



Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande

Myndighetsgemensam redovisning
av regeringsuppdrag (Fö2024/00053)



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

 Socialstyrelsen

Nationell försörjningsanalys – modell och genomförande

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Enhet: Enheten för strategisk analys och utvärdering.

Socialstyrelsen: Enheten för försörjningsberedskap.

Foto omslag: Mikael Svensson

Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB2522 – december 2024

ISBN-nummer: 978-91-7927-582-2

Förord

Rysslands anfallskrig mot Ukraina och det försämrade säkerhetspolitiska läget har satt Sveriges försörjningsberedskap i blyxtbelysning. Sårbarheter i globala försörjningskedjor för kritiska produkter, snabb teknisk utveckling samt framväxande geoeconomiska risker och hot är exempel på utmaningar som Sverige och Nato står inför. Den nationella säkerhetsstrategin slår fast att förutsättningarna för att snabbt kunna ställa om försörjningsstrukturen för kritiska insatsvaror ska stärkas. Nationella försörjningsanalyser för varor och tjänster kan utgöra ett kraftfullt verktyg för att identifiera åtgärder inom försörjningsberedskapen och därmed stärka Sveriges beredskap.

Uppdraget har varit att utveckla en ändamålsenlig och kostnadseffektiv modell för nationella försörjningsanalyser och samtidigt genomföra en försörjningsanalys inom produktområdet läkemedel. Slutredovisningen vänder sig till regeringen, huvudmän inom hälso- och sjukvården, myndigheter, företag, branschorganisationer och andra berörda aktörer.

Rapporten har tagits fram av MSB och Socialstyrelsen. MSB har ansvarat för framtagandet av den ansvarsmodell och de förslag som presenteras i den inledande delen. Detta har gjorts utifrån MSB:s samordningsroll inom ramen för regeringsuppdraget samt utifrån myndighetens uppdrag att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar. I del 2 av rapporten har MSB och Socialstyrelsen gemensamt utformat den föreslagna genomförandemodellen för försörjningsanalys. Socialstyrelsen har utifrån sin roll som sektorsansvarig för sektorn Hälsa, vård och omsorg ansvarat för genomförandet av försörjningsanalysen för läkemedel.

Under projektets gång har näringslivsorganisationer och företag lämnat synpunkter som arbetats in i både ansvars- och genomförandemodellen samt i försörjningsanalysen för läkemedel. Med det sagt kommer modellen att behöva vidareutvecklas och förfinas över tid, utifrån ny kunskap och i takt med beredskapssystemets utveckling.

Vi tackar den myndighetsgemensamma projektgrupp som har drivit arbetet framåt och alla andra som visat intresse och engagemang i framtagandet av modellen och genomförandet av försörjningsanalysen för läkemedel. Arbetet med uppdraget har genomförts under gemensam projektledning av Fredrik Lundgren, MSB samt Malin Alenius, Socialstyrelsen. Projektmedlemmar inom MSB har varit Louisa Ax Rabaeus, Anna Blomqvist, Sandra Lidén och Anders Lundgren. Projektmedlemmar inom Socialstyrelsen har varit Salumeh Bastami, Anders Nordlund och Susanne Bergman.

Mikael Frisell
GD MSB

Björn Eriksson
GD Socialstyrelsen

Innehåll

Slutsatser	6
Förslag till ansvarsmodell	6
Förslag till genomförandemodell	7
Inledning	9
Regeringsuppdraget	9
Tolkning och avgränsning av uppdraget	10
Disposition och ansvarsfördelning i uppdraget	10
Centrala begrepp	11
Kvalitetssäkring och förankring	12
Implementering av modellen	14
Bakgrund	15
Historiska perspektiv på försörjningsanalys	15
Internationell utblick	21
Ansvarsmodell	26
Utgångspunkter	27
Kriget som dimensionerande scenario	27
Kritiska produkter i fokus	27
Roller, ansvar och samordningsstrukturer	28
Styrmodell och ansvarsfördelning	28
Tvärsektoriella produktområden	31
Näringslivets roll	32
Gränsyta till militärt försvar och försvarsindustri	33
Samverkansstrukturer för modellen	38
Informationsdelning efter utförda analyser	41
Juridiska förutsättningar	42
Hantering av information och sekretess	43
Stödmekanismer för försörjningsanalys	45
Planeringsantaganden för varor och tjänster	45
Tekniska stödfunktioner	47
Vägledning och annat metodstöd	49
Förvaltningskostnader för modellen	50
Sammanfattning och bedömning av effekt	50
Kostnadsbedömning	52

Angränsade processer	57
Operativa processer och strukturer	57
Andra befintliga analysprocesser	58
Genomförandemodell samt resultat av försörjningsanalys av läkemedel	60
Utgångspunkter	61
Metod för framtagande av en modell för försörjningsanalys	62
Ingångsvärden i framtagandet av en modell för försörjningsanalys	62
Steg i genomförandemodell för försörjningsanalys	63
Steg 1: Val av produktområde	65
Steg 2: Behovsanalys	67
Steg 3: Tillgångsanalys	71
Steg 4: Gapanalys	72
Steg 5: Identifiera förslag på åtgärder	73
Steg 6: Prioritering av åtgärder	78
Steg 7 och 8: Genomförande och uppföljning av prioriterade åtgärder	83
Försörjningsanalys läkemedel: utvärdering av modellen för försörjningsanalys	84
Bilaga 1 – Förslag till förordningsändring	85
Bilaga 2 – Alternativ modell som övervägts	86
Bilaga 3 – Möjliga rubriker för dokumentation av försörjningsanalyser	87
Bilaga 4 – Metod för framtagande av teoretiskt utökat behov av läkemedel på grund av krig	88
Operationskapacitet i krig och fred	88
Bilaga 5 – Förmågestruktur för försörjningsberedskapen	93
Förmågestrukturens tillämpning	93
Förmågestrukturens registerdel	93
Förmågestrukturens registerdel med delförmågor	94
Bilaga 6 – Skattningsskalor för bedömning av åtgärders effektivitet och genomförbarhet	100
Bedömning av effektivitet	100
Bedömning av genomförbarhet	101

Slutsatser

Förslag till ansvarsmodell

- Regeringen bör peka ut sex befintliga och eventuellt två tillkommande beredskapssektorer som *särskilt försörjningsviktiga*. Regeringen bör samtidigt ge uppgift till respektive *sektorsansvarig myndighet* för dessa sektorer att bedriva försörjningsanalyser. Andra myndigheter bör stödja arbetet och hållas informerade efter behov. Prioriterade *åtgärdsförslag* som faller ut av försörjningsanalyser hanteras inom respektive sektors *förmågeplanering* som en del av den nationella beredskapsplaneringen.
- Regeringen bör använda *medel inom den ekonomiska planeringsramen* för civilt försvar för att *finansiera försörjningsanalysverksamheterna*. Som lägst föreslås 52 miljoner kronor årligen, fördelade enligt tabell i denna redovisning. Modellens utformning bedöms bidra till en god effekt för Sveriges försörjningsberedskap, sett till kostnaden i relation till potentiella investeringsnivåer för beredskapsåtgärderna.
- Försörjningsanalyserna bör utgå från *krig som dimensionerande scenario* och Försvarsmakten och MSB bör tillhandahålla planeringsförutsättningar. Som ytterligare stöd för försörjningsanalys bör bedömningar av globala handelsmönster och svensk ekonomi vid höjd beredskap, s.k. *krigsekonomifall*, tas fram i samverkan med bland andra Riksbanken och Kommerskollegium.
- *Näringslivet inklusive enskilda företag* behöver involveras efter behov. I första hand på frivillig basis och utifrån gemensamma intressen om ökad robusthet, och i andra hand med stöd av Lag (1982:1004) om näringsidkares m.fl. deltagande i totalförsvarsplaneringen.
- *Internationella relationer* (EU, Nato, Norden och bilateralt), bör vidareutvecklas både avseende metodutveckling och för ömsesidig delning av information kopplat till försörjningsanalys.
- Ett nytt samordningsforum, *Totalförsvarets produktberedning*, bör inrättas för att hantera ansvars- och metodfrågor kopplade till vissa tvärsektoriella produktområden, inklusive civil-militära, och sådana som saknar tydlig hemvist i en försörjningsviktig sektor.
- Som en del av en *nationell samordningsfunktion* för försörjningsberedskapen bör flera verksamheter etableras till stöd för försörjningsanalyser, exempelvis datadriven analys (AI) av globala leveranskedjor, dataregister samt GIS-tjänster.
- MSB bör ges i uppdrag att under försvarsbeslutsperioden till regeringen redovisa ett *underlag baserat på bland annat genomförda försörjningsanalyser* i syfte att belysa tvärsektoriella utmaningar. Redovisningen bör innehålla rekommendationer och utgöra en delmängd av det samlade underlag som myndigheten lämnar inför kommande försvarsbeslut 2030–2035.

Förslag till genomförandemodell

- En generisk modell för genomförande av försörjningsanalys är framtagen och testad på produktområde läkemedel. Modellen består av sex steg: 1. *Val av produktområde*, 2. *Behovsanalys*, 3. *Tillgångsanalys*, 4. *Gapanalys*, 5. *Identifiering av förslag på åtgärder* samt 6. *Prioritering av åtgärder för produktområdet*. Dessa steg följs sedan av *Genomförande av beslutade åtgärder* (steg 7) samt *Uppföljning av genomförandet av åtgärder* (steg 8). Dessa delar ingår inte i själva försörjningsanalysen men är delar av det kontinuerliga arbetet inom beredskapssystemets förmågeplanering¹, i vilket försörjningsanalys ingår.
- Genomförandet inom uppdraget av försörjningsanalys på produktområdet läkemedel har visat att modellen är ändamålsenlig och kan resultera i beslutsunderlag till beslutsfattare med konkreta förslag på åtgärder som förstärker försörjningsförmågan inom produktområdet, vilket är försörjningsanalysens syfte².
- Försörjningsanalyser av ett produktområde bör följas upp och uppdateras regelbundet, förslagsvis inför budgetarbetet för kommande år.

1. Planering för att skapa förmåga på kort och medellång sikt (1–10 år). Varje sektor och civilområdesansvarig länsstyrelse har en tioårig plan med beredskapsåtgärder som är planerade under perioden. I samverkanforumet XCB (Expertmöte för civil beredskap) förs sedan dialog med avseende på åtgärder som kräver samordning inom och mellan sektorer och civilområden. Sektorens och civilområdenas tioåriga planer och åtgärder som behöver hanteras systemövergripande delas med MSB som utifrån dessa underlag tar fram ett nationellt systemunderlag som delas till regeringen och samtliga beredskapsmyndigheter.

2. SOU 2023:50. En modell för svensk försörjningsberedskap. s. 206.



Sverige är ett land rikt på tillgångar som
tillsammans är avgörande för vår beredskap.

Källa: MSB 2024.

Inledning

Inledningsvis presenteras uppdraget och arbetsprocessen. Därefter presenteras historiska perspektiv på försörjningsanalys och en internationell utblick. Modellförslaget presenteras i del 1 (ansvarsmodell) och del 2 (genomförandemodell) av rapporten.

Regeringsuppdraget

Regeringen gav den 11 januari 2024 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Socialstyrelsen i uppdrag att gemensamt genomföra en försörjningsanalys avseende samhällets behov av och tillgång till sjukvårdsprodukter och övrig utrustning för att god vård ska kunna ges, samt ta fram en ändamålsenlig och kostnadseffektiv modell för detta. Modellen ska kunna utgöra underlag för motsvarande arbete inom andra beredskapssektorer som utförs i syfte att ge en samlad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga.

MSB och Socialstyrelsen ska vid genomförandet av uppdraget inhämta kunskap och erfarenheter från Försvarsmakten, Upphandlingsmyndigheten och från berörda aktörer inom beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg. Samtidigt ska hänsyn tas till relevant arbete som genomförs av myndigheter inom övriga beredskapssektorer.

MSB och Socialstyrelsen ska beakta de förslag i betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50) som har relevans för uppdraget, inkluderande produktionskapaciteten i Sverige och handelsflödena till och från andra länder. Myndigheterna ska även beakta erfarenheter från Socialstyrelsens uppdrag att inom myndigheten utveckla ett arbete för ett samlat statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvårdsområdet vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap samt ytterst krig (S2021/08235).

För Socialstyrelsens genomförande av uppdraget avsatte regeringen 2,5 miljoner kronor under 2024. MSB ska samordna genomförandet av uppdraget. Myndigheterna ska löpande informera Regeringskansliet om hur arbetet med uppdraget fortskrider. I redovisningen av uppdraget ska myndigheterna redovisa kostnadsberäkningar för den föreslagna modellens eventuella genomförande.

MSB ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet och Socialdepartementet) senast den 12 december 2024.

Tolkning och avgränsning av uppdraget

Rapporten har utifrån uppdraget avgränsats till att omfatta:

- ett förslag till en ändamålsenlig och kostnadseffektiv modell (ansvarsmodell och genomförandemodell) för att bedriva försörjningsanalyser i Sverige samt
- genomförande av en försörjningsanalys för produktområdet läkemedel.

Genomförandet av försörjningsanalysen för produktområdet läkemedel och framtagandet av den modell för försörjningsanalys som presenteras, har skett parallellt och ömsesidigt bidragit till gemensam metodutveckling och erfarenheter. Uppdragets utformning har medfört att försörjningsanalysen av sjukvårdsprodukter, så som det angavs i regeringsuppdraget, har behövt avgränsas till ett enskilt produktområde, i detta fall läkemedel. För vidare beskrivning av detta hänvisas till del 2, *Genomförandemodell*.

MSB har tolkat att regeringsuppdragets krav att beakta betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50) innefattar att även pröva alternativa modeller för försörjningsanalys. Se vidare bilaga 2.

Disposition och ansvarsfördelning i uppdraget

Inledningsvis presenteras centrala begrepp samt hur förankring och samverkan med andra aktörer har genomförts.

I del 1 av rapporten presenteras ett förslag till ansvarsmodell för försörjningsanalys med tillhörande kostnadsberäkningar³ och stödmekanismer för modellen. I framtagandet av modellen har MSB, inom ramen för samordningsrollen i regeringsuppdraget samt utifrån myndighetens uppdrag att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, ansvarat för utveckling av förslag som avser övergripande ansvarsaspekter.

I del 2 av rapporten presenteras ett förslag till genomförandemodell⁴ samt resultatet av försörjningsanalysen för läkemedel. MSB och Socialstyrelsen har gemensamt utformat den föreslagna genomförandemodellen. Socialstyrelsen har utifrån sin roll som sektorsansvarig för sektorn Hälsa, vård och omsorg ansvarat för genomförandet av försörjningsanalysen för läkemedel.

Slutligen finner läsaren i bilagor förslag till förordningsändring, alternativa modellvarianter som har övervägts i arbetet, fördjupningsmaterial samt ytterligare metodstöd för genomförande av försörjningsanalys.

3. Kostnadsberäkningar har genomförts med stöd av FOI.

4. Genomförandemodellen beskriver de olika stegen i genomförandet av försörjningsanalysen.

Centrala begrepp

Begrepp/term	Betydelse
Försörjningsanalys	Analys av behov, tillgång och övriga förutsättningar för kritiska produkter, vilken utmynnar i förslag på åtgärder. Försörjningsanalysen resulterar i ett beslutsunderlag för genomförande av åtgärder, vilka stärker försörjningsförmågan inom det produktområde som analyserats.
Försörjningsberedskap	Den verksamhet som syftar till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (och då ytterst krig) upprätthålla försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga ⁵ .
Kritiska produkter/produktområden	Produkt/produktområde som oundgängligen behövs för befolkningens överlevnad eller för att säkerställa samhällsviktig verksamhet eller det militära försvarets förmåga (vid brist, risk för brist eller avsaknad av tillgång påverkas funktionaliteten eller verksamheten på avgörande sätt). Även produkter som inte är nödvändiga för funktionaliteterna ovan, men som har ett betydande samhällsekonomiskt eller strategiskt värde definieras som kritiska. Exempel på det är produkter som är centrala för svensk export eller varor som omfattas av internationella åtaganden inför eller under kris och krig, exempelvis bilateralt eller inom Nato.
Lager	Med lager avses en bred tolkning av olika lagertyper, t.ex. Säkerhetslager (Safety stock): avser lager som behövs för att gardera sig mot osäkerheter, dels i inleveranser, dels i förbrukning.⁶ Det kan vara i form av beredskapslager eller lager för att säkerställa jämn leverans i vardagen. Beredskapslager: avser en form av säkerhetslager med syfte att stötta försörjningsberedskapen. Dessa lagertyper kan vara omsättningsbara eller icke omsättningsbara: Omsättningslager: avser ett lager där ingående varor kontinuerligt byts ut i och med försäljning och nyinköp av aktuell vara. Används främst för att kontinuerligt säkerställa hållbarheten på ingående varor i lagret. Icke omsättningsbart lager: avser ett lager som inte omsätts kontinuerligt utan där inköp och uttag från lagret sker utifrån särskilda instruktioner (och att varorna däremellan är orörda).
Produkt, produktgrupp, produktområde	Produkt är ett samlingsbegrepp för varor och tjänster. En produktgrupp utgör i sin tur en gruppering av enskilda produkter, men samtidigt en mindre delmängd av ett produktområde. Produktområde är en bredare kategorisering som innefattar flera enskilda produkter eller produktgrupper av likartad karaktär eller egenskap, exempelvis läkemedel, betalningstjänster eller flytande bränslen. Troligen är produktgrupp den lämpligaste startnivån.
Sjukvårdsprodukter	Läkemedel, medicintekniska produkter, personlig skyddsutrustning, livsmedel för medicinskt ändamål och tillverkningsmaterial. ⁷
Stödjande system och strukturer	Rutiner, processer, organisationer, lagstiftning, etc. som behövs för en sammantaget god försörjningsberedskap.
Vård som inte kan anstå	Vård och behandling av sjukdomar och skador där även en måttlig fördröjning bedöms kunna medföra allvarliga följder för patienten. ⁸

5. SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*. s. 6.

6. Mattsson Stig Arne, Logistikföreningen Plan. (2004). *Logistikens termer och begrepp*.

7. 2 kap. 8 § Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), HSL. (2023:191).

8. SOU 2021:19. *En starkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*.

Kvalitetssäkring och förankring

Framtagandet av den modell som föreslås har skett iterativt genom samverkan med berörda aktörer och experter inom området. Tillvägagångssättet har bidragit till att förankring skett löpande under arbetets gång. Utöver de möten som genomförts med olika aktörer, exempelvis näringslivet och närmast berörda sektorer, genomförde MSB och Socialstyrelsen under oktober 2024 en workshop i syfte att förankra och ta emot synpunkter på den föreslagna modellen. Denna workshop ersatte en bredare formell remissrunda⁹.

MSB och Socialstyrelsen har i uppdraget samverkat med följande myndigheter, organisationer och företag

Adda	Aktörsgemensam dialog för läkemedelstillgång (ADL)	Almega Tjänsteföretagen
Apotek produktion och laboratorier (APL)	Arbetsförmedlingen	Bolagsverket
Boliden AB	Boverket	Byggföretagen
Drivkraft Sverige	E-hälsomyndigheten	Energiföretagen
Energimyndigheten	EQ-Pack	Finansinspektionen
FMV	Folkhälsomyndigheten	Fortifikationsverket
Föreningen för generiska läkemedel och biosimilarer (FGL)	Föreningen Svensk Sjöfart	Försvarshögskolan
Försvarmakten	Försäkringskassan	Innovations- och kemiindustrierna i Sverige (IKEM)
Jernkontoret – branschorganisation för järn- och stålindustrin	Jordbruksverket	Kommerskollegium
Konkurrensverket	Kriminalvården	Kustbevakningen
Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)	Livsmedelsföretagen	Livsmedelsverket
Livsmedelsverkets Samrådsgrupp krisberedskap av livsmedelsförsörjning (SKAL)	LO – Landsorganisationen i Sverige	Läkemedelsdistributörsföreningen (LDF)
Läkemedelshandlarna (LH)	Läkemedelsindustriföreningen – de forskande läkemedelsföretagen (LIF)	Läkemedelsverket
Länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser	Migrationsverket	Myndigheten för totalförsvarsanalys
Nammo AB	Naturvårdsverket	NCC
Netnod AB	Nätverket Beredskapssektor Transporter Privat-Offentlig Samverkan (BT-POS)	OneMed AB
Pfizer Sverige AB	Post- och telestyrelsen (PTS)	Regionerna/AU-läkemedelsförsörjning

9. Något sådant krav ställdes heller inte i regeringsuppdraget.

MSB och Socialstyrelsen har i uppdraget samverkat med följande myndigheter, organisationer och företag

Region Dalarna, Stockholm, Skåne, Uppsala och Västra Götalandsregionen	Research Institutes of Sweden (RISE)	Riksbanken
Riksgälden	Sandvik	Scania
SGU	SJ AB	Sjöfartsverket
Skatteverket	Skogsindustrierna	Skolverket
SMHI	Strålsäkerhetsmyndigheten	Svemin – branschorganisation för gruvor, mineral- och metall-producenter
Sveriges apoteksförening (SAF)	Socialstyrelsen	Svensk Betong
Svensk Dagligvaruhandel	Svenska Bankföreningens analysgrupp	Svenska Kraftnät SVK
Svenska regionala flygplatser	Svenskt Näringsliv	Sveriges kommuner och regioner (SKR)
SwedenBIO	Swedish Medtech	Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)
Säkerhetspolisen	Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	Teknikföretagen
Telenor AB	Telia Sverige AB	Tillväxtverket
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)	Trafikverket	Tullverket
Upphandlingsmyndigheten	Upphandlingsmyndigheten	Vattenfall
Vinnova	Åklagarmyndigheten	KTH

Ovanstående organisationer har således bidragit till arbetet med modellen, men har inte deltagit i en formell beredning av redovisningens slutgiltiga innehåll.

I enlighet med regeringsuppdraget har kunskap och erfarenheter inhämtats från Upphandlingsmyndigheten och Försvarsmakten. MSB har i huvudsak haft kontakt med Försvarsstaben på Högkvarteret för frågor kopplade till ansvarsmodellen. I arbetet med att undersöka det militära försvarets behov och tillgångar av läkemedel har Socialstyrelsen samverkat med Generalläkaravdelningen och med Försvarsmedicinskt centrum (FÖMEDC).

