

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

Försvarsdepartementet
Enheten för samordning av samhällets krisberedskap:
fo.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
fo.ssk@regeringskansliet.se

En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50)

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten delar överlag de bedömningar som utredningen har gjort i det remitterade betänkandet, men framhåller vikten av att de offentliga inköpen beaktas när åtgärder vidtas för att stärka försörjningsberedskapen. Detta gäller i synnerhet utredningens förslag till struktur för försörjningsanalys, som bör utvecklas med de offentliga inköpen i åtanke. Upphandlingsmyndigheten framhåller vidare att utgångspunkten för att säkerställa leveranser från näringslivet i händelse av kris och krig bör vara att krisberedskapsaspekter integreras i offentlig sektors reguljära inköpsaktiviteter. Det bör även säkerställas att kommunsektorn beaktas och integreras i försörjningsberedskapen, något som får betraktas som en brist vad gäller flera av utredningens förslag. Vidare bör framhållas att offentlig sektors leveranskedjor kommer öka i betydelse utifrån en mängd olika perspektiv och regelverk, och att utvecklingen av Sveriges försörjningsberedskap så långt det är möjligt samordnas med liknande initiativ inom EU. Upphandlingsmyndigheten anser även att det är beklagligt att den stora mängden utredningar som avser Sveriges kris- och försörjningsberedskap inte kännetecknas av större sammanhållning och överskådlighet.

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att avsaknaden av tydliga mål för försörjningsberedskapen utgör en utmaning, och detta får även konkreta konsekvenser för de offentliga inköpen. Myndigheten har inga invändningar mot utredningens redogörelse för upphandlingsreglerna men framhåller att ett ensidigt fokus på detta regelverk riskerar att medföra att man underskattar de offentliga inköpens såväl rättsliga som affärsmässiga komplexitet. Upphandlingsmyndigheten vill vidare framhålla att näringslivets främsta drivkraft för

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

att kunna upprätthålla sin leveransförmåga i kris och krig sannolikt är kommersiell, vilket talar för att avtalsbaserad beredskap bör vara huvudprincipen för att säkerställa leveranser från företagen även i kris och krig.

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens resonemang om vikten av en utvecklad försörjningsanalys, men har synpunkter på utredningens överväganden och förslag för hur analyserna ska genomföras. Myndigheten anser generellt att strukturen i större utsträckning bör integreras med det reguljära inköpsarbetet av en rad olika skäl. Inte minst då den föreslagna strukturen riskerar att bortse från såväl kommunsektorns som näringslivets behov. Försörjningsanalyserna riskerar med förslaget även att snabbt bli daterad och ge upphov till dubbelarbete för såväl offentlig sektor som för berörda företag.

Vad gäller utredningens övervägande ifråga om behov av uppgifter från företag vill Upphandlingsmyndigheten framhålla vikten av att upphandlande organisationer, försörjningsanalysmyndigheterna och företagen har en samstämmig bild av de försörjningsrelaterade utmaningarna. Myndigheten vill även påpeka att upphandlingsstatistiken kan innehålla information som är värdefull för försörjningsanalysen, särskilt om den kompletteras med inköpsvärden.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att det skapas en nationell kontaktpunkt för produktionsomställning i kris och krig. Myndigheten vill dock framhålla betydelsen av att det skapas förutsättningar för ändamålsenliga kontaktvägar mellan kontaktpunkten och offentlig sektor i övrigt, vilket sannolikt är mer betydelsefullt än kontaktpunktens organisering.

Vad gäller utredningens överväganden och förslag om beredskapslagring så tillstyrker Upphandlingsmyndigheten att den centralt samordnade funktionen får ett särskilt uppdrag att verka för att upprättandet av beredskapslager av sådana varor som inte faller under någon annan myndighets ansvar. Det bör dock övervägas i vilken utsträckning det kan vara lämpligare att den samordnande funktionen låter en annan upphandlande funktion, såsom en nationell eller regional inköpscentral, genomföra nödvändiga upphandlingar, inklusive sådana som föreslås ingå i en eventuell uppdragsverksamhet. Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att det inrättas ett försörjningsberedskapsråd vid MSB, men vill särskilt framhålla vikten av att kommunsektorn är representerad i rådet.

Vad gäller förslaget att Upphandlingsmyndigheten ska bidra till att krisberedskapsaspekter ska säkerställas i upphandling upplever myndigheten att efterfrågan på sådan kunskap, metoder och stöd i upphandlingar växer. Myndighetens ambitioner inom område begränsas dock inte av det formella uppdraget utan av myndighetens resurser.

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

Inledning

Den offentliga upphandlingen idag uppgår till uppskattningsvis 879 miljarder eller cirka 18 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (2021). Över 1000 upphandlande organisationer annonserade under 2022 över 17 000 upphandlingar. Kommun- och regionsektorn genomförde ungefär 80 procent av alla annonserade upphandlingar, och cirka en fjärdedel av alla upphandlingar annonserades av offentligt ägda bolag.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande organisationer. Vi ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Upphandlingsmyndigheten har för närvarande inget uttalat uppdrag som avser krisberedskap, försörjningsberedskap och civilt försvar. Vi har dock bland annat tagit fram stöd om upphandling till samhällsviktig verksamhet, hur man integrerar krisberedskapsaspekter i offentliga kontrakt, om säkerhetsskyddad upphandling samt om sanktionerna mot Ryssland.

