverige.

En aspekt av denna problematik är att det finns rättsliga begränsningar av möjligheterna att kräva inhemsk produktion eller etablering, eller att leverantörer ska vara svenska företag. Vidare skulle ett sådant förhållningssätt möjligen även leda till liknande reaktioner i andra länder i och utanför unionen. Detta skulle i sin tur få konsekvenser inte bara för världshandeln utan även för krisberedskapen, eftersom även nationella producenter i stor utsträckning är beroende av underleverantörer eller råvaror i andra länder.

En annan aktuell aspekt, som förts fram i samtal med regioner och kommuner, är den lokala uppbyggnad av lager för vissa kritiska varor som gjorts sedan pandemins utbrott. Det finns flera som vittnar om ett överskott i flera av dessa lager, och frågan har uppkommit om hur man ska lösa behovet av att omsätta varor, exempelvis genom nationell samordning, i stället för att över tid kassera inköpta varor.

Vi konstaterar avslutningsvis att Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har fått i uppdrag av regeringen att analysera en rad frågor vad gäller samhällets försörjningsberedskap. FOI ska bland annat belysa vilka frågor som skulle kunna hanteras av en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor. I analysen ska det ansvar som berörda myndigheter i nuläget har för försörjningsberedskapen beskrivas, samt resonemang föras om hur en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor skulle kunna komplettera berörda myndigheters ansvar.<sup>41</sup> De förslag som FOI tar fram ska ge regeringen ytterligare underlag för det fortsatta arbetet med samhällets försörjningsberedskap. FOI ska redovisa sitt underlag senast den 16 november 2020.

### 3.4.3 Krisberedskap kontra effektivisering: en målkonflikt?

En rad intressenter har framhållit att fokuset på just-in-time i logistikkedjor har gjort den offentliga sektorn mer sårbar för pandemin. Detta bekräftas också i våra samtal med personer som arbetar med kris- och beredskapsfrågor eller kontinuitetsplanering i regioner och kommuner. En nyckelperson på säkerhetsenheten hos en av Sveriges regioner menar att det nu har blivit viktigare att tänka "just-in-case" i stället för just-in-time.

Enligt vår uppfattning finns det ingen absolut motsättning mellan en just-in-time-metodik och att upprätthålla försörjningstrygghet av verksamhets- och samhällskritiska nyttigheter. Däremot är det uppenbart att sådana logistikkedjor gör vissa funktioner och verksamheter mer sårbara för störningar i leveranskedjorna, och att risk- och sårbarhetsanalyser behöver göras för vissa kritiska funktioner och verksamheter.

---

<sup>41</sup> Justitiedepartementet, *Uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap*, beslut den 2 juli 2020, dnr Ju2020/02565/SSK och Ju2018/05358/SSK.

### 3.4.4 Tillståndsprovning och auktorisation i kriser

Det finns en ytterligare en lärdom ur ett upphandlingsperspektiv som kan dras av den nuvarande krisen. Inför framtida liknande kriser kan det behöva utredas om det behövs mekanismer för myndigheter att snabbt kunna pröva ansökningar om olika tillstånd som krävs för att privata leverantörer ska kunna utföra vissa tillståndspliktiga uppdrag. Detsamma gäller situationer där olika typer av varor och utrustning måste godkännas av en myndighet eller ett auktorisationsorgan för att få användas.

Vi uppfattar inte att det funnits ett omfattande behov till följd av pandemin. En liknande problematik har emellertid förekommit vad gäller särskilt skyddsutrustning som möjligen inte uppfyllt olika myndighetskrav. Arbetsmiljöverkets uppdrag att säkerställa att det finns ett förfarande för att tillhandahålla icke CE-märkt personlig skyddsutrustning är ett exempel på denna problematik.<sup>42</sup>

Beredskap för att kunna påskynda olika typer av tillståndsprocesser kan vara en viktig förutsättning för att kunna integrera leverantörer i samhällets krisberedskap. På liknande sätt kan det möjligen även finnas ett behov av att kunna göra avsteg från olika typer av myndighetskrav på varor och tjänster på liknande sätt som i det ovan nämnda exemplet skyddsutrustning under coronapandemin. Sådan flexibilitet kan i vissa fall utgöra en nödvändig förutsättning för att privata utförare snabbt och effektivt ska kunna ställa om sin verksamhet för att möta akut uppkomna behov i offentlig sektor.