Implementering av modellen

I denna rapport föreslås en modell för ansvar och genomförande av försörjningsanalyser. Flera förutsättningsskapande aspekter för den föreslagna modellen för försörjningsanalys ägs av regeringen. Det gäller inrättande av en nationell samordningsfunktion för försörjningsberedskapen¹⁰, beslut om eventuella tillkommande beredskapssektorer och deras sammansättning, eventuella ändringar i relevanta förordningar och eventuella mer specifika regeringsuppdrag för att styra analysverksamheterna. Samtidigt finns det pågående verksamheter och andra moment som redan idag ligger i myndigheternas mandat och möjlighet att bedriva. Lagstiftningen kopplat till näringslivet och för sekretesshantering är på plats, finansieringen för de berörda sektorerna ökar för varje år och inom kort väntas politisk inriktning och uppdrag som behöver brytas ned. För att mot bakgrund av det allvarliga omvärldsläget omedelbart gå till handling från 1 januari 2025 skulle myndigheterna kunna:

- **samlas för en gemensam uppstart** och dialog, exempelvis i en interimstruktur för Totalförsvarets produktberedning
- **påbörja förstudiearbete med utgångspunkt i den föreslagna modellen**, id behov anpassa den till den egna sektorn samt kartlägga information och ingångsvärden som behövs för att bedriva analysarbetet. Därefter inleda försörjningsanalyser för sådana produktområden som har en tydlig hemvist i en föreslagen särskilt försörjningsviktig sektor
- **genomföra prioriterade åtgärder** som redan är beslutade och finansierade. Dessa kan efterhand kompletteras av försörjningsanalysens åtgärder
- **förstärka samverkan med näringslivet** samt andra berörda i det nationella arbetet.

Därutöver skulle MSB till stöd för andra berörda myndigheter kunna **fördjupa undersökningarna av tekniska stödfunktioner** för datainhämtning och analys, exempelvis genom att sätta upp en testmiljö med AI. MSB skulle även kunna arbeta med **fördjupad** metodutveckling och framtagande av stödmaterial, exempelvis ett årshjul för samverkan, långsiktigt genomförande av försörjningsanalyser samt djupare undersöka internationella erfarenheter och arbeten.

10. En nationell samordningsfunktion för försörjningsberedskapen (NSF), med placering vid MSB, har föreslagits i betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* SOU 2023:50. Regeringen har när detta uppdrag redovisas ännu inte fattat beslut i frågan. MSB föreslår dock på flera ställen i denna redovisning vad NSF skulle kunna leverera inom området försörjningsanalys.

Bakgrund

Historiska perspektiv på försörjningsanalys

Inom ramen för regeringsuppdraget har MSB låtit Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) genomföra en historisk översikt med fokus på försörjningsanalysernas funktion inom den tidigare försörjningsberedskapen. Nedan sammanfattas och presenteras denna översikt, med ett antal kommentarer från MSB.

Försörjningsberedskap 1928–2002

Försörjningsberedskap, en av de äldsta grenarna inom det svenska civila försvaret, har haft någon form av nationell samordning sedan Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (RKE) bildades 1928, fram till 2002 då Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) lades ned.¹¹

RKE bildades som en reaktion på handelsstörningarna under första världskriget och skulle leda förberedelser som behövdes för att under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden kunna tillgodose krigsmaktens behov av förnödenheter, trygga folkförsörjningen samt säkerställa näringslivets fortgång.¹² RKE skulle bland annat genomföra utredningar (beräkningar och analyser) avseende tillgångar och behov av varor och arbetskraft. Rikskommissionen mottog uppgifter från militära och civila myndigheter om statliga behov inom livsmedelsförsörjningen och industrin, vilket sammanställdes i ett varuregister med tillhörande råvarustatistik. Arbetet med planläggning av landets försörjning med råvaror, bränslen och industriella förnödenheter resulterade bland annat i ett krigsindustriregister, fabriksplaner för att underlätta krigsproduktion och försörjningsplaner inom olika varugrupper. Statens reservförrådsnämnd genomförde lagringsinköp av viktiga importvaror baserat på Rikskommissionens utredningar och förslag.¹³

Efter andra världskriget fortsatte satsningarna på försörjningsberedskapen genom Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), som från 1960-talet ansvarade för statlig beredskapslagring av kritiska varor. Det ekonomiska försvaret byggde på samhällets verksamheter i fredstid och ÖEF menade att lösningar togs fram genom nära samarbete mellan myndigheter, branschorganisationer och företag. Myndigheterna genomförde omfattande försörjningsanalyser för att identifiera krigsviktiga företag, bedöma behov under normala förhållanden samt uppskatta importen av strategiska varor/råvaror i en säkerhetspolitisk krissituation.¹⁴

11. Stenérus Dover Ann-Sofi & Ingemarsdotter Jenny. (2021). FOI-R--5174--SE. *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*. s. 23, 162.

12. Månsson, Olle (1976). *Industriell beredskap – Om ekonomisk försvarsplanering inför andra världskriget*.

13. Wedebrand Christoffer, Ingemarsdotter Jenny. (2021). FOI-R--5172--SE. *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915–1947 – En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet*. s. 58–63.

14. FOI-R--5174--SE. s.127, 162–163.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), som 1986 efterträdde ÖEF, hade ett bredare uppdrag och ansvarade för ledning och samordning av verksamhet inom totalförsvarets civila delar. Inom funktionen försörjning med industri-varor ansvarade ÖCB för att genomföra försörjningsanalyser med tillhörande planer för produktion, import, export, lagring, distribution och konsumtion utifrån särskilda förhållanden som krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden.¹⁵

Genom försvarsbesluten kring millennieskiftet bedömdes att det inte längre fanns något behov av omfattande försörjningsberedskap. Som en följd av detta avtog också arbetet med att genomföra försörjningsanalyser.¹⁶



Foto: Johner.se/Plainpicture

Försörjningsanalys som arbetsmetodik

Försörjningsanalys som metod pågick under tiden för ÖEF och ÖCB (1962–2002) och intensifierades från mitten av 80-talet. Tidigare benämningar var försörjningsplaner, industriplanläggning och behovsutredningar.

1985 var huvudsyftet med försörjningsanalyser att kartlägga varor och tjänsters försörjningsläge och föreslå åtgärder för att säkerställa tillgången till nödvändiga varor och tjänster för befolkningen och totalförsvaret under kris eller krig. Analysen innehöll riktlinjer för urval av så kallade krigsviktiga företag (K-företag), substitututveckling, lagring och andra åtgärder samt beskrev hur mobilisering¹⁷ och krig påverkade behoven och försörjningsmöjligheterna.¹⁸

15. FOI-R-5174—SE. s.13, 161–168.

16. SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s.185–186.

17. Exempel på mobilisering var att arbetskraft försvann, fordon togs i anspråk för krigstransporter, transportsystem ansträngdes kraftigt och krigsproduktion sattes igång.

18. Anås Per. (1985). *Försörjningsanalyser: Utgångspunkter och allmänna råd*. ÖEF/FOA, s. 2–5.

Försörjningsanalysen bestod av fyra huvuddelar:

- Avgränsning till ett begränsat försörjningsområde (där det tydligt framgick vilken funktion (del av varuområdet) som var försörjningsviktigt.
- Beskrivning av områdets försörjning i dagsläget.
- Hur försörjningen skulle kunna se ut under en försörjningskris.
- Vilka åtgärder som skulle vidtas i fredstid för att försörjningen under en kris skulle kunna bli enligt önskat läge.¹⁹

I en beskrivning från ÖCB från 1991, framkommer att försörjningsanalyserna användes för att analysera samhällets oundgängliga behov av vissa varor och tjänster utifrån säkerhetspolitiska kriser, och föreslog lämpliga åtgärder för att förbättra försörjningsförmågan. Det rekommenderades att analysen inleddes med en grov uppskattning av behovet och en beräkning av tillgångarna. Om tillgångarna översteg behoven behövdes ingen vidare analys. Ambitionen var att söka efter varugrupper/tjänster där det antogs kunna uppstå problem. Analysuppgiften innebar osäkra förutsättningar vilket krävde hög grad av flexibilitet, kreativitet och analytisk förmåga hos beredskapsplaneraren. Metoden var därför att använda sig av förenklingar, genvägar, bedömningar och antaganden för att hantera dessa osäkerheter.²⁰

Arbetsmetodik för försörjningsanalyser beskrevs i olika steg:

- Kartlägga varans/tjänstens försörjning i fredstid
- Analysera krisbehovet
- Analysera beredskapsläget och anpassning till krisens krav
- Utföra känslighetsanalys
- Analysera och föreslå åtgärder för att förbättra försörjningsberedskapen
- Presentera nödvändiga åtgärder för tillräcklig beredskap²¹

I ÖCB:s senare handbok, *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag* från 1996, beskrevs företagsplanläggning som den samlade benämningen på samtliga fredstida åtgärder som utfördes för ett visst företag. Samtliga åtgärder skulle bidra till leveranssäkerhet av aktuella varor och tjänster under kris eller krig. De myndigheter som hade ett funktionsansvar eller blivit tilldelade ett planläggningsansvar, och kunde skriva avtal med företag, skulle utföra försörjningsanalyser, alternativt andra kvalificerade utredningar. Analysen skulle ligga till grund för en bedömning av behov av varor och tjänster samt behov av företagsplanläggning för att säkra dessa leveranser. Det skulle även framgå av analysen för vilka kriser en planläggning skulle göras.²²

Inom det tidigare totalförsvaret skedde samverkan mellan civila myndigheter, Försvarmakten och FMV avseende försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar. Totalförsvarsmyndigheter på central och högre regional nivå delade information vilket bidrog till en gemensam förståelse för såväl militära som civila behov. Samverkan bidrog också till att fördela ansvar för olika frågor inför planeringsdialog med (krigsviktiga) företag samt för att gemensamt analysera

19. Ånäs Per. (1985). *Försörjningsanalyser: Utgångspunkter och allmänna råd*. ÖEF/FOA, Bilaga ÖEF, Promemoria om försörjningsanalys.

20. Lagerblad, Peter. (1991). *Arbetsmetodik för försörjningsanalyser*. Överstyrelsen för civil beredskap. s.3–12.

21. Lagerblad, Peter. (1991). *Arbetsmetodik för försörjningsanalyser*. s.14–25.

22. ÖCB. (1996). *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag*. ÖCB. s.7–9.

och vidta åtgärder mot hot och risker kopplade till försörjningskedjor.²³ Under de två decennier som följde efter nedläggningen av det civila försvaret bröts samverkan isär mellan det civila och militära försvaret i frågor som rörde försörjningsberedskap.

MSB:s slutsatser från den historiska genomgången

Med utgångspunkt i den historiska genomgången som presenterats ovan har FOI lämnat underlag till projektet (regeringsuppdraget). Utifrån detta underlag har MSB dragit följande slutsatser:

Försörjningsanalyserna behöver anpassas efter dagens kontext. MSB konstaterar att förändrade förutsättningar (globalisering, digitalisering, privatisering) idag jämfört med tidigare innebär en mer komplex uppgift i genomförandet av försörjningsanalys. Dock finns i dagens analysarbete en helt annan tillgång till kraftfulla analysverktyg och möjlighet att överblicka produktion och flöden.

I det tidigare systemet med försörjningsanalyser låg ansvaret hos en och samma centrala myndighet. ÖCB var utförare, mottagare, beslutsfattare samt hade ansvar för åtgärder (tillsammans med företag). Försörjningsanalysernas arbetsmetodik var också anpassad för specifika slutprodukter och råvaror (t.ex. bildäck, kemikalier, motorsågar och metaller), och således inte anpassad för allmänna produktionsresurser (t.ex. plastindustrin) eller samhällsfunktioner (t.ex. transportsektorn).²⁴ Det skiljer sig från förslagen i SOU 2023:50 där ansvar och rapportering fördelas inom beredskapssystemet, och med en tanke om en gemensam metod och systematik.²⁵

Försörjningsanalyserna sammanställdes heller aldrig på nationell nivå i en återkommande enskild redovisning för hela riket. En sådan ansats, likt den som föreslogs i SOU 2023:50, skulle därför utgöra något nytt och obeprövat.

Modellen behöver ha avgränsningar

Enligt förslagen i SOU 2023:50 skulle försörjningsanalyserna omfatta alla förvaltningsnivåer, nästan alla beredskapssektorer, behov under både kris och krig, både varor och tjänster samt tillgodose flera icke-sinsemellan rangordnade mål (befolkningens överlevnad, viktiga samhällsfunktioner, militära försvarets förmåga)²⁶. ÖCB underströk i sina skrifter att försörjningsanalyser var en av de svåraste uppgifterna som det gick att ta sig an och att det var många faktorer och osäkerheter som skulle hanteras.²⁷ Med tanke på omfattningen och komplexiteten bör uppgiften avgränsas i flera avseenden, åtminstone i ett initialt skede.

23. Metodiken hade sitt ursprung i en sedan länge etablerad totalförvarssamverkan som kan härledas till tiden före andra världskriget med den civil-militära försörjningsberedskapsmyndigheten Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap. Se t.ex. Månsson, Olle. (1976). *Industriell beredskap – Om ekonomisk försvarsplanering inför andra världskriget*.

24. Lagerblad, Peter. (1991). *Arbetsmetodik för försörjningsanalyser*. s 4–5.

25. SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*. Kapitel 9.

26. SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*. Kapitel 9.

27. Lagerblad, Peter. (1991). *Arbetsmetodik för försörjningsanalyser*.

Några sätt att avgränsa uppgiften på initialt skulle kunna vara att:

- Analysera bara en eller ett fåtal beredskapssektorer
- Analysera bara ur perspektivet krig
- Analysera bara ur perspektivet varor
- Analysera bara de varor som vi redan i dag vet kommer att behövas i krig
- Analysera bara ur perspektivet befolkningens överlevnad

Genom att börja arbetet på detta sätt kan förhoppningsvis en förmåga att genomföra försörjningsanalyser byggas upp. Denna färdighet skulle sedan kunna tillämpas i en större kontext med fler sektorer och perspektiv.

MSB har tagit fasta på flera av dessa punkter från FOI:s underlag, exempelvis att fokusera på krig samt att avgränsa försörjningsanalys till de produkter som redan idag bedöms vara riskutsatta sett till tillgänglighet. Däremot ser MSB att modellen behöver omfatta mer än folkförsörjningen (även militärt försvar och samhällets funktionalitet). Modellen bör även omfatta tjänster och inte endast varor eftersom dessa två kategorier är så pass integrerade i vårt moderna tjänste- och informationssamhälle. Detta ställer dock höga krav på såväl modellens flexibilitet som på sektorsansvariga och andras aktörers insats. Mot bakgrund av uppgiftens omfattning och komplexitet anser MSB att modellen bör innehålla en flexibilitet och att den kommer att behöva utvecklas och anpassas över tid.



Internationell utblick

Finland

Det finländska systemet för försörjningsberedskap utgör i många aspekter en förebild, inte minst i Sverige. De huvudsakliga funktionaliteterna är en samlad försörjningsberedskapslagstiftning, separat finansieringsmodell, centralorganisering vid Försörjningsberedskapscentralen (NESA) och en tillhörande organisation där företag och branschorganisationer ingår i specifika pooler utifrån näringslivets branschindelning. Det finns en välutvecklad privat-offentlig samverkan som identifierar och fångar upp behov och möjliga lösningar inom försörjningsberedskapen. Militära perspektiv är väl integrerade i den finska modellen, där Försvarsmakten är representerad i flertalet pooler. Den delvis omfattande beredskapslagring som sedan länge bedrivits i Finland, jämte andra typer av åtgärder, har varit föremål för flera utredningar och är för närvarande under omdaning inför framtiden.

Regeringen beslutar om de allmänna utgångspunkterna för försörjningsberedskapsarbetet, principerna för genomförandet och de nationella målen. För att trygga den nationella försörjningsberedskapen framhålls behovet av ett mer omfattande samarbete med Sverige, de övriga nordiska länderna och länderna kring Östersjön samt med EU och Nato och deras medlemsstater.²⁸

I Finland sker analysarbete som innefattar informationsdelning mellan företag och myndigheter inom försörjningsberedskapsorganisationen (NESO). Denna analys har dock främst karaktären av en löpande och behovsstyrd operativ lägesbild kopplat till försörjningsberedskap. I kontakter som MSB och Socialstyrelsen haft med finländska motsvarigheter, dels Försörjningsberedskapscentralen, dels Hälso- och sjukvårdsministeriet, har det inte varit möjligt att få full klarhet i om det genomförs försörjningsanalyser på det strategiska vis som avses i denna redovisning. En möjlig förklaring är att Försörjningsberedskapscentralen valt att inte separera de två processerna. Den operativa tyngdpunkten som är mer produkt- och branschindeldad bidrar till långsiktiga tvärsektoriella analyser och utredningar på övergripande nivå. Den finska utformningen har inneburit att projektet inte funnit processer, metoder eller tekniska hjälpmedel som *rakt av* har varit ändamålsenliga att överföra till en modell för försörjningsanalys i Sverige, som även kan matcha vår beredskapsstrukturens sektorsindelning. MSB och andra aktörer fortsätter utbyte och dialog med våra finländska kollegor i dessa frågor, genomför aktiviteter och ser att fördjupad informationsdelning av analyser och slutsatser om åtgärder är ett ömsesidigt intresse.

Danmark

I Danmark inrättades under 2024 en ministerpost och ett departement för samhällssäkerhet och beredskap, med uppgiften att bland annat leda arbetet med försörjningssäkerhet.²⁹ Den underliggande ansvariga myndigheten *Styrelsen for forsyningssikkerhet* (DCSA) har tagit fram en strategi³⁰ med utgångspunkt i 15 samhällsviktiga sektorer och funktioner. Strategin lyfter behovet av att

28. Arbets- och näringsministeriet. Beslutet 2024 ersätter beslutet från 2018. Hämtad 2024-11-06: <https://tem.fi/sv/-/stadsradets-beslut-om-malen-for-forsorjningsberedskapen-i-en-forandrad-sakerhetspolitisk-miljo>.

29. Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab. (2024). Hämtad 2024-09-25: <https://mssb.dk/aktuelt/2024/august/regeringen-opretter-nyt-ministerium-for-samfundssikkerhed-og-beredskab/>.

30. Styrelsen for Forsyningssikkerhed. (2023). Hämtad 2024-09-03: <https://sfos.dk/wp-content/uploads/2023/09/Strategi-for-forsyningssikkerhed.pdf>.

tvärsektoriellt säkerställa tillgången till kritiska varor och tjänster.

I Danmark sker arbetet med försörjningsberedskap i två huvudsakliga processer. Dels rådgivande till viktiga samhällsfunktioner med program inom robusthet och försörjningssäkerhet, dels med fokus på tvärsektoriella sårbarheter, strategiska utlandsberoenden och beslutsstöd. DCSA har exempelvis analyserat risker med sjötransporter över Röda havet samt importberoenden av personlig skyddsutrustning. För närvarande pågår analyser av bland annat störningar i nationellt digitalt ID, analys av sektorer som själva bedömer att de inte kan hantera försörjningsstörningar samt analys av handelsberoenden till Kina. Datakällorna för DCSA:s analyser är bland annat statistikdatabaser och underlag om utrikeshandel.

USA

I USA är federal verksamhet kopplad till försörjningsberedskap bland annat knuten till Department of Homeland Security (DHS) och mer specifikt det nyligen inrättade Supply Chain Resilience Center (SCRC). Inom DHS finns även Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA) som ansvarar för frågor inom skydd av kritisk infrastruktur och indelningen i 16 samhällsviktiga sektorer och funktioner som verksamheterna arbetar enligt.³¹ SCRC bedriver under 2024 särskilda policyarbeten med analys och rådgivning inom hamnsäkerhet och robust tillgång på godsomlastningskranar.

Viktiga funktioner inom SCRC är tvärsektoriella och globala analyser inom försörjningsområdet med stöd av AI och delgivning av relevant undererrättelseinformation till lokala och regionala aktörer, inklusive företag. Strukturen med analys och planering har stärkts efter pandemin, men också utifrån det globala säkerhetsläget med särskilt fokus på ekonomisk säkerhet i relation till Kina. Sverige och USA har ett forskningssamarbetsavtal som förvaltas av MSB. Under året har flera kontakter skett inom ramen för regeringsuppdraget om en modell för försörjningsanalys.

Estland

I Estland har den tidigare försörjningsberedskapen som fokuserade på robust energiförsörjning med gas- och drivmedelslager genomgått en expansion i samband med pandemin då beredskapen prövades. Inspirerade av den finska modellen byggs nu en mer generell försörjningsberedskap upp för fler produktområden. Ansvarig myndighet är Estonian Stockpiling Agency (ESPA).³² MSB besökte ESPA i Tallinn i maj 2024 och förevisades bland annat en funktionalitet med kartdatalagrad (GIS) resursbas för den nationella försörjningsberedskapen. ESPA registrerar exempelvis beredskapslager, viktiga produktionsanläggningar, logistikhubbar och annan information för att både genomföra analyser, simulera störningar och skapa operativa lägesbilder vid inträffade händelser.

31. CISA. Hämtad 2024-10-23: <https://www.cisa.gov/topics/critical-infrastructure-security-and-resilience/critical-infrastructure-sectors>.

32. ESPA. Hämtad 2024-09-01: <https://varudekeskus.ee/en>.

EU

Sverige har genom EU:s inre marknad och våra bilaterala handelsrelationer med europeiska länder ett starkt beroende till Europa ur ett försörjningsperspektiv, men också goda möjligheter att minska försörjningsrisker utifrån en bredare resursbas än den strikt nationella.³³ Detta förhållande var bidragande till att den svenska försörjningsberedskapen kunde avvecklas under 1990-talet efter inträdet i EU. Idag har EU, bland annat mot bakgrund av pandemin, Rysslands aggressionskrig i Ukraina och ett skärpt säkerhetspolitiskt läge globalt och regionalt, tagit steg inom flera olika politikområden för att stärka försörjningsberedskapen. Exempelvis har strategier för ekonomisk säkerhet, råmaterial, AI och industriell utveckling tagits fram inom unionen. Införandet av CER-direktivet³⁴ samt NIS2³⁵ bidrar till ytterligare förstärkningar.

Europeiska kommissionen har också genomfört analyser av strategiska beroenden. 2021 konstaterades att 137 viktiga produkter hade särskilda sårbarheter på grund av utlandsberoenden.³⁶ En fördjupningsstudie för fem produktområden³⁷ visade att det fanns avgörande beroenden till Kina med särskilt avseende på energiproduktion, livsmedel, industriell tillverkning, innovation och investering i grön omställning inom Europa.

