

STRATEGIER FOR KJØP AV COVID-19- VAKSINER: EN SAMMENLIKNING MELLOM NORGE OG FIRE ANDRE LAND



HELSEØKONOMISK ANALYSE A/S

RAPPORT 2021:3



Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Valgte Norge riktig strategi ved kjøp av Covid-19-vaksiner?	9
1.1 Oppdraget	9
1.2 Avgrensinger	9
1.3 Bakgrunn	9
1.4 Metode og problemstillinger	10
1.5 Oppbyggingen av rapporten	12
2 Anskaffelsesprosessen	13
2.1 Tidlig fase	13
2.2 Nærmere om USA og EU	15
2.3 Storbritannia	16
2.4 Israel	18
2.5 Sveits	20
2.6. Canada	21
3 Hovedelementene i utvalgte avtaler	24
3.1 Tidspunkt for inngåelse av avtaler, volum og pris	24
3.2 Nærmere om Israels avtale med Pfizer Inc.	27
4 Diskusjon	30
4.1 Hovedfunn	30
4.2 Årsaker til variasjoner	30
4.3 Burde Norge valgt en annen strategi?	31
4.4 Øvrige vurderinger	33
5 Konklusjon	35
Noter til tabell 3.1	37



Forord

Forliggende notat er skrevet for den norske Koronakommisjonen og gir en analyse av Norges strategi for innkjøp av vaksiner mot Covid-19. Spørsmålet vi stiller er om Norge i stedet for å kjøpe vaksiner gjennom EU, ville fått raskere tilgang til vaksiner gjennom å gjøre innkjøpene alene slik blant annet Storbritannia, Sveits, Israel og Canada gjorde.

Analysen er basert på gjennomgang av dokumenter fra ulike land og intervjuer med aktører som har sittet nært eller selv analysert innkjøpsprosessene i de fire landene. Vi takker informantene vi har intervjuet for velvillig å ha stilt opp.

Datainnsamlingen ble avsluttet 15. desember 2021. Et oppfølgende intervju med en gruppe informanter ble gjennomført 13. januar 2022.