## 4. Preliminära slutsatser

### 4.1 Påverkan på upphandlingsarbetet

Konsekvenserna av de tidigare kriser och andra händelser vi beskriv inledningsvis var i de flesta fall begränsade till en eller några upphandlande organisationers verksamhet. Vad gäller pandemin är situationen i stället snarast den omvända genom att knappast någon upphandlande organisations inköpsarbete förblivit opåverkat av krisen. Däremot har givetvis olika organisationer påverkats i olika utsträckning och på olika sätt. Möjligen står de offentliga upphandlarnas situation i någon mening i omvänt förhållande till erfarenheterna från motsvarande funktioner inom många privata företag: medan de offentliga upphandlarna många gånger fått en mer ansträngd arbetsituation till följd av pandemin har inköpsverksamheten inom många privata företag i stället gått på lågvarv.

Enligt vår uppfattning har upphandlaren roll blivit central för många organisationer under pandemin. Kunskap om både upphandlingsprocessen och dess lagstiftning är central för att fortsätta effektivisera inköpsarbetet. Metodutveckling såsom kategori-

---

<sup>42</sup> Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag att säkerställa ett förfarande för att även icke CE-märkt personlig skyddsutrustning ska kunna användas*, beslut den 7 juli 2020, dnr A2020/00783/ARM. Genom regeringsbeslut den 24 september 2020 förlängdes uppdraget till och med den 30 juni 2021.



styrning och ökad digitalisering av inköpsprocessen är viktigt för att våra skattemedel ska användas effektivt. Vi tror även att upphandlande organisationer som redan tidigare prioriterade dialog i offentlig upphandling har haft större möjligheter att hantera coronapandemins följder. Sammanfattningsvis anser vi att upphandlande myndigheter som har en välutvecklad strategisk syn på offentlig upphandling har bättre förutsättningar att hantera kriser i allmänhet. Det gäller särskilt sådana händelser vars hantering förutsätter medverkan av privata leverantörer.

## 4.2 Digitalisering

Det är en spridd uppfattning att coronapandemin har påskyndat den digitala omställningen – såväl i Sverige som internationellt.<sup>43</sup> Detta har sin grund i önskan att reducera smittspridning genom bland annat distansundervisning, hemarbete och användningen av digitala verktyg inom vård och omsorg. Det finns vidare tecken på att många av dessa arbetssätt i olika utsträckning kommer att bli permanenta och fortgå även när smittspridningen inte längre kräver det.

Denna utveckling lär även påverka offentlig upphandling, till exempel genom fortsatt digitalisering av inköpsprocessen. De upphandlingsdirektiv som beslutades 2014 och som delvis ligger till grund för vår upphandlingslagstiftning ställde dock redan tidigare krav på bland annat elektronisk kommunikation i upphandlingar. Andra möjliga konsekvenser inom upphandlingsområdet är att it-relaterade upphandlingar kan antas öka och att upphandlande myndigheter i större utsträckning tillgodoser behov genom upphandling av tjänster i stället för varor.

Det finns även invändningar mot att betrakta digitalisering som en omistlig komponent i en förstärkt krisberedskap. Framtida kriser som till exempel solstormar, cyberattacker och störningar av elförsörjningen kan slå hårdare mot ett samhälle vars samhällskritiska verksamheter är beroende av digitalisering. Störningar av digital kommunikation kan ur ett upphandlingsperspektiv till exempel medföra störningar av logistikflöden och att behovet av kritiska nyttigheter blir svåröverblickbart. Det finns därmed en risk att en ökad digitalisering till följd av pandemin faktiskt gör oss mer sårbara för andra risker.

## 4.3 Stöd för upphandling inom vård och omsorg

Det pågår sedan en tid ett omfattande förändringsarbete inom vårdområdet som bland annat kännetecknas av en vilja att utveckla primärvården, driva på digitaliseringen och att öka tillgängligheten för vårdtagare, särskilt i glesbygd. Parallellt med dessa processer har det i vissa avseenden uppkommit ett behov av att utveckla formerna för de privata vårdgivarnas deltagande i den offentliga vården.

---

<sup>43</sup> Se t.ex. Infrastrukturdirepartementet, *Uppdrag att kartlägga och analysera erfarenheter och behov av åtgärder för att leva och verka digitalt i spåren av utbrottet av Covid-19*, beslut den 4 juni 2020, dnr I2020/01584/df, och Förenta nationerna, *United Nations E-Government Survey 2020 – Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development, With addendum on COVID-19 Response*, s. 216–227.