Vidare har kommissionens president Ursula von der Leyen gett den förre finske presidenten Sauli Niinistö i uppdrag att ta fram konkreta förslag på hur EU kan stärka både det civila och militära beredskapsarbetet framöver. Detta arbete har resulterat i den så kallade Niinistö-rapporten, som presenterades i slutet av oktober 2024. Rapporten innehåller ett åttiotal åtgärdsförslag på hur unionen kan stärka sin beredskap, varav flera berör försörjningsberedskap. Med inspiration av Natos sju civila förmågekrav (Nato Baseline Requirements) föreslås att EU identifierar grundläggande kritiska förmågor och tillhörande beredskapskrav som unionen behöver för att kunna hantera olika typer av kriser. Rapporten lyfter även behovet av ökad privat-offentlig samverkan och försörjningsberedskap, inklusive en EU-gemensam ansats avseende lagerhållning av strategiska varor.

MSB konstaterar att flera av de initiativ som sker centralt inom EU och i enskilda medlemsländer behöver studeras och bedömas ur ett försörjningsberedskapsperspektiv. Det kan exempelvis innebära nätverksbyggande, strukturer för omvärldsbevakning och relevanta samarbeten kopplade till produktspecifika analyser inom enskilda sektorer. Europeiska och globala perspektiv bör också beaktas i svensk försörjningsanalys. Då många EU-länder också är medlemmar i Nato finns en överbryggnings som bör beaktas i försörjningsanalyserna.

33. SCB (2024). Exempelvis Tyskland, Nederländerna, Belgien, Polen samt de skandinaviska länderna.

34. I CER-direktivet (Directive on the Resilience of Critical Entities) ställs krav på åtgärder för att stärka motståndskraften i viss samhällsviktig verksamhet. CER syftar till att stärka kritiska verksamhetsutövers motståndskraft och förmåga att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster på den inre marknaden.

35. NIS2-direktivet beslutades av EU i december 2022 och ersätter det tidigare NIS-direktivet från 2018. NIS2-direktivet syftar till att uppnå en hög gemensam cybersäkerhetsnivå inom EU.

36. EU-kommissionen (2021). I analysen ingick råmaterial, aktiva läkemedelsingredienser, batterier, vätgas och halvledare. Hämtad 2024-09-03: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/depth-reviews-strategic-areas-europes-interests_en.

37. EU-kommissionen (2022). I denna analys ingick jordartsmetaller och magnesium, kemikalier, solpaneler, cyber samt molntjänster. Hämtad 2024-09-03: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/second-depth-review-strategic-areas-europes-interests_en.

Nato

Likt EU-samarbetet finns det försörjningsaspekter inom ramen för Sveriges Natomedlemskap, men till skillnad från EU, som har delvis överstatliga kompetensområden är Nato en mellanstatlig organisation, som består av både en politisk och en militär del. Nato kan inte heller utfärda rättsligt bindande direktiv för sina medlemsländer. Detta gör att utgångspunkten för försörjningsberedskapen inom Nato ser annorlunda ut jämfört med EU, trots att den säkerhetspolitiska kontexten är överlappande. Försörjningsberedskapen bör dock ses som en integrerad del av de uppgifter Sverige genom Nordatlantiska fördraget ska förhålla sig till.

På ett övergripande plan är försörjningsberedskapen synlig i flera av fördragets artiklar, och högst avgörande för att kunna klara av Natos uppgifter. Parterna ska bland annat sträva efter att undanröja motsättningar i sin internationella ekonomiska politik och främja ekonomiskt samarbete. I artikel 3 åtar sig parterna att, var för sig och tillsammans, genom egen beredskap och ömsesidigt bistånd, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp. Mer konkreta exempel finns inom ramen för värdlandsstöd, där Sverige förväntas kunna tillhandahålla allierade sammanhållande logistik och försörjningskedjor för att genomföra militära operationer. Detta involverar civila aktörer, både offentliga och privata och kan beroende på sin utformning innebära exempelvis lagring eller produktionsomställning.

Även Natos identifierade sju civila förmågekrav (Nato Baseline Requirements), inkluderar flertalet försörjningsaspekter så som resilient energiförsörjning (nr 2), resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning (nr 4) och resilienta transportsystem (nr 7). I juli 2024 publicerades *Nato Defence-critical Supply Chain Security Roadmap*. I vägledningen beskrivs specifika möjligheter till kollektivt eller multinationellt samarbete för att skydda de allierades leveranskedjor från eventuella störningar som kan påverka Natos avskräckning och försvar. Även de militära förmågekraven innebär behov av tillräcklig kapacitet inom totalförsvaret som rör försörjning, inklusive mobilitet och militär logistik.



Foto: TT/ Vladimir Mulder

MSB:s slutsatser utifrån internationell utblick

Flera länder som likt Sverige är medlemmar i EU och Nato, arbetar med att stärka försörjningsberedskapen. I detta arbete är försörjningsanalys en viktig komponent, i synnerhet i en nordisk kontext men även globalt. Analyser genomförs för att inventera viktiga resurser, förstå hot och risker och för att föreslå och vidta beredskapsstärkande åtgärder. Analyserna görs i många fall i samverkan med andra organisationer och näringslivet. Flera använder också stöd av AI och maskininlärning för att kartlägga globala flöden. Det tycks dock som att ingen enskild, varken stat eller organisation, fullständigt har löst hur denna komplexa verksamhet ska bedrivas på ett ändamålsenligt och kostnads-effektivt sätt.

Med utgångspunkt i den internationella utblicken, drar MSB slutsatsen att det ligger rätt i tiden att utveckla en försörjningsanalysverksamhet, att det kan och bör ske tillsammans med andra länder och mellanstatliga organisationer och att det viktiga är att sätta igång och pröva sig fram i praktiken. Det finns omvänt också ett internationellt intresse av att förstå och lära av Sverige, exempelvis hur vi strukturerar arbetet och arbetar med metodutveckling inom området. Utöver det finns också en öppenhet för att dela motsvarande erfarenheter, data, analytiska slutsatser och annan relaterad information med Sverige. Sammanfattningsvis ser MSB att det svenska arbetet med försörjningsanalys kan hämta inspiration och lösningar från:

- Finlands modell med centralt beslutade nationella mål, utgångspunkter och principer för genomförande av försörjningsberedskapsarbetet samt den finska modellen för integrering av Försvarsmakten i stående näringslivssamverkan,
- Estlands användning av digitala kartresurser (GIS) och nya beredskapslager,
- Danmarks stödjande och analyserande roll tvärssektoriellt och
- USA:s användning av ny digital teknik (AI) för kartläggning av sårbarheter i globala handelsflöden.

En övergripande slutsats är även att Nato och EU fortsatt kommer utgöra grundläggande arenor för identifiera gemensamma lösningar på gemensamma problem som rör försörjningsberedskap och företagens leveranskedjor ytterst i krig. Respektive försörjningsanalys behöver beakta detta perspektiv och i synnerhet den nordiska dimensionen där det finns många ömsesidiga beroenden och kontaktytor som rör leveranskedjor och försörjningsberedskap.³⁸

38. Exempelvis den pågående diskussionen på regeringsnivå mellan Sverige och Finland att se över det bilaterala avtalet med Finland om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen (SÖ 1992:73).



DEL 1

Ansvarsmodell

Utgångspunkter

Kriget som dimensionerande scenario

Med ett pågående ryskt anfallskrig i Sveriges närhet är det naturligt att modellen för försörjningsanalys utgår från kriget som dimensionerande scenario.

Den föreslagna modellen är tillämplig för analys i hela hotskalan. Med tanke på komplexitet, resursläge och omvärldens krav bör dock försörjningsanalyserna, i vart fall de närmsta åren, avgränsas till krig. I framtiden, när modellen för och genomförandet av försörjningsanalys har etablerats, är det möjligt att utöka försörjningsanalyserna till att även omfatta fredstida krisscenarier, exempelvis pandemi, klimatförändringar med mera.

Kritiska produkter i fokus

Det är viktigt att försörjningsanalyserna i sin ansats utgår från *produkter* som är *kritiska* (se definition i avsnitt *centrala begrepp*). Urval, prioriteringar och avgränsningar behöver göras för att inte överbelasta analysverksamheterna samt de företag och andra som bidrar. Analysresurser och i nästa steg åtgärder behöver fokuseras till de produktområden som är nödvändiga för samhället och det militära försvarets förmåga.

Många av dessa kritiska produkter är del av komplexa leveranskedjor på en global marknad på sin väg från förädling till färdig slutprodukt och förbrukning. Resilienta och hållbara leveranskedjor beaktar dessutom värdet av cirkularitet och materialåtervinning, en funktionalitet som försörjningsanalyser bör beakta.

Många varor och tjänster har breda användningsområden med tvärspektoriella beroenden, samtidigt som andra produkter är mycket specialiserade. Arbetet med försörjningsanalys behöver därför ha ett bredare perspektiv än enskilda sektorer eller aktörers behov. Detta perspektiv är helt avgörande för att kunna kalla en försörjningsanalys *nationell*.

Roller, ansvar och samordningsstrukturer

Det krävs en tydlig ansvarsstruktur för vem som i praktiken ska genomföra en analys för ett visst produktområde. Nedan presenteras ansvarsförhållanden i den föreslagna modellen för försörjningsanalys, det som MSB utvecklat och här benämner *ansvarsmodellen*.

Styrmodell och ansvarsfördelning

MSB föreslår att styrning av en ansvarsmodell för nationella försörjningsanalyser hålls samman och att vissa funktioner författningsregleras (se förslag i bilaga 1). Sex befintliga och två eventuellt tillkommande beredskapssektorer bör enligt MSB pekas ut av regeringen som *särskilt försörjningsviktiga sektorer*³⁹. De sektorsansvariga myndigheterna i dessa sektorer görs till ansvariga för försörjningsanalysverksamheten. MSB föreslår att följande sektorer pekas ut:

- Elektroniska kommunikationer och post (Post- och telestyrelsen)
- Energiförsörjning (Statens energimyndighet)
- Finansiella tjänster (Finansinspektionen)
- Hälsa, vård och omsorg (Socialstyrelsen)
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (Livsmedelsverket)
- Transporter (Trafikverket)
- Utrikeshandel (ifall tillkommande)
- Industriell försörjning (ifall tillkommande)

Övriga beredskapsmyndigheter och andra myndigheter bör stödja arbetet, exempelvis genom att lämna information eller i samråd med sektorsansvarig myndighet bedriva analyser om det bedöms lämpligt inom sektorn.⁴⁰ Näringslivet involveras främst genom ordinarie privat-offentliga samverkansstrukturer, ytterst med stöd av Lag (1982:1004) om näringsidkares m.fl. skyldighet att delta i totalförvarsplaneringen.

MSB föreslår att regeringen ser över om det vore ändamålsenligt med ändring i förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap för att tydliggöra ansvar för försörjningsanalys (se förslag i bilaga 1). Sådana förslag ligger redan remissbehandlade på regeringens bord, men kan behöva ses över i relation till den ansvarsmodell som här föreslås och i övrigt i relation till funktioner inom

39. Med *försörjningsviktig* avses viktig inom försörjningsberedskapen för varor och tjänster. Med termen *särskilt* avses att alla beredskapssektorer i någon form kan ha en betydelse för att upprätthålla nödvändig försörjning, men att dessa utvalda har just en *särskild* betydelse. Syftet med detta är att inskräpa rollen och skapa en grund för nödvändiga prioriteringar.

40. En möjlig tolkning av 10 § i förordningen om statliga myndigheters beredskap är att ett sådant ansvar redan föreligger, eftersom de ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet och samverka med berörda för detta.

försörjningsberedskapen. En författningsreglering skulle syfta till att skapa en sammanhållen styrning av vilka sektorer och sektorsansvariga myndigheter som ansvarar för uppgiften att bedriva försörjningsanalyser. Utöver denna förordning, eller som ett alternativt sätt att styra, skulle regeringen kunna införa en uppgift att bedriva försörjningsanalys i enskilda myndighetsinstruktioner. Det skulle i sådant fall främst avse sektorsansvariga myndigheter i de berörda sektorerna.

Ytterligare styrning kan behövas genom ett generellt regeringsuppdrag om nationella försörjningsanalyser, ett behov som troligen är större vid en etableringsfas de närmaste åren. Ett sådant regeringsuppdrag kan även tillställas myndigheter som inte har ett beredskapsuppdrag men har betydelse för genomförande av försörjningsanalys utifrån sin ordinarie kompetens eller tillgång till information.⁴¹ MSB avstår här från att föreslå detaljer i ett sådant regeringsuppdrag, men kan stödja Regeringskansliet vid behov.

MSB:s urval av sektorer har gjorts utifrån kriteriet att ingående myndigheter bör ha en central regulatorisk roll, kompetens eller tillsyn i relation till produktområden och leveranskedjor som är uppenbart kritiska. Den samhällsviktiga verksamheten i de föreslagna sektorerna ägs och bedrivs dessutom i huvudsak av privata företag som agerar på marknadsmässig grund, vilket ställer särskilda krav på en ändamålsenlig ansvarsmodell i relation till näringslivet. Det skiljer sig från övriga fyra sektorer, där tyngdpunkten generellt finns inom offentlig förvaltning.⁴² Metoden att principiellt prioritera vissa sektorer avseende försörjningsberedskap, samt det specifika urvalet av sektorer, följer bedömningen i betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50).

Som huvudregel bör sektorsansvarig myndighet i de utpekade sektorerna leda arbetet med nationell försörjningsanalys för produkter (varor och tjänster) som har hemvist i den egna sektorn. Avsteg från huvudregeln att sektorsansvarig myndighet bedriver analysen kan fattas inom respektive sektor, exempelvis i de fall en enskild beredskapsmyndighet är bättre lämpad att genomföra en analys för ett visst produktområde.⁴³ Arbetet behöver bedrivas i samverkan med näringslivet (branschorganisationer och företag). Det är respektive sektorsansvarig myndighets ansvar att hålla ihop analysprocessen samt att identifiera vilka aktörer som behöver involveras. Den sektorsansvariga myndigheten behöver även samverka utanför sektorn och vara beredd att anlägga ett nationellt perspektiv på produktområden vilket är bredare än den egna sektorns behov. Likaledes kan en beredskapsmyndighet eller annan myndighet på förfrågan från en utpekad sektorsansvarig myndighet eller MSB behöva lämna stöd eller information även till andra sektorer än den egna. Den typen av flexibelt synsätt är avgörande för att ansvarsmodellen ska fungera ändamålsenligt, med undvikande av stuprör och dubbelarbete.

I syfte att inkludera det geografiska perspektivet för totalförsvaret bör civilområdesansvariga länsstyrelser (civo) informeras i samband med att en försörjningsanalys

41. Exempel på sådana myndigheter är Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Exportkreditnämnden, Krigsförsäkringsnämnden, RISE, Konjunkturinstitutet, Skogsstyrelsen, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, FMV, Tillväxtanalys, Trafikanalys samt beroende kommande roll för Kommerskollegium, Kemikalieinspektionen, SGU, och Tillväxtverket.

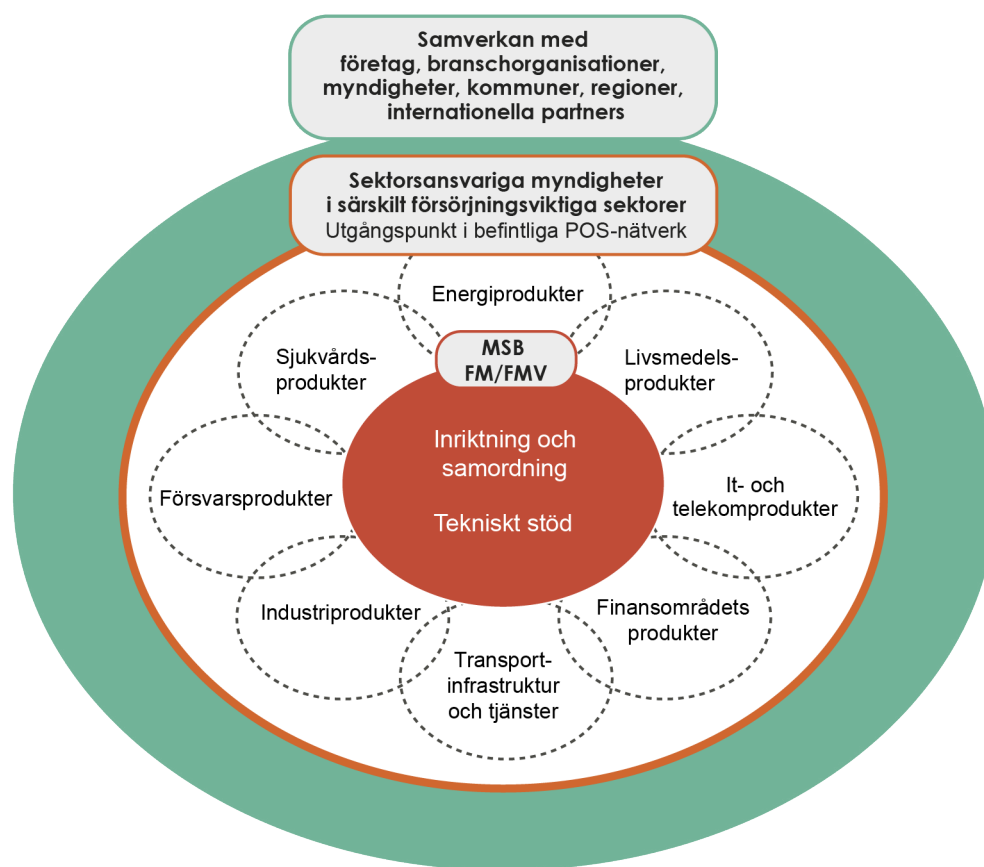
42. Dessa övriga fyra sektorer (Ekonomisk säkerhet, Försörjning av grunddata, Ordning och säkerhet, Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen) har materielbehov och tjänsteberoenden som behöver säkerställas för den egna verksamheten. Dock gör MSB bedömningen att de inte behöver särskild nationell samordning eller bli föremål för ansvar att bedriva nationella försörjningsanalyser.

43. Synpunkter har framförts till MSB avseende exempelvis Affärsverket Svenska Kraftnätets roll inom elberedskapen som är separat från Energimyndighetens ansvar, och Jordbruksverkets ansvar för primärproduktion som är separat från Livsmedelsverkets ansvar. MSB avstår från att i denna redovisning lämna sådana detaljerade anvisningsförslag för ansvar inom enskilda sektorer, utan hänvisar detta till respektive sektor att lösa i ordinarie samverkansstrukturer.

initieras. Dessa har då möjlighet att inkomma med tvärspektoriella perspektiv och förslag på ändamålsenliga tillvägagångssätt utifrån sin kunskap om lokala och regionala förhållanden.⁴⁴ Sektorsansvariga myndigheter bör därtill informera civo om resultatet av genomförda försörjningsanalyser (se vidare under avsnittet *Informationsdelning efter utförda analyser*). Det finns redan etablerade planeringsprocesser som är lämpliga för informationsdelning mellan sektorer och geografiska nivåer, t.ex. Expertmöte för civil beredskap (XCB)⁴⁵.

Kommuner och regioner involveras i de fall det är relevant för respektive produktområde och kan i övrigt involveras i analysen som så kallade typkommuner.⁴⁶

Figur 1. Samverkansstruktur



44. T.ex. kontaktvägar, möjliga resurser, genomförda närliggande inventeringar, analyser eller relaterade pågående, planerade eller nyligen avslutade arbeten. Regeringen kan överväga ifall förtydliganden av civilområdesansvarigas roll avseende försörjningsanalyser behöver införas i Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. MSB har dock inte sett det behovet och det har inte framförts i dialoger med civilområdesansvariga länsstyrelser.

45. Expertmöte för civil beredskap (XCB) är en mötesserie som MSB håller samman, och syftar till att genomföra förmågeplanering samt bidra i utvecklingen av metoder och processer för förmågeplanering och förberedande planering. XCB syftar bland annat till att uppnå nationell planeringssamordning, genomföra återkoppling till egen myndighet och förbereda fortsatt arbete i Chefsmötet för civil beredskap (CCB) och det Civila beredskapsrådet (CBR). I XCB deltar samtliga sektorsansvariga myndigheter samt civilområdesansvariga länsstyrelser.

46. En metod där ett begränsat antal representativa kommuner väljs ut för att analysera behov (t.ex. befolkningens eller kommunal verksamhet), alternativt ett generiskt beräkningsunderlag med försörjningsrelevanta parametrar att använda i behovs- och tillgångsberäkningar. Båda utgör metoder för att avlasta de kommunala verksamheterna från betungande uppgiftslämnning.

I tillämpliga delar, och efter att konkurrens- och sekretesshänsyn har beaktats, bör analyserna även delges de företag, branschorganisationer och andra relevanta aktörer som bidragit i genomförandet.

Sammantaget betyder detta att MSB:s förslag till ansvarsmodell för försörjningsanalys avviker från SOU 2023:50, där samtliga kommuner, regioner och beredskapsmyndigheter inklusive länsstyrelser och andra föreslås göra behovsanalyser och rapportera dessa vartannat år via sektorerna och slutligen till MSB. Ett viktigt förtydligande är därmed att MSB *inte* föreslår ett rapporteringssystem, utan en *löpande analysverksamhet* som utgör en del av sektorsansvariga myndigheters uppdrag inom ramen för det ordinarie sektorsansvaret.

Sektorsansvarig myndighet (eller annan utpekad ansvarig myndighet) ansvarar för genomförandet och förvaltning av analyserna – vilket hänger samman med att dessa aktörer i huvudsak också har finansiering, kompetens och uppgift att genomföra de åtgärder som föreslås i en analys. Samtidigt behövs en ventil för hantering av oklara ansvarsområden och tvärsektoriella produktområden. Det omhändertas genom det förslag som MSB presenterar om Totalförsvarets Produktberedning (se avsnitt nedan). Därtill behövs stödmekanismer för analys (se avsnitt nedan) förslagsvis kan eventuell kommande nationell samordningsfunktion för försörjningsberedskap vid MSB ansvara för dessa.

Tvärsektoriella produktområden

Förutom sådana produktområden som har en tydlig hemvist inom en sektor (t.ex. drivmedel inom energi, kontanter inom finansiella tjänster, läkemedel inom sjukvård etc.) så har tre specialfall identifierats, vilka kräver särskild hantering:

1. *Produktområden som har en central funktion i leveranskedjor i flera sektorer.* Exempelvis vissa rå- eller insatsvaror eller slutprodukter som kemikalier, förpackningar, reservdelar och reparationstjänster, it och digitala tjänster. Här bör staten undvika att företag uppvaktas av flera myndigheter och sektorer i snarlika ärenden. Staten bör därför samordna sig för att minimera onödig belastning på företag samt undvika dubbelarbete mellan myndigheter. Det innebär att enskilda myndigheter och sektorer kan behöva ha ett bredare perspektiv och ta ett större ansvar än vad som vanligen faller inom dess område.
2. *Produktområden som kan riskera att falla utanför de utpekade sektorernas ordinarie ansvar och flöden.* Exempel på sådana områden är fastighet och lokaler, kontorsmateriel och vissa tekniktjänster eller varor. Personaltillgång och kompetensmatchning (arbetskraft) är ytterligare exempel på kritiska tjänster som ingen enskild beredskapssektor naturligt ensamt ansvarar för.
3. *Produktområden som har en civil-militär karaktär och behöver samordnas inom totalförsvaret för att vara ändamålsenligt och kostnadseffektivt.* (Se avsnittet *Gränsyta till militärt försvar och försvarsindustri*).