Upphandlingsmyndigheten genomför återkommande enkätundersökningar kring utvecklingen inom upphandlingsområdet. I den undersökning som genomfördes hösten 2022 ställde myndigheten för första gången frågor till de upphandlande organisationerna om de anser att de har en god beredskap för hur offentliga inköp ska ske i krissituationer.¹ Utfallet kan i korthet beskrivas som att endast omkring 20 procent av de upphandlande organisationerna ansåg att så var fallet. Regionerna anser sig generellt ligga bättre till än övriga kategorier av upphandlande organisationer (avsnitt 4.4 i rapporten). Detta talar enligt Upphandlingsmyndigheten för att beredskapsperspektivet behöver lyftas fram i inköpsprocessen men även att det behövs större förståelse för betydelsen av de offentliga inköpen för att utveckla samhällets försörjningsberedskap.

1. Övergripande synpunkter

1.1 Avtalsbaserad beredskap och beredskapsaspekter i det reguljära inköpsarbetet

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det finns flera olika sätt att säkerställa leveranser av kritiska nyttigheter från näringslivet i händelse av kris och ytterst krig: genom förfogande med stöd av fullmaktslagarna, genom inrättande av särskilda funktioner för inköp i krissituationer, genom åtgärder som underlättar för företag att ställa om sin produktion, med flera. Utgångspunkten för att säkerställa dessa leveranser anser vi emellertid bör vara att krisberedskapsaspekter genom en avtalsbaserad beredskap integreras i offentlig sektors reguljära inköpsaktiviteter –. En sådan utgångspunkt överensstämmer med de principer som bär upp Sveriges krisberedskap och innebär sannolikt lägre kostnader än andra metoder. Detta innebär också att försörjningsberedskapen kan byggas på företagens grundläggande drivkraft, nämligen att kunna sälja sina varor och tjänster på marknaden. Omvänt är det mot

¹ Resultatet publicerades i Nationella upphandlingsrapporten 2023 och bygger alltså på en självskattning.

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

denna bakgrund även av vikt att robustheten i det finansiella systemet tryggas, eftersom även tillfälliga störningar i betalningsströmmar kan få stora konsekvenser för särskilt små företags möjligheter att upprätthålla sina leveranser.

En övergripande risk med alternativa metoder för att säkra försörjningen i krissituationer är vidare att detta kan medföra att offentliga aktörer inte vidtar nödvändiga åtgärder för att förebygga en bristsituation. Detta eftersom de i sin försörjningsplanering då kan utgå ifrån att de i bristsituationer ändå kan få sina behov av de aktuella nyttigheterna täckta från andra källor.

Det bör vidare understrykas att vikten av att beredskapsperspektivet integreras i inköpsprocessen inte är begränsad till kravställning och konkurrensutsättningen i enskilda upphandlingar. Det bör framhållas att den behovsinventering som utredningen föreslår ska ingå i försörjningsanalysen i delar kommer utgöra en aggregerad version av den behovsanalys som enskilda upphandlande organisation gör i sitt inköpsarbete (se till exempel redogörelsen för förslaget till ansvar för beredskapsmyndigheternas avseende behovs- och försörjningsanalys, avsnitt 9.5). Det behövs även en tydlig ansvars- och rollfördelning mellan de offentliga aktörer som arbetar med inköp.

Sammanfattningsvis är det alltså en rad omständigheter som talar för att avtalsbaserad beredskap måste bilda utgångspunkt för offentlig sektors försörjningsberedskap. I sammanhanget kan även nämnas att den parlamentariska *Kommittén om beredskap enligt regeringsformen* i sitt nyligen lämnade betänkande framhåller att upphandlingssystemet spelar stor roll för det offentligas försörjning av varor och tjänster.²

1.2 Kommunal försörjningsberedskap

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att utredningens övervägande kring hur kommuner och regioner involveras i relation till utredningens förslag i huvudsak utgår från och bygger på den nya strukturen för beredskapsmyndigheterna. Upphandlingsmyndigheten har förståelse för denna utgångspunkt (se dock avsnitt 2.4 nedan), men den innebär också att kommuner och regioner endast indirekt - genom länsstyrelserna - kommer att involveras i planeringen (se till exempel s. 173-174). Det bör i detta sammanhang understrykas att detta förhållande skapar betydande utmaningar i Sverige, ett land som karaktäriseras av sin decentraliserade förvaltningsstruktur och välfärdsstatens låga tyngdpunkt. Detsamma gäller sannolikt flera av de statliga myndigheter som inte ingår i beredskapssystemet. Givet att de varor, tjänster och företag som kommer identifieras som kritiska sannolikt i stor utsträckning behövs för att upprätthålla just kommuners och regioners verksamhet riskerar nödvändiga aspekter och förhållanden att gå förlorade i den fortsatta och aggregerade rapporteringen och analysen. Att tyngdpunkten i en utvecklad försörjningsberedskap bör ligga i det reguljära inköpsarbetet medför - särskilt i kombination med den för Sveriges krisberedskap grundläggande ansvarsprincipen

² Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75) s. 122.

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

samt vår decentraliserade förvaltningsmodell – att såväl kommuner som regioner (liksom deras bolag) i praktiken behöver integreras i den struktur som utredningen föreslår. Detta innebär även att inte minst Sveriges nationella inköpscentraler borde ha involverats i såväl utredningsarbetet som i utredningens överväganden.³

Att utredningen inte tycks att beaktat Sveriges decentraliserade förvaltningsstruktur och kommunsektorns behov går igen i flera av utredningens förslag: till exempel föreslås den nationellt samordnade funktionen endast kunna utföra beredskapslagring åt statliga myndigheter (och inte åt kommuner eller regioner), se till exempel s. 332. Vidare är det utredningens uppfattning att kommunsektorn endast indirekt, genom länsstyrelserna, ska vara representerad i det försörjningsberedskapsråd som föreslås inrättas vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB (se s. 391 och avsnitt 2.8 nedan).