I flera sammanhang har det även identifierats ett behov av att utöka stödet för upphandling av vård och omsorg, bland annat med inriktning av kravställning respektive utvärdering av kvalitet. Upphandlingsutredningen 2010 konstaterade bland annat att många upphandlare ansåg att det ofta innebär svårigheter att definiera kvalitet i upphandlingar, och att risken för överprövning medför att myndigheterna inte sällan avstår från att utvärdera kvalitet.<sup>44</sup> Utredningen ansåg att det fanns anledning att överväga hur det statliga upphandlingsstödet kan bidra till att underlätta de upphandlande myndigheternas och enheternas arbete med att ställa och utvärdera olika kvalitetskrav. Utredningen ansåg i sitt slutbetänkande att det är önskvärt att i anbudsutvärderingen premiera kvalitetshöjande åtgärder som går utöver ställda krav, men också att det måste finnas drivkrafter för leverantörerna att leverera den önskvärda kvaliteten och att det är av avgörande betydelse att ställda krav kontinuerligt följs upp.<sup>45</sup> Regeringen uttalade vidare i propositionen till de nuvarande upphandlingslagarna att *”stöd i form av vägledningar och liknande från upphandlingsstödet kommer att vara ett viktigt verktyg för att underlätta för upphandlande myndigheter och enheter att tillämpa bestämmelserna [om utvärdering av anbud]”*.<sup>46</sup> Enligt Nationella upphandlingsstrategin kan upphandlande myndigheter uppnå målet om effektiva inköp genom bland annat att säkerställa att medarbetarna har kunskap i att ställa kvalitetskrav. Mer specifikt för vård- och omsorgsområdet gäller enligt ”januariöverenskommelsen” att *”höga kvalitetskrav ska vara styrande”* inom välfärden i stället för vinstförbud.<sup>47</sup>

Vi kan vidare konstatera att en rad utredningar har föreslagit uppdrag till Upphandlingsmyndigheten på vård- och omsorgsområdet. Välfärdsutredningen bedömde till exempel att det krävs mer utvecklingsarbete för att stärka möjligheten att ställa bra kvalitetskrav i upphandlingar av välfärdstjänster, och föreslog att Upphandlingsmyndigheten får ett resurstillskott för att förstärka arbetet med vägledningar och annat stöd på välfärdsområdet.<sup>48</sup> År 2018 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för näringslivets roll inom totalförsvaret och för försörjningstryggheten i försvarsmaterieförsörjningen.<sup>49</sup> I sitt betänkande föreslog utredningen att Upphandlingsmyndigheten ska få i uppdrag att ge vägledning som syftar till bättre upphandlingar för försörjning vid höjd beredskap.<sup>50</sup> Vidare har utredningen Styrning för en mer jämlik vård i sitt slutbetänkande<sup>51</sup> föreslagit att Upphandlingsmyndigheten får flera nya uppdrag på vård- och omsorgsområdet.

Slutligen har Utredningen om välfärdsteknik i äldreomsorgen föreslagit att Verket för innovationssystem (Vinnova) får i uppdrag att ta fram modeller för upphandling, stöd

---

<sup>44</sup> SOU 2011:73, s. 129.

<sup>45</sup> SOU 2013:12, s. 135.

<sup>46</sup> Prop. 2015/16:195 del 2 s. 787.

<sup>47</sup> Se p. 9, se även p. 59 och 61 Det kan tilläggas att även det valfrihetsystem som ska införas för Arbetsförmedlingen verkar förutsätta mätbara kvalitetskrav (p. 18).

<sup>48</sup> SOU 2017:38, s. 220.

<sup>49</sup> Dir. 2018:64.

<sup>50</sup> *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, SOU 2019:51, s. xx.