MSB föreslår i avsnittet *Samverkansstrukturer för modellen* inrättandet av ett nytt samordningsforum för att hantera ansvar för produktområden med tvärsektoriell eller civil-militär karaktär. MSB föreslår även inrättande av teknisk stödfunktionalitet med dataregister och analys för att identifiera sådana produktområden som behöver särskild samordning.

Näringslivets roll

Vad som hittills beskrivits har en tyngdpunkt i sektorernas och andra myndigheters verksamhet och ansvar. Återkommande lyfts dock den helt avgörande samverkan och dialog som behöver ske med näringslivet. MSB konstaterar att det i botten finns lagstiftning för att involvera och inhämta information från företag (se vidare avsnitt *Juridiska förutsättningar*) men framhåller samtidigt det ömsesidiga intresset av samarbete för att skapa robusta strukturer. Huvuddelen av den information som behöver inhämtas bedöms kunna hanteras som öppen information och utbytas på frivillig basis. Under arbetet med regeringsuppdraget har MSB samverkat med en lång rad branschorganisationer och företag, och då fångat upp följande synpunkter och önskemål:

- Det är nödvändigt att beakta att ett företag alltid är ansvarigt inför sina ägare. Det är helt grundläggande att upprätthålla konkurrensneutralitet, konkurrenskraft och att stärka innovationsförmågan för att säkerställa lönsamhet. Större administrativa pålagor och marknadsinterventioner från statens sida bör generellt undvikas, menar företagen.
- Företag som är verksamma i Sverige bidrar gärna i arbetet. De kan bland annat hjälpa till med kompetens om leveranskedjor och inspel kring vilka åtgärder som är genomförbara och lämpliga ur näringslivets perspektiv. Mycket har hänt sedan kalla kriget med avseende på digitalisering, globalisering, ägarmönster, tillverkningsstekniker, distributionskanaler och transportmönster. Detta tillsammans med ett ökat kostnadsfokus och effektiviseringar gör att det krävs nytänkande i utformningen av ett nytt system, där företagen gärna bidrar i innovativa arbeten.
- Företagen önskar en ökad tydlighet både avseende kravställning på åtgärder samt vilka förväntningar som finns i samverkan med myndigheter. Det är nödvändigt att tydliggöra kontaktvägar och ansvarsförhållanden (vem som håller i taktpinnen). Staten behöver formulera sina behov på ett tydligt vis och i nästa steg kan det bli nödvändigt med avtal.

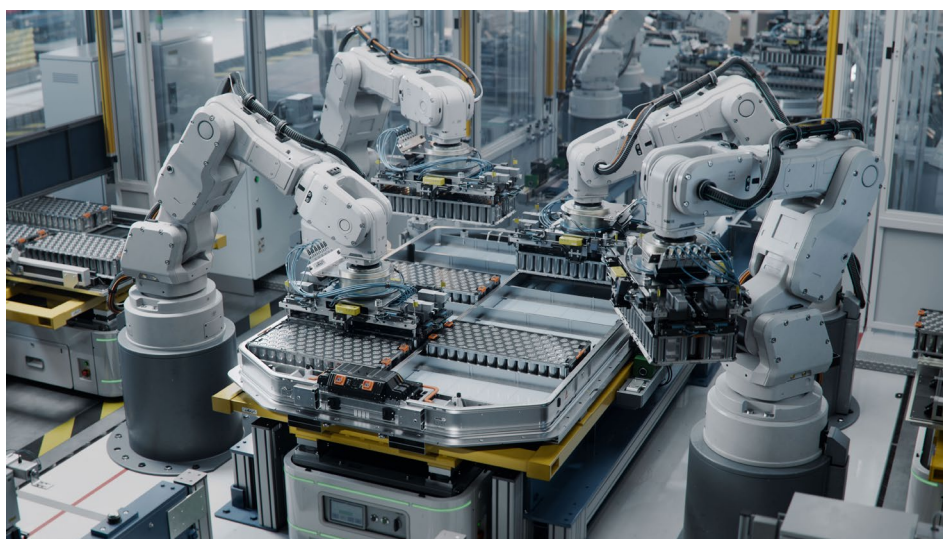


Foto: TT

MSB har beaktat företagens synpunkter i framtagandet av modellen genom att presentera förslag som innebär att staten försöker undvika att flera myndigheter kontaktar samma företag med snarlika behov och frågeställningar. Staten bör heller inte hämta in överskottsinformation och den eventuellt känsliga information som inhämtas ska hanteras på ett säkert sätt (se vidare om informationsinhämtning i avsnitt *Juridiska förutsättningar*). I den föreslagna modellen bjuds företag in och involveras, både genom befintliga samarbeten men också genom breddad samverkan.

Försvarsberedningen föreslog i sin rapport *Kraftsamling* att systemet med krigsviktiga företag (K-företag) bör återupprättas, och anpassas till dagens förutsättningar.⁴⁷ Regeringen har beslutat om ett tilläggsdirektiv till *Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap* (N 2022:08) och förlängt tiden för redovisning till senast 31 maj 2025. Enligt direktivet ska utredaren bland annat analysera och kartlägga om det finns behov av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag i syfte att stärka samhällets försörjningsberedskap. Utredaren ska även undersöka och föreslå ytterligare åtgärder, modeller eller metoder för att stärka och effektivisera samverkan mellan offentliga och privata aktörer samt utveckla samordningen av myndigheternas kravställning på privata aktörer.⁴⁸

Om förslagen ansvarsmodell för nationella försörjningsanalyser införs skulle den bli tätt förknippad med ett eventuellt nytt K-företagssystem. MSB har i denna redovisning fokuserat på leveranskedjorna och att *produktområden* enligt en sammanhållen metodik och dataregistrering skulle kunna klassas som *kritiska* – snarare än att enskilda *företag* som levererar produkterna klassas som *krigsviktiga*. Vid eventuellt etablerande av ett nytt K-företagssystem har FOI tidigare framfört att offentliga aktörer bör ansvara för att utreda vad som är skyddsvärt och sårbart, vad som utgör kritiska produkter samt att identifiera vilka behov och tillgångar som finns.⁴⁹ Detta är frågor som MSB anser att försörjningsanalyser enligt den föreslagna modellen förväntas svara på. Sammantaget behöver därför utvecklingen av ett nytt K-företagssystem förhålla sig till etableringen av en modell för försörjningsanalys.

Gränsyta till militärt försvar och försvarsindustri

I detta avsnitt presenteras resonemang och slutsatser efter den dialog som MSB bedrivit med Försvarsmakten, i enlighet med regeringsuppdraget att inhämta myndighetens kunskaper och erfarenheter.

Regeringen konstaterar att kriget i Ukraina har tydliggjort att försvarsindustriell produktionskapacitet är av avgörande vikt för försörjningssäkerheten samt att tillgången till sådan produktionskapacitet följaktligen är av stor säkerhets- och försvarspolitisk betydelse. Försörjningen i krig behöver vara särskilt robust och uthållig när det gäller försvarsmateriel och tjänster, bland annat genom att staten säkrar tillgång till företagens kunskap och resurser. Stora insatser har exempelvis gjorts inom EU, Nato och Nordefco⁵⁰ kopplat till ammunitionstillverkning och

47. Ds 2023:34. *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*.

(2023). s. 154. Det fanns cirka 11 000 K-företag i Sverige år 1995, och cirka 250 beredskapsavtal.

48. Dir. 2024:70. (2024). *Tilläggsdirektiv till Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap* (N 2022:08).

49. FOI-R-4649—SE. S. 64.

50. Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) är ett samarbete mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Syftet med NORDEFECO är att stärka ländernas nationella försvar, hitta synergieffekter och att främja effektiva lösningar.

hela leveranskedjan kopplat till försvarsprodukter. Regeringen konstaterar även att det finns behov av att öka kunskapen om försörjningskedjorna inom de områden som är av störst betydelse ur ett försörjningssäkerhetsperspektiv. Planering och förberedelser krävs redan i fredstid och försörjningslösningar behöver analyseras utifrån uthållighet, kostnadseffektivitet och robusthet.⁵¹

MSB bedömer att flera av de behov som regeringen uttrycker inom det militära försörjningssäkerhetsområdet har direkta beröringspunkter till försörjningsanalyser inom civilt försvar.



Foto: Malcolm Hanes

Förmedling av försörjningsbehov inför analyser

Flera statliga utredningar har noterat behovet av att försörjningsanalys och motsvarande arbeten behöver hanteras med en förstärkt samverkan mellan civila och militära myndigheter. I SOU 2023:50 framfördes förslaget att MSB skulle ges i uppdrag att i arbetet med nationell försörjningsanalys samråda med Försvarmakten i fråga om Försvarmaktens behov av civila resurser.⁵² Utredningen menade även att försörjningsanalysmyndigheterna skulle motta information om och beakta Försvarmaktens behov, exempelvis vilka varor och tjänster som är aktuella, i vilka kvantiteter och var i landet de kan komma att behövas.⁵³

MSB anser i likhet med utredningen att Försvarmakten bör samråda med och bistå i framdriften av nationella försörjningsanalyser genom att beskriva det militära försvarets behov av försörjningssäkerhet. Exempelvis enligt den metod som prövats med framgång inom genomförandet av försörjningsanalys för läkemedel i detta regeringsuppdrag. Sådan informationsdelning behöver beakta regler för såväl försvars-, utrikes- som företagssekretess och sker lämpligen i bilateral dialog mellan Försvarmakten och den sektorsansvariga myndighet som genomför försörjningsanalysen.

51. Prop 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, sid 96–99.

52. SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 58. Observera att MSB i denna redovisning föreslår en alternativ modell än vad utredningen lade fram.

53. SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 172, 248.

Som ett led i utvecklingen av den militära försörjningstryggheten har Försvarsmakten tillsammans med FMV inlett ett gemensamt arbete.⁵⁴ Målet är att under 2025 ta fram och utvärdera en metod för analys av kritiska försörjningskedjor baserad på SCOR, en internationellt etablerad metod för Supply Chain Management.⁵⁵ På Försvarsmaktens initiativ kommer metoden att prövas på området personlig utrustning. Syftet är att identifiera förbättringsåtgärder i försörjningsflödet och att ta fram en Nato-anpassad arkitektur (Nato Mission Thread) och en förvaltningsmodell för ett par utvalda leveranskedjor. Efter utveckling och redovisning av ett urval färdiga projektplaner utvärderas metodens tillämpbarhet på militära försörjningsflöden. Genom detta utvidgade samarbete mellan Försvarsmakten, FMV och kommersiella aktörer kan viktiga erfarenheter dras avseende val av metod och civil branschstandard. Det kan därmed ha betydelse för den fortsatta utvecklingen och genomförandet av försörjningsanalyser inom såväl det civila försvaret som det militära försvaret. Arbetet inom Försvarsmakten och FMV skulle enligt MSB kunna utgöra ett viktigt perspektiv inom *Totalförsvarets Produktberedning* (se avsnitt *Samverkansstrukturer för modellen*) och i den bredare samverkan.

Civil-militär samordning av kontakter med näringslivet

I tillhörande förordning⁵⁶ till Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen framgår att Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket först ska samråda med MSB om de med näringsidkare avser ta upp ”frågor av mer övergripande natur när det gäller verksamhets- och produktionsplanering”.⁵⁷ MSB får därvid förordna att frågan ska tas upp genom dess egen eller en annan totalförvarsmyndighets försorg, varefter resultatet på lämpligt sätt ska delges myndigheten.

Regelverket härtör förvisso från en tid då totalförvarssamverkan inom försörjningsområdet hade en annan mognadsgrad, men är juridiskt alltså gällande och därmed principiellt intressant att analysera. Det bör klargöras vad en ”mer övergripande natur” betyder i praktiken, och vilka konsekvenser det får för det militära försvarets analys- och planeringsdialoger med civila företag. Försvarsmakten och FMV har utifrån regelverket mandat att inhämta information från företag avseende civila produkter (inte endast krigsmateriel eller dess leveranskedjor). Likaså är civila myndigheter inte hindrade att inhämta information från krigsmaterielproducerande företag. Det som skapar ordning är därmed inte denna lagstiftning, utan den naturliga uppdelningen att myndigheter inom militärt försvar ansvarar för dialogen med krigsmaterielproducerande företag enligt ordinarie leverantörsrelation, och att civila myndigheter ansvarar för övriga varor och tjänster. När dessa två områden sammanfaller (vilket kan inträffa

54. Enligt regleringsbrev för 2024 avseende Försvarsmakten ska myndigheten redovisa åtgärder som vidtagits för att utveckla försörjningstryggheten i materielförsörjningen, med utgångspunkt i kraven på operativ förmåga och krigsorganisationens uthållighet. Redovisningen ska inkludera vidtagna åtgärder för att öka robusthet och uthållighet i försörjningen av ammunition samt organisations- och effektbestämmande materiel. Redovisningen ska vidare omfatta samverkan med industrin i alla beredskapsnivåer och den långsiktiga finansieringen av denna verksamhet. Av redovisningen ska även framgå hur Försvarsmakten samverkat med Försvarets materielverk i arbetet med att utveckla försörjningstryggheten.

55. The Association for Supply Chain Management. Supply Chain Operations Reference (SCOR) model. Hämtad 2024-11-20: www.ascm.org/corporate-solutions/standards-tools/scor-ds/.

56. Förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen.

57. 2 § 1 st, Förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen.

då Försvarsmakten intresserar sig för leverantörsled ”längre bak” i leveranskedjorna för krigsmateriel, liksom för direktleverans av övriga civila varor och tjänster) behöver samverkan ske inom totalförsvaret för att klara ut principiella frågeställningar om ansvar.

Inför genomförande av försörjningsanalyser av produkter med gemensam nytta, för såväl de civila beredskapssektorerna och samhället i stort under krig, som för Försvarsmakten, är det eftersträvaransvärt att i nära dialog med näringslivet och företagen åstadkomma samordning från de offentliga aktörerna. MSB bedömer att detta behövs för att uppfylla regeringsuppdragets krav om ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet. Staten behöver undvika att det ”står flera myndigheter i dörren” hos företagen. Genom att eftersträva *single point of contact* i beredskapsdialoger mellan stat och företag kan båda parter resursuttag minskas och tydligheten i offentlig kravställning och förväntningar öka. Det bäddar även för ett ökat förtroende i delning av känslig information.



Foto: Försvarsmakten

Klargörande om ansvarsförhållanden

I SOU 2023:50 avgränsades varor och tjänster som enbart syftade till ”militär användning” bort. Utredningen konstaterade att varor och tjänster inom civilt försvar avser civilt bruk.⁵⁸ MSB menar att utredningens avgränsning fick stora konsekvenser för dess möjlighet att föreslå en enhetlig modell för försörjningsanalyser även för produkter som går från civilt ursprung till militär slutanvändning. Det gäller i synnerhet slutprodukter som enligt lag och förordning utgör krigsmateriel och är upptagna i krigsmaterielförteckningen.⁵⁹

En komplex krigsmaterielprodukts samlade leveranskedja har i princip alltid ursprung i civil verksamhet som råvaruframställning och vidareförädling, tillverkning av komponenter och insatsvaror o.s.v. Sådana kedjor utgör normalt en komplex väv av globala leverantörer. Slutleverantören kan oavsett nationell hemvist ha ett avtalsförhållande med FMV eller Försvarmakten som ställer krav på försörjningssäkerhet och kontinuitet. MSB anser att ansvar för analys och planläggning inom det bakre ledet även för krigsmaterielprodukter primärt bör ligga inom det civila försvaret. Detta innebär att en myndighet som framöver ansvarar för beredskap inom exempelvis kemiindustri ska göra försörjningsanalyser av kemikalier även som del i leveranskedjor till krigsmaterielprodukter. På så vis blir det ett samlat nationellt perspektiv på produkten. Sådan civil analys och planering behöver ske utifrån produktområdets beskaffenhet i nära samråd med Försvarmakten och FMV samt beakta sekretess och militära behov.

I det kommande arbetet med försörjningsanalys är det viktigt för statens förtroende att inte skapa överlapp och otydligheter i relationen med företag. Sådana risker har framförts som problematiskt av företrädare för näringsliv och ytterst försvarsindustrin. Säkerhets- och försvarsföretagens branschorganisation (SOFF) har uttryckt ett behov av en hemvist och en utpekad beredskapssektor för sina medlemsföretag.⁶⁰ En sådan sektor eller funktion har inte funnits i tidigare beredskapsstruktur, men finns i vissa andra länder. Regeringens bedömning har varit att sektorsstrukturen avser civilt försvar och att Försvarmakten och dess stödmyndigheter inom militärt försvar därmed inte bör utgöra en sektor.

Det eventuella inrättandet av ytterligare sektorer för industriell försörjning respektive utrikeshandel kommer att ytterligare förstärka den civila kontaktytan till det militära försvaret. Sektorernas nuvarande indelning ger inte optimal matchning mot näringslivets branscher eller viktiga leveranskedjor som finns på marknaderna. Det ligger utanför detta regeringsuppdrag att föreslå revideringar av beredskapsstruktur vad gäller sektorer eller liknande. Dock konstaterar MSB att frågan om uppdelning av analys- och planeringsansvar för produktområden inom totalförsvaret troligen behöver lösas genom samverkan och tvärspektoriell sortering av ansvar, produktområde för produktområde. MSB lämnar i avsnittet *Samverkansstrukturer för modellen* förslag på inrättandet av *Totalförsvarets produktberedning* för sådan samordning inom totalförsvaret.

58. SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*. s. 67. Det kvarstår även en viss otydlighet ifall utredningens syn på ”militär användning” utesluter övriga civila produkter som brukas av Försvarmakten och därmed ger militär effekt för krigsorganisationen.

59. Bilaga till Förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

60. SOU 2024:19. *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap*. s. 87.

Samverkansstrukturer för modellen

I grunden ser MSB att det är ordinarie ansvars- och samordningsstrukturer som bör gälla även för genomförandet av försörjningsanalyser. Exempelvis bör de olika beredskapssektorernas befintliga samverkansstrukturer⁶¹ spela en viktig roll för involveringen av näringslivet. För beredskapsmyndigheternas del utgör arbetet med förmågeplanering⁶², årlig mötesstruktur och framtagande av systemunderlag den huvudsakliga processen som bör användas för att fånga upp och hantera förslag på åtgärder.⁶³ Eventuella tillkommande beredskapssektorer för industri respektive utrikeshandel kommer också att integreras i dessa sammanhang. På nationell nivå finns även regeringens tvärsektoriella näringslivsråd för samverkan om principiella frågor och delning av information.⁶⁴ I tillägg till dessa föreslår MSB inrättandet av ett samordningsforum, särskilt avsett för samverkan kopplad till försörjningsanalys.



Foto: TT

61. Privat-offentlig samverkan, exempelvis beredskapssektorn transporters struktur (BT-POS), livsmedelssektorns struktur (SKAL), dialogforum inom nationell samverkansstruktur för försörjningsberedskapen (NAS) för sektorn hälsa, vård och omsorg eller nationella telesamverkansgruppen (NTSG) för sektorn elektroniska kommunikationer.

62. Planering för att skapa förmåga på kort och medellång sikt (1–10 år). Varje sektor och civilområdesansvarig länsstyrelse har en tioårig plan med beredskapsåtgärder som är planerade under perioden. I samverkanforumet XCB förs sedan dialog med avseende på åtgärder som kräver samordning inom och mellan sektorer och civilområden. Sektorens och civilområdenas tioåriga planer och åtgärder som behöver hanteras systemövergripande delas med MSB som utifrån dessa underlag tar fram ett nationellt systemunderlag som delas till regeringen och samtliga beredskapsmyndigheter.

63. Se MSB. (2023). *Vägledning – planering för civil beredskap: process och metod* (version 2023).

64. Regeringen. (2023). Hämtad 2024-10-27: <https://www.regeringen.se/artiklar/2023/03/forsta-motet-i-det-tvarsektoriella-naringslivsradet-for-totalforsvar-och-krisberedskap/>.

Inrättande av Totalförsvarets produktberedning (TFPB)

En förutsättning för ett ändamålsenligt arbetssätt med försörjningsanalys är att utgå från en sammanhållen identifiering och prioritering av kritiska produkter. Det kommer i arbetet med identifiering och i synnerhet prioritering att uppstå behov av att klara ut ansvarsfrågor för vissa produktområden. Det kan handla om produktområden som inte naturligt faller inom en enskild sektor eftersom de har en tvärssektoriell och bred karaktär, eller produktområden som är gemensamma för det civila och det militära försvaret. För specifikt militära produkter (krigsmateriel) utför Försvarmakten och FMV fortsatt egna försörjningsanalyser, men det finns (som ovan beskrivits) även en kontaktyta för det bakre ledet av dessa produkter som kräver samordning mellan militära och civila aktörer.

För att omhänderta samordningsbehoven föreslår MSB inrättandet av *Totalförsvarets produktberedning* (TFPB). Beredningen skulle fungera som ett aktivt samordningsforum för att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig och kostnadseffektiv analysprocess inom den nationella försörjningsberedskapen. Huvuduppgiften för Totalförsvarets produktberedning bör därmed vara att följa och stödja arbetet med försörjningsanalys för att skapa en gemensam överblick och vid behov föreslå ansvarsfördelning för vissa produktområden.

Forumet bör bygga på frivillig samverkan genom överenskommelser mellan de främst berörda utförarna av försörjningsanalyser. Samordningsforumet kan behovsstyrt informera redan etablerade planeringsprocesser (t.ex. totalförsvarets myndighetschefsmöte⁶⁵), samt stödjas av en eventuell nationell samordningsfunktion för försörjningsberedskapen.