1.3 Offentlig sektors leveranskedjor

Varje övervägande som rör Sveriges försörjningsberedskap kommer sannolikt att på olika sätt behöva utgå från våra internationella beroenden och sårbarheten i våra leveranskedjor. Utredningen framhåller detta bland annat i avsnitten om försörjningsanalys (särskilt s. 211 och 212), angående förslaget om utvidgad upplysningsskyldighet för näringsidkare (särskilt s. 281–282) samt vad gäller den nationellt samordnade funktionens behov av kompetenser och personalkategorier (s. 342).

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att vikten av insyn i och kontroll över offentlig sektors leveranskedjor sannolikt kommer öka av en mängd olika skäl – och inte bara på grund av återuppbyggnaden av försörjningsberedskapen. Utvecklingen innebär att upphandlande organisationer generellt behöver skapa sig bättre insyn i och kontroll över sina leveranskedjor – såväl över vem som äger och kontrollerar leverantören som över leverantörens underleverantörsled. Flera av dessa regelverk får även till följd att leverantörers och underleverantörers nationalitet blir av större betydelse, vilket är av betydelse för de leveranskedjor som idag ofta är globala. Sanktionerna mot Ryssland och Belarus, arbetet mot arbetslivskriminalitet samt främjandet av hållbara leveranskedjor kan nämnas som exempel på denna utveckling, liksom en rad relativt nya regelverk från EU.⁴ Detta får bland annat till följd att metoder, uppdrag, och regelverk som utredningens förslag förutsätter så långt som möjligt bör samordnas med de som är nödvändiga för att utveckla andra perspektiv i syfte att motverka dubbelarbete för såväl offentlig som privat sektor.

³ Sveriges nationella inköpscentraler är *Statens inköpscentral* vid Kammarkollegiet, *Adda Inköpscentral*, som ägs av SKR, *Sinfra* (Svensk Inköpscentral för Infrastruktur Ekonomisk Förening) som bedriver verksamhet inom områdena fjärrvärme, vatten och avlopp samt el och *HBV* (Husbyggnadsvaror HBV Förening), inköpsfunktion åt Sveriges allmännyttiga bostadsbolag.

⁴ Som exempel på dessa kan nämnas *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 av den 14 december 2022 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden* och *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1031 av den 23 juni 2022 om tillträdet för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från tredjeländer till unionens marknader för offentlig upphandling och koncession och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling och koncession (Instrumentet för internationell upphandling – IPI)*.

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

1.4 Utvecklingen inom EU

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det även inom EU (och sannolikt i många av medlemsstaterna) pågår ett omfattande arbete med att utveckla krisberedskapen och försörjningstryggheten. I betänkandet finns bland annat en längre redogörelse för försörjningsrelaterade initiativ inom EU (avsnitt 6.4). Mot denna bakgrund är det även av vikt att sådana nationella åtgärder och aktiviteter samordnas med liknande arbete inom unionen, inklusive den vidare beredningen av förslagen i detta betänkande. Utredningen tycks till exempel inte ha beaktat arbetet med unionens krisinstrument för den inre marknaden i sina överväganden och förslag.⁵ Även om den fortsatta beredningen och slutliga utformningen av denna rättsakt inte är känd i dagsläget finns det en risk att det nationellt och inom EU skapas parallella och delvis överlappande strukturer för krishantering, inklusive sådana som rör internationella handelsflöden, den inre marknaden, och därmed Sveriges försörjning.

1.5 Utredningsarbetet avseende beredskapsrelaterade frågor

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det i spåren av pandemin, det försämrade säkerhetsläget men även det ökande behovet av klimatanpassning för närvarande pågår en mängd relaterade utredningar inom kommittéväsendet. Därtill kan fogas en rad avslutade utredningar samt ett stort antal regeringsuppdrag till olika myndigheter. Det omfattande utredningsarbetet försvårar förståelsen av utredningens uppdrag och förslag och hur dessa förhåller sig till andra förslag liksom till pågående och kommande lagstiftningsarbete: såväl förutsättningarna för, som innebörden och konsekvenserna av, vissa av utredningens förslag är i delar beroende av om och när andra förslag – av såväl denna som andra utredningar – kommer att genomföras. Upphandlingsmyndigheten anser att det är beklagligt att utredningsarbetet inom området inte kännetecknas av större sammanhållning och överskådlighet.

2. Synpunkter på enskilda avsnitt

2.1 Brist på tydliga mål och krav försvårar planeringsarbetet (avsnitt 4.2.2)

Utredningen konstaterar att en av de försörjningsrelaterade utmaningarna är att flera aktörer som bedriver försörjningsrelaterad verksamhet saknar tydliga mål, vilket utgör en begränsning i deras arbete med att planera för försörjningsrelaterade störningar (s. 88).

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens slutsats.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att detta får konkreta konsekvenser inom den offentliga upphandlingen, eftersom det får till följd att upphandlande organisationer saknar tydliga målsättningar för sin försörjningsberedskap, med följd att deras inköpsorganisationer ofta saknar underlag för utarbetandet av kravställning i enskilda upphandlingar. Det är rimligt att anta att det enkätutfall som vi inledningsvis

⁵ Proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing a Single Market emergency instrument and repealing Council Regulation, No (EC) 2679/98.