<sup>51</sup> *Digifysiskt vårdval – Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet* (SOU 2019:42).

och stimulans som leder fram till att en lämplig styrning mot en ökad användning av välfärdsteknik inom vård och omsorg kan utarbetas, testas och implementeras.<sup>52</sup> Vi tillstyrker uppdraget i sig men anser att ett sådant uppdrag i stället bör ges till Upphandlingsmyndigheten.<sup>53</sup>

Vi kan tillägga att behovet av att utreda och utveckla de privata aktörernas roll i samhällets krisberedskap även är framträdande i de tilläggsdirektiv till "Beredskapsutredningen" (Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap) som regeringen beslutade i augusti 2020.<sup>54</sup>

Vi kan alltså konstatera att behovet av utökat stöd för att utveckla verktyg och sprida kunskap för att upphandla kvalitet, inte minst inom vård- och omsorgsområdet, har uppmärksammats i en rad olika sammanhang. Till exempel har kommissionen under hösten 2020 inrättat ett nytt formaliserat samverkansforum för frågor om upphandling inom vård- och omsorgsområdet (Subgroup on Health Public Procurement – SHPP). Vidare har även behovet av stöd kring näringslivets roll i den nationella krisberedskapen uppmärksammats under det senaste året, och behovet av vägledning har sannolikt ökat till följd av den ansträngda situationen inom området på grund av pandemin. Ett förstärkt stöd kring de aspekter av vård- och omsorgsupphandlingar som dessa utredningar belyst förutsätter emellertid en uppbyggnad av ett fördjupat, permanent och mångfasetterat stöd inom ett avgränsat segment, något som inte är möjligt inom ramen för befintligt ramanslag.

## 4.4 Hållbarhet och krisberedskap

Många kris- och katastrofscenarion har en uppenbar koppling till klimatförändringar eller miljöförstöring i övrigt orsakade av mänskliga aktiviteter. Det kan till exempel gälla torka som orsakar hungersnöd och flyktingströmmar, utbredd död av pollinerande insekter vilket påverkar förutsättningarna för livsmedelsproduktion, höjning av havsnivåerna eller andra klimatförändringar som orsakar översvämningar, pandemier, stormar – listan kan tyvärr göras lång.

Detta visar enligt vår uppfattning på vikten av att använda offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för en hållbar omställning som i sin tur kan förebygga sådana kriser och katastrofer. Detta understryker betydelsen av Upphandlingsmyndighetens uppdrag att bland annat verka för hållbar upphandling och att verka för att riksdagens generationsmål och miljökvalitetsmål nås. Vi ska även öka kännedomen om hur offentlig upphandling kan användas som ett viktigt verktyg för att bidra till en cirkulär ekonomi samt uppnå de nationella miljömålen och de globala hållbarhetsmål som är kopplade till Agenda 2030.

---

<sup>52</sup> *Framtidens teknik i omsorgens tjänst* (SOU 2020:14).

<sup>53</sup> Upphandlingsmyndigheten, remissvar på *Framtidens teknik i omsorgens tjänst* (SOU 2020:14), yttranden den 12 augusti 2020, dnr UHM/2020/0076.

<sup>54</sup> Dir. 2020:84.

Hållbarhetsaspekter i offentlig upphandling kan emellertid även på konkreta sätt bidra till att stärka upphandlande aktörers krisberedskap och krishantering. Följande exempel belyser hur hållbar upphandling kan bidra till att stärka offentliga aktörers förmåga att hantera kriser:

- Upphandlande organisationer börjar ställa krav på att skyddsutrustning ska kunna återanvändas eller återvinnas i stället för att använt material eller utrustning kasseras. Det i sin tur kan kräva verksamhetsutveckling i form av ökad kapacitet att rengöra eller sterilisera material samt utrymmen att sköta den logistik som lösningen förutsätter. Att köpa in materiel som kan tvättas, repareras eller på annat sätt återanvändas i stället för att kasseras kan minska beroendet av verksamhetskritiska produkter som kan förutspås bli bristvaror i händelse av kris.
- Upphandlande organisationer väljer att köpa in begagnad utrustning i de fall nytillverkad inte finns tillgänglig på marknaden exempelvis på grund av ökad nationell eller internationell efterfrågan.
- Upphandlande organisationer organiserar sin verksamhet på så sätt att interna möten, kontakter med medborgare och kommunikationsaktiviteter i allmänhet genomförs digitalt i stället för genom fysisk närvaro. Detta kan begränsa störningar av sådana verksamheter i händelse av reserestriktioner och sammanbrott av allmänna kommunikationsmedel, samtidigt som klimatpåverkan med anledning av bland annat resor kan minskas.