Oslo, 31. desember 2021/17. januar 2022

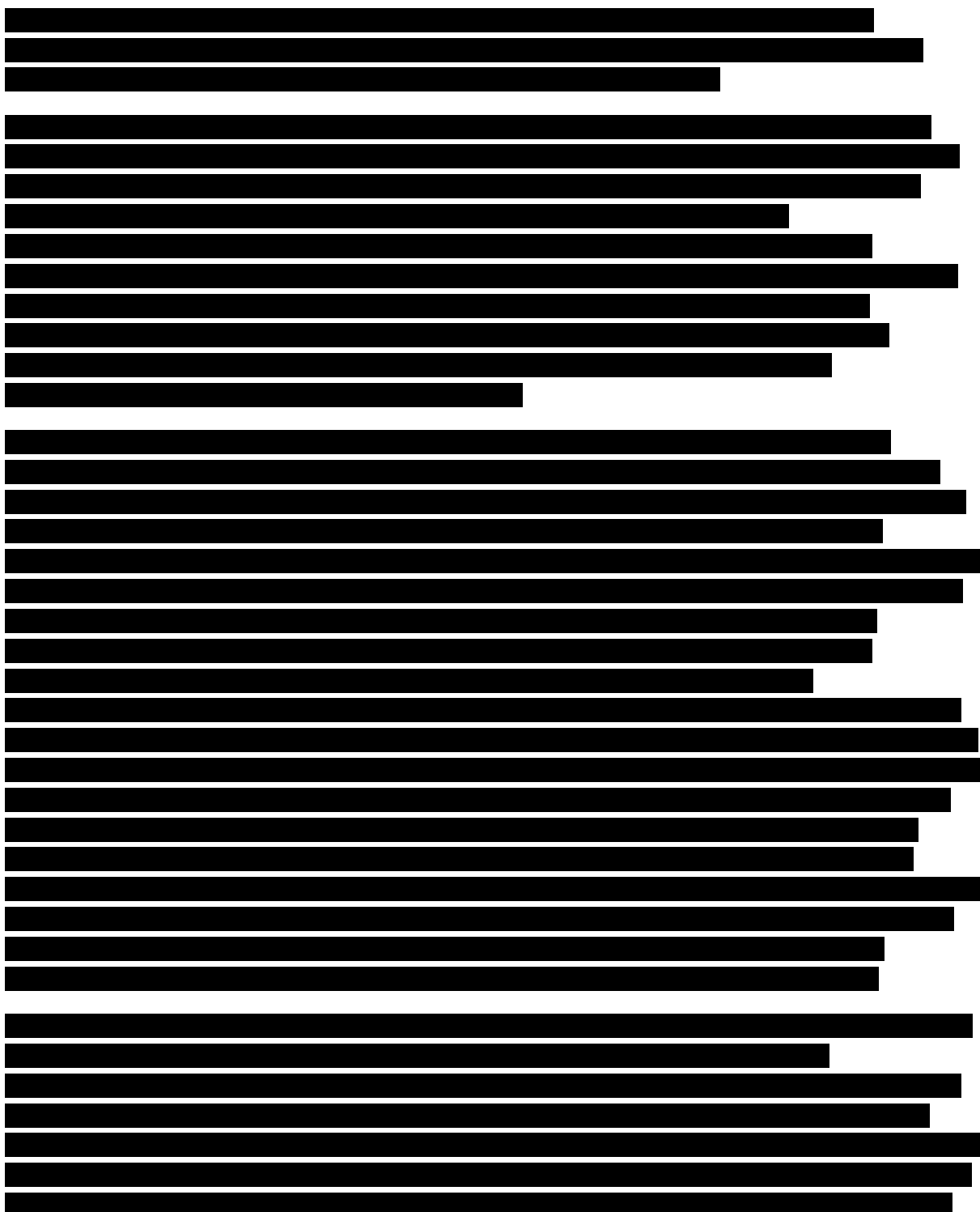
Terje P. Hagen

Oddvar M. Kaarbøe



Sammendrag

Rapporten gir en analyse av Norges strategi for kjøp av Covid-19-vaksiner. Det overordnede spørsmålet er om Norge valgte riktig strategi da vi i 2020 innledet et samarbeid med EU om innkjøpene. Enda mer presist uttrykt: Ville Norge fått raskere tilgang til vaksiner ved å gjøre innkjøpene alene slik Storbritannia, Israel, Sveits og Canada gjorde? Vi sammenlikner vaksineinnkjøp og vaksinegrad mellom disse fire landene på den ene siden og Norge og EU på den andre siden. I tillegg omtaler vi vaksinestrategien til USA.





Administration	Percentage of respondents
Current administration	100%
Previous administration	0%

[REDACTED]

1 Valgte Norge riktig strategi ved kjøp av Covid-19-vaksiner?

1.1 Oppdraget

Helseøkonomisk Analyse har på vegne av Koronakommisjonen gjennomført en analyse av Norges strategi for kjøp av Covid-19-vaksiner. Bakgrunnen for analysen er følgende stortingsvedtak:¹

«Stortinget ber regjeringen igangsette en uavhengig gransking av regjeringens arbeid for å sikre Norges befolkning vaksiner og sammenligne denne med sammenlignbare land utenfor EU som Israel og Storbritannia.»

Foruten Storbritannia og Israel ønsker Koronakommisjonen også at Sveits skal inkluderes i analysen.

Analysen skal ferdigstilles innen utgangen av 2021.

1.2 Avgrensinger

Covid-19-pandemien har blitt mer langvarig enn mange trodde. Innkjøp av vaksiner har derfor skjedd i flere omganger. Denne analysen omfatter de første fasene av innkjøpene med søkelys på perioden mars 2020 til april 2021.

Ifølge oppdragsbeskrivelsen skal Norges vaksinestrategi sammenliknes med strategiene som ble valgt av Israel, Storbritannia og Sveits. Vi har i tillegg inkludert Canada siden dette landet også valgte å organisere sine vaksineinnkjøp selv.