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

redovisar i huvudsak kan förklaras med just avsaknaden av sådana mål. Utöver att tydliggöra förväntningarna på olika aktörer avseende försörjningsberedskapen kan tydligare mål även underlätta ansvars- och rollfördelningen dem emellan: hur länge förväntas till exempel en kommun på egen hand kunna upprätthålla sina måltids-tjänster till skolor och äldreomsorg innan den kan påräkna hjälp med livsmedels-försörjningen ur ett statligt beredskapslager? Detta kan få direkt betydelse för krav-ställningen i kommunens livsmedelsupphandlingar, men påverkar även planeringen av ett statligt beredskapslager. Vidare får det sannolikt även till följd att krav-ställningen i upphandlingar av samma varor och tjänster skiljer sig åt mellan olika upphandlande organisationer. Detta kan i sin tur få till följd att leverantörer upplever att såväl ambitionsnivå som avtalsvillkoren skiljer sig åt inom deras respektive branscher på ett sätt som förvärrar för dem att utveckla och anpassa sina affärsmodeller och erbjudanden.

2.2 Betydelsen av upphandlingsreglerna för utvecklingen av vår försörjningsberedskap (avsnitt 5.3)

Promemorian innehåller en längre redogörelse för upphandlingsreglerna på unions- och nationella nivå (s. 107–116).

Upphandlingsmyndigheten invänder inte mot den redogörelse av upphandlingsreglerna som görs i detta avsnitt. Genomgången resulterar emellertid inte i någon form av analys eller slutsats. Upphandlingsmyndighetens uppfattning från bland annat pandemin är att upphandlingsreglerna innehåller nödvändiga nödventiler i form av undantagsbestämmelser och liknande för att kunna hantera inköp även i kriser. Det bör dock framhållas att erfarenheterna i form av rättspraxis och liknande i frågor som rör deras tillämpning i situationer som rör totalförsvaret är tämligen begränsade. Det gäller bland annat möjligheterna att beakta nationella hänsyn i upphandlingar och liknande rättsliga frågeställningar (utredningen konstaterar till exempel att det kan finnas skäl att undersöka möjligheten att vid upphandling ställa krav på lagerhållning i Sverige, s. 603).

Vidare riskerar ett ensidigt fokus på just upphandlingslagarna att bortse från betydelsen av andra regelverk som påverkar upphandlingsprocessen, liksom andra perspektiv inom de offentliga inköpen. Det gäller till exempel inköpsfunktionens styrning och organisering, den kompetens ifråga om marknadskännedom och affärsmässighet som inköpsorganisationer ofta besitter samt vikten av tydlig målsättning från de verksamheter som inköpen görs till i fråga om krav på uthållighet och försörjningstrygghet. Sammanfattningsvis kan ett fokus på just upphandlingslagarna medföra att man underskattar de offentliga inköpens såväl rättsliga som affärsmässiga komplexitet.

2.3 Ansvarsfördelning mellan det allmänna och näringslivet (avsnitt 7.3.2)

Utredningen bedömer att staten bör ha det övergripande ansvaret för de förberedelser som behöver göras för att säkra försörjningsförmågan i krig eller krigsfara. I de delar

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

näringslivet ska ha ett utpekat ansvar inom ramen för försörjningsberedskapen behöver detta regleras i avtal eller i lag.

Utredningen diskuterar i avsnittet möjligheterna att reglera näringslivets ansvar i *lag*. Däremot saknas i princip resonemang om förutsättningarna att göra detta i *avtal*. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att näringslivets främsta drivkraft för att kunna upprätthålla sin leveransförmåga i kris och krig sannolikt är kommersiell, det vill säga att kunna fortsätta sälja sina varor och tjänster även i de fall såväl samhället som deras verksamhet drabbas av störningar (se utredningens resonemang på s. 178 samt avsnitt 1.1 i detta remissvar). Återigen är detta något som talar för att avtalsbaserad beredskap måste vara huvudprincipen för att säkerställa leveranser från företagen även i kris och krig.

2.4 Överväganden och förslag i fråga om försörjningsanalys (avsnitt 9)

Utredningen föreslår att försörjningsanalyser ska göras i 6 beredskapssektorer och omfatta samhällets försörjning med försörjningsviktiga varor och tjänster (avsnitt 9.4).

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens resonemang om vikten av en utvecklad försörjningsanalys (särskilt avsnitt 9.1–2 i betänkandet). Däremot har myndigheten synpunkter på utredningens överväganden och förslag till struktur för hur analyserna ska genomföras.

Som Upphandlingsmyndigheten inledningsvis framhållit anser vi att avtalsbaserad beredskap bör utgöra den huvudsakliga metoden för att säkra leveranser av varor och tjänster från näringslivet i händelse av kris och krig. Mot denna bakgrund är det närmast nödvändigt att integrera de upphandlande organisationernas inköpsarbete i allmänhet och inköpsanalys i synnerhet i den föreslagna strukturen för försörjningsanalys. Det bör framhållas att utredningens förslag till struktur och process för försörjningsanalysen innehåller många moment och aspekter som går igen i det reguljära inköpsarbetet. Utredningen framhåller till behovet av information om behov och tillgång av viktiga försörjningsviktiga varor och tjänster (se s. 206): detta är även moment som ingår i planeringen av de reguljära inköpen i form av behovs- och marknadsanalyser som även kan innefatta *identifiering av varor och tjänster*, *identifiering av företag* samt analys av tillgång i form av *produktionskapacitet*, *handelsflöden* samt *lagerhållning* (se avsnitt 9.2.2 i betänkandet).

Upphandlingsmyndigheten förordar mot denna bakgrund en struktur där informationen från de upphandlande organisationernas inköpsarbete kan användas för att även tillgodose beredskapsmyndigheternas behov av information. Detta synes inte ha övervägts av utredningen och Upphandlingsmyndigheten föreslår att detta beaktas i det fortsatta arbetet med strukturen för försörjningsanalyserna. En struktur och modell för försörjningsanalysen som inte integreras i och utgår från offentlig sektors reguljära inköpsarbete kommer under alla omständigheter att inkludera ett visst mått av dubbelarbete. Det kommer sannolikt även medföra att värdefulla insikter från inköpsarbetet inte kan tas tillvara på ett systematiskt sätt. Att bygga en struktur

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

som integrerar inköps- och försörjningsanalyserna har sannolikt även fördelar ur kostnadssynpunkt och går troligen även snabbare att upprätta.

