

Ert datum:  
2023-07-03

Datum:  
2023-11-10

Er ref:  
S2023/02208

Diarienummer:  
UHM-2023-0140

Socialdepartementet:  
s.remissvar@regeringskansliet.se  
Kopia:  
louise.a.andersson@regeringskansliet.se

# Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd

## DS 2023:23

### Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att förslagen i promemorian i huvudsak innebär att de så kallade ersättningslagarna – lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning och lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi – upphävs och att en rad åtgärder vidtas för att underlätta för småföretag att delta i upphandlingar av dessa tjänster.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att ersättningslagarna upphävs. Upphandlingsmyndigheten avstyrker dock att lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling av koncessioner (LUK) tillförs bestämmelser som innebär att upphandlande organisationer ska beakta mindre företags möjligheter att delta i en upphandling av vissa tjänster, att de ska anta riktlinjer för detta samt förslagen på uppdrag till Konkurrensverket. Upphandlingsmyndigheten har även synpunkter på den närmare avfattningen av lagförslaget, bland annat att det omfattar en mängd tjänster som inte omfattas av ersättningslagarna eller övervägandena i promemorian. Vidare bör den pågående översynen av den nationella upphandlingsstrategin liksom rapporteringen av regeringsuppdrag till Upphandlingsmyndigheten inväntas innan eventuella lagstiftningsåtgärder vidtas.

Ert datum:  
2023-07-03

Datum:  
2023-11-10

Er ref:  
S2023/02208

Diarienummer:  
UHM-2023-0140

Vad gäller förslag till ny statsstödsförordning delar Upphandlingsmyndigheten den övergripande rättsliga bedömningen men har vissa synpunkter på den närmare avfattningen av förordningen. Upphandlingsmyndigheten vill även framhålla att kommissionens föreslagna regler för SGEI-de minimis-stöd från och med 2024 kan komma att medföra ett behov av justering av förordningens utformning.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar avslutningsvis att förslaget att ge Socialstyrelsen i uppdrag att se över principerna för de olika ersättningssystemen inom primärvården kan upplevas som svårförenligt med det kommunala självstyret.

## Inledning

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Stödet ska bland annat underlätta för små och medelstora företag samt idéburna organisationer att delta i upphandling.

Myndigheten har även i regleringsbrevet för innevarande år i uppdrag att senast den 30 november 2023 redovisa vilka åtgärder som den har vidtagit för att underlätta för företag att delta i offentlig upphandling samt lämna förslag på ytterligare åtgärder för att underlätta för företag att få stöd vid offentlig upphandling. Myndigheten har även i uppdrag att följa upp och analysera i vilken utsträckning små företag och idéburna aktörer deltar i offentlig upphandling, belysa utvecklingen inom olika branscher med fokus på organisationernas bidrag till offentligt finansierade välfärdstjänster samt vid behov lämna förslag på ytterligare åtgärder för att underlätta för små företag och idéburna aktörer att delta i offentlig upphandling.

## Upphandlande myndigheter ska beakta mindre företags möjligheter att delta i upphandlingar av hälso- och sjukvårdstjänster (avsnitt 5.1)

Utredningen föreslår att det i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) införs ett uttryckligt lagkrav på att upphandlande myndigheter i upphandlingar av vissa angivna vårdtjänster ska beakta mindre företags möjligheter att delta i upphandlingen. De ska även ta fram riktlinjer för hur detta intresse ska beaktas, samt för varje upphandling dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta intresset. Konkurrensverket ska i lag och förordning bemyndigas att meddela föreskrifter om riktlinjerna samt få rätt att förelägga upphandlande myndigheter att besluta om dessa riktlinjer och att fullgöra de skyldigheter som kommer att följa av föreskrifterna (avsnitt 5.1).

Ert datum:  
2023-07-03

Datum:  
2023-11-10

Er ref:  
S2023/02208

Diarienummer:  
UHM-2023-0140

***Något lagkrav på att beakta småföretags möjligheter att delta i upphandlingar bör inte införas***

Upphandlingsmyndigheten avstyrker den föreslagna regleringen.

