

Beredskapslager som en del av försörjningsberedskapen – lärdomar från pandemin

Johan Lindgren, Anders Odell, Ann-Sofie Stenérus Dover

Den pågående pandemin har synliggjort brister i Sveriges försörjningsberedskap. Inom hälso- och sjukvården samt omsorgen blev utmaningarna kring försörjningen av nödvändiga varor under pandemin allra tydligast – med brister på smittskyddsutrustning och läkemedel till akutsjukvården som följd. Beredskapslager har lyfts fram som en åtgärd som hade kunnat bidra till att undvika dessa bristsituationer och förbereda samhället för störningar. Innan beslut om att återupprätta beredskapslager tas bör dock Sveriges försörjningsberedskap och hur den bäst kan stärkas analyseras. Om beredskapslager bedöms utgöra en del av lösningen finns det dessutom flera aspekter att överväga. Denna artikel belyser några av dessa aspekter.

BEREDSKAPSLAGRING I ETT HISTORISKT PERSPEKTIV

Sverige har en lång historia av arbete med försörjningsberedskap och beredskapslagring. Redan under första världskriget påbörjades beredskapslagring av livsmedel, jordbruksprodukter och andra nödvändiga varor. Under andra världskriget byggdes de statliga beredskapslagren ut kraftigt. För att hantera bristen på varor nyttjades också andra åtgärder såsom ransonering och substitut av olika varor. Ett sådant exempel är surrogatkaffe. Med det kalla kriget i åtanke beslutade riksdagen under 60-talet att livsmedel och råvaror för ett halvt årsbehov skulle finnas lagrade i beredskapslager, liksom insatsvaror för att klara ett treårigt importbortfall. Runt allt detta fanns en välutbyggd organisation på central, regional och lokal nivå för att hantera frågorna om försörjningsberedskap. Det fanns också en nära samverkan med näringslivet. Allt detta arbete syftade till att trygga försörjningen av viktiga varor i händelse av kris och krig.

Till följd av att den säkerhetspolitiska situationen hade förbättrats under det kalla krigets slut och att Sverige blev medlem i EU förändrades dock synen på landets försörjningsberedskap. Den skulle nu inte längre bygga på självförsörjning och lagring. Istället skulle Sveriges försörjning tryggas genom tillgång till EU:s inre marknad. Följaktligen beslutade regeringen att avveckla beredskapslagren. Idag finns endast beredskapslagring av oljeprodukter, som Sverige har förbundit sig till genom internationella avtal, och vissa sektorsspecifika produkter, såsom vacciner och antidoter (motgift för användning vid akuta förgiftningar).

VARFÖR EN ÖKAD LAGERHÅLLNING?

Inom den pågående totalförsvarsplaneringen är försörjningsberedskapen ett centralt tema. I försvarsberedningens rapport Motståndskraft förespråkas en ökad lagerhållning som en åtgärd för att kunna förse civilbefolkningen och Försvarsmakten med nödvändiga varor och förnödenheter.

Det har blivit tydligt att en ökad inhemsk lagerhållning kan utgöra en betydelsefull del av försörjningsberedskapen. Sverige saknade lagerhållning av varor som blev svåra att få tag i och som hade behövts för att hantera effekterna av pandemin. Som redan nämnts inledningsvis var bristen på materiel påtaglig inom smittskyddsområdet och inom akutsjukvården uppstod brist på vissa läkemedel.

Det blev under pandemin problematiskt att förlita sig på att internationell handel ska säkerställa tillgången till kritiska varor. På kort tid uppstod en global konkurrens om vissa varor. Även själva smittspridningen och åtgärderna för att dämpa denna hade en försvärande effekt på den internationella handeln. Den konkurrens som uppstod i samband med nationella upphandlingar av materiel under pandemin medförde också en påverkan på relationer mellan länder som exempelvis USA och Kina.

Hos verksamheter som har ett beroende av insatsvaror som fraktas långa sträckor eller tillverkas i områden hårt drabbade av pandemin, eller på ett fåtal platser i världen, har det funnits en oro för uteblivna leveranser. Sådana beroenden har under pandemin medfört en förhöjd risk för störningar i produktion och leveransförmåga. Ett exempel på en vara som medför sådana beroenden är det ekologiska

proteinfoder som är godkänt för användning inom ekologisk djurhållning. Fodret importeras i huvudsak till Sverige från Kina och Italien, och den soja som utgör basen i fodret kan inte produceras i Sverige. En brist på fodret påverkar djurhållningen och produktionen hos de verksamheter som drabbas - men den är inte avgörande för den totala försörjningen av köttprodukter i Sverige. Situationen visar på en problematik som kan uppstå även för andra varor och inom andra områden.