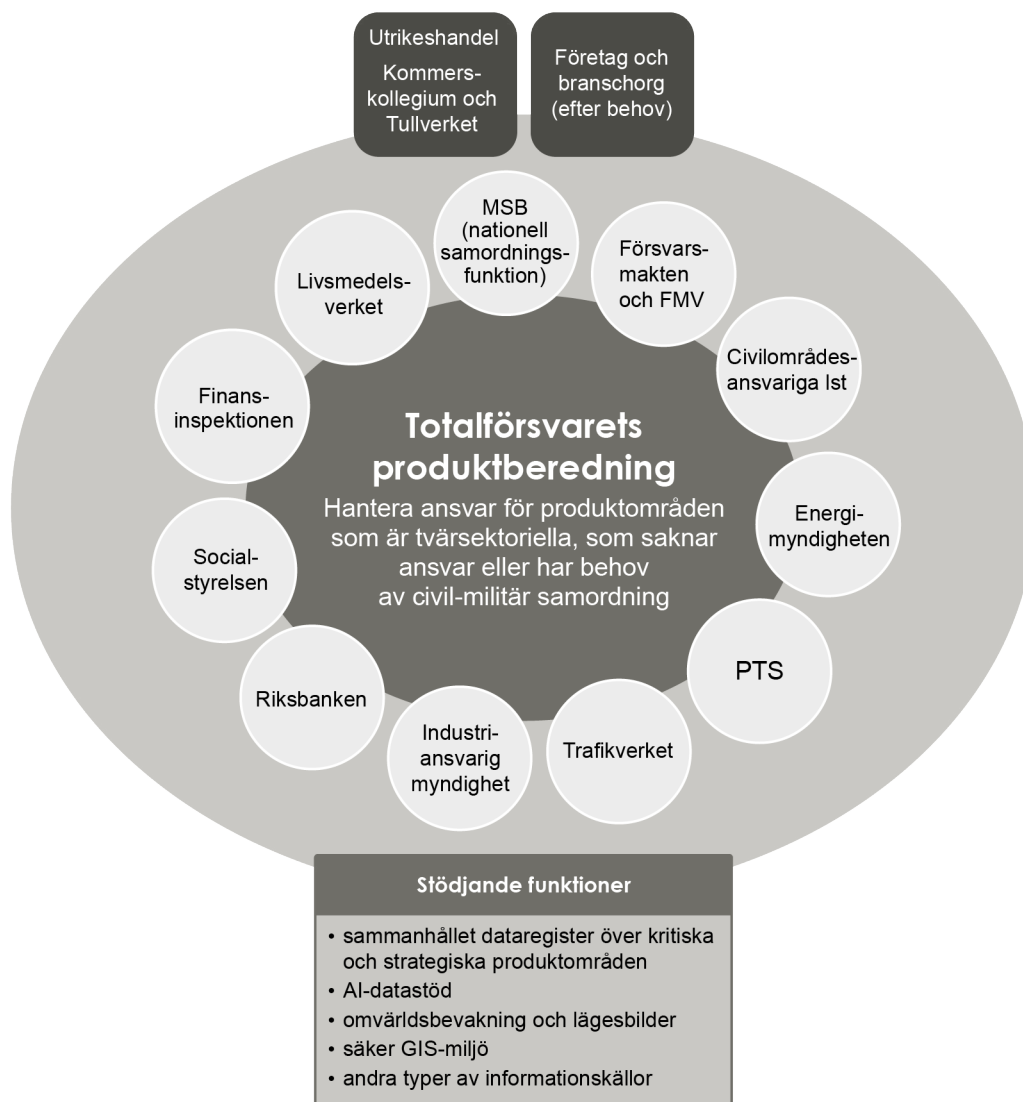
Produktberedningen skulle på handläggare/expertnivå kunna bestå av:

- Sektorsansvariga myndigheter för *särskilt försörjningsviktiga sektorer*.
- Försvarmakten, FMV, MSB, Riksbanken samt civilområdesansvariga länsstyrelser.⁶⁶
- Näringsliv/företag, efter sak- och kompetensbehov. Exempelvis bjuds kemibranschen/företag in i de fall en aktör lyfter en kemirelaterad fråga.

65. Totalförsvarets chefmöte är ett forum som syftar till att samordna och förankra beredskapsåtgärder inom den sammanhängande totalförsvarsplaneringen.

66. Eventuellt Kommerskollegium (i det fall inte myndigheten blir sektorsansvarig för utrikeshandel och ingår enligt första punkten) samt Tullverket.

Figur 2. Totalförsvarets produktberedning



Arbetet föreslås hållas samman av MSB och antingen Försvarsmakten eller FMV. Beredningen kan utöver egna initiativ ta emot förslag från aktörer, inklusive företag och beredskapsmyndigheter, om analysbehov, luckor eller överlapp sett till viktiga leveranskedjor.⁶⁷ Funktionalitet för att kunna hantera information med hög säkerhetsskyddsnivå kommer att krävas, vilket gör att deltagarna bör vara stående samt säkerhetsklassade.

Inrättandebeslut skulle kunna ske efter regeringsuppdrag eller på initiativ från berörda myndigheter. Försvarsmakten och FMV bör delta från start i etableringen av beredningsforumet, förslagsvis under 2025. Mandatet utgår från ordinarie ansvar och samverkansstrukturer där samordning sker genom frivillig samverkan. Arbetsformerna och sammansättningen behöver därefter etableras, vidareutvecklas och utvärderas.

67. Det är däremot inte beredningen som ska genomföra analyser eller föda in förslag till åtgärder i strukturer för förmågeplanering. Enligt Försvarsmakten finns här även potentiella kopplingar till nationellt ansvar för "Capability Targets" och andra avtal inom alliansen - Defence Cooperation Agreement - DCA, Världsstöd - VLS, Reinforcement and Sustainment Network - RSN.

Informationsdelning efter utförda analyser

En viktig del i modellen är att omhänderta informationsdelning efter en genomförd försörjningsanalys. Sådan återkoppling syftar till att aktörer som lämnat information eller på annat sätt berörs av en analys ska få kännedom om resultatet på den detaljeringsnivå som bedöms lämplig. Det bygger förtroende och bidrar till gemensamt ansvarstagande och förståelse när aktörer får förståelse för hur information som delats kommer till användning. Aktörer som direkt berörs av försörjningsanalyser får också återkoppling under processen samt genom de verktyg som beskrivs i avsnittet *Tekniska stödfunktioner*. Informationsdelning kan också användas för att ge geografiska aktörer information som avser det geografiska området.

Det är den sektorsansvariga myndighet som genomfört en försörjningsanalys, som också ansvarar för att informationsdelning och återkoppling sker, samt för tillhörande sekretessgranskning av uppgifter. Ansvarig myndighet bör också i lämpligt format dela resultatet av utförd försörjningsanalys med Försvarsmakten, i syfte att Försvarsmakten ska kunna följa arbetet och dra egna slutsatser av förmågan till stöd från det civila försvaret.

Slutligen bör ansvarig myndighet dela information på övergripande nivå med MSB. Syftet med sådan informationsdelning från försörjningsanalyserna är att ge MSB bättre förutsättningar till nationell samordning av försörjningsberedskapen. MSB bör en gång per försvarsbeslutsperiod ta fram ett underlag som belyser tvärsektoriella utmaningar så som lagstiftning, finansieringsbehov, förutsättningar för privat-offentlig samverkan, planläggning och åtgärder inom försörjningsberedskapen. Underlaget bör delges regeringen (Försvarsdepartementet) som en delmängd av bredare underlag för beredskapssystemet inför Försvarsberedningens arbete med kommande försvarsbeslut.



Foto: TT/Jesper Frisk

Juridiska förutsättningar

MSB bedömer att det finns en tillfredställande juridisk grund för uppgiftsskyldighet med stöd av Lag (1982:1004) om näringsidkares m.fl. skyldighet att delta i totalförsvarsplaneringen (TfpL). I framtagandet av modellen har sekretessfrågor identifierats som en viktig knäckfråga för både företag och myndigheter, utifrån antagandet att informationsutbytet kommer att öka i båda riktningar och innehålla känsliga uppgifter.

TfpL innebär att de verksamheter som omfattas av lagen både har en skyldighet att lämna uppgifter till vissa utpekade statliga totalförsvarsmyndigheter och att delta i planeringen med dem.

Lagen omfattar ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare, det vill säga hela det privata näringslivet oavsett bolagsform. Även statliga och kommunala bolag omfattas av lagen liksom arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer. Däremot omfattas inte offentliga organisationer som myndigheter, kommuner eller regioner.

Näringsidkare har dels en uppgiftsskyldighet gentemot totalförsvarsmyndigheter, dels en skyldighet att medverka till totalförsvarsplaneringen avseende den egna verksamheten. De åtgärder som myndigheterna kan kräva enligt TfpL är tvingande för den enskilde och utgör myndighetsutövning.⁶⁸

En begäran om uppgifter eller deltagande i planeringen ska utgå från informationsbehoven inom myndighetens eget ansvarsområde. De uppgifter som begärs in behöver vara berättigade utifrån myndighetens planeringsarbete inom totalförsvaret och uppgifterna kan inte begäras in eller användas för att skaffa information åt en annan verksamhetsgren inom myndigheten. Den generella inriktningen bör därför vara att inte fråga efter mer information än myndigheten behöver. Genom att vara försiktig med vilka informationsmängder som begärs in minskar också risken för att skyddsvärd information kommer på avvägar.

68. Den borte gränsen för denna lagstiftning är dock att vidare åtgärder, exempelvis sådana åtgärder som faller ut som prioriterade i en försörjningsanalys för ett produktområde, i huvudsak innebär ett upphandlingsförfarande för avtal eller kontrakt. Alternativt att staten med stöd av annan lagstiftning i företagsplanläggningen förbereder för att säkerställa resurser på annat sätt, som exempelvis förfogande, undanförsel eller förstöring. TfpL är således främst en lagstiftning för försörjningsanalys och informationshantering.

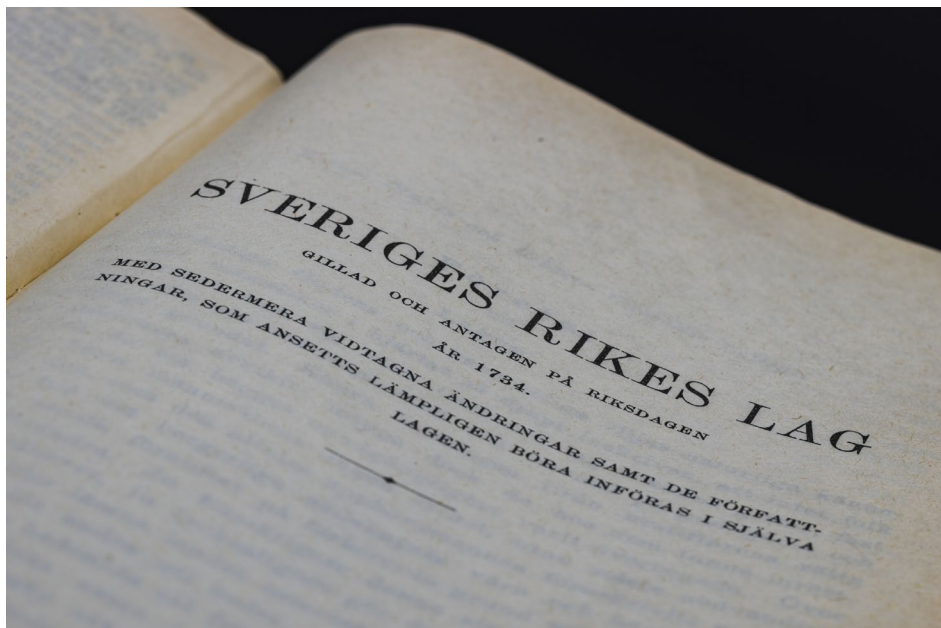


Foto: Mikael Svensson

Hantering av information och sekretess

För totalförsvarsplaneringen finns flera olika sekretessbestämmelser som skyddar uppgifter om näringsidkarens affärs- och driftförhållanden, samt ger skydd för totalförsvarets intressen.

För myndigheten gäller i första hand reglerna om totalförsvarssekretess enligt 15 kap. 2 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) och reglerna om skydd för enskildas affärs- och driftförhållanden enligt 38 kap. 6 § OSL. Det innebär att uppgifterna bara kan delas till andra myndigheter om det inte kan antas vålla skada för näringsidkaren eller totalförsvaret.

Företagsinformation som omfattas av sekretess kan inte delas av myndigheter till andra företag. En viktig aspekt är därför att staten i samråd med företagen säkerställer vilken data som kan föras in i försörjningsanalyser som görs tillgängliga för andra aktörer. En god kommunikation mellan stat och näringsliv om vilka behov myndigheterna har, i vilket syfte information samlas in, hur den kommer att användas och hur uppgifterna skyddas är centralt för att skapa förtroende och underlättar också insamlandet av relevant information.

Inte bara myndigheter, utan även enskilda som bedriver säkerhetskänslig verksamhet omfattas av kraven i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Eftersom en begäran om uppgifter eller samverkan enligt TfpL rör totalförsvarsplaneringen är det möjligt att både myndighetens frågeställningar och svaret kan komma att innebära att säkerhetsskyddslagen aktualiseras. När en fråga ställs till en verksamhet är det därför angeläget att mottagaren är medveten om säkerhetsskyddsreglerna.⁶⁹

69. En konkret mall för sekretessupplysning för den offentliga informationen finns i MSB:s *Vägledning för planering av försörjning av varor och tjänster*, bilaga 2.

Vikten av förtroende

I mångt och mycket kommer förtroende mellan näringslivet och staten att vara en avgörande faktor för informationsinsamlingen i försörjningsanalysarbetet. Om företag upplever att information inte behandlas på ett korrekt sätt utifrån företagssekretess, utan riskerar att hamna i orätta händer så kommer de inte att dela relevant information.

Genom TfpL får myndigheterna en både vid och stark rätt att begära in uppgifter från företag och att begära att de i övrigt deltar i totalförsvarsplaneringen. MSB bedömer att det inte finns några generella bolagsrättsliga hinder för företagen att ge myndigheterna de uppgifter som behövs inom ramen för försörjningsanalys, men det finns ändå skäl att nämna några faktorer som kan påverka arbetet.

Från näringslivets synpunkt är det viktigt att staten i totalförsvarsplaneringen tar i beaktande den bredd av lagstiftning som träffar företagen och att olika lagar kan stå i konflikt. Representanter från näringslivet har framfört till MSB att konkurrens-, aktie- och insiderlagstiftningen kan utgöra exempel på lagstiftning som inte är förenlig, alternativt försvårar, företagets arbete med försörjningsanalyser.

Många företag har idag utländskt ägande eller ingår i koncerner med utländska företag. Även om detta inte skulle innebära att det finns motstridiga regler som hindrar en svensk begäran om att få ut uppgifter, saknas oftast svensk jurisdiktion för att begära ut uppgifter från utlandet eller för att begära att utomlands verksamma företag ska delta i totalförsvarsplaneringen. Företagen kan alltså neka att medverka i dessa situationer. Det är därför viktigt att myndigheterna kan förklara behoven bakom kraven på uppgifter och deltagande i arbetet med försörjningsanalys och om möjligt även kan berätta om de potentiella fördelar en företagsplanläggning kan ge företagen under höjd beredskap.

Slutligen bör det också sägas att det i praktiken kan vara svårt för myndigheterna att med förelägganden och vite tvinga ett ovilligt eller oförstående företag att ta fram relevant information. Denna situation utgör troligen undantagsfall men staten behöver ha verktyg att agera även i relationer där intresset inte är ömsesidigt. Det understryker särskilt vikten av att från staten agera för att bygga upp och över tid upprätthålla förtroendet mellan aktörer och för processen som helhet. MSB uppfattar här att intresset för att bidra inom totalförsvarsplaneringen generellt sett är stort hos företag verksamma i Sverige, vilket utgör en styrka inför den fortsatta analys- och planeringsverksamheten.



Foto: TT

Stödmekanismer för försörjningsanalys

Planeringsantaganden för varor och tjänster

Befintlig inriktning

Historiskt har försörjningsanalyser utgått från säkerhetspolitiska mål och planeringsförutsättningar från regeringen, vilka lade grunden för planeringsantaganden och mål med analyserna. Nedan redovisas de inriktningar, planeringsantaganden⁷⁰ och scenarier som finns idag. För flera står MSB och Försvarsmakten som avsändare, några har också tagits fram av FOI:

- Regeringens inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret (Fö2020/01269) innehåller planeringsförutsättningar som beredskapsmyndigheter ska utgå ifrån. Inriktningen är en gemensam utgångspunkt för det nationella arbetet med totalförsvaret och civilt försvar.⁷¹
- Försvarsmaktens och MSB:s rapport *Handlingskraft*⁷² är en handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025. Handlingsplanen innehåller ingångsvärden i form av planeringsantaganden och ett scenario⁷³, som beskriver den situation som totalförsvaret har att förhålla sig till. Dessa utgör dock inte mål eller krav.
- MSB:s planeringsinriktning för civil beredskap utgör ett förstärkt stöd till myndigheternas planering.⁷⁴ (Försörjningsanalys bör fokuseras till krigets krav).
- Material med scenariopaketer till stöd för planeringen för försörjningsberedskap som ska underlätta vid resonemang om vilka krav på leveransbehov och tillgänglighet som kan behöva ställas på enskilda företag. Materialet innehåller också exempel på åtgärder.⁷⁵
- Stöddokument med scenarier som kan användas i planeringen kring gräzonsproblematik.⁷⁶

70. Planeringsförutsättningar utgör övergripande inriktning från regeringen. Planeringsantaganden utgör en nedbrytning av regeringens planeringsförutsättningar och beskriver den situation som totalförsvaret har att förhålla sig till.

71. Fö2020/01269. (2020). *Inriktningen för en sammanhängande planering för totalförsvaret*.

72. Försvarsmakten & MSB. (2021). *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*.

73. Scenariot är säkerhetsskyddsklassificerat.

74. MSB. (2023). *Planeringsinriktning för civil beredskap – Ett underlag till stöd för fortsatt planering*. MSB2194.

75. Öhlund Erika, Reichel Beatrice, Lindgren Johan. (2021). FOI-R--5144--SE. *Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap – Med exempel på åtgärder*.

76. Jonsson Daniel, Eriksson Camilla, Ingemarsdotter Jenny, Rossbach Niklas, Wedebrand Christoffer. (2023). FOI-R--5447--SE. *Gräzonslägen i krig och fred*.



Foto: Johnner.se/Plainpicture

Behov av preciserade planeringsantaganden och scenarier

Enligt utredningen (SOU 2023:50) är nu gällande politiska mål, planeringsföresättningar och planeringsantaganden alltför allmänt hållna för att möjliggöra planering och dimensionering av försörjningsberedskapen. Dessa behöver preciseras ytterligare för att kunna ligga till grund för arbetet med försörjningsanalyser.⁷⁷ Det är viktigt att aktörer som ska planera för försörjningsberedskapen kan utgå från gemensamma mål och antaganden.

Regeringen bör, så långt det är möjligt, ange mål, ambitionsnivå och ramar för dimensionering av försörjningsberedskapen. I nästa steg bör regeringen uppdra åt MSB, att i samråd med Försvarsmakten, precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen⁷⁸. Detta behöver ske inom ramen för en bredare anvisning och beredskapsinriktning för Nato, för totalförsvar och civilt försvar.

En konkret väg för att stödja arbetet med att precisera planeringsantaganden är att MSB undersöker möjligheten att tillsammans med Riksbanken m.fl.⁷⁹ utveckla scenarier för samhällsekonomin och utrikeshandeln under krig. Sådana scenarier, möjligen benämnda *krigsekonomifall*, bör kunna användas som stöd i genomförandet av försörjningsanalyser i respektive sektor och eventuellt även för försörjningsberedskapen i stort.

Ett scenario och gemensamma planeringsantaganden är centralt för att kunna dimensionera försörjningsberedskapen och vidta försörjningsrelaterade åtgärder på ett effektivt sätt. Varje sektor behöver sedan bryta ned de gemensamma ingångsvärdena och bedöma vilka konsekvenser det innebär för det aktuella produktområdet samt besluta om en förmågenivå. Förmågenivån för den samhällsviktiga verksamheten innebär specifika krav för respektive produktområde. Förmågenivån styr hur stor del av de behov som finns i krig som ska mötas genom åtgärder inom försörjningsberedskapen⁸⁰.

77. SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*. s. 393–396.

78. Detta framfördes även i SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*. s. 393.

79. Eventuellt också Konjunkturinstitutet, Kommerskollegium och näringslivet.

80. Ur ett kostnadsperspektiv kommer det inte att vara möjligt att planera för att täcka hela det behov som finns i krig av samtliga produktområden, därav finns behov av prioriteringar och förmågenivåer.

Modellen för försörjningsanalys utgår från kriget som dimensionerande scenario. Kriget har en stark civil dimension och även hybrida hot, som cyberangrepp, sabotage och andra störningar i drift av samhällsviktiga verksamheter behöver beaktas. Det omhändertas genom att störningar i form av exempelvis elavbrott, avbrott i it- och telekommunikationer och störningar inom transporter är dimensionerande utgångspunkter i ett krigsscenario (väpnat angrepp). I ett krigsscenario behöver även situationer med krigsfara och gemensamma allierade operationer i fred beaktas.

Tekniska stödfunktioner

För att genomföra nationella försörjningsanalyser ser MSB behov av ett antal tekniska stödfunktioner, som bör hållas samman av en nationell samordningsfunktion för försörjningsberedskapen. De tekniska funktionerna syftar till att stödja samordnad planering för försörjningsanalysverksamheterna samt bidra med underlag för utvalda produktområden. Beroende på utformning kan de tekniska stödfunktionerna också bidra till att analysera risker och bevaka leveranskedjor ur ett operativt perspektiv.