Det kan vidare konstateras att utredningen fokuserar på *beredskapsmyndigheternas* behov av varor och tjänster. Kanske ännu viktigare är att även många *andra kategorier av samhällsaktörer* än de som ingår i det nya beredskapssystemet uppenbarligen har behov av varor och tjänster för att kunna upprätthålla sina verksamheter i kris och krig (se även Upphandlingsmyndighetens inledande resonemang om kommunal försörjningsberedskap i avsnitt 1.2). Utredningen nämner till exempel att det många gånger redan finns kunskap hos myndigheterna om vilka företag som bedriver samhälls- respektive totalförsvarsviktig verksamhet (s. 209). Detta är sannolikt helt riktigt men det bör framhållas att kunskapen – särskilt inom vissa sektorer – många gånger finns hos kommuner och regioner (inklusive deras bolag) snarare än hos de statliga myndigheter som ingår i den föreslagna strukturen.

Det bör även framhållas att försörjningsanalysen även måste omfatta *företagens* behov, beroenden och förutsättningar för att kunna fullgöra sina leveranser av sådana varor och tjänster. Utredningen nämner i och för sig att beredskapsmyndigheterna behöver ha möjlighet att begära in information även om företagens behov av vissa varor och tjänster (s. 209). Utredningen understryker också att försörjningsanalysmyndigheterna behöver föra dialog med och få information från företag som producerar, tillverkar, levererar eller på annat sätt tillhandahåller försörjningsviktiga varor och tjänster (s. 211). Upphandlingsmyndigheten instämmer i dessa resonemang och framhåller att en tillförlitlig försörjningsanalys även måste inkludera företagens leveranskedjor och externa beroenden (se även avsnitt 1.3 i detta remissvar om den ökande betydelsen av offentlig sektors leveranskedjor). Vidare är detta kunskap som redan idag genereras – eller behöver genereras – i det reguljära inköpsarbetet.

I anslutning till ovanstående bör även nämnas att försörjningsanalyserna inte kan bygga på en statisk bild av de företag som och marknader av varor och tjänster. Nya företag tillkommer, befintliga företag utvecklar eller avvecklar sin verksamhet, affärsmodeller och leveranskedjor utvecklas och relaterade regelverk reformeras. Förändringstakten skiljer sig sannolikt ganska kraftigt åt över tid och mellan branscher – men är sannolikt generellt betydligt högre än under de årtionden då Sverige tidigare genomförde försörjningsplanering. Givet att försörjningsanalysen enligt förslaget ska genomföras vartannat år finns det mot denna bakgrund en risk att analyserna bygger på daterad information när de väl har färdigställts. Detta gör det till en grannliga uppgift att skapa ett ändamålsenligt och tillförlitligt system för försörjningsplanering idag. Detta innebär också att många inköpsorganisationer sannolikt kommer kunna bidra med omvärldsbevakning och aktuella insikter kring sina externa beroenden genom det dagliga inköpsarbetet. Detta särskilt genom sina behovs- och marknadsanalyser inför upphandlingar men även genom leverantörsdialogen under avtalsförvaltningen.

Sammanfattningsvis kan inte försörjningsanalysen begränsas till de statliga myndigheter som ingår i den föreslagna strukturen för försörjningsanalyser

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

(försörjningsanalysmyndigheterna) – tvärtom är det kanske snarare många gånger kommunsektorns och företagens leveranskedjor som måste vara i fokus för analysen. Detta förhållande får betecknas som en grundläggande utmaning med den nya strukturen för beredskapen inklusive utredningens förslag avseende struktur för försörjningsanalys. Mot denna bakgrund anser Upphandlingsmyndigheten att en struktur för försörjningsanalys i större utsträckning måste bygga på befintliga strukturer för inköp och att kommunsektorn integreras på ett betydligt tydligare sätt.

2.5 Informationsinhämtning från företag (avsnitt 10)

2.5.1 Uppgifter från företag av betydelse för försörjningsanalysen (avsnitt 10.1)

Utredningen för i avsnittet ett resonemang om vilka typer av uppgifter från näringsidkare som myndigheterna har behov av. Utredningen konstaterar bland annat att försörjningsanalysmyndigheterna kommer att behöva analysera vissa företags förmåga att leverera varor och tjänster i krig kris och krig (s. 268, se även utredningens resonemang om privata aktörer som utförare av viktiga samhällsfunktioner på s. 209).

Upphandlingsmyndigheten har inga invändningar mot utredningens resonemang som sådana. Upphandlingsmyndigheten vill samtidigt understryka att en stor del av den information som utredningen ser behov av även utgör nödvändiga underlag för upphandlande organisationer i inköpsarbetet. Informationshämtningen bör därför även beakta möjligheten till dialog och kunskapsinhämtning med relevanta upphandlande organisationers inköpsorganisationer. Detta inte minst för att minska den administrativa bördan för enskilda företag men även för att identifiera eventuella brister. Omvänt kan den kunskap som informationsinhämtning som görs med stöd av den föreslagna bestämmelsen återföras till relevanta upphandlande organisationer för att underlätta kravställningen av beredskapsaspekter i det reguljära inköpsarbetet. Mot denna bakgrund framstår det som något av en brist att utredningen inte beaktat nödvändigheten av att de upphandlande organisationerna, försörjningsanalysmyndigheterna och företagen har en samstämmig bild av de försörjningsrelaterade utmaningarna ifråga om såväl vissa branscher som enskilda företag. Generellt skulle möjligheten till dialog mellan dessa tre typer av aktörer kunna utgöra ett värdefullt tillskott till utredningens föreslagna struktur för försörjningsanalys. Upphandlingsmyndigheten har dock inga konkreta förslag på hur denna informationsinhämtning kan regleras, struktureras och organiseras.