Den oro som uttryckts för att vissa varor eller produkter inte ska räcka till eller ta slut har också i sig haft en påverkan på hanteringen av pandemin. Detta har varit tydligt inom hälso- och sjukvården samt omsorgen där skyddsutrustning är kritisk för att personal ska kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett säkert sätt och för att begränsa smittspridningen.

För att säkerställa försörjningen av materiel inom hälso- och sjukvården samt omsorgen under den situation som uppstod behövde leveranser tryggas direkt från leverantörerna. Behovet ökade drastiskt att med kort varsel öka inköpen genom nya upphandlingar. Detta förfarande tog resurser från andra åtaganden, personal hade exempelvis kunnat tilldelas andra viktiga uppgifter. Vid akuta upphandlingar finns dessutom en risk för att kvaliteten på produkterna inte kan säkerställas. Under pandemin upphandlades exempelvis skyddsmasker som inte höll den kvalitet som krävdes.

Erfarenheterna från pandemin hittills visar att det finns utmaningar som hade kunnat undvikas, eller situationer som hade kunnat underlättas, om Sverige hade haft vissa varor i beredskapslager. Samtidigt har försörjningen av varor med några få, men för hanteringen betydelsefulla undantag, så här långt fungerat förhållandevis under pandemin. Detta trots omfattande nedstängningar av verksamheter och begränsningar i rörelsefrihet mellan länder. För de varor som det har uppstått brist på har olika former av mer akuta åtgärder använts. Exempelvis påskyndande av processer för ytterligare inköp från befintliga eller nya leverantörer. Flera företag har också bidragit genom att tillfälligt ställa om sin produktion. Exempelvis har både mindre regionala bryggerier och stora företag som Absolut Vodka ställt om delar av produktionen för att leverera handsprit.

ATT TÄNKA PÅ INFÖR ETT BESLUT OM BEREDSKAPSLAGRING

Det är möjligt att regeringen framöver beslutar att Sverige återigen ska inrätta beredskapslagring av vissa varor för att stärka den svenska försörjningsberedskapen. Ett sådant beslut kräver dock en grundlig analys av flera frågor.

För det första måste de rådande förutsättningarna för försörjningen undersökas, som inhemsk produktion, grad av import och export, och hur stora mängder av varan som normalt finns inom landet. Det finns alltid, även utan beredskapslager, en viss mängd av en specifik vara i samhället. Varorna återfinns i lager hos producenter eller distributörer, som gods hos operatörerna i transportnätet, i handeln eller hos konsumenterna. Tillämpningen av "just-in-time"-principen innebär dock att denna buffert i systemet ofta är mycket begränsad. Effekterna av detta har varit tydliga under pandemin där den befintliga bufferten av vissa varor snabbt tog slut.

För det andra behövs en analys om beredskapslagring verkligen är den rätta åtgärden för att stärka försörjningsberedskapen, eller om det finns andra beredskapsåtgärder som är mer lämpliga. Beredskapslager är bara en av flera åtgärder som kan stärka försörjningsberedskapen. Målet att hantera en brist på marknaden av specifika kritiska varor kan uppnås på flera olika sätt. Konsumtionen av varorna kan påverkas genom ransonering eller förberedelser för en annan typ av konsumtion. Det senare skulle exempelvis kunna gälla en förberedd kriskost som den inhemska produktionen kan svara upp mot. Att påverka produktionen är också en typ av åtgärd, exempelvis genom en förberedd ökning eller omställning av produktionsprocessen. Under pandemin användes den här typen av påverkan på försörjningen som ett led i hanteringen. Den omställning i produktion som skedde, exempelvis för att få fram handsprit, var dock inte förberedd på förhand utan improviserades fram som reaktion på pandemins effekter. Andra åtgärder för en ökad försörjningsberedskap kan utgöras av förberedelser för hanteringen av import och export av varor. Exempelvis genom en styrd import som prioriterar försörjningen av vissa varor, eller begränsningar i exporten av varor som produceras i Sverige.

Olika typer av åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen behövs för olika typer av varor. Vilken åtgärd som är bäst lämpad kommer att variera mellan olika branscher och bero på hur försörjningen av en viss vara normalt fungerar. Exempelvis ser möjligheterna till försörjning av läkemedel annorlunda ut än försörjningen av jordbruksprodukter. För den senare är en högre grad av inhemsk produktion möjlig, även för de insatsvaror som krävs för produktionen och för livsmedelsprodukterna. Läkemedelsindustrin agerar däremot på en global marknad där Sverige utgör en mycket liten del. Att öka självförsörjningen av läkemedel är därmed inte jämförbart med att öka självförsörjningen av livsmedel. För en del varor kanske det inte heller räcker med en nationell modell, utan vi behöver samordna oss internationellt, bilateralt eller på EU-nivå.