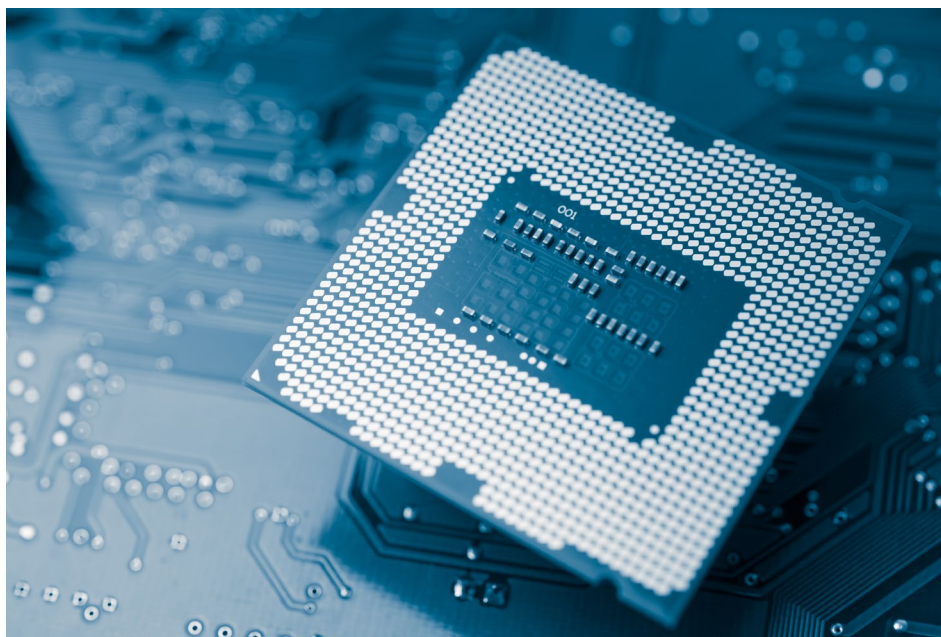


Foto: TT

- **Sammanhållet dataregister** (förteckning) över myndighetsansvar för kritiska produktområden. Grunddata inför prioritering och sortering av kritiska produkter kan troligen hämtas från Statistiska Centralbyrån (SCB) vars databaser bland annat bygger på SNI-kodning.⁸¹ Registret skulle syfta till att tillhandahålla en överblick över produktområdesansvar, och därmed ha en användning för det föreslagna samordningsforumet Totalförsvarets produktberedning

81. Standard för svensk näringsgrensindelning, en systematik för hantering av officiell ekonomisk statistik som även hänger samman med internationella motsvarigheter. Hämtad 2024-10-27: <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-naringsgrensindelning-sni/>. Hämtad 2024-10-27.

(se avsnitt Samverkansstrukturer för modellen). Registret kan även kompletteras med basfakta om status i planläggning (identifierad, analyserad, avtalad o.s.v.). Det vore särskilt användbart om en systematik med K-företag skulle återinföras, vilket finns på förslag från bland andra Försvarsberedningen. (Se vidare avsnitt Näringslivets roll). Det sammanhållna dataregistret bör, för att bli så kostnadseffektivt och användbart som möjligt, synkroniseras med sådan förteckning över kritiska entiteter som ska upprättas enligt CER-direktivet samt för utövare enligt NIS2-direktivet. Registret bör kunna sektioneras och vara distribuerat tillgängligt för sektorsansvariga myndigheter i särskilt försörjningsviktiga sektorer. Därtill bör även länsstyrelser ha sektionerad tillgång för att få kännedom om vilka företag och anläggningar inom det egna geografiska området som är aktuella för analys och eventuellt planläggning. Sådan information kan länsstyrelserna vid behov även använda i dialoger med berörda kommuner. Även Försvarsmakten konstaterar att militärt försvar skulle ha nytta av denna funktionalitet, inom ramen för totalförsvaret och utifrån FMV:s ansvar.

- **Datadriven analys** med verktyg för omvärldsbevakning av sårbarheter och förhållanden i globala leveranskedjor (stöd av AI/maskininlärning). Verktyg som MSB övergripande undersökt inom ramen för redovisningen kan användas för att informera aktörer om behovet att inleda en viss försörjningsanalys, ge information om handelsrelationer och mönster men även stödja framtagande av operativ varulägesbild vid händelsehantering. Detta utvecklingsspår kan eventuellt kombineras med inmatning i säker kartdatabas (GIS-tjänst). Inspiration till detta har MSB hämtat från bland annat Storbritannien, enligt en modell som beskrivs i rapporten *Final evaluation of the Global Supply Chains Intelligence Pilot (GSCIP) and identification of potential future impacts*.⁸² Även Danmark och USA med flera länder prövar motsvarande AI-funktionalitet.
- **Säkra GIS-tjänster** - för visualisering och delning av viktiga ekonomiska resurser (inhemska produktionsanläggningar, lager, logistikhubbar, transportnoder och distributionsstråk, övriga kritiska tillgångar med mera). Verktygen kan användas för att skapa information för lägesbilder på olika geografiska nivåer samt identifiera strategiska åtgärdsbehov genom simuleringar av störningar i försörjningsberedskap och handel. Inspiration till denna tekniska stödfunktion har MSB bland annat hämtat från Estland (se avsnittet *Internationell utblick*). På motsvarande sätt som med ett sammanhållet dataregister bör direkttillgång för länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter utvecklas. Det är även helt avgörande att det tekniska systemet kan hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. MSB, länsstyrelserna, Försvarsmakten och FMV bör samarbeta kring framtagandet eller upphandling av sådana verktyg.

82. Matthews Mark. Ipsos. (2023). Final evaluation of the Global Supply Chains Intelligence Pilot and identification of potential future impacts. Hämtad 2024-10-23: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65ddab88b8da630011c86267/final-evaluation-of-the-global-supply-chains-intelligence-pilot-and-identification-of-potential-future-impacts.pdf>.

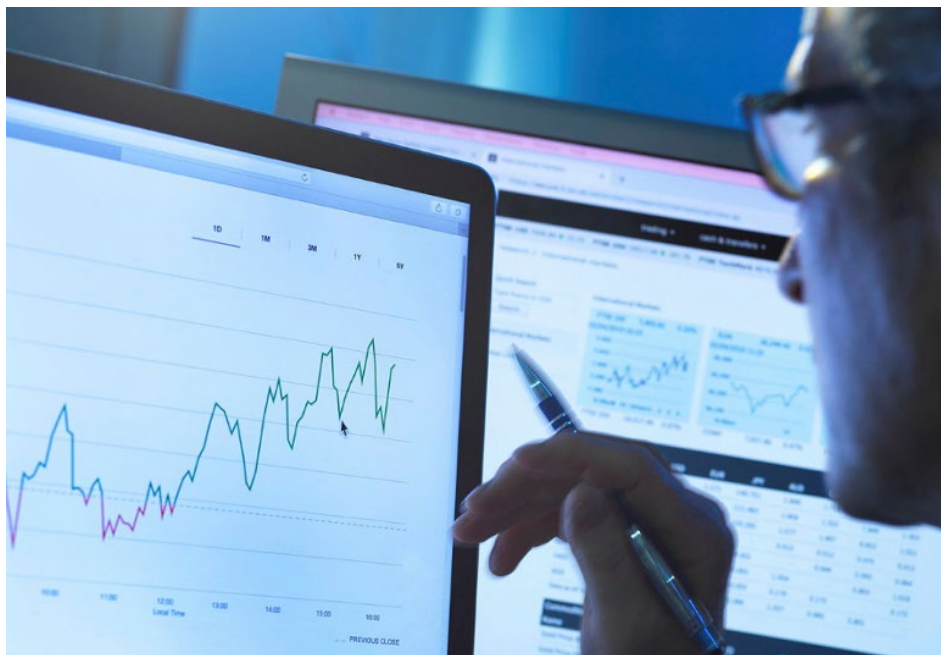


Foto: MSB Bildbank

Vägledning och annat metodstöd

För att stödja myndigheternas planering för hur de tillsammans med företag kan säkerställa försörjningen av nödvändiga varor och tjänster har MSB utvecklat ett metodstöd, bland annat i form av vägledningen *Planering för försörjning av varor och tjänster*.⁸³ Vägledningen är främst avsedd för statliga myndigheter med särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap, men den är också användbar för andra myndigheter, regioner och kommuner. I vägledningen beskrivs flera moment som har bäring på försörjningsanalys, exempelvis i dialog med företag och stöd i hantering av sekretess.

Aktörer inom beredskapssystemet har till MSB uttryckt behov av tydligare metoder och verktyg för försörjningsanalys. Ett arbete som syftar till att uppdatera och vidareutveckla metodstöd om försörjningsberedskap pågår inom MSB. Förslaget till en modell för nationell försörjningsanalys kan bidra i detta utvecklingsarbete. En reviderad version av vägledningen publiceras under hösten 2024. Ytterligare revideringar kommer att behöva ske för att omhänderta resultatet av detta och andra regeringsuppdrag och planeringsanvisningar.

Som ett led i att stärka samverkan med näringslivet genomför MSB en riktad satsning mot försörjningsberedskap och har upprättat ett särskilt nätverk av involverade aktörer. Nätverket har sin bas i att MSB (med utgångspunkt i *Planering för försörjning av varor och tjänster*) beviljat projekt inom privat-offentlig samverkan med finansiering genom anslag 2:4 Krisberedskap. Totalt har elva projekt finansierats, varav sju pågår under 2024. Målet för projekten är att stärka myndigheternas och Sveriges försörjningsberedskap genom att involvera företag i planeringen. Med utgångspunkt i vägledningen bidrar projekten med konkreta exempel och erfarenheter om hur samverkan med företag kan gå till.

83. MSB. (2021). *Planering för försörjning av varor och tjänster – En vägledning till myndigheter för en starkt försörjningsberedskap*.

Förvaltningskostnader för modellen

MSB föreslår att ansvaret för att genomföra försörjningsanalyser ska ligga på sektorsansvariga myndigheter i särskilt försörjningsviktiga sektorer⁸⁴. Till skillnad från förslaget i SOU 2023:50, föreslår MSB en modell med lägre inslag av stående rapportering. Förslaget förväntas trots detta leda till utökade personalbehov jämfört med idag, möjligen organiserade i försörjningsanalysfunktioner vid de berörda sektorsansvariga myndigheterna.

Mot denna bakgrund har MSB låtit FOI genomföra en bedömning av kostnader för drift av analysverksamheterna. Ett av underlagen har varit kostnadsbedömningen i SOU 2023:50, vilket utgjort referensmodell, ett annat underlag har varit en översiktlig bedömning av resursåtgången för Socialstyrelsens arbete med försörjningsanalysen för läkemedel i denna redovisning. Det är dock MSB som står bakom de slutliga bedömningarna och förslag i denna del.

Kostnadsförslagen presenteras med två tentativa ambitionsnivåer - en lägstanivå och en högre nivå. Den lägsta ambitionsnivån utgör enligt MSB ett minimum i termer av personalbehov som krävs för att lösa de uppgifter som verksamheterna förväntas utföra. Under denna nivå är det troligen inte meningsfullt att tala om en ändamålsenlig modell för nationella försörjningsanalyser. Den högre ambitionsnivån möjliggör en större personalresurs. Se nedan resonemang om vilken effekt som respektive ambitionsnivå kan förväntas leverera.

Sammanfattning och bedömning av effekt

Sammantaget bedömer MSB att de uppgifter som förväntas utföras enligt förslaget med lägre ambition kräver ett tillskott på totalt 35 årsarbetskrafter i staten till en sammanlagd uppskattad kostnad på **51,8 miljoner kronor**.

Förslaget med en högre ambitionsnivå kräver ett tillskott på totalt 61 årsarbetskrafter till en sammanlagd uppskattad kostnad på **81,8 miljoner kronor**.

Till detta tillkommer kostnader för tekniska investeringar.

Vilken effekt kan levereras i respektive ambitionsnivå?

Varje utpekad sektorsansvarig myndighet uppskattas av MSB generellt kunna leverera mellan två och fyra försörjningsanalyser årligen från och med 2026. Detta är en prognostisk uppskattning och inte ett krav i modellen. Här kan

84. De sektorer som föreslås pekas ut är Elektronisk kommunikation och post, Energiförsörjning, Finansiella tjänster, Hälsa, vård och omsorg, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, Transporter, samt de två föreslagna sektorerna Industriell försörjning samt Utrikeshandel.

det finnas variationer som dels beror på sektorns nuvarande resurssättning och kapacitet, dels produktområdenas varierande komplexitet samt möjlighet att vidareutveckla tidigare genomförda analyser och utredningar. Antagandet bygger bland annat på att Socialstyrelsen i detta uppdrag genomfört en försörjningsanalys på i praktiken ett halvår, vilket med motsvarande resurssättning skulle innebära minst två analyser på helårsbasis. (MSB tar här inte ställning till om det är mest lämpligt att genomföra försörjningsanalyserna i sekvens efter varandra eller parallellt – det är upp till sektorsansvarig myndighet att väga av den mest lämpliga planeringen för detta.)

Det är enligt en grov uppskattning möjligt att med **den lägsta ambitionsnivån** utgå från att minst två analyser årligen kan levereras per sektor från 2026. Med ett antagande om att två nya särskilt försörjningsviktiga sektorer inrättas under 2025 skulle det innebära att systemet som helhet med en lägsta ambitionsnivå levererar 16 försörjningsanalyser årligen 2026. Med en **högre ambitionsnivå** skulle motsvarande leveransprognos betyda fyra analyser årligen per sektor, det vill säga 32 analyser för systemet som helhet. Den högre ambitionsnivån skulle även möjliggöra mer resurskrävande fördjupningar, förankring av åtgärdsförslag och förvaltning av utförda försörjningsanalyser. Det finns således inte enbart en kvantitativ skillnad och skalbarhet mellan de olika kostnadsnivåerna, utan även i innehållets kvalitet och analysverksamheternas förutsättningar att vara pådrivande för genomförande av åtgärder.

MSB betonar att modellen oavsett kostnadsnivå kräver en uppbyggnadsfas under 2025 för att skapa förutsättningar för att leverera i den prognosticerade takten från 2026. Det handlar både om att etablera modellen, inklusive att tillföra de föreslagna stödmekanismerna för försörjningsanalyser, och om att rekrytera personal och säkerställa kompetens.

Slutligen bör det uppenbara konstateras - en kostnadseffektiv och ändamålsenlig satsning på analysverksamhet kan vara besparande genom att med högkvalitativa beslutsunderlag välja rätt väg när det gäller kostnadsdrivande åtgärder. Det civila försvaret och Sverige har varken råd eller tid med eventuella felsatsningar.



Foto: Johnner.se/Caiaimage

Kostnadsbedömning

Nedan bedöms förslagen utifrån ett kostnadsperspektiv. Bedömningen utgår från *Årsredovisningen för Staten för 2023* och avser endast kostnader för personal, lokaler, övriga driftkostnader samt avskrivningar och nedskrivningar.⁸⁵ Bedömningen innefattar således inte kostnader för exempelvis upprättandet av beredskapslager, ersättning till näringslivet, säkerhetssystem eller andra driftskostnader som kan kopplas till åtgärder som faller ut av försörjningsanalyser. Bedömningen avser det år hela modellen tidigast är på plats (2026) och omfattar inte eventuella uppstartskostnader under 2025. Nedan gäller antagande att driftskostnad per årsarbetskraft uppgår till 1,5 miljoner kronor.

Kostnader för en ny försörjningsanalysfunktion vid MSB

MSB har valt en ansvarsmodell som innebär en betydligt mindre analysfunktion vid MSB än vad som föreslås i SOU 2023:50. Förslaget i denna redovisning innebär att MSB ska samordna försörjningsanalyserna på en mer övergripande nivå samt lämna stöd, inklusive tekniskt stöd samt metod- och kompetensstöd. MSB konstaterar att finansieringsbehovet kan behöva ändras om sektorsansvar för industriell försörjning samt planeringssamordning för ekonomiskt försvar skulle placeras vid MSB, enligt Försvarsberedningens förslag. Finansiering för MSB avseende försörjningsanalys skulle eventuellt kunna läggas samman med en övergripande finansiering för en nationell samordningsfunktion för försörjningsberedskapen, om regeringen väljer att inrätta en sådan.

- **Lägsta ambition:** Här beräknas personalbehovet för analysfunktionen vid MSB kräva ett tillskott på 4,5 årsarbetskrafter. Därmed beräknas den årliga kostnaden vid MSB för denna ambitionsnivå till **6,8 miljoner** kronor. Huvuddelen av detta utgör kostnader för att etablera och därefter förvalta modellen samt att skapa de föreslagna stödmekanismerna.
- **Högre ambition:** Här beräknas personalbehovet för analysfunktionen vid MSB kräva ett tillskott på 8,5 årsarbetskrafter. Därmed beräknas den årliga kostnaden vid MSB för denna ambitionsnivå till **12,8 miljoner** kronor. En högre ambitionsnivå innebär möjlighet till ökat stöd till sektorernas genomförande av försörjningsanalyser, rekrytering av personal med teknisk kompetens samt en högre ambitionsnivå vad avser samverkan och att omhänderta tvärssektoriella beroenden.

Till stöd för att genomföra försörjningsanalyser föreslår MSB en AI-funktion (se avsnitt *Tekniska stödfunktioner*). För att bedöma vad en AI-funktion kan bidra med i framtagandet av försörjningsanalyser och vilka kostnader det medför, krävs en grundlig förstudie. Vissa uppskattningar kan göras baserat på internationella erfarenheter och bedömningar, exempelvis från en brittisk studie för två storlekar på AI-verktyg.⁸⁶ Baserat på denna rapport skulle kostnaden

85. Not 6, 7, 9 och 10 i resultaträkningen i årsredovisning för staten för 2023.

86. *Final evaluation of the Global Supply Chains Intelligence Pilot (GSCIP) and identification of potential future impacts*. Hämtad 2024-10-23: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65ddab88b-8da630011c86267/final-evaluation-of-the-global-supply-chains-intelligence-pilot-and-identification-of-potential-future-impacts.pdf>. s. 9–10. (Omvandling av kostnader från brittiska pund till svenska kronor gjordes av FOI 2024-10-25).

för en mindre omfattande AI-funktion uppgå till drygt **35 miljoner kronor**.⁸⁷ Detta innefattar lönekostnad för tillhörande teknisk kompetens för drift.

Det finns även mer konkreta uppslag på testverksamhet för AI-verktyg i mindre skala, där nivåer **mellan 5 och 10 miljoner kronor** kan utgöra en indikativ kostnad. MSB konstaterar att det finns ett stort intresse hos flera statliga aktörer, både civila och militära, för motsvarande funktionalitet. Det kan vara fördelaktigt för funktionaliteten såväl som kostnadsbesparande för staten att undersöka möjligheten till samordnad grundutredning inför eventuell gemensam upphandling.

Kostnader för sektorsansvariga myndigheter

MSB föreslår att ansvaret för att genomföra försörjningsanalysens samtliga steg ska ligga på respektive sektorsansvarig myndighet för sex befintliga och två eventuellt tillkommande beredskapssektorer.

- **Lägsta ambition:** MSB bedömer att de uppgifter som de sektorsansvariga myndigheterna förväntas utföra kräver ett tillskott på minst 2 årsarbetskrafter per myndighet. Därmed beräknas den årliga kostnaden vid respektive sektorsansvarig myndighet till 3 miljoner kronor. Sammantaget uppskattas kostnaderna vid de sektorsansvariga myndigheterna uppgå till **24 miljoner kronor**.
- **Högre ambition:** I den högre ambitionsnivån bedömer MSB att de uppgifter som de sektorsansvariga myndigheterna förväntas utföra kräver ett tillskott på drygt 4 årsarbetskrafter per myndighet. Därmed beräknas den årliga kostnaden vid respektive sektorsansvarig myndighet till 6 miljoner kronor. Sammantaget uppskattas kostnaderna vid de sektorsansvariga myndigheterna uppgå till **48 miljoner kronor**. Som ovan beskrivet medför den högre ambitionsnivån bl.a. möjlighet att göra försörjningsanalyser för fler produktområden samt möjligheter till fördjupad förankring och förvaltning av utförda analyser.

Kostnader för civilområdesansvariga länsstyrelser

MSB föreslår att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska involveras vid initiering av försörjningsanalyser för att, utifrån sitt geografiska perspektiv, kunna ge inspel till processen. Civilområdesansvariga länsstyrelser ska även informeras av sektorsansvariga myndigheter gällande resultatet av genomförda analyser samt ansvara för nedbrytningen av resultat tillsammans med länsstyrelserna.

- **Lägsta ambition:** MSB bedömer att de uppgifter som de civilområdesansvariga länsstyrelserna förväntas utföra kräver ett tillskott på 1 årsarbetskraft vardera för den nya uppgiften. Därmed beräknas den årliga kostnaden vid respektive civilområdesansvarig länsstyrelse till 1,5 miljoner kronor. Sammantaget för de civilområdesansvariga länsstyrelserna uppskattas kostnaden till 9 miljoner kronor.

87. Bedömningen avser kostnader i termer av själva investeringen. Beräkningen inbegriper således inte kostnader förknippade med uppstart, underhåll, nödvändig utbildning eller rekrytering av personal med särskild kompetens.

- **Högre ambition:** I den högre ambitionsnivån bedömer MSB att de uppgifter som de civilområdesansvariga länsstyrelserna förväntas utföra kan ligga kvar på den lägre finansieringsnivån. Skälet till detta är att det inte kommer vara civilområdesansvariga länsstyrelser som bedriver analyserna.

Kostnader för övriga beredskapsmyndigheter

MSB bedömer att beredskapsmyndigheterna i de utpekade sektorerna kommer att behöva ett tillskott på en halv årsarbetskraft vardera för de nya uppgifter de förväntas bistå med. Oavsett ambitionsnivå i aktuellt modellförslag, antas beredskapsmyndigheterna kvarstå med samma personella resurs. Sammanlagt ökar kostnaderna för de berörda myndigheterna med **12 miljoner** kronor.

Kostnader för kommuner och regioner

Kostnader för kommuner och regioner bedöms kunna tas inom kommande ökning av den ekonomiska planeringsramen för civilt försvar. Utöver detta har MSB inte genomfört några detaljerade beräkningar.

Kostnader för företag

Företagen har rätt till ersättning från det allmänna i enlighet med Lag (1982:1004) om näringsidkares m.fl. skyldighet att delta i totalförsvarsplaneringen. Statens kostnader för företag när det gäller försörjningsanalys bedöms i likhet med SOU 2023:50 kunna utebli eftersom resursuttaget inte kommer upp i betydande nivå för själva informationsdelningen.

Kostnadseffektivitet

Regeringsuppdraget anger att den modell som föreslås ska vara kostnadseffektiv.

Nivån på den föreslagna resurssättningen har verifierats under genomförandet av försörjningsanalysen för läkemedel. En grov uppskattning av kostnadsskillnaden mot den modell som föreslogs i SOU 2023:50 ger en indikation på modellens kostnadseffektivitet.

- Den verksamhet som föreslogs i SOU 2023:50 för de s.k. *försörjningsanalysmyndigheterna* överensstämmer i huvudsak med de förslag som presenteras här. De berörda myndigheterna är desamma i båda förslagen. MSB:s förslag i den lägsta ambitionsnivån innebär finansiering på 18 miljoner kronor för alla åtta sektorer. Detta förslag är därmed lägre än SOU 2023:50 förslag som landade på 25,8 miljoner kronor. För den högre ambitionsnivån är våra förslag högre än SOU 2023:50.
- För finansieringen av MSB:s verksamhet föreslår MSB i denna redovisning 6,8 miljoner kronor för den lägsta ambitionsnivån och 12,8 miljoner för den högre ambitionsnivån. Motsvarande finansieringsförslag från SOU 2023:50 går inte att utläsa. Skälet är att utredningen slog samman flera föreslagna nya uppgifter för MSB med en samlad finansiering om 65,3 miljoner kronor. I detta belopp utgjorde bemanning för genomförande av försörjningsanalys endast en delmängd som inte särredovisades.