Landene vi ser på, har i tillegg til å skaffe vaksiner til sin egen befolkning bidratt til at også lavinntektsland skal få tilgang til vaksiner, i hovedsak gjennom COVAX-samarbeidet.² Vi omtaler ikke denne delen av landenes strategi, men fokuserer på valg og framgangsmåter for å dekke vaksinebehovet til egen befolkning.

1.3 Bakgrunn

Markedet for vaksiner mot Covid-19 kjennetegnes av få, men økende antall tilbydere, og en etterspørselsside som består av alle verdens land, samt etter hvert forsikringsselskaper og andre med ansvar for anskaffelsen av helsetjenester. Begge sider av markedet har arbeidet og arbeider fortsatt (desember 2021) under betydelig tidspress. På den ene siden er vaksineutvikling strengt regulert med blant annet krav til utprøving av vaksinene i fire ulike kliniske faser. På den andre siden har de enkelte landene hatt sterke insentiver for rask vaksineringsen, både for å redusere omfanget av lidelser og død og for at periodene med økonomisk nedstenging skal bli så korte som mulig.

I starten av 2020 ble det dannet allianser og samarbeidsavtaler mellom store aktører innen utvikling og produksjon av vaksiner, både i akademia og i det kommersielle markedet. En rekke vaksinekandidater ble lansert.³ Selve vaksineutviklingen skjedde under betydelig usikkerhet om hvilke vaksiner som har god effekt og med betydelige innslag av offentlige ressurser. Neste hele utviklingskostnadene ved OxfordAstraZeneca-vaksinen ble for eksempel

■ [REDACTED]
 ■ [REDACTED]
 ■ [REDACTED]
 ■ [REDACTED]

båret av den britiske regjeringen og tilskudd fra frivillige organisasjoner. Den tyske regjeringen bidro med 375 millioner euro til utviklingen av Pfizer/BioNTech-vaksinen, og den amerikanske regjeringen ga betydelige bidrag til utvikling av flere vaksinekandidater gjennom Operation Warp Speed.⁴

I tillegg til å finansiere utvikling av flere lovende vaksinekandidater bidro regjeringene med penger til parallelt å bygge opp produksjonskapasitet og til å koordinere og harmonisere kliniske forsøk slik at de regulatoriske prosessene med å godkjenne vaksiner i minst mulig grad skulle forsinke prosessen med å vaksinere befolkningen.

Norges strategi for kjøp av vaksiner fram til juni 2020 er allerede beskrevet i kapittel 12 i Koronakommisjonens første rapport (NOU 2021:6). Hovedelementene i strategien var som følger:

- Regjeringen konsentrerte seg fram mot mai 2020 om å skaffe vaksiner gjennom COVAX- samarbeidet.
- Fra mai vurderte regjeringen at dette initiativet ikke ville gi tilstrekkelig tilgang til vaksiner for Norge. Strategien ble derfor endret. En konsentrerte seg nå om samarbeid med europeiske land og EU. Det var også et møte mellom Departementsråd Bjørn-Inge Larsen og representanter fra AstraZeneca, men selskapet var tydelig på at de ønsket å inngå avtaler med et samlet Europa, ikke med enkeltland.
- Den 17. juni kom EU-kommisjonen med en pressemelding hvor de redegjorde for sin vaksinestrategi. EU ville etablere en felles satsing og bygge på «*Inclusive Vaccine Alliance*» som ble startet av fire land som Norge allerede hadde vært i kontakt med – Italia, Frankrike, Nederland og Tyskland.
- Den ordinære innkjøpsordningen i EU som Norge hadde sluttet seg til 20. mars 2020, Joint Procurement Agreement (JPA), kunne ikke benyttes til dette bestemte formålet. EU skulle basere seg på en annen mekanisme som Norge ikke er en del av, kalt Emergency Support Instrument (ESI).
- 2. juli besluttet regjeringen formelt at samarbeid med EU skulle være Norges hovedstrategi for å få tilgang til vaksiner til egen befolkning.
- Norge kunne imidlertid ikke delta som ordinær partner i et initiativ hvor EU brukte egne budsjetter. Løsningen ble at Sverige skulle videreselge vaksiner til Norge, etter godkjenning fra EU.

