

Ert datum:
2024-04-15

Datum:
2024-06-20

Er ref:
KN2024/00705

Diarienummer:
UHM-2024-0121

Klimat- och näringslivsdepartementet
Enheten för branschernas konkurrenskraft
kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
helena.stromback@regeringskansliet.se

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap (SOU 2024:19)

Inledning

Den offentliga upphandlingen idag uppgår till uppskattningsvis 879 miljarder eller cirka 18 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (2021). Drygt 1000 upphandlande organisationer annonserade under 2022 över 17 000 upphandlingar. Kommuner och regioner genomförde ungefär 80 procent av alla annonserade upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den offentliga upphandlingen upphandling. Myndigheten har inget uttryckligt uppdrag som avser krisberedskap och civilt försvar, även om en rad statliga utredningar har ansett att så borde vara fallet eller annars uttalat sig om myndighetens roll inom området.¹ Upphandlingsmyndigheten är dock positiv till ett vidgat uppdrag, under förutsättning att det finansieras. Upphandlingsmyndigheten har tidigare tagit fram stöd om hur man integrerar krisberedskapsaspekter i offentliga kontrakt, om säkerhetsskyddad upphandling samt om sanktionerna mot Ryssland.

Upphandlingsmyndigheten genomför även 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.² Utfallet kan i korthet beskrivas som att endast omkring 20 procent av de upphandlande organisationerna ansåg att så var fallet (avsnitt 4.4 i rapporten). Detta talar enligt Upphandlingsmyndigheten för att beredskaps-

¹ Se SOU 2019:51 s. 160, SOU 2021:25 s. 269 och 284, SOU 2022:6 s. 467–469, SOU 2023:50 s. 417 samt SOU 2024:8 s. 257.

Ert datum:
2024-04-15

Datum:
2024-06-20

Er ref:
KN2024/00705

Diarienummer:
UHM-2024-0121

perspektivet behöver lyftas fram i inköpsprocessen men även att det behövs större förståelse för betydelsen av de offentliga inköpen för att utveckla samhällets försörjningsberedskap.

Synpunkter på utredningens förslag (avsnitt 2)

Ny beredskapssektor för industri, bygg och handel (avsnitt 2.2 och 2.6)

Utredningen föreslår att det skapas en ny beredskapssektor för industri, bygg och handel, med Tillväxtverket som sektorsansvarig myndighet (s. 33 och 55). Utredningen föreslår även att Tillväxtverket utses till beredskapsmyndighet med ansvar för samhällsfunktionerna industri och handel, inklusive ansvaret för byggnads- och reparationsberedskapen (s. 38).

Upphandlingsmyndigheten har inga invändningar mot förslagen som sådana. Utredningens överväganden och förslag visar emellertid på vissa utmaningar med systemet med beredskapsmyndigheter, eftersom frågor kring kris- och försörjningsberedskap berör långt fler myndigheter än de som formellt ingår i systemet. Ju fler sektorer och myndigheter som ingår i systemet, desto större blir även risken för överlappande ansvarsområden och dubbelarbete. Den föreslagna nya sektorn synes även omfatta en ansevärd del av Sveriges näringsliv, och därmed även inbegripa både hela branscher och företag med väldigt olika förutsättningar, behov och roller i händelse av kris och krig. Förslaget visar även på en annan utmaning med detta system, nämligen att det endast är statliga myndigheter som ingår i detta medan frågorna berör hela den offentliga sektorn – inte minst kommuner och regioner (se även nedan om samverkan mellan stat, region och kommun).

Sveriges geologiska undersökning (SGU) uppdrag (avsnitt 2.4) och Boverkets uppdrag (avsnitt 2.5)

Utredningen föreslår att Sveriges geologiska undersökning (SGU) ska utses till beredskapsmyndighet inom den nya beredskapssektorn samt inom sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (s. 45). Utredningen föreslår även att Boverket utses till beredskapsmyndighet med ansvar för försörjningsberedskapen inom samhällsfunktionen bygg och anläggning och att myndigheten ingår i den nya beredskapssektorn (s. 50).

Upphandlingsmyndigheten har inga invändningar mot förslagen. Motsvarande synpunkter som framförts ovan gör sig emellertid även gällande vad gäller dessa förslag.

Synpunkter på utredningens överväganden i övrigt (avsnitt 3)

Upphandlingsmyndighetens uppdrag (avsnitt 3.4.1)

Utredningen framhåller att det finns ett antal myndigheter som är centrala för svensk försörjningsberedskap utan att ha en specifik anknytning till beredskapssektorn för industri, bygg och handel eller övriga beredskapssektorer, och anger att Upphandlingsmyndigheten är en av dessa myndigheter. Utredningen anför vidare

Ert datum:
2024-04-15

Datum:
2024-06-20

Er ref:
KN2024/00705

Diarienummer:
UHM-2024-0121

bland annat att de samhällsviktiga verksamheterna är beroende av varor och tjänster som upphandlats och levererats från företag. Utredningen uttalar sig även om Upphandlingsmyndighetens arbete och uppdrag inom området. Utredningen framhåller bland annat att det är viktigt att såväl Upphandlingsmyndigheten som andra myndigheter och organisationer med kunskap och insyn i de offentliga inköpen, stödjer beredskapsmyndigheterna i arbetet med att bygga upp och organisera försörjningsberedskapen. Utredningen instämmer avslutningsvis i *Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapens* bedömning² vad gäller Upphandlingsmyndighetens uppdrag (s. 66).