Dessa är några av de exempel vi iakttagit under pandemin. Mer generellt kan det finnas fler synergieffekter av flergångs- och återanvändning, energieffektivisering och andra hållbarhetsaspekter i offentlig upphandling. Det kan till exempel gälla utbyggnad av nationell kapacitet vad gäller produktion av grön el eller återvinning av plast, som i sin tur kan drivas av kravställning i offentliga upphandlingar. Sammanfattningsvis visar detta på möjligheten att förena hållbarhets- och krisberedskapsaspekter i offentlig upphandling.

## 5. Inriktningen av vårt fortsatta arbete

Upphandlingsmyndighetens uppdrag att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet ska slutredovisas i vår årsredovisning för 2021. Slutredovisningen ska innehålla en redogörelse för i vilken utsträckning som behovet av krisberedskap uppmärksammas och hanteras i inköpsprocessen.

Som framgår av denna rapport är det förmodligen så att de flesta av de brister som identifierats i skärningspunkten krisberedskap och upphandling bäst hanteras genom en fortsatt utveckling av upphandlande organisationers strategiska inköpsarbete. Vårt stöd för att utveckla denna aspekt av offentlig upphandling kommer givetvis att pågå även efter att detta regeringsuppdrag har slutrapporterats. Vi noterar i sammanhanget att regeringen nyligen har understrukit Upphandlingsmyndighetens viktiga roll i att verka för att upphandlande organisationer bygger upp och säkerställer en organisation som möjliggör upphandlingar där verksamhetsutveckling och samhällsnytta står i centrum.<sup>55</sup>

### 5.1 Fortsatta aktiviteter i regeringsuppdraget upphandling till samhällsviktig verksamhet

Övergripande följer vi de i regeringsuppdraget förordade åtgärderna:

- dra lärdom av inträffade incidenter
- ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet
- samla in och sprida goda exempel på metoder och strategier
- basera åtgärderna på en analys av vilka målgrupper det förstärkta stödet ska rikta sig till för att nå störst effekt.

Vi har initialt valt att fokusera på två samhällssektorer, vård- och omsorgsområdet samt livsmedel och måltidstjänster.<sup>56</sup> I mån av tillgänglig tid och påverkande omvärldsfaktorer kan dessa sektorer komma att utökas med ytterligare sektorer.

Under den pågående coronapandemin har samspelet mellan offentlig sektor, näringslivet och civilsamhället prövats och har inom vissa områden ställts på sin spets. Det förändrade säkerhetsläget i vår omvärld och fokus på en förstärkning av det civila försvaret är andra påverkande faktorer på samhällets krisberedskap.<sup>57</sup> Det behövs, förenklat, en god beredskap för hur offentliga inköp ska ske i krissituationer där alla involverade aktörer förstår sin roll, kan och vill ta ansvar. Vi har under året samlat in kunskap dels genom att ta del av tidigare studier genomförda av bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), dels genom djupintervjuer med

---

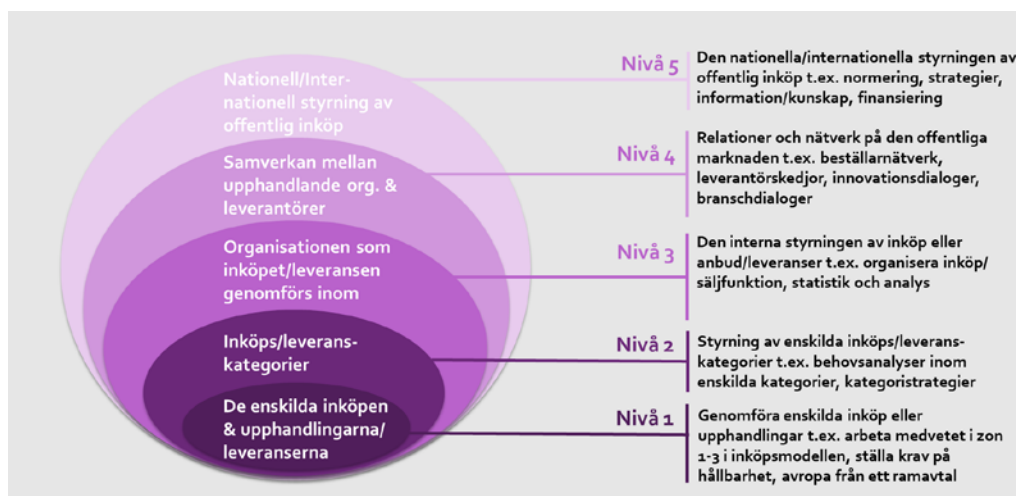
<sup>55</sup> Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, utgiftsområde 2, s. 100.