Det grunnleggende spørsmålet i denne utredningen er om Norge burde valgt en annen strategi enn den som her er beskrevet.

1.4 Metode og problemstillinger

Strategiene som har vært under diskusjon i ulike land lar seg i noen grad dokumentere gjennom åpne kilder. Dette gjelder strategien i EU som allerede er dokumentert i et EU-notat og alt omtalt i Koronakommisjonens første rapport.⁵ For Storbritannia foreligger det en årsrapport fra UK Vaccine Taskforce som oppsummerer året 2020 og strategien framover.⁶ For de øvrige landene har vi basert datainnsamlingen på søk i vitenskapelige artikler,

⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/Operation_Warp_Speed

⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_en

⁶ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/-1027646/vtf-interim-report.pdf

offentlige dokumenter, presse- og børsmeldinger fra farmasøytiske selskaper, internettsider, avisartikler og andre medieoppslag.

Kontraktene mellom vaksineprodusentene og etterspørerne (enkeltland eller innkjøpssamarbeid) er tilgjengelige i sladdede versjoner (se kilder senere i rapporten). Det finnes en avtale som vi har fått tilgang til som er usladdet - avtalen mellom Colombia og Pfizer.⁷

[REDACTED]

Koronakommisjonen ba i sin anbudsinvtasjon om at følgende elementer skulle dekkes av analysen:

1. Avtaler som ble inngått mellom de respektive landene og vaksineleverandører, med en gjengivelse av hovedvilkår som pris, leveringsbetingelser, antall doser, leveringstidspunkt, kanselleringsmuligheter mv, så langt dette av hensyn til taushetspliktbestemmelser er mulig å fremskaffe.
2. Hvilke alternativer de respektive landene vurderte og forsøkte, og bakgrunnen for de valgene som ble tatt.
3. Forsyningssikkerhet og sårbarhet, særlig sammenlignet med løsningen EU gikk for.
4. Hvor sammenlignbare disse landenes situasjon var og er med Norges. Dvs. kunne Norge gått frem på samme måte som disse landene, og hva ville i så fall vært følgene av det?
5. Når det gjelder Israel bes det om en særlig vurdering av de personvernsmessige sidene ved Israels avtale med Pfizer Inc.

[REDACTED]

- | [REDACTED]
- | [REDACTED]
- | [REDACTED]

[REDACTED]

- | [REDACTED]
- | [REDACTED]
- | [REDACTED]
- | [REDACTED]

⁷ <https://www.estudiosanticorrupcion.org/covid-19/>

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

- [REDACTED]
- [REDACTED]

1.5 Oppbyggingen av rapporten

Kapittel 2 starter med en bred gjennomgang av den tidlige fasen av vaksineanskaffelsesprosessen før vi gir en detaljert gjennomgang av prosessen i de fire landene som er hovedfokus i analysen – Storbritannia, Israel, Sveits og Canada. I kapittel 3 besvares hovedspørsmålene i analysen – blant annet når avtalene ble inngått, volumet i de ulike avtalene og prisene som ble betalt per dose. I kapittel 4 oppsummerer vi hovedfunnene og diskuterer om Norge burde valgt en annen strategi for innkjøp av vaksiner. Konklusjonene oppsummeres kort i kapittel 5.

2 Anskaffelsesprosessen

2.1 Tidlig fase

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

-
- [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]
 - [Redacted text]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

2.2 Nærmere om USA og EU

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

2.3 Storbritannia

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

-
- [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]

[REDACTED]

2.4 Israel

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]

[illegible]

[REDACTED]

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

2.5 Sveits

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

2.6. Canada

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

-
- [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

-
- [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



3 Hovedelementene i utvalgte avtaler

[Redacted text block]

3.1 Tidspunkt for inngåelse av avtaler, volum og pris

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[illegible]

■ [REDACTED]
 ■ [REDACTED]
 [REDACTED]

[REDACTED]