Upphandlingsmyndigheten har tidigare svarat på remissen över departementspromemorian *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling* (Ds 2021:31). I det remissvaret<sup>1</sup> anförde vi bland annat att det inte är en skärpt reglering som kommer att medföra önskvärd samhällsförändring utan andra faktorer, såsom tillgången på kunskap och kompetens som möjliggör en effektiv användning av upphandling som samhällspolitiskt styrmedel.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrkte i samma remissvar även förslaget i DEN promemorian att upphandlande organisationer ska besluta om riktlinjer om hur i lagen angivna samhällsintressen skulle beaktas.

Upphandlingsmyndigheten anser att det viktigt och värdefullt att underlätta för småföretag att delta i upphandlingar och valfrihetssystem, inklusive inom vårdområdet. Upphandlingsmyndigheten anser emellertid att det är olämpligt att i lag reglera att vissa kategorier av upphandlande organisationer (regioner) i vissa upphandlingar (hälso- och sjukvård) endast ska beakta ett av många olika samhällsintressen (småföretags möjligheter att delta i upphandlingarna). Det finns även en risk att en sådan reglering tolkas motsatsvis, det vill säga att den uppfattas som att det endast är i sådana upphandlingar som det är särskilt viktigt att beakta småföretags möjligheter att delta.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att det framgår av promemorian att den upphandlingsrättsliga lagstiftningen inte nämns av privata vårdgivare som ett hinder mot etableringen av småskaliga vårdverksamheter. I stället anges den omfattande kravställningen på vårdgivare och bristen på förutsebarhet som två stora hinder (s. 70). Givet den problembeskrivningen framgår inte på vilket sätt den föreslagna lagändringen kan anses underlätta för småföretag att delta i upphandlingar inom just vårdområdet. Vidare konstaterar Upphandlingsmyndigheten att promemorian ensidigt fokuserar på just småföretags erfarenheter av att delta i berörda upphandlingar. Någon diskussion kring eventuella motstående intressen, såsom regioners behov av att effektivisera inköpsarbetet eller behovet att beakta andra samhällsintressen, förs inte. Även av dessa skäl avstyrker Upphandlingsmyndigheten förslaget.

En sådan reglering kan på sikt medföra att upphandlingslagstiftningen kompletteras med en mängd liknande bestämmelser, med innebörd att olika kategorier av upphandlande organisationer i olika typer av upphandlingar ska beakta olika utpekade samhällsintressen. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det kan övervägas att som alternativ reglering införa en generell bestämmelse i upphandlingslagarna med

---

<sup>1</sup> [Upphandlingsmyndighetens remissvar \*En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling\* \(Ds 2021:31\) den 31 januari 2022, dnr UHM-2021-0226v.](#)

Ert datum:  
2023-07-03

Datum:  
2023-11-10

Er ref:  
S2023/02208

Diarienummer:  
UHM-2023-0140

innebörd att upphandlande organisationer vid sidan av hållbarhetsaspekter ska beakta småföretags möjligheter att delta i upphandling.

Upphandlingsmyndigheten vill även framhålla att de nyligen ändrade reglerna om annonsering av upphandling (eForms<sup>2</sup>) medför en möjlighet för upphandlande organisationer att vid annonsering av upphandling bland annat ange om upphandling är lämplig för små och medelstora företag. Vidare ska upphandlande organisationer som utgångspunkt i direktivstyrda upphandlingar ange det antal anbud som mottagits från mikroföretag samt små och medelstora företag.