<sup>56</sup> Se även det nyligen beslutade regeringsuppdraget till Livsmedelsverket och Jordbruksverket att som ett led i arbetet med att stärka beredskapen inför kriser och ytterst krig redogöra för de lärdomar som utbrottet av det nya coronaviruset gett vad gäller livsmedelsförsörjningen.

<sup>57</sup> *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, Ds 2019:8.

chefer och medarbetare som på olika sätt arbetar med samhällsskydd och beredskap i kommuner och regioner.

För att komma åt rotorsakerna bakom de mest påtagliga faktorerna använder vi oss av ett systemperspektiv. Med ett systemperspektiv kan alla system delas in i överordnade system och även brytas ner i underordnade system. Dessa systemnivåer hänger samman, påverkar varandra och skapar tillsammans en helhet. En central utgångspunkt är att helheten inte är densamma som summan av delarna. Det innebär bland annat att ett system i sin helhet kan vara ineffektivt även om varje enskild del presterar väl. Systemanalysen bygger på Upphandlingsmyndighetens systemmodell för de offentliga inköpen.



Figur 1. Systemmodell för offentliga inköp

Vi har i denna rapport översiktligt redogjort för en rad preliminära utvecklingsområden i skärningspunkten krisberedskap och offentlig upphandling. Nedan beskriver vi därutöver ett urval av mer konkreta aktiviteter som vi identifierat så här långt in i arbetet. Det finns också ett antal andra frågor som vi identifierat och som berör de två översta nivåerna i systemmodellen: samverkan mellan organisationer och nationell och internationell styrning. Som vi tidigare redogjort för pågår ett antal utredningar och regeringsuppdrag till myndigheter med sakansvar som helt eller delvis adresserar dessa utmaningar.

### 5.1.1 Ett förändrat omvärldsläge kräver robustare och mer träffsäkra upphandlingar

Det är angeläget att kommuner och regioner uppmärksammar och hanterar krisberedskap i inköpsprocessen som ett särskilt behov i den verksamhet som berörs. För att åstadkomma detta är det viktigt att klargöra de väsentliga hinder som finns.

En förutsättning för att kunna bedöma om det finns särskilda behov av krisberedskap vid ett inköp är att den upphandlande organisationen har identifierat de samhällsviktiga verksamheter som den ansvarar för. De behöver också ha identifierat de beroenden som är kritiska för att verksamheterna ska fungera. När det kommer till kontinuitetshantering är relationen till upphandling av särskild betydelse.

Kommuner och regioners löpande arbete med risk- och sårbarhetsanalyser samt kontinuitetshantering

Upphandlingsmyndigheten, MSB och SKR har tidigare framhållit att det är angeläget att kommuner och regioner i inköpsprocessen uppmärksammar och hanterar behov av krisberedskap i den verksamhet som berörs. För att åstadkomma detta tror vi att det är nödvändigt med samverkan mellan olika funktioner som kan bidra med sina perspektiv – verksamhet, inköp och krisberedskap.<sup>58</sup>

Risk och sårbarhetsanalyser (RSA) är en grundförutsättning för att identifiera och upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Utifrån de intervjuer vi hittills genomfört framkommer indikationer på att RSA till viss del vara ett trubbigt verktyg då de flesta områdena inom kommunal och regional verksamhet kan klassas som samhällsviktiga enligt nu gällande definition. Om vi för en stund bortser från problematiken att prioritera mellan verksamheter så ger RSA en riktning för den aktuella verksamheten och ger dessutom en indikation om detta behöver beaktas vid upphandling. Vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) pågår för närvarande ett arbete med att tydliggöra definitionen av samhällsviktig verksamhet och en vidareutveckling av exempel inom de olika sektorerna. Upphandlingsmyndigheten följer arbetet löpande.

Strategiskt inköpsarbete inför den enskilda upphandlingen

Det finns indikationer på att verksamheter som i dag arbetar med strategiska verktyg och metoder för inköp har en bättre förmåga att omsätta behov identifierade i RSA och i kontinuitetsplaner. Ett exempel på en metod/modell är Kraljics matris, som bland annat används för att identifiera kritiska leverantörer på kritiska marknader. Flera vittnar om att ett strategiskt förhållningssätt till inköp och upphandling möjliggör mer träffsäkra och robusta avtal.