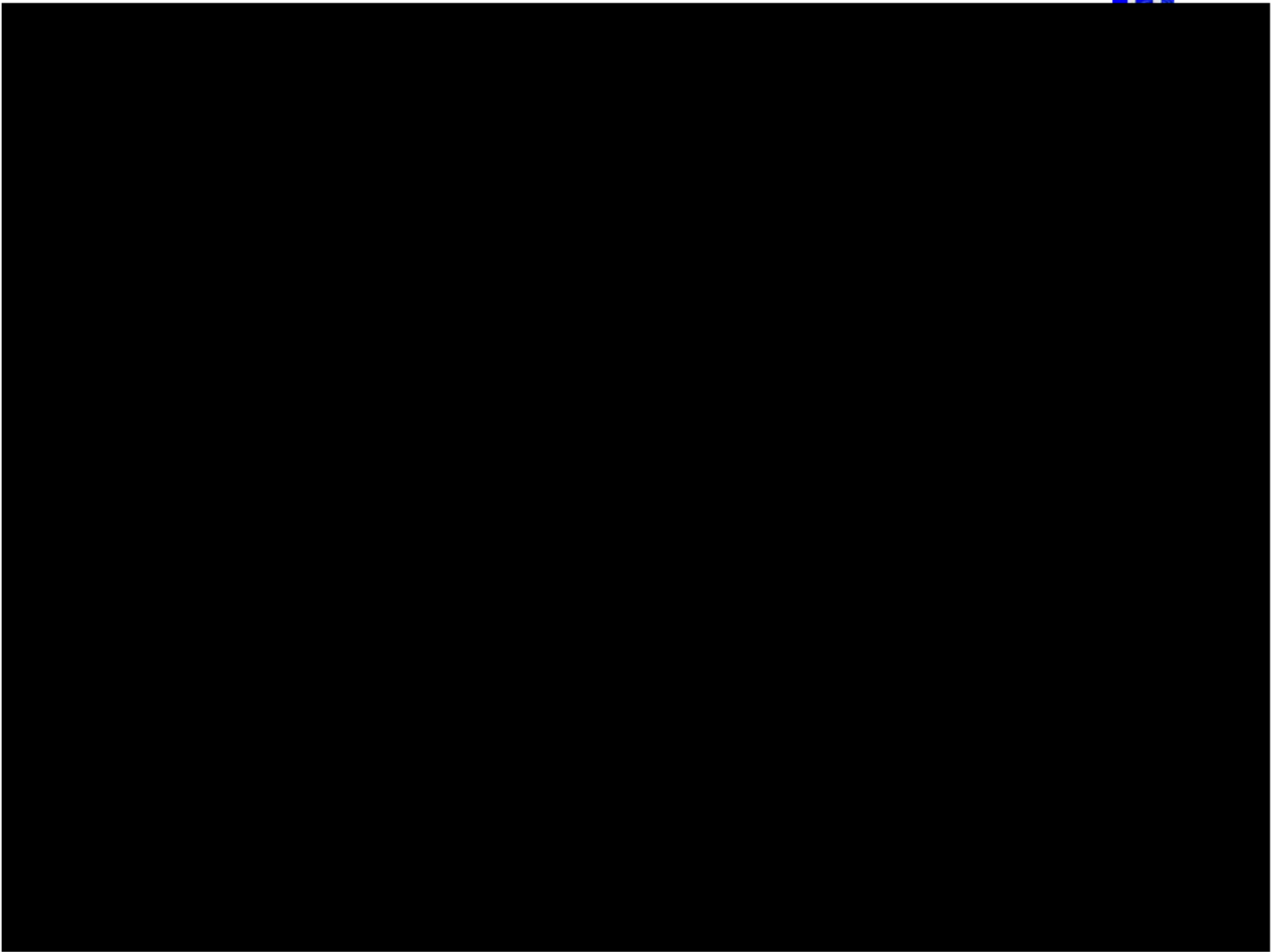
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

-
- [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]



3.2 Nærmere om Israels avtale med Pfizer Inc.

[Redacted text block containing multiple lines of blacked-out content]

Exhibit A

MoH and PFIZER will collaborate on analyses of the data points listed in this Exhibit A. MoH will provide PFIZER with the data specified in Exhibit B.