2.5.2 Särskilt om uppgifter i offentliga register (avsnitt 10.2.2)

Avsnittet innehåller en diskussion om offentliga register som kan användas för försörjningsanalysen.

Upphandlingsmyndigheten vill i sammanhanget framhålla att även upphandlingsstatistiken sannolikt kan utgöra en del i försörjningsanalysen.⁶ Upphandlings-

⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/>

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

statistiken utgör inte ett offentligt register men innehåller uppgifter som kan nyttas vid en försörjningsanalys, inklusive uppgifter om vilka upphandlande organisationer som har avtal med vilka företag inom olika områden. Detsamma gäller även andra uppgifter från upphandlande organisationer om sina inköp, samt resultatet av den inköpsanalys som många upphandlande organisationer genomför.

Upphandlingsmyndigheten vill även i detta sammanhang framhålla behovet av att statistiken på upphandlingsområdet kompletteras med uppgifter om inköpsvärden.⁷ Analyser av inköpsmönster ger den upphandlande myndigheten bättre kontroll över inköpen och underlag för att arbeta mot ett mer strategiskt förhållningssätt till inköp. Upphandlingsstatistiken skulle därmed kunna ge en ingående bild av hur inköp är fördelade mellan upphandlande myndigheter och leverantörer samt mellan olika inköpsområden. Det finns således här en konkret möjlighet till korsbefruktning mellan det reguljära inköpsarbetet och utvecklingen av Sveriges försörjningsberedskap.

2.5.3 Lagändring som möjliggör informationsinhämtning från näringsidkare (avsnitt 10.3.3)

Utredningen föreslår att lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen tillförs en bestämmelse med innebörd att lagen kan användas för den uppgiftsinhämtning som behövs för planeringen av försörjningsberedskapen.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget, med följande tillägg i linje med myndighetens synpunkter i avsnitt 1.1 ovan: Även den information som genereras genom tillämpning av denna lag kan vara värdefull för upphandlande organisationer i det reguljära inköpsarbetet.

2.6 Kontaktpunkt för företag (avsnitt 11.2)

Utredningen föreslår att det inrättas en nationell kontaktpunkt för produktionsomställning i kris och krig.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget med följande kommentar.⁸

En sådan enhetlig kontaktpunkt är och hade till exempel varit önskvärd under pandemin, inte minst för att kunna hantera förfrågningar från näringslivet om personlig skyddsutrustning och liknande. Det är dock av yttersta vikt att det skapas en genomtänkt struktur och organisation bakom denna funktion, så att den inte bara blir en väl markerad ingång till en mörk och tom lokal. Givet beskrivningen av kontaktpunktens uppdrag är det knappast möjligt eller lämpligt att kontaktpunkten förväntas ge heltäckande stöd och vägledning i frågor som ligger inom en annan myndighets eller offentlig aktörs verksamhetsområde och uppdrag.

⁷ Upphandlingsmyndigheten, *Förberedande studie om vissa inköpsvärden*, rapport 2019.

⁸ Upphandlingsmyndigheten noterar att regeringen gett MSB och Tillväxtverket i uppdrag att gemensamt ta fram en modell för en sammanhållen funktion för information till företag som kan stödja produktionsomställningen avseende försörjningsviktiga varor och tjänster inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (beslut den 9 november 2023, Fö2023/01775).

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

Upphandlingsmyndighetens uppfattning är att utredningens resonemang i denna del präglas av ett visst "inifrån-och-ut-perspektiv" som fokuserar på funktionens uppdrag och organisation. Än viktigare är dock sannolikt att de offentliga verksamheter vars stöd och uppdrag särskilt behövs i händelse av en kris snabbt etablerar tillgängliga och ändamålsenliga kontaktvägar från kontaktpunkten in till respektive verksamhet. Inspiration kring uppbyggnaden av kontaktpunkten kan mot denna bakgrund med fördel hämtas från arbetet bakom webbsajterna krisinformation.se och verksamt.se som båda innehåller myndighetsgemensam information.

Slutligen finns det också en risk att kontaktpunkten överlastas i händelse av en omfattande eller utdragen kris. Bemanningen av funktionen måste därför snabbt kunna skalas upp, och kontaktvägarna från den vidare in i relevanta delar av förvaltningen skyndsamt kan etableras. Slutligen blir en sådan kontaktpunkt sannolikt ett prioriterat mål för antagonistiska krafter, inte minst i händelse av olika former av hybridattacker eller ytterst krig, med följd att funktionen måste omges med adekvat säkerhetsskydd.

2.7 Beredskapslagring (avsnitt 13)

Utredningen konstaterar att produktions- eller konsumtionsnära omsättningslagring bör eftersträvas i första hand (avsnitt 13.1.2). Vidare anser utredningen att ansvaret för lagerhållningen så långt som möjligt bör läggas på de som är ansvariga för inköp och lagerhållning i vardagen, för att undvika att en ny organisation behöver upprättas och för att dra nytta av den kompetens som redan finns (s. 323).

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens övergripande bedömning, som är väl förenliga med myndighetens inledande resonemang om vikten av avtalsbaserad beredskap (se avsnitt 1.1 ovan). Upphandlingsmyndigheten anser vidare att utredningen på ett tillgängligt sätt redogör för de övergripande utmaningarna med beredskapslagring, för- och nackdelar och de faktorer som bör beaktas när de inrättas.