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens resonemang i denna del, och hänvisar till vad som anförts inledningsvis i detta remissvar om myndighetens uppdrag.

Samverkan mellan stat, region och kommun (avsnitt 3.5)

Utredningen anför bland annat att statliga sektors- och beredskapsmyndigheter behöver få en bild över hur kommuners och regioners beroende av varor och tjänster från företagen ser ut. Myndigheternas mål och strategier för försörjningsberedskapen behöver dessutom inbegripa företag med kommunalt eller regionalt ägande (s. 68).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att strukturen för beredskapsmyndigheterna innebär att kommuner och regioner endast indirekt – genom länsstyrelserna – kommer att involveras i försörjningsplaneringen. Det bör understrykas att detta förhållande skapar betydande utmaningar i Sverige, ett land som karaktäriseras av sin decentraliserade förvaltningsstruktur. Upphandlingsmyndigheten hänvisar vad gäller detta förhållande till vad myndigheten anförde om kommunal försörjningsberedskap i remissvaret över Försörjningsberedskapsutredningens betänkande.³

Behov av nya samverkansformer mellan näringslivet och offentliga aktörer (avsnitt 3.6)

Utredningen anför bland annat att det vad gäller upphandling och resiliens-uppbyggnad krävs nya former för att möjliggöra för offentliga aktörer att välja leverantörer samt utforma kontrakt och modeller för uppbyggande av leverantörens robusthet. I tillägg till de kommersiella avtalen finns ett behov av att utveckla formerna för offentligt kravställande utifrån befintlig eller ny lagstiftning (s. 69).

Upphandlingsmyndigheten framhåller i linje med vad myndigheten anför i flera tidigare remissvar att det finns flera olika sätt att säkerställa leveranser av kritiska varor och tjänster från näringslivet i händelse av kris och ytterst krig: till exempel genom tillämpning av fullmaktslagarna, genom inrättande av särskilda funktioner för inköp i krissituationer, genom åtgärder som underlättar för företag att ställa om sin produktion, och genom en modern variant av så kallade K-företag. Upphandlingsmyndigheten konstaterar emellertid att utgångspunkten för att

² Se SOU 2023:50 s. 417.

³ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/remissvar/uhm-2023-0173-remissvar-upphandlingsmyndigheten-en-modell-for-svensk-forsorjnings-beredskap.pdf>

Ert datum:
2024-04-15

Datum:
2024-06-20

Er ref:
KN2024/00705

Diarienummer:
UHM-2024-0121

säkerställa dessa leveranser sannolikt måste vara att beredskapsaspekter genom en avtalsbaserad beredskap integreras i offentlig sektors reguljära inköpsaktiviteter. Myndigheten anser det även olyckligt att en rad statliga utredningar inom området resonerat kring behovet av en modern variant av K-företag, utan att någon av dem presenterat ett konkret förslag för hur en sådan modell skulle kunna se ut.⁴

Regelverket för försörjningsberedskapen kan behöva konsolideras och renodlas (avsnitt 3.7)

Utredningen anför bland annat att beredskapsförordningen gäller för statliga myndigheter, men försörjningsberedskap är verksamhet som bör vara föremål för en reglering som riktar sig till fler aktörer, inte minst företagen (s. 70).⁵

Upphandlingsmyndigheten har i flera tidigare remissvar anført att det för närvarande pågår en mängd relaterade utredningar inom det statliga utredningsväsendet. Därtill kan fogas en rad avslutade utredningar samt ett stort antal regeringsuppdrag till olika myndigheter. Upphandlingsmyndigheten anser att det är beklagligt att utredningsarbetet avseende beredskapsfrågor inte kännetecknas av större sammanhållning och överskådlighet. I linje med detta har Upphandlingsmyndigheten även ifrågasatt behovet av ny sektorsreglering inom olika beredskapssektorer, eftersom detta riskerar att tillsammans med fullmaktslagarna och övriga befintliga regelverk som avser samhällets krisberedskap skapa ett svåröverskådligt lapptäcke av regleringar.⁶ Upphandlingsmyndigheten konstaterar avslutningsvis att utredningens utgångspunkt i angivet avsnitt är i linje med myndighetens tidigare synpunkter, och instämmer följaktligen i den.

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Juristen Henrik Grönberg har varit föredragande.

Anja Clausin

Henrik Grönberg

⁴ Se främst SOU 2019:51 s. 92, SOU 2020:23 s. 149, SOU 2021:19 s. 669, SOU 2022:24 s. 336–338 och SOU 2023:50 s. 251–252. Se även Försvarsberedningens delrapport Ds 2023:34 s. 154.

⁵ Upphandlingsmyndigheten noterar att rubriken på ovan nämnt avsnitt tydligare beskriver ett behov av ett enhetligt regelverk för (försörjnings)beredskap än texten i själva avsnittet. Se även utredningens sammanfattning s. 11.

⁶ Se Upphandlingsmyndighetens remissvar över Livsmedelsberedskapsutredningens betänkande SOU 2024:8 https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/remissvar/uhm-2024-0057-remissvar-upphandlingsmyndighetens---livsmedelsberedskap-for-en-ny-tid-sou_20248.pdf samt myndighetens remissvar över departementspromemorian Ds 2023:9 https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/remissvar/uhm-2023-0071_remissvar_upphandlingsmyndigheten_vattenreningskemikalier_ds_20239_tillganglighetsanpassad.pdf.