Endpoints (<i>beginning and ending dates to be mutually agreed by the Parties</i>)
• Confirmed COVID-19 cases/week • Confirmed COVID-19 hospitalizations/week • Confirmed COVID-19 severe/ critical cases /week • Confirmed COVID-19 ventilator use/week • Confirmed COVID-19 deaths/week • Symptomatic cases/week • Weekly numbers of vaccinees, as total and by age and other demographic subgroups. • Number of cases per week by age groups, and other demographic factors. • Additional subgroup analyses and vaccine effectiveness analyses, as agreed by the Parties
Additional potential analyses:
• Direct medical costs averted based on modeled impact of national vaccination program on outpatient visits, hospitalizations, ICU admissions, etc.

[REDACTED]

2.4 Transfer Schedule.

MoH will transfer aggregate epidemiological data to PFIZER: (i) weekly; (ii) at the end of 1 year for any residual data both parties mutually agreed upon and other frequency mutually agreed upon. MoH will work with PFIZER if changes are needed in the data formatting or transmission process to ensure data quality and usability. Analysis of the data associated with the vaccination project will be independently or jointly performed by MOH and Pfizer and shared with the other Party. Any analysis/results Pfizer may perform will be shared with the MOH to discuss and finalize jointly.

[REDACTED]

[REDACTED]

4 Diskusjon

4.1 Hovedfunn

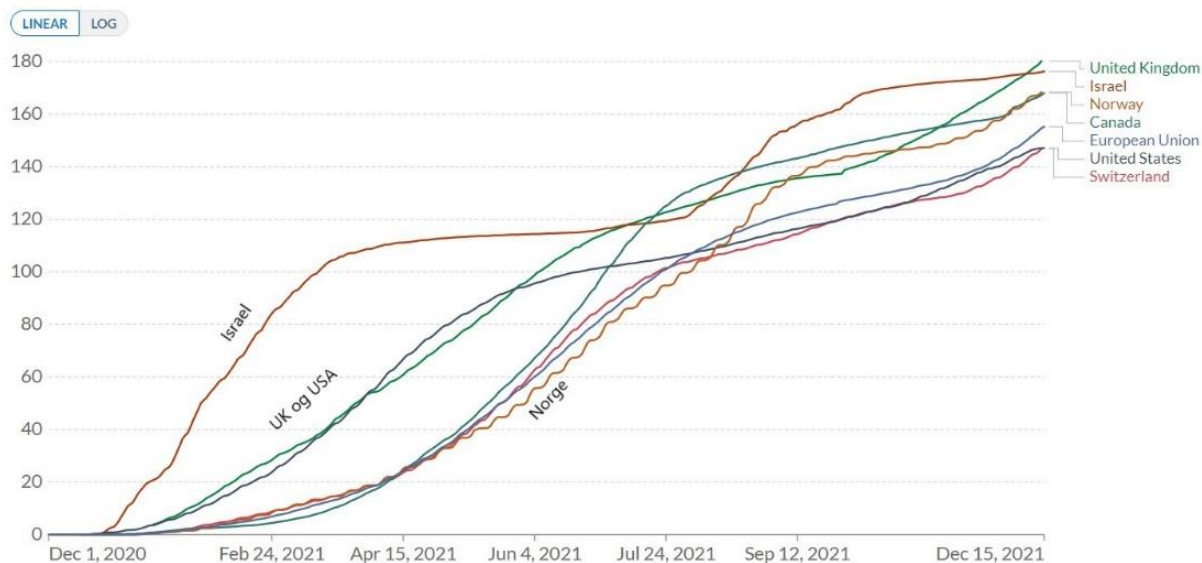
[Redacted text block]

[Redacted text block]

COVID-19 vaccine doses administered per 100 people

Total number of doses administered, divided by the total population of the country. All doses, including boosters, are counted individually.

Our World
in Data



Source: Official data collated by Our World in Data

CC BY

[Redacted text block]

4.2 Årsaker til variasjoner

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

4.3 Burde Norge valgt en annen strategi?

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5 Konklusjon

[Redacted text block 1]

[Redacted text block 2]

[Redacted text block 3]



[illegible]