### **Uppdragen till Konkurrensverket**

Av samma skäl avstyrker Upphandlingsmyndigheten att Konkurrensverket ges befogenheter att meddela föreskrifter om de riktlinjer som föreslås i promemorian. Vad gäller Konkurrensverkets föreslagna befogenheter så har Upphandlingsmyndigheten i remissvaret<sup>3</sup> över promemorian *En effektivare upphandlingstillsyn* (Ds 2022:5) i och för sig tillstyrkt att Konkurrensverket ska kunna förelägga en upphandlande organisation att besluta riktlinjer för beaktande av olika samhällsintressen. Upphandlingsmyndigheten vill liksom i ovan nämnt remissvar framhålla att det inte är självklart vad som utgör sådana riktlinjer för upphandling och än mindre vad de bör innehålla. Vi vill även understryka vikten av att de aktuella riktlinjerna är utformade utifrån den upphandlande organisationens behov och kompletterar organisationens övriga styrdokument.

### **Tillhandahållande av vårdtjänsterna inom valfrihetssystem enligt LOV**

Upphandlingsmyndigheten noterar i sammanhanget att förslagen i promemorian inte omfattar deltagande i valfrihetssystem på vårdområdet som inrättas med stöd av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Upphandlingsmyndigheten har tidigare lämnat ett remissvar<sup>4</sup> över betänkandet *God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem* (SOU 2020:19). Upphandlingsmyndigheten ansåg i detta remissvar bland annat att det bör överlåtas till regionerna att avgöra om de i det sammanhanget tjänsterna ska tillhandahållas genom valfrihetssystem, upphandling eller på annat sätt. En fördel med valfrihetssystem är att nystartade vårdgivare, inklusive småföretag, kan ansluta sig till systemen vid en tidpunkt som lämpar sig med hänsyn till deras egen affärsverksamhet. Konkurrensutsättningar enligt LOU resulterar däremot ofta i kontrakt eller ramavtal som löper över flera år, under vilken tid denna affärsmöjlighet stängs för nytillkomna aktörer.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att samma hänsyn som motiverar förslaget till ovan nämnd reglering i LOU och LUK även gör sig gällande vid inrättande av

<sup>2</sup> Se kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1780 av den 23 september 2019 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2015/1986 ("eForms") samt de ändringar i upphandlingsförordningen (2016:1162) som infördes från den 25 oktober 2023 genom SFS 2023:543.

<sup>3</sup> [Upphandlingsmyndighetens remissvar \*En effektivare upphandlingstillsyn\* \(Ds 2022:5\) den 22 mars 2022, dnr UHM-2022-0083.](#)

<sup>4</sup> [Upphandlingsmyndighetens remissvar \*God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem\* \(SOU 2020:19\) den 3 juli 2020, dnr UHM-2020-0097.](#)

Ert datum:  
2023-07-03

Datum:  
2023-11-10

Er ref:  
S2023/02208

Diarienummer:  
UHM-2023-0140

valfrihetssystem enligt LOV. I konsekvensanalysen i promemorian förs i och för sig ett resonemang om möjligheten att inrätta valfrihetssystem för de aktuella vårdtjänsterna (s. 124). Resonemanget mynnar ut i bedömningen att en sådan reglering skulle bli tandlös. Upphandlingsmyndigheten har dock svårt att se varför argumenten i promemorian för en reglering i LOU inte även talar för en motsvarande reglering i LOV.

### ***De tjänster som omfattas av promemorians förslag***

Enligt promemorians lagförslag ska kravet att beakta småföretags möjligheter att delta i upphandlingar omfatta CPV-koderna 85000000-9 till 85323000-9 och omfattas av bilaga 2.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att dessa CPV-koder avser en stor mängd hälso- och sjukvårdstjänster samt tjänster som avser socialvård, inklusive sociala tjänster som tillhandahålls av kommuner. Förslaget omfattar därmed även till exempel *Mentalvård på sjukhus* (85111500-5), *Leverans av sänglinne till sjukhus* (85112100-8), *Tandläkarvård och tillhörande tjänster* (85130000-9), *Veterinärstjänster* (85200000-1), *Äldreomsorg* (85311100-3) samt *Barnomsorg inom förskola* (85312110-3).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det naturligtvis kan finnas behov av att beakta småföretags möjligheter att delta i upphandlingar av även sådana tjänster. Det framstår emellertid som uppenbart att lagförslaget har givets en alltför vid räckvidd i förhållande till överväganden i promemorian samt i förhållande till de vårdtjänster som omfattas av ersättningslagarna. Detta bör under alla omständigheter beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