Dialog med marknaden

Marknadens förståelse av och möjlighet att leva upp till krav och förväntningar är grundläggande för krisberedskap, kontinuitet och motståndskraft. Då arbetet med en omdaning av det civila försvaret och flera utredningar och regeringsuppdrag som handlar om försörjningsberedskap pågår är en kontinuerlig dialog med leverantörer av yttersta vikt. En tidig dialog om målsättning och omfattning, köparens och säljares förutsättningar inom det specifika området samt frågor kring både vites- och incitamentsmodeller är viktiga framgångsfaktorer. I de fall upphandlande organisation avser att inkludera force majeure-klausuler i avtal är det extra viktigt att

---

<sup>58</sup> MSB, *Upphandling till samhällsviktig verksamhet – en vägledning*, 2017.

föra en dialog om hur dessa ska utformas så att de är relevanta och leverantörerna är införstådda med vad som förväntas av dem den dagen krisen uppstår. Det är viktigt att också gå mot en mer kontinuerlig dialog med marknadens aktörer, oberoende av upphandling, för att säkerställa att förutsättningarna finns på plats när det är dags att planera och genomföra upphandlingar för särskilda behov.

Otydlighet kring vilka krav som kan och får ställas vid upphandling  
Krav i upphandling och avtalsvillkor i kontrakt som exempelvis berör kontinuitet, redundans och force majeure är långt ifrån en norm på de flesta marknader.

För att säkra behovet av kontinuitet och samtidigt förhålla sig till de grundläggande principerna för upphandling behövs en balanserad och väl avvägd nivå på kravställningen. De behov och krav som framkommer av en RSA kan vara tämligen långtgående och det finns en risk att dessa, då de omsätts i upphandling, har påverkan på konkurrensen eller innebär att kvalificerade anbud helt uteblir. Krav och villkor som ställs ska också kunna följas upp. Detta är ett område som behöver prioriteras av upphandlande organisationer för att skapa effekt av det nerlagda arbetet.

Rätt kompetens vid rätt tidpunkt

Upphandlingsmyndigheten har sedan tidigare tagit fram generella kundbehovsanalyser som ger vid handen att beställarkompetens som förstår behovet inte tillsätts i tid eller i tillräcklig omfattning före, under och efter genomförd upphandling. I vår kompletterande studie ser vi indikationer på att detsamma gäller för roller som ansvarar för samhällsskydd och beredskap. Det finns en stor variation mellan respondenterna, men gemensamt så påverkar budget/ekonomi, otydlig ansvarsfördelning mellan den berörda verksamheten, krisberedskapsansvarig och upphandlingsfunktion samt ett traditionellt stuprörsscenario där verksamheter agerar oberoende av varandra. Nästa steg i den kompletterande målgrupps- och behovsanalysen kommer att inkludera verksamhetsansvariga, upphandlingsansvariga och leverantörer.

Planering, uppföljning och analys av inköpen på kategorinivå

Upphandling är en nyckelfaktor för att försörja samhällsviktig verksamhet, och risk- och sårbarhetsanalyser är en viktig del i det arbetet. Något som kan möjliggöra sådana är att arbeta med strategisk inköpsstyrning. En metod för detta är spendanalyser, som kan ge mer precisa beslutsunderlag, men det går även att använda flera andra metoder och verktyg.

Organisatoriska förutsättningar för tvärfunktionella arbetsätt

De större upphandlande myndigheterna jobbar ofta med kategoristyrning, vilket är svårt för mindre organisationer att driva igenom fullt ut. Ett kategoribaserat arbetsätt möjliggör en relevant koppling mellan den samhällsviktiga verksamheten och marknaden. I vår initiala behovs- och målgruppsanalys har vi fått indikationer på otydliga rollfördelningar, bristfällig organisering och frågor som rör kultur och bilden av upphandling och krisberedskap.



Ett sätt att tydliggöra upphandling i detta sammanhang är att integrera kunskap om upphandling i de utbildningar MSB genomför på området.