- När det gäller finansieringen av övriga myndigheter föreslår MSB att det för civilområdesansvariga länsstyrelser avsätts totalt 9 miljoner kronor årligen samt att det för beredskapsmyndigheter i de utpekade åtta sektorerna avsätts 12 miljoner kronor årligen. I den föreslagna modellen föreslås att övriga myndigheter dels ska lämna uppgifter om behov, dels delta i gapanalys, åtgärdsprioriteringar med mera.⁸⁸ Beredskapsmyndigheterna bör därmed ges en viss finansiering för att inte vara hindrande för den sektorsansvariga myndighetens arbete med försörjningsanalyser.⁸⁹ För denna gruppering ger därmed MSB:s förslag högre budgetpåverkan än SOU 2023:50.

Sammanfattningsvis är vissa kostnader högre i MSB:s förslag i denna redovisning jämfört med SOU 2023:50. Å andra sidan menar MSB att effekten av verksamheten är högre för samma krona utifrån denna mer agila modell. Den samlade bilden gör att vi bedömer den föreslagna modellen som kostnadseffektiv.

Detaljerade kostnadsförslag

MSB föreslår utifrån omräkningarna av resursbehov följande fördelning:

Tabell 1. Kostnadsnivåer

Myndigheter med sektorsansvar	Lägsta ambition		Förhöjd ambition	
	Årsarbetskraft	Total kostnad (mn kr)	Årsarbetskraft	Total kostnad (mn kr)
MSB	4,5	6,80	8,5	12,80
PTS	2	3,00	4	6,00
Energimyndigheten	2	3,00	4	6,00
Finansinspektionen	2	3,00	4	6,00
Socialstyrelsen	2	3,00	4	6,00
Livsmedelsverket	2	3,00	4	6,00
Trafikverket	2	3,00	4	6,00
Utrikeshandel (ny)	2	3,00	4	6,00
Industriell försörjning (ny)	2	3,00	4	6,00

88. Här avviker MSB från utredningens förslag som menade att uppgiftslämnandet till sektorsansvariga myndigheterna i de flesta fall inte skulle vara av betungande karaktär. Därför skulle ingen förstärkning av dessa myndigheters finansiering bli aktuell. Samtidigt menade utredningen att för de myndigheter som eventuellt får frågan om sina behov kunde det i vissa fall bli en omfattande uppgift att genomföra beräkningar och sammanställningar.

89. Däremot bör finansieringen inte öka för denna gruppering i den förhöjda nivån.

	Lägsta ambition		Förhöjd ambition	
Myndigheter med sektorsansvar	Årsarbetskraft	Total kostnad (mn kr)	Årsarbetskraft	Total kostnad (mn kr)
Civilområden (respektive ansvarig Lst)				
Norra	1	1,50	1	1,50
Östra	1	1,50	1	1,50
Sydöstra	1	1,50	1	1,50
Mellersta	1	1,50	1	1,50
Västra	1	1,50	1	1,50
Södra	1	1,50	1	1,50
Beredskapsmyndigheter				
E-hälsomyndigheten	0,5	0,75	0,5	0,75
Boverket	0,5	0,75	0,5	0,75
Energimarknadsmyndigheten	0,5	0,75	0,5	0,75
Folkhälsomyndigheten	0,5	0,75	0,5	0,75
Jordbruksverket	0,5	0,75	0,5	0,75
Luftfartsverket	0,5	0,75	0,5	0,75
Läkemedelsverket	0,5	0,75	0,5	0,75
Naturvårdsverket	0,5	0,75	0,5	0,75
Riksgälden	0,5	0,75	0,5	0,75
SGU	0,5	0,75	0,5	0,75
Sjöfartsverket	0,5	0,75	0,5	0,75
Statens veterinärmedicinska anstalt	0,5	0,75	0,5	0,75
Strålsäkerhetsmyndigheten	0,5	0,75	0,5	0,75
Svenska kraftnät	0,5	0,75	0,5	0,75
Trafikverket	0,5	0,75	0,5	0,75
Transportstyrelsen	0,5	0,75	0,5	0,75
Summa	34,5	51,8	54,5	81,8

Angränsade processer

Operativa processer och strukturer

Den modell för försörjningsanalys som föreslås är en långsiktig process som syftar till att säkerställa nödvändig försörjning av produkter vid flödesstörningar i krig. Även i vardagen och under fredstida kriser kan störningar i varuflöden uppstå av en mängd olika anledningar. Denna typ av störningar och tillfällig brist hanteras vanligen inom ramen för ordinarie operativ verksamhet hos företag och myndigheter.

På nationell nivå bedriver MSB, inom ramen för myndighetens operativa verksamhet, omvärldsbevakning och regelbunden lägesrapportering, där myndigheten inhämtar information från aktörer inom beredskapssystemet. I händelse av störningar i försörjningskedjor som riskerar att få konsekvenser för samhällsviktig verksamhet kan MSB, inom ramen för befintligt rapporteringssystem, inhämta information om aktuellt läge och bedöma konsekvenser på kort och längre sikt.

Arbetet med försörjningsanalys för att säkerställa behov i krig och operativ analys vid tillfälliga störningar i varuflöden behöver samspela. Operativ analys kopplat till försörjning bör utgå ifrån kunskap som kan finnas i försörjningsanalyserna, exempelvis avseende beroenden och leverantörskedjor. Kunskap från operativa analyser, om svagheter och risker i försörjningskedjan, behöver i sin tur omhändertas i arbetet med långsiktiga försörjningsanalyser, då de bidrar med viktig kunskap om faktisk påverkan på produktflöden och konsekvenser i samhället vid inträffade händelser. Den information som ligger till grund för såväl långsiktig analys som operativ analys, bedöms dessutom i stor utsträckning finnas hos samma aktörer, i synnerhet hos företag, och det är därför nödvändigt att samordna arbetet. För att undvika överlappande strukturer och alltför många kontaktpunkter behöver det tydliggöras vem som inhämtar information, i vilket syfte och från vilka aktörer.

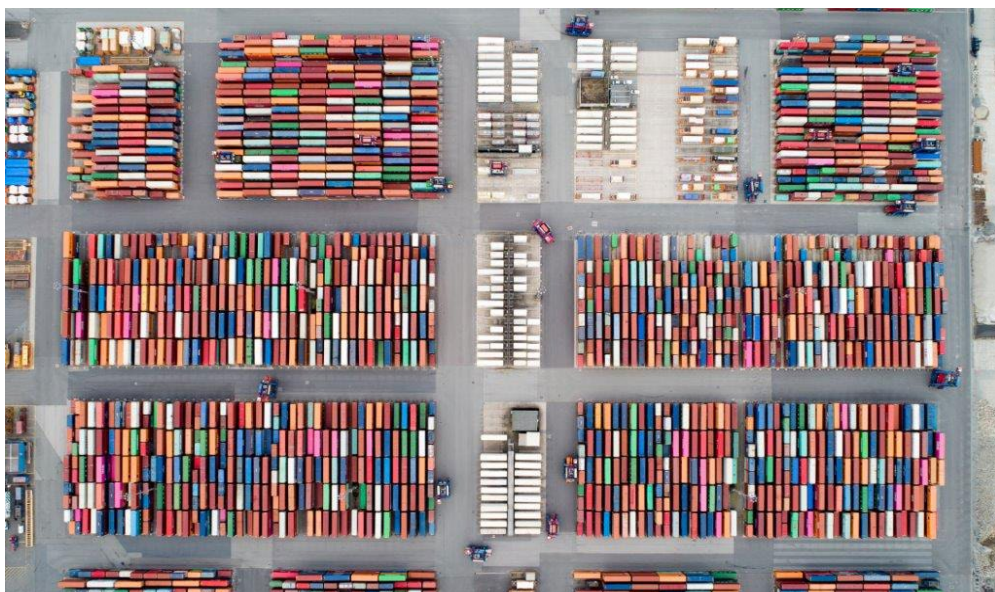


Foto: [Johner.se/plainpicture](https://www.johner.se/plainpicture)

Andra befintliga analysprocesser

Inom beredskapssystemet finns idag en omfattande rapporteringsstruktur där delvis överlappande information redovisas till olika mottagare i olika syften. Exempel på sådan rapportering är risk- och sårbarhetsanalyser (RSA), bedömningar av förmågan inom det civila försvaret, redovisning av vidtagna och planerade åtgärder inom det civila försvaret, ekonomisk uppföljning och kommande rapportering inom ramen för NIS2⁹⁰- och CER-direktiven. Sveriges medlemskap i Nato kommer att innebära ytterligare rapportering, framförallt för de myndigheter och beredskapssektorer vars verksamhet omfattas av Natos grundläggande sju förmågor och som representerar Sverige i planeringsgrupperna under Natos Resilience Committee⁹¹. Flera av ovan nämnda rapporteringar har i delar bäring på försörjning.

I SOU 2023:50 konstateras att de behovsanalyser som föreslås utgöra en del av försörjningsanalyserna, innehållsmässigt har likheter med RSA-arbetet. I RSA-arbetet identifieras exempelvis samhällsviktig verksamhet. RSA-processens arbete med att kontinuerligt analysera hot och sårbarheter ligger också nära det arbete som behöver göras kopplat till försörjningsanalys. Samtidigt konstaterar utredningen att det finns betydande skillnader mellan de två processerna, bland annat avseende informationens detaljeringsgrad och känslighet ur ett sekretessperspektiv. En försörjningsanalys ska också, till skillnad från RSA, omfatta typer och kvantiteter av försörjningsviktiga produkter och tjänster. Även rapporteringsvägar och aktörer skiljer sig åt mellan RSA och försörjningsanalys.⁹² En annan avgörande skillnad mellan processerna är att RSA-arbetet inte är utformat för att inkludera näringslivet i den utsträckning som arbetet med försörjningsanalys kräver.



Foto: TT/Pontus Lundahl

90. NIS2-direktivet beslutades av EU i december 2022 och ersätter det tidigare NIS-direktivet från 2018. NIS2-direktivet syftar till att uppnå en hög gemensam cybersäkerhetsnivå inom EU.

91. Energimyndigheten, Livsmedelsverket, MSB, Post-och telestyrelsen, Socialstyrelsen och Trafikverket.

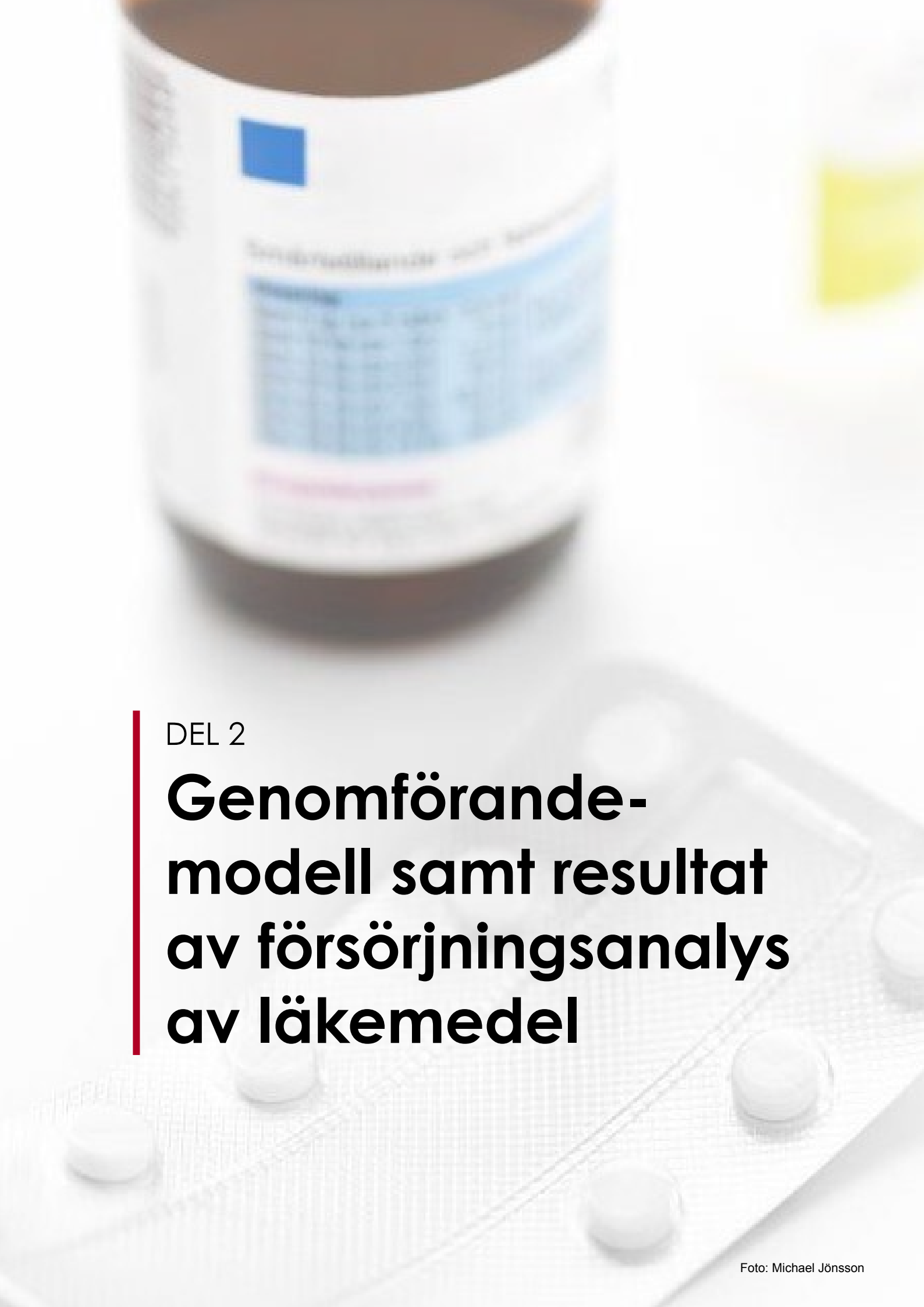
92. SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*. s. 230–231.

MSB föreslår, i likhet med utredningen (SOU 2023:50), att arbetet med att identifiera försörjningsviktiga produkter och tjänster inte inkluderas i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. MSB konstaterar att såväl den befintliga RSA-/RSB-processen som föreslagna försörjningsanalyser kan knytas till den befintliga processen för förmågeplanering. Däremot anser inte MSB att försörjningsanalysen i sin helhet kan ersättas av RSB. Skälet är att processerna väsentligt skiljer sig åt, både avseende innehåll, aktörer och frekvens. Däremot ser MSB, liksom utredningen, möjligheter att integrera uppbyggda strukturer och delar som sammanfaller innehållsmässigt med andra analysprocesser i försörjningsanalysen, för att undvika dubbelarbete och skapa större effektivitet i arbetet.

Vad avser frekvensen på rapporteringen föreslår utredningen att behovsanalysarbetet sker med samma frekvens som RSA-arbetet, det vill säga vartannat år⁹³. MSB anser att arbetet med försörjningsanalys bör ske behovsstyrt med en grundläggande analys, vilken uppdateras med några års mellanrum⁹⁴. En modell med redovisning vartannat år bedöms bli alltför betungande och heller inte fylla något syfte, då förutsättningarna inte hinner förändras nämnvärt under en sådan kort period.

93. Samtliga beredskapsmyndigheter skickar vartannat år en sammanfattande redovisning av sin RSA (i form av en risk- och sårbarhetsbedömning, RSB) till MSB och Regeringskansliet.

94. Uppdatering kan föräntas av förändringar i omvärlden, förändrade marknadsmässiga förutsättningar för ett produktområde, ny politisk inriktning, teknisk utveckling eller andra relevanta faktorer. Översyn bör dock åtminstone göras vart femte år.



DEL 2

Genomförande- modell samt resultat av försörjningsanalys av läkemedel

Utgångspunkter

I del två av rapporten beskrivs den föreslagna genomförandemodellens uppbyggnad, funktion och användning. De olika stegen i genomförandet illustreras med ett praktiskt exempel genom den försörjningsanalys inom produktområdet läkemedel, som Socialstyrelsen har genomfört.

I modellen åskådliggörs genomförandet av försörjningsanalysen för ett produktområde, det vill säga själva arbetsgången. Modellen består av sex steg 1. *Val av produktområde*, 2. *Behovsanalys*, 3. *Tillgångsanalys*, 4. *Gapanalys*, 5. *Identifiering av förslag på åtgärder för valt produktområde* samt 6. *Prioritering av åtgärder*. Modellen är generisk och inte knuten till något specifikt produktområde eller sektor. Den ger därmed möjlighet till anpassning utifrån olika produktområdens specifika egenskaper.

Under varje avsnitt beskrivs respektive steg i genomförandemodellen. Därefter presenteras genomförandet av det aktuella steget så som försörjningsanalysen av läkemedel bedrivits i Socialstyrelsens regi. Slutligen presenteras för respektive genomförandesteg resultatet av försörjningsanalysen för läkemedel.



Foto: AFP/TT/Marc Preel

Metod för framtagande av en modell för försörjningsanalys

Socialstyrelsen har tillsammans med MSB, tagit fram en modell för genomförande av försörjningsanalys. Modellen har tagits fram via en iterativ arbetsprocess för varje genomförandesteg i modellen. Arbetsprocessen började med att Socialstyrelsen tog fram ett första utkast på respektive genomförandesteg. Utkastet modifierades i samverkan mellan Socialstyrelsen och MSB varpå förslaget anpassades av Socialstyrelsen till produktområdet läkemedel och därefter genomfördes i försörjningsanalysen för läkemedel. Steg 1 i modellen (val av produktområde) skedde dock i uppdraget i omvänd ordning. Avgränsning av produktområde för genomförandet av försörjningsanalys för hälso- och sjukvårdens sjukvårdsprodukter skedde först och genomförandemodellen för steg 1 utvecklades utifrån detta.

Ingångsvärden i framtagandet av en modell för försörjningsanalys

Arbetet med framtagandet av en modell för försörjningsanalys har tagit avstamp i syftet med försörjningsanalys så som det beskrivs i betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50). Betänkandet anger att försörjningsanalysen har som syfte att ge beslutsfattare underlag till att utveckla försörjningsberedskapen genom att vidta förberedande åtgärder som förstärker försörjningsförmågan vid fredstida krissituationer och i krig.⁹⁵

I utredningen beskrivs också att, för att ge en rättvisande bild av försörjningsförmågan behöver försörjningsanalysen innehålla olika typer av information. En analys behövs för att veta vilka behov som samhället i stort har av kritiska produkter och tjänster i olika situationer. Behovsanalysen behöver inkludera kvantitativa uppskattningar om nödvändiga volymer av en viss vara eller tjänst i olika situationer.⁹⁶ Vidare behöver försörjningsanalysen inkludera information om tillgång till kritiska produkter och tjänster. Kartläggningen och analysen av behov och tillgång, utgör underlag till förslag på väl avvägda förberedande åtgärder för att motverka möjliga störningar i leveranskedjor.⁹⁷

Ovanstående aspekter är något Socialstyrelsen och MSB tagit fasta på i utvecklingen av den föreslagna genomförandemodellen för försörjningsanalys. Slutresultatet ska kunna användas som ett beslutsunderlag med förslag på väl avvägda, prioriterade och konkreta åtgärder för försörjningsberedskapen. Åtgärderna ska inför och under krig förstärka försörjningsförmågan, för aktuellt produktområde.

95. SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*. s. 206.

96. SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*. s. 211.

97. SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*. s. 206.

Steg i genomförandemodell för försörjningsanalys

Modellen för genomförande av försörjningsanalys av ett specifikt produktområde innefattar stegen 1. *Val av produktområde*, 2. *Behovsanalys*, 3. *Tillgångsanalys*, 4. *Gapanalys*, 5. *Identifiering av förslag på möjliga åtgärder för valt produktområde via analyser* samt 6. *Prioritering av åtgärder*.

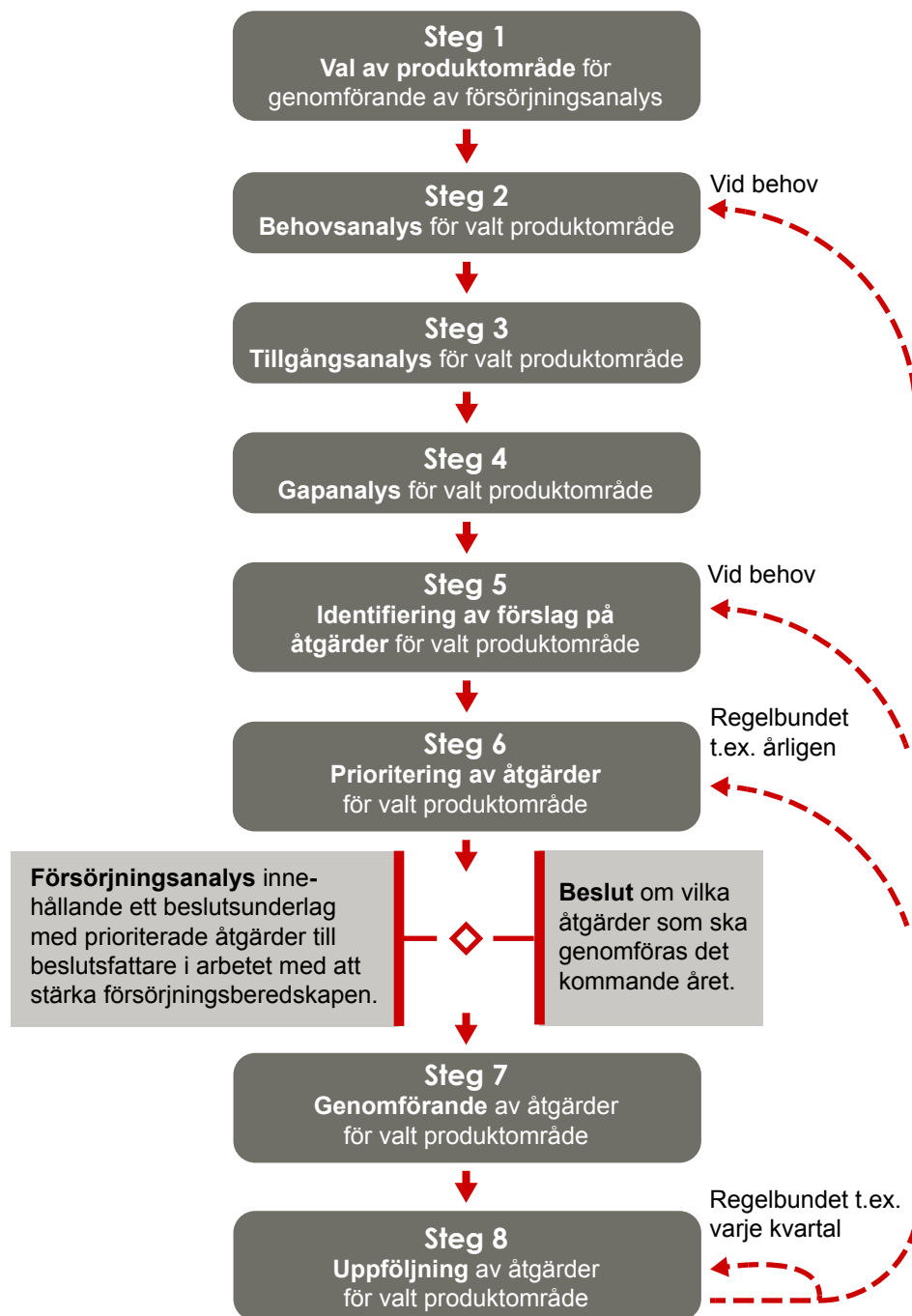
Dessa steg följs sedan av *Genomförande av beslutade åtgärder* (steg 7) samt *Uppföljning av genomförandet av åtgärder* (steg 8). Dessa delar ingår inte i själva försörjningsanalysen men är delar av det kontinuerliga arbetet inom beredskaps-systemets förmågeplanering⁹⁸, i vilket försörjningsanalys ingår.