### ***Pågående regeringsuppdrag och översynen av nationella upphandlingsstrategin***

I promemorians konsekvensanalys anges att Upphandlingsmyndigheten redan idag genomför insatser för att sprida information om verktygen i lagstiftningen för att underlätta för mindre företag att delta i offentliga upphandlingar, utan att det resulterat i fler vårdetableringar över landet (s. 127).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att de aktuella vårdtjänsterna idag i stor utsträckning tillhandahålls inom ramen för ersättningslagarna och inte genom upphandling eller vårdvalssystem. Några erfarenheter av att underlätta för småföretag att delta i sådana upphandlingar eller vårdvalssystem finns därmed knappast. Detta gäller även ovan nämnda insatser från Upphandlingsmyndigheten. Mot denna bakgrund bör regeringen avvakta rapporteringen av Upphandlingsmyndighetens ovan nämnda regeringsuppdrag samt regeringens pågående översyn av den nationella upphandlingsstrategin innan eventuella lagstiftningsåtgärder vidtas.

Ert datum:  
2023-07-03

Datum:  
2023-11-10

Er ref:  
S2023/02208

Diarienummer:  
UHM-2023-0140

## Statsbidrag till vårdgivare som etablerar sig i glest befolkade områden (avsnitt 5.2)

I promemorian föreslås en ny förordning om statsbidrag till nyetablering av privata vårdgivare i glest befolkade områden i syfte att upprätthålla en vård på lika villkor i hela landet.

Ett sådant bidrag föreslås utformas som en ersättning till ett företag för att utföra hälso- och sjukvårdstjänster av allmänt ekonomiskt intresse (på engelska förkortade SGEI), och då antingen i enlighet med SGEI-de minimis-förordningen<sup>5</sup> eller SGEI-beslutet<sup>6</sup>.

De EU-rättsliga reglerna för ersättning till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förutsätter att ett samhällsbehov inte kan tillgodoses av den kommersiella marknaden utan offentligt stöd. Promemorians bedömning är att det saknas förutsättningar att utföra de aktuella tjänsterna under kommersiella villkor.

Promemorians ståndpunkt är vidare att även om det i det enskilda fallet kan vara oklart om den gränsöverskridande handeln påverkas bör man utgå ifrån att statsbidraget ändå kommer att utgöra statsstöd eftersom samtliga de fyra så kallade altmarkkriterierna sannolikt inte kan uppfyllas.

Upphandlingsmyndigheten delar denna bedömning men anser att förslaget i övrigt är behäftat med vissa oklarheter.

Inledningsvis ifrågasätter Upphandlingsmyndigheten, med hänvisning till 6 § 3 punkten i förordningsförslaget och promemorian i övrigt, utgångspunkten att de aktuella åtgärderna inte skulle gå att upphandla i konkurrens.

Med detta sagt ska en aktör, enligt förutsättningarna för stöd enligt SGEI-reglerna, genom ett beslut anförtros (åläggas) en skyldighet att utföra den aktuella tjänsten. Detta förutsätter i princip att beslutet om att anförtro den aktuella tjänsten har fattats innan ersättning betalas ut. Det kan härvid dock noteras att kommissionen i sin vägledning<sup>7</sup> givit exempel på speciella omständigheter som kan medge undantag från denna princip. I frånvaro av sådana omständigheter anser inte Upphandlingsmyndigheten att den förordning som föreslås i promemorian tillräckligt tydligt anvisar en sådan skyldighet som villkor för ett statsbidrag enligt SGEI-reglerna. Därtill kan förslagets 6 § 1 punkt läsas som att bidrag inte får lämnas för just en sådan åtgärd som vårdgivaren är skyldig att genomföra efter ett anförtroendebeslut enligt SGEI-reglerna.