När krisen kommer

När det finns en osäkerhet om vilka krav och avtalsvillkor som kan och bör användas i samband med kriser skapar det en osäkerhet om vad som gäller när krisen väl uppkommer, och det i sin tur kan skapa ett antal földeffekter. Det finns inget tydligt mönster då flera organisationer som vi har varit i kontakt med hanterar detta olika. Ibland finns det en systematik och en tydlig plan B, men ibland blir det frågan om rena brandkärsuttryckningar för att lösa den aktuella situationen. Flera har vittnat om att den avtalsuppföljning som behövs för att upprätthålla en bra beredskap brister och kan bli betydligt bättre. En aktiv avtalsuppföljning bidrar också till leverantörernas ökade krisberedskapsförmåga. Som vi redovisat ovan har bland annat utformningen och innebörden av force majeure-klausuler blivit en central fråga under Coronapandemin.

Förståelse hos politik och ledning

I vårt löpande arbete med att identifiera våra kunders reella kundbehov använder vi oss av tjänstedesign. Dessa analyser har i flera fall pekat ut beslutsfattare som en viktig målgrupp för att öka förändringstakten mot ett mer hållbart samhälle, där upphandling behöver vara ett strategiskt verktyg. Beslutsfattare på olika nivåer inom statliga myndigheter, kommuner, regioner och offentligt ägda bolag fattar strategiska beslut som påverkar hur offentlig upphandling kan användas för att nå organisationens mål.

Det finns en outnyttjad potential som rätt använd kan skapa en träffsäker upphandling där måluppfyllelse är i fokus. Detta gäller särskilt då den verksamhet som bedrivs är samhällsviktig. Ledningen i upphandlande organisationer behöver utveckla mål som är tydliga och mätbara, och kommunicera dessa till organisationen. Målen behöver i sin tur utvecklas i form av policy- och styrdokument liksom dokumenterade rutiner och processer, som stödjer organisationen i sin helhet. I en krissituation är det viktigt att alla vet vem som gör vad, när och hur. Att agera som en upphandlande organisation där berörda kompetenser involveras är avgörande för att identifiera och upprätthålla de samhällsviktiga verksamheterna, särskilt när dessa är beroende av leveranser från marknaden.

## 5.2 Övriga insatser

### 5.2.1 Integrering av inköpsfunktionen i krisberedskapsövningar

En reflektion som pandemin gett upphov till är om det finns ett behov av att involvera inköpsfunktionen i olika typer av krisberedskapsövningar och krissimuleringar. Vissa typer av scenarion innebär sannolikt inte någon större påverkan på inköpsarbetet. Andra scenarion förutsätter att inköpsfunktionen är tydligt integrerad i organisationens krisberedskap, inte minst för att snabbt och effektivt kunna anlita privata utförare för att bistå den upphandlande myndigheten i arbetet för att hantera oförutsedda händelser och effekter av olika typer av kriser. Vi har även fått signaler om

att en del upphandlande myndigheter har upplevt problem med att brådskande inköp och andra upphandlingsrelaterade frågor under pandemin delvis har hanterats vid sidan av ordinarie inköpsprocess och inköpsfunktion. Om inköpsfunktionen involverades i krisberedskapsövningar skulle sådana problem sannolikt kunna reduceras.

### **5.2.2 Information på [www.krisberedskap.se](http://www.krisberedskap.se)**

Vi överväger även att föreslå att den nationella webbportalen [krisberedskap.se](http://krisberedskap.se) ska kompletteras med information om upphandlingsaspekter, till exempel i form av länkar till vårt stöd om upphandling av samhällsviktig verksamhet och annan relevant information på vår webbplats.

### **5.2.3 EU:s gemensamma upphandling av vaccin mot covid-19**

Sverige deltar i EU:s gemensamma arbete med att upphandla vaccin mot covid-19. Sverige deltar även i den globala upphandlingsmekanismen för covid-19-vaccin, Covax. Nationellt har detta arbete organiserats som en offentlig utredning, *Utredningen om tillgång till vaccin mot covid-19*, som leds av Richard Bergström.<sup>59</sup> Enligt utredningens direktiv ska den samråda med Upphandlingsmyndigheten. En av myndighetens medarbetare har även förordnats som expert att bistå utredningen i arbetet, som sannolikt kommer pågå under en stor del av 2021.

---

<sup>59</sup> Dir. 2020:59.



Box 1194, 171 23 Solna  
Besöksadress: Svetsarvägen 10  
Telefon: +46 (0)8-586 217 00  
E-post: [info@uhmynd.se](mailto:info@uhmynd.se)  
[upphandlingsmyndigheten.se](http://upphandlingsmyndigheten.se)