Arbetsgången efter genomförd analys är att steg 6 och vid behov steg 5 i försörjningsanalysen upprepas regelbundet för ett produktområde. Steg 5 görs vid behov, vilket kan förändras av förändringar i omvärlden, förändrade marknads-mässiga förutsättningar för ett produktområde, ny politisk inriktning, teknisk utveckling eller andra relevanta faktorer. Översyn bör dock göras åtminstone vart femte år. Syftet med regelbunden översyn är att bedöma om prioriterade åtgärder fortsatt är relevanta samt att se över kostnadsuppskattningar, som underlag för planering och budgetdiskussioner för kommande år.

Sektorsansvarig myndighet i de utpekade sektorerna föreslås leda arbetet med försörjningsanalys för produktområden som faller inom sektorns ansvarsområde och för sådana produktområden som myndigheterna kommer överens om efter samverkan. I praktiken kan även en annan beredskapsmyndighet i en sektor ha ett sakansvar för ett produktområde eller del av en leveranskedja som gör denne lämpad att ansvara för en försörjningsanalys. Sådan vidareförmedling av ansvar sker genom samverkan inom sektorn och med en överenskommelse med den sektorsansvariga myndigheten, som ansvarar för helheten.

98. Planering för att skapa förmåga på kort och medellång sikt (1–10 år). Varje sektor och civilområdes-ansvarig länsstyrelse har en tioårig plan med beredskapsåtgärder som är planerade under perioden. I samverkanforumet XCB förs sedan dialog med avseende på åtgärder som kräver samordning inom och mellan sektorer och civilområden. Sektorens och civilområdenas tioåriga planer och åtgärder som behöver hanteras systemövergripande delas med MSB som utifrån dessa underlag tar fram ett nationellt systemunderlag som delas till regeringen och samtliga beredskapsmyndigheter.

Figur 3. Förslag på modell för försörjningsanalys för stärkande av Sveriges försörjningsberedskap



Källa: Socialstyrelsen och MSB 2024.

Steg 1: Val av produktområde

Många av de produktområden som är kritiska har en tydlig hemvist inom en beredskapssektor, medan andra är tvärsektoriella och inte faller inom någon beredskapssektors ansvar.

För de produktområden som har naturlig hemvist i en specifik beredskapssektor börjar valet av produktområde för genomförande av försörjningsanalys med att sektorsansvarig myndighet inventerar vilka produktområden som totalt sett finns inom sektorn. Därefter behöver en klassificering göras av vilka av dessa produktområden som är kritiska och därmed lämpliga för försörjningsanalys. Det är viktigt att hitta en metodik för att med utgångspunkt i mål för totalförsvaret och samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet identifiera vilka produktområden som är kritiska. I val av produktområde bör aspekter som utvecklingsarbeten, omvärldsbevakning, internationella samarbeten, lagstiftning⁹⁹, förslag i statliga utredningar och Försvarsberedningens betänkanden¹⁰⁰ beaktas. Urval kan också vid behov ske med stöd av det föreslagna samordningsforumet *Totalförsvarets produktberedning*¹⁰¹ (se vidare *del 1*). Detta forum kan även vid behov förslagsvis stödja med framtagande av inriktning avseende ansvarig sektor/aktör för försörjningsanalys för de produktområden där en naturlig hemvist saknas.

Efter val av produktområden gör sektorsansvarig myndighet, eller annan ansvarig aktör, en bedömning av ifall stärkande av aktuella produktområden kan förväntas få god *effekt* på försörjningsberedskapen samt att analyserna är *genomförbara*.¹⁰² Exempel på förutsättningar för genomförbarhet är att det finns tillgänglig data och att området är tillräckligt avgränsat. Detta kan innebära att sektorsansvarig myndighet, eller annan ansvarig aktör, behöver göra en avgränsning i ett större produktområde.¹⁰³

När en sektorsansvarig myndighet har tagit fram förslag på vilka produktområden som bör analyseras informeras förslagsvis *Totalförsvarets Produktberedning* samt civilområdesansvariga länsstyrelser för kännedom samt eventuellt stöd. Det är den sektorsansvariga myndigheten som slutligen beslutar om tillvägagångssätt inom ramen för modellen. Eventuell involvering av civilområdesansvariga länsstyrelser sker i samverkan mellan aktörerna. Senast i detta skede för den sektorsansvariga myndigheten dialog inom sektorn samt med övriga relevanta myndigheter om att en försörjningsanalys kommer att genomföras som kan involvera dem, exempelvis som uppgiftslämnare eller deltagare.

99. T.ex. Motståndskraft i kritiska entiteter (CER), lagen (2018:1174) om informationssäkerhet i samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS), lagen (2023:560) om utländska direktinvesteringar (UDI), riksintressen samt områden som har betydelse för totalförsvaret enligt 3 kap. miljöbalken.

100. T.ex. Tilläggsdirektiv (Dir. 2024:70) till Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08), avseende samverkansformer med näringslivet samt *Kraftsamling - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34), avseende förslag om återupprättande av modern systematik för K-företag.

101. *Totalförsvarets produktberedning* är tänkt att vara ett samordningsforum för myndigheter och näringsliv för att identifiera och inrikta vissa produktområden som bör analyseras och av vilken sektor/aktör

102. Tidigare litteratur inom området lyfter exempelvis fram att det inte är ändamålsenligt att bedriva försörjningsanalyser för områden som förvisso kan utgöra en kritisk produkt men där en expertbedömning på förhand bedömer att tillgångarna med råge överstiger behoven. Den begränsade analyskapaciteten behöver användas där den gör bäst nytta.

103. Ett aktuellt exempel kan vara medicintekniska produkter, som å ena sidan är ett samlat produktområde men som utifrån bredd och typ eventuellt görs mer genomförbart att analysera genom en ytterligare uppdelning. Andra produktområden som flytande bränslen har inte samma bredd och kanske är lämpligt att hålla ihop inför en försörjningsanalys.

Försörjningsanalys läkemedel: val av produktområde

Genomförandet inom uppdraget av val av produktområde, inleddes inte med en inventering av produktområden inom sektorn (så som beskrivet i modellen för Steg 1 ovan) utan utgick från formuleringen i uppdraget, där det framgick att försörjningsanalysen skulle omfatta sjukvårdsprodukter och övrig utrustning för att god vård ska kunna ges. Inom området sjukvårdsprodukter finns dock ett stort antal produktområden och produkter.

För att hinna med genomförandet av en försörjningsanalys under uppdragstiden behövde omfattningen avgränsas till ett produktområde. Detta gjordes efter en bedömning av vilka produktområden som är kritiska samt genomförbarheten för en försörjningsanalys under uppdragstiden. Detta stämde av och godkändes av uppdragsgivaren. Produktområdet valdes dessutom utifrån kriterierna att det på bästa sätt kunde bidra till utvecklingen av försörjningsanalysmodellen samtidigt som analysen även bedömdes kunna resultera i ett konkret och användbart underlag för att stärka försörjningsberedskapen avseende det aktuella kritiska produktområdet.

Försörjningsanalys läkemedel: resultat av val av produktområde

Valt produktområde för genomförandet av försörjningsanalys avseende sjukvårdsprodukter är *läkemedel*¹⁰⁴ för vård som inte kan anstå¹⁰⁵ (läkemedel för hantering av CBRN¹⁰⁶, medicinska gaser samt tillverkningsmaterial utöver färdiga läkemedelsprodukter är exkluderade i denna försörjningsanalys). Läkemedel valdes då det, i likhet med övriga produktområden som ingår i sjukvårdsprodukter, är ett produktområde som är kritiskt för samhällets funktionalitet, befolkningens överlevnad och för det militära försvaret. Området har dessutom förutsättningar för god genomförbarhet då det, till skillnad från övriga sjukvårdsprodukter, finns försäljningsstatistik tillgänglig på nationell nivå. Visst material går att hämta från publicerade rapporter. Ett utkast på förmågestruktur om försörjningsberedskap för läkemedel finns dessutom utformad i rapporten om *Statligt ansvar för försörjningsberedskapen*^{107,108,109,110,111}. Läkemedel lämpar sig även bra för att testa genomförande av försörjningsanalys i detta uppdrag, då det, på samma sätt som många övriga sjukvårdsprodukter, är ett produktområde som används i flera sektorer och inom Försvarmakten. Övriga sjukvårdsprodukter är dock, som också beskrevs ovan, kritiska för det civila försvaret. Det innebär att det är önskvärt att försörjningsanalyser även genomförs på dessa produktområden även om dessa produktområdens komplexitet medförde att de inte kunde tas med inom tidsramen för detta uppdrag.

104. Med läkemedel avses detsamma som i 2 kap. 1 § läkemedelslagen (2015:315).

105. Socialstyrelsen. (2023). *Underlag för beredskapslagring av läkemedel och vissa förbrukningsartiklar. Delredovisning 2.*

106. CBRN står för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot.

107. Socialstyrelsen. (2023). *Underlag för beredskapslagring av läkemedel och vissa förbrukningsartiklar. Delredovisning 2.*

108. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket. (2024). *Omsättningslagring av vissa läkemedel för en stärkt försörjningsberedskap.*

109. Läkemedelsverket. (2023). *Kartläggning av produktionskapacitet inom läkemedelsområdet. Del 1 läkemedel.*

110. Socialstyrelsen. (2024). *Underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap.*

111. Socialstyrelsen. (2023). *Statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården.*

Steg 2: Behovsanalys

Vid försörjningsanalys behöver eventuella gap mellan det *teoretiska behovet* i krig och de *fastlagda tillgångarna* identifieras och kvantifieras avseende de varor eller tjänster som produktområdet består av. Behoven av dessa produkter är inte att likställa med de faktiska behov som finns här och nu. De behov som finns för försörjningsberedskapens räkning är teoretiska behov utifrån ett *dimensionerande scenario* och en *beslutad förmågenivå* (se vidare del 1, avsnitt *Planeringsantaganden för varor och tjänster*).

Det teoretiska behovet analyseras i försörjningsanalysen medan de faktiska behoven vid ett specifikt pågående skeende följs och hanteras i det operativa arbetet. Det teoretiska behovet är således de produkter som behövs för att upprätthålla den beslutade förmågenivån i det dimensionerande scenariot (krig).

Det första som behöver göras vid en behovsanalys av dessa produkter är att tolka vad scenariot och den beslutade förmågenivån innebär i praktiken för behovet av respektive produkt i produktområdet. Detta behöver göras med hänsyn till olika perspektiv:

- Civila försvaret
- Militära försvaret
- Befolkningens överlevnad (folkförsörjning)
- Näringslivet (upprätthålla produktion)
- Internationella åtaganden¹¹²

De framtagna teoretiska behoven behöver senare kunna matchas mot fastlagda tillgängliga varor och möjliga åtgärder. Den data som används behöver därför ha samma detaljeringsnivå vid behovsanalysen av dessa produkter, som vid tillgångsanalysen, gapanalysen och identifieringen av möjliga åtgärder. Detaljeringsnivån för att kunna göra en samstämmig databearbetning mellan analyserna ovan kan skilja avsevärt mellan produktområden men också mellan olika produktgrupper inom produktområdet. Exempelvis kan data från analyserna för en produktgrupp uttryckas generellt som ett visst antal månaders behov medan den för en annan produktgrupp kan behöva vara specificerad ner till antal förpackningar av en exakt produkt med exakta modellspecifikationer. För att underlätta analysarbetet behöver därför en bedömning göras om högsta möjliga detaljeringsnivå i databearbetningen av aktuellt produktområde. Detta för att i slutändan kunna, så kostnadseffektivt och ändamålsenligt som möjligt, ge förslag på möjliga åtgärder som är relevanta och konkreta.

Det finns många potentiella källor som kan vara relevanta vid analysen av teoretiska behov. Den sektorsansvariga myndigheten behöver känna till eller undersöka var informationen finns, utifrån det aktuella produktområdet och dess karaktär. Följande lista ger några exempel:

- Försäljningsdata från nationell källa och/eller säljande instans
- Inköpsdata från användare
- Data och analyser gjorda i samband med relevanta upphandlingar
- Simuleringar med experter utifrån olika lämpliga scenarier

112. T.ex. handelsavtal, världsstöd (Nato eller EU) eller andra internationella strukturer som lager eller överenskommelser.

- Dialog med relevant branschorganisation och företag om marknadsbehoven under krig. Det gäller särskilt sådana produktområden där företagen är slutanvändare, som exempelvis en råvara.
- Aktuella internationella jämförelser, exempelvis kriget i Ukraina, om hur produktområdet påverkats och hur eventuella brister hanterats.
- Historiska erfarenheter från konsekvenser av krig eller handelsstörningar som är relevanta för produktområdet.

För insamling av data kan myndigheter, regioner, kommuner, länsstyrelser, andra offentliga aktörer och näringslivet behöva involveras.

Försörjningsanalys läkemedel: behovsanalys

Som utgångspunkt för försörjningsanalysen av det valda produktområdet läkemedel valdes som dimensionerande scenario typfall A i handlingsplanen *Handlingskraft*¹¹³ i kombination med totalförsvarets proposition¹¹⁴. Som beslutad förmågenivå valdes ”god vård, för vård som inte kan anstå” efter beaktande av aktuellt uppdrag och Socialstyrelsens rapport *Underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap*¹¹⁵.

En analys gjordes av Socialstyrelsen för att mer detaljerat tolka och övergripande beskriva vad det teoretiska utökade behovet rent konkret skulle kunna bestå av för fysiska färdiga läkemedelsvaror¹¹⁶, för att uppnå beslutad förmågenivå vid händelse av det dimensionerande scenariot.

Därefter gjordes en bedömning av vilken detaljeringsnivå som insamlad data behövde befinna sig på i hela analysprocessen (behovs-, tillgångs- och gapanalys) för att kunna ta fram relevanta och konkreta förslag på åtgärder. För vissa produktgrupper räckte det med att behoven beskrevs på den detaljeringsnivå som använts vid den detaljerade tolkningen och övergripande beskrivningen av det teoretiska behovet. För andra produktgrupper behövdes omfattande detaljer. För de grupper där en mer fördjupad detaljering krävdes behövde flera olika källor användas för datainsamling:

- Nationell läkemedelsförsäljningsstatistik för 2023, erhållen från EHM.
- Dialog med Försvarsmakten och Jordbruksverket.
- Dialog med överläkare inom psykiatri på Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri, KcKP, Uppsala Universitet.
- Simuleringsövning med utvalda patientfall¹¹⁷ inklusive efterföljande uppföljningsarbete för att inhämta information om vilka läkemedel som behövs vid akut trauma/krigssituation och volymer av dessa läkemedel (behov för dessa patienter på akutavdelning, operationsavdelning, IVA/post op avdelning samt vårdavdelning). Detta skedde med hjälp av överläkare, specialistläkare och specialistsjuksköterskor inom områdena anestesi och intensivvård, ortopedi, kirurgi, operation, infektion och brännskador från Akademiska sjukhuset, Uppsala, och Region Dalarna. För mer detaljer se bilaga 4.

113. Försvarsmakten & MSB. (2021). *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*.

114. Proposition 2020/21:30. (2020). *Totalförsvaret 2021–2025*.

115. Socialstyrelsen. (2024). *Underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap*.

116. Läkemedel som är frisläppta, tillåtna för försäljning och användning.

117. MACSIM. Hämtad 2024-10-11: <https://www.macsim.se/>.

- För framtagande av teoretiska behov vid krigssituation behövde informationen från simuleringsövningen även kombineras med:
 - Läkemedelsförsäljningsstatistik för 2023 till specifika vårdenheter på Akademiska sjukhuset, erhållen från sjukhusapoteket på Akademiska sjukhuset i Uppsala.
 - Information om vårdanvändning för 2023 på olika vårdenheter på Akademiska sjukhuset, erhållen från Akademiska sjukhuset Uppsala.

Den information som inhämtades enligt ovan, sammanställdes och analyserades för att ta fram de teoretiska utökade behoven på aktuell detaljeringsnivå avseende de volymer av respektive läkemedel som skulle behövas, för att utöva den beslutade förmågenivån god vård, för vård som inte kan anstå vid händelse av det dimensionerande scenariot. Se vidare om metod i bilaga 4.

Försörjningsanalys läkemedel: resultat av behovsanalys

Det dimensionerande scenariot i relation till beslutad förmågenivå beskrevs översiktligt avseende de fysiska läkemedelsprodukterna (se nedan). De exakta kvantifieringarna där ytterligare detaljering behövdes presenteras inte här då de omfattas av försvarssekretess.



Foto: Johnner/Connect Images

Tabell 2. Övergripande bedömning av teoretiskt utökat behov av varor och tjänster inom produktområdet

Behovskategori	Övergripande bedömning av teoretiskt utökat behov av de varor och tjänster som produktområdet läkemedel består av
Civila försvarets samt befolkningens teoretiska behov	<i>Sektorn Hälsa, Vård och Omsorg samt befolkningen</i> - Tre månaders lager avseende normalförbrukning av läkemedel för vård som inte kan anstå. - Behov av läkemedel för att behandla patienter som tillkommit på grund av krigshandlingar enligt det dimensionerande scenariot. <i>Sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.</i> - Läkemedel för samhällsviktiga djurbesättningar utifrån normalförbrukning av läkemedel motsvarande tre månader alternativt en säsong, t.ex. kalvningssäsongen.
Militära försvarets teoretiska behov	- Det militära försvarets behov av läkemedel i normalläge bedöms vara försumbart i relation till det civila försvarets och befolkningens behov och ingår därför i det civila försvarets behov (se ovan). - Behov av läkemedel för det militära försvarets räkning för att behandla patienter som tillkommit på grund av krigshandlingar.
Näringslivets teoretiska behov	Tre månaders behov hos tillverkande apotek av färdiga läkemedelsprodukter som används i tillverkningen av extempore¹¹⁸ för vård som inte kan anstå och för samhällsviktiga djurbesättningar (tillverkningsmaterial utöver färdiga läkemedelsprodukter ingår inte i denna försörjningsanalys).
Teoretiska behov för att uppfylla eventuella internationella åtaganden	Natos sju civila förmågekrav (så kallade Nato Baseline Requirements) identifierar krav på medlemsländer att bland annat hantera komplexa och/eller utdragna masskadehändelser, och säkerställa tillgång till sjukvårdsprodukter i samband med dessa.¹¹⁹ De läkemedelsbehov som uppkommer av denna typ av masskadehändelse är liknande de som redan är inräknade i det civila försvaret och militära försvarets behov ovan och behöver därför inte hanteras separat.

118. Extemporeläkemedel är läkemedel som tillverkas av apotek om godkända läkemedel inte kan användas. De tillverkas efter beställning till en viss patient, ett visst djur eller djurbesättning men kan även tillverkas i större kvantiteter och kallas då lagerberedning. Hämtad 2024-11-07: <https://www.lakemedelsverket.se/sv/tillstand-godkannande-och-kontroll/tillverkningstillstand/tillstand-for-extempore-lagerberedning-och-rikslicens#hmainbody1>.

119. Resilience, civil preparedness and Article 3. Hämtad 2024-10-17: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

Steg 3: Tillgångsanalys

För samhällets löpande behov finns produkter tillgängliga hos slutanvändare eller hos privata och offentliga aktörer. Innehåll och volymer hos aktörerna är vanligen dimensionerade så att ett normalflöde kan upprätthållas på ett kostnadseffektivt sätt. Nivåer kan i dessa fall variera med kort varsel från en tidpunkt till en annan. För att tillgångarna med säkerhet ska finnas tillgängliga i krig, och vara en del av Sveriges beredskap, behöver de vara *fastlagda*. Exempel på fastlagda tillgångar är sådana som finns avtalade med företag, lagstadgade, överenskomna, statligt ägda eller på andra sätt säkerställda i händelse av krig.¹²⁰ Detta skiljer sig från tillgångar hos slutanvändare eller andra aktörer som utifrån marknadsmässig grund, syftar till att säkerställa försörjning under normala förhållanden.

Information om förekomsten av fastlagda tillgångar kan inhämtas på olika sätt beroende på produktområde. Exempel på källor är offentliga aktörer som är ansvariga för och/eller har kännedom om de avtal, överenskommelser, lagar och/eller statliga beredskapslager som finns för försörjningsberedskapens räkning i Sverige.

De fastlagda tillgångarna för beredskapssyftet kan finnas tillgängliga på olika sätt:

- Kategori A: *Fastlagda tillgångar* av produkter för beredskapssyfte hos slutanvändare.
- Kategori B: *Fastlagda tillgångar* av produkter för beredskapssyfte i distributionsstegen innan slutanvändare hos bl.a. distributörer och tillverkare.
- Kategori C: *Fastlagda tillgångar* av produkter i statliga beredskapslager.
- Kategori D: *Fastlagda tillgångar* av produkter via fastlagd produktionskapacitet för beredskapssyfte.
- Kategori E: Internationella *fastlagda tillgångar* för beredskapssyfte via lager, avtal, överenskommelser etc.

Försörjningsanalys läkemedel: genomförande av och resultat från tillgångsanalys

De fastlagda tillgångarna av fysiska läkemedelsprodukter som finns 2024 identifierades av Socialstyrelsen med stöd och information från Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, SKR, Jordbruksverket och Försvarsmakten samt information publicerad av Regeringskansliet.