Upphandlingsmyndigheten anser vidare att promemorian på sidan 93 uppvisar ett par oklarheter. För det första är SGEI-beslutet – för tydlighets skull – bland annat tillämpligt i de fall där tjänsten inte överstiger 15 miljoner euro per år och tjänst som

<sup>5</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012.

<sup>6</sup> Kommissionens beslut 2012/21/EU.

<sup>7</sup> SWD(2013) 53 final/2, p. 13 s. 28f.

Ert datum:  
2023-07-03

Datum:  
2023-11-10

Er ref:  
S2023/02208

Diarienummer:  
UHM-2023-0140

anförtrots företaget. För det andra ska ett stöd enligt SGEI-beslutet utformas som en rättsligt bindande skyldighet för företaget att utföra den aktuella tjänsten. Denna skyldighet kan utformas som ett rättsligt bindande avtal eller ha formen av en offentligrättsligt bindande reglering (lag, förordning eller beslut). Vidare ska tjänsten vanligtvis upphandlas och om skyldigheten att tillhandahålla tjänsten är ett resultat av ett kontrakt i upphandlingsrättslig mening måste även upphandlingsreglerna följas.

Slutligen erinrar Upphandlingsmyndigheten om att den nuvarande SGEI-de minimis-förordningen bara gäller till den 31 december 2023. Även de bestämmelser som kommissionen har föreslagit ska gälla för SGEI-de minimis-stöd från och med 2024 skulle kunna användas som en del av den EU-rättsliga grunden för promemorians förslag. De förändringar som kommissionen har föreslagit avser bland annat regler om ett register för SGEI-de minimis-stöd och möjlighet att lämna de minimis-stöd till ett högre takbelopp. Bestämmelsen i artikel 10 i den förordning som promemorian föreslår kommer sannolikt inte att krävas enligt de kommande reglerna för SGEI-de minimis-stöd. Det hindrar dock inte att kravet kvarstår i en strängare nationell tillämpning.

### **Åtgärder för att säkerställa tillgång till jämlik vård i hela landet (avsnitt 5.3)**

Utredningen föreslår bland annat att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att se över principerna för de olika ersättningssystemen inom primärvården och ta fram nationella rekommendationer på området (s. 99–103).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att förslaget avseende ersättningssystem inom vårdområdet kan upplevas som svåröfrenligt med det kommunala självstyret, och även riskerar att begränsa regionernas möjlighet att utforma ersättningsmodeller och andra aspekter av värddalssystem utifrån regionala förutsättningar. Däremot finns knappast något hinder mot att Socialstyrelsen eller annan myndighet tillhandahåller rekommendationer, stöd och vägledning kring hur regionerna ställer kvalitetskrav, utformar ersättningsmodeller och följer upp avtalsvillkor och privata utförare vid upphandling av vård- och omsorg.

Upphandlingsmyndigheten har inga synpunkter på övriga överväganden och förslag i detta avsnitt.

### **Upphävande av ersättningslagarna (avsnitt 5.4)**

Utredningen förslår att lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning och lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi samt tillhörande förordningar ska upphävas.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget.

Upphandlingsmyndigheten anser dock att det bör vara tydligt att det överläts till regionerna att välja metod för konkurrensutsättning, dvs. om uppdrag avseende sådana läkartjänster ska ske genom upphandling eller inrättande av valfritt system.

Ert datum:  
2023-07-03

Datum:  
2023-11-10

Er ref:  
S2023/02208

Diarienummer:  
UHM-2023-0140

---

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Juristen Henrik Grönberg har varit föredragande. I handläggningen har även avdelningschefen Ann Eva Askensten samt upphandlingsjuristen och statsstödsspecialisten Christian Blume deltagit.

---

Inger Ek

---

Henrik Grönberg