Åtgärderna ska väljas och utformas för att uppnå den största nyttan. En kombination av flera åtgärder kan skapa flexibilitet och möjlighet att möta fler typer av störningar i samhället. Valet av åtgärd kan också bero på vad det är för syfte man vill uppnå med den stärkta försörjningsberedskapen. Handlar det om att hantera en situation då tillförseln av produkter till landet är störd? Eller att kunna hantera en extraordinär ökad efterfrågan på varor som leder till brist, som exempelvis skyddsutrustning som nu under pandemin? Eller att tillgängliggöra varor som i normala fall inte efterfrågas och därför inte finns tillgängliga på marknaden, till exempel skyddsmateriel specifikt för vissa kriser eller krig?

För det tredje, om det visar sig att det finns skäl för Sverige att återigen inrätta statligt reglerade beredskapslager behöver ett flertal aspekter om deras utformning redas ut. Hur ska beredskapslagren organiseras och vem ska svara för dem? Hur ska beredskapslagret finansieras och vem ska betala för dem? Och hur ska logistiken fungera? Dessa frågor kommer att få olika svar beroende på vilka varor och vilka branscher det handlar om.

För att organisera beredskapslager behöver de styras och inriktas. Ansvarsfrågan är viktig, men det finns inget enkelt svar. Vilken roll ska stat och kommun respektive näringslivet ha? Vilka aktörer är lagerhållare och vem äger lagren? Uppbygganden och förvaltningen av lagren behöver också en långsiktigt fungerande finansieringsmodell.

Kostnaderna för att upprätthålla beredskapslager var en av anledningarna till att de avvecklades i slutet av 1990-talet. Ytterligare en fråga rör deras lokalisering vilket styrs av en rad faktorer, exempelvis behovet av skydd och sekretess, hotbilden eller tillgängligheten under de situationer då de ska användas.

Det finns fler aspekter som är av betydelse i planeringen inför inrättande av beredskapslager. Exempelvis att fastställa vilka varor inom ett visst område som skall lagras. I ett långsiktigt perspektiv behöver man ha möjlighet att justera inriktningen på beredskapslagringen efter hand. Förändringar i omvärlden och utvecklingen i samhället som visar på nya behov måste kunna återspeglas i beredskapslagringen.

VÅR FRAMTIDA FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAP

Pandemin har tydliggjort att försörjningen av vissa varor till Sverige kan störas så allvarligt att bristsituationer uppstår. Beredskapslager skulle kunna användas för att köpa tid till omställning och anpassning för att kompensera för bortfall av import av varor. Det gäller särskilt under förhållanden och situationer där möjligheterna att använda andra åtgärder av någon anledning är begränsade.

Pandemin har också påmint oss om att kriser som i hög grad påverkar vårt samhälle och vårt sätt att leva kan inträffa med kort varsel. När man blickar framåt bör man även ha kriser som Sverige hittills varit förskonade från i åtanke, exempelvis kärnkraftshaverier eller större cyberattacker. Här spelar också händelser i omvärlden en mycket stor roll. Den återupptagna totalförsvarsplaneringen är en reaktion på ett försämrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge.

För att försörjningsberedskapen ska kunna möta olika typer av kriser finns ett värde i att ha olika typer av åtgärder att använda sig av. Situationen i samhället kan under en kris snabbt förändras och det kan vara oklart hur länge en kris pågår. Vi vet exempelvis just nu väldigt lite om hur pandemin på längre sikt kommer att utvecklas och om dess effekter framöver kommer att samverka med andra typer av kriser. Att ha förberett olika typer av åtgärder för en ökad försörjningsberedskap skapar en flexibilitet inför den typen av osäkerheter.

Sammanfattningsvis kan beredskapslagring utgöra en åtgärd för att trygga Sveriges försörjning av varor. Framför allt när det gäller särskilt viktiga varor som är svåra att ersätta och där inhemsk produktion inte är möjlig. Inför ett beslut om inrättande av beredskapslager krävs dock en analys av deras roll i försörjningsberedskapen.

Vi kan dock inte vänta på den perfekta analysen. Det tar tid att återuppbygga försörjningsberedskapen. Att börja med lågt hängande frukt som exempelvis skyddsutrustning för användning vid stora skadeutfall kan vara ett steg på vägen. ■

Detta är ett utdrag ur FOI:s rapport Perspektiv på pandemin - Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020 FOI-R--4992--SE.

FÖR VIDARE LÄSNING

Ann-Sofie Stenérus Dover, Anders Odell, Per Larsson och Johan Lindgren, 2019, Beredskapslagring En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige, FOI-R--4644--SE.

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning, 2020, Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap, SOU 2020:23.