2.7.1 Sektorsövergripande nationell samordning av beredskapslagring (avsnitt 13.3) och uppdrag om kompletterande beredskapslagring (avsnitt 13.4.1 och 4–5)

Utredningen bedömer att central samordning av beredskapslagringen på nationell nivå behövs och att den nationellt samordnande funktionen är bäst lämpad att få ansvar för sådan samordning.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att den centralt samordnade funktionen får ett särskilt uppdrag att verka för att upprättandet av beredskapslager av sådana varor som inte faller under någon annan myndighets ansvar "inte faller mellan stolarna".

Upphandlingsmyndigheten konstaterar dock att det finns en utmaning med utredningens förslag att den centralt samordnande funktionen ska ansvara för att upprätta och upprätthålla statliga beredskapslager för lagring av försörjningsviktiga varor som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarsområde (avsnitt 13.4.1). Upphandlingsmyndigheten konstaterar att ett sådant uppdrag kommer kräva en bred

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

kompetens av den centralt samordnade funktionen som genom uppdraget kan behöva upphandla och lagerhålla en mycket diversifierad portfölj av varor. Vidare uppkommer frågan om hur detta uppdrag förhåller sig till den kommunala sektorns behov av varuförsörjning och beredskapslagring. Mot denna bakgrund bör det noga övervägas om inte funktionens aktiviteter bör begränsas till just analys, som i sin tur kan resultera i förslag eller uppdrag till andra aktörer att genomföra nödvändiga inköp. I vissa fall kan det till exempel vara lämpligare att den samordnande funktionen i samråd med berörda aktörer i stället ger i uppdrag till en nationell eller regional inköpscentral eller annan upphandlande organisation att genomföra de aktuella upphandlingarna.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att den centralt samordnande funktionen ska kunna lämna stöd till andra myndigheter som ansvarar för beredskapslagring (avsnitt 13.4.4) och att uppdraget regleras i den ansvariga myndighetens instruktion (avsnitt 13.4.5).

2.7.2 Särskilt om förslaget avseende uppdrag att bedriva uppdragsverksamhet avseende beredskapslagring (avsnitt 13.4.2-3)

Utredningen föreslår vidare att den nationellt samordnande funktionen ska få bedriva uppdragsverksamhet i form av beredskapslagring med tillhörande tjänster på uppdrag av andra statliga myndigheter och ska ta ut avgifter för uppdragsverksamheten.

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att offentliga inköp är en mycket komplex verksamhet som förutsätter en stor bredd av kompetenser, inklusive ofta bransch- och verksamhetsspecifika kunskaper. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om den nationellt samordnade funktionen (MSB) förutsätts ha kompetens att upphandla varor och tjänster inom samtliga de områden där beredskapslagring kan bli aktuellt (se resonemangen på s. 332 och 342). Ett alternativ vore att samordna denna funktion med någon av Sveriges nationella inköpscentraler (närmast Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet)⁹, vilket utöver tillgången till nödvändig kompetens även skulle underlätta användandet av inköpsspecifik infrastruktur såsom distributionskanaler, nätverk och liknande.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att köp av tjänster inom staten inte anses träffas av upphandlingsreglerna. Så länge den nationellt samordnade funktionen utför tjänster mot ersättning till andra statliga myndigheter aktualiseras därmed inte frågan om detta i sig kan anses utgöra upphandling av en tjänst. Om funktionens uppdrag och verksamhet utvecklas till att omfatta även beredskapslagring åt andra offentliga aktörer såsom kommuner och regioner (se s. 332) så bör det emellertid säkerställas att funktionens uppdrag utformas så att utförandet av tjänster i form av upphandling inte bryter mot upphandlingslagstiftningen.

⁹ Sveriges övriga nationella inköpscentraler är *Adda Inköpscentral*, som ägs av SKR, *Sinfra* (Svensk Inköpscentral för Infrastruktur Ekonomisk Förening) som bedriver verksamhet inom områdena fjärrvärme, vatten, avlopp och el samt *HBV* (Husbyggnadsvaror HBV Förening), inköpsfunktion åt Sveriges allmännyttiga bostadsbolag.

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

2.7.3 Kategorier av beredskapslagring (bilaga 3)

I bilagan presenterar utredningen tre olika kategorier av beredskapslagring och resonemang om hur och när de bedömer att kategorierna av lagring kan vara lämpliga att använda (s. 599–616).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det bidrar till överskådligheten i utredningens förslag att på detta sätt utgå från breda kategorier av varor som typ-exempel. Som även framgår av resonemangen i denna del så kommer tydlig kravställning vid upphandling vara viktig vid beredskapslagring av varor i kategori A. Det finns dock anledning att i det fortsatta arbetet närmare analysera och säkerställa en ansvarsfördelning som även inbegriper offentlig sektor i deras egenskap av upphandlande organisationer. I den fortsatta analysen och genomförandet av utredningens förslag är det därför särskilt viktigt att även offentliga sektors reguljära inköp när olika former av beredskapslagring analyseras, planeras och genomförs. I detta arbete bör särskilt beaktas att allt fler upphandlande organisationer arbetar med kategoristyrning i sitt inköpsarbete, vilket förenklat kan beskrivas som ett arbetssätt som bland annat innebär att organisationens inköp organiseras utifrån de olika kategoriernas särskilda förutsättningar.

Vidare måste överväganden inför beredskapslagring även inkludera försörjningen av närliggande tjänster såsom underhåll och service, it, testning och laboratorietjänster och liknande tjänster.

2.8 Inrättandet av ett försörjningsberedskapsråd (avsnitt 14.9)

Utredningen föreslår att det inrättas ett försörjningsberedskapsråd vid MSB som bör bestå av företrädare för de tio sektorsansvariga myndigheterna, för de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna, FMV och Försvarsmakten. Rådet bör därutöver bestå av företrädare för näringslivet.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget. Det bör dock säkerställas att kommunsektorn är representerad i rådet: enligt vår uppfattning är det inte tillräckligt att detta sker endast indirekt genom länsstyrelserna såsom utredningen föreslår (s. 391). Om Upphandlingsmyndighetens uppdrag ändras till att även uttryckligen omfatta stöd kring beredskapsaspekter i upphandlingar (se avsnitt 3 nedan) bör det övervägas om även Upphandlingsmyndigheten ska ingå i rådet.

3. Stöd i upphandling och avtalsskrivning (avsnitt 15.6)

Utredningen konstaterar att ett sätt att stärka möjligheten till leveranser av varor och tjänster även i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap är att inom ramen för ett upphandlingsförfarande ställa krav som säkrar näringsidkarens leveransförmåga. Utredningen föreslår därför att det ska framgå av Upphandlingsmyndighetens instruktion att myndigheten även ska bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhällsviktig verksamhet och sådan verksamhet som är nödvändig för totalförsvarsvaret.

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att myndigheten idag inte har något särskilt uppdrag avseende försörjnings- eller krisberedskap. Flera statliga utredningar har dock ansett att så borde vara fallet. *Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet* ansåg till exempel att Upphandlingsmyndigheten borde ges i uppdrag att ge vägledning som syftar till bättre upphandlingar för försörjning vid höjd beredskap.¹⁰ *Utredningen om civilt försvar* konstaterade att kompetensen behöver stärkas vid upphandlingar och att stödet från Upphandlingsmyndigheten bör tydliggöras och utvecklas i frågor som rör krisberedskap och totalförsvaret.¹¹ Utredningen ansåg däremot att Upphandlingsmyndigheten inte skulle bli beredskapsmyndighet.¹² Av *Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskaps* slutbetänkande kan utläsas att Upphandlingsmyndighetens stöd avseende krav som ställs på leverans av varor och tjänster vid fredstida kriser, vid höjd beredskap och i krig bör vara på en mer detaljerad nivå.¹³

Som framgått inledningsvis anser Upphandlingsmyndigheten som grundläggande utgångspunkt att integrering av krisberedskapsaspekter i det reguljära inköpsarbetet bör vara det huvudsakliga tillvägagångssättet för att säkerställa leveranser från privata aktörer för att snabbt och effektivt kunna mobilisera samhällets totala resurser i händelse av framtida kriser, katastrofer och ytterst krig. Enligt myndighetens erfarenhet finns det även en växande efterfrågan på kunskap, metoder och stöd bland såväl upphandlande organisationer som från andra aktörer, något som också återspeglas i förslagen från ovan nämnda utredningar.

Vad gäller dessa frågor är det vår uppfattning – som även synes delas av ovan nämnda utredningar – att Upphandlingsmyndigheten skulle kunna göra stor nytta för den offentliga upphandlingens aktörer. Detta inte minst då vi har ett brett uppdrag att utveckla den offentliga affären och då även kan identifiera synergier mellan de allt fler samhällsintressen som ska beaktas i det offentliga inköpsarbetet. Däremot är myndigheten tveksam till ett uppdrag som skapar förväntningar på att vi kommer ikläda oss en konsulliknande roll eller själva genomföra upphandlingar inom ramen för beredskapssystemet.

Däremot upplever vi inte någon egentlig efterfrågan på stöd som avser upphandling till det militära försvaret, med följd att ett eventuellt uppdrag till oss inom området bör begränsas till det civila försvaret (det vill säga inte omfatta upphandling till det militära försvaret). Omvänt vill myndigheten framhålla att ett eventuellt uppdrag inte bör begränsas till upphandling *av* samhällsviktig verksamhet: dels då behov av sådant stöd även finns i upphandling *till* samhällsviktig verksamhet, dels då krisberedskapsaspekter kan behöva beaktas även i upphandlingar i förhållande till sådan verksamhet som inte betecknas som just samhällsviktig. Vidare bör utredningens användning av begreppet ”säkerställas” i detta sammanhang ersättas med ett som inte ger upphov till

¹⁰ SOU 2019:51 s. 160.

¹¹ SOU 2021:25 s. 269 och 284. Vårt remissvar hittar ni [här](#).

¹² Idem s. 283–284.

¹³ SOU 2022:6 s. 467–469.

Ert datum:
2023-09-21

Datum:
2023-12-18

Er ref:
Fö2023/01478

Diarienummer:
UHM-2023-0173

oberättigade förväntningar hos såväl upphandlande organisationer som centrala aktörer inom beredskapssystemet.

Vi vill avslutningsvis framhålla att våra ambitioner inom detta område inte begränsas av den nuvarande utformningen av vårt uppdrag utan av våra resurser. Sistnämnda aspekt blir tyvärr av än större vikt från och med 2024 då vårt förvaltningsanslag minskats med ungefär en tiondel. En ambitionshöjning vad gäller stödet från Upphandlingsmyndigheten avseende krisberedskapsaspekter i upphandlingar är således inte i huvudsak beroende av vårt formella uppdrag, utan av våra resurser.

4. Övriga avsnitt

Upphandlingsmyndigheten har inga synpunkter på övriga avsnitt.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Juristen Henrik Grönberg har varit föredragande. I handläggningen har även chefsjuristen Helene Molander och avdelningschefen Ann Eva Askensten deltagit.

Inger Ek

Henrik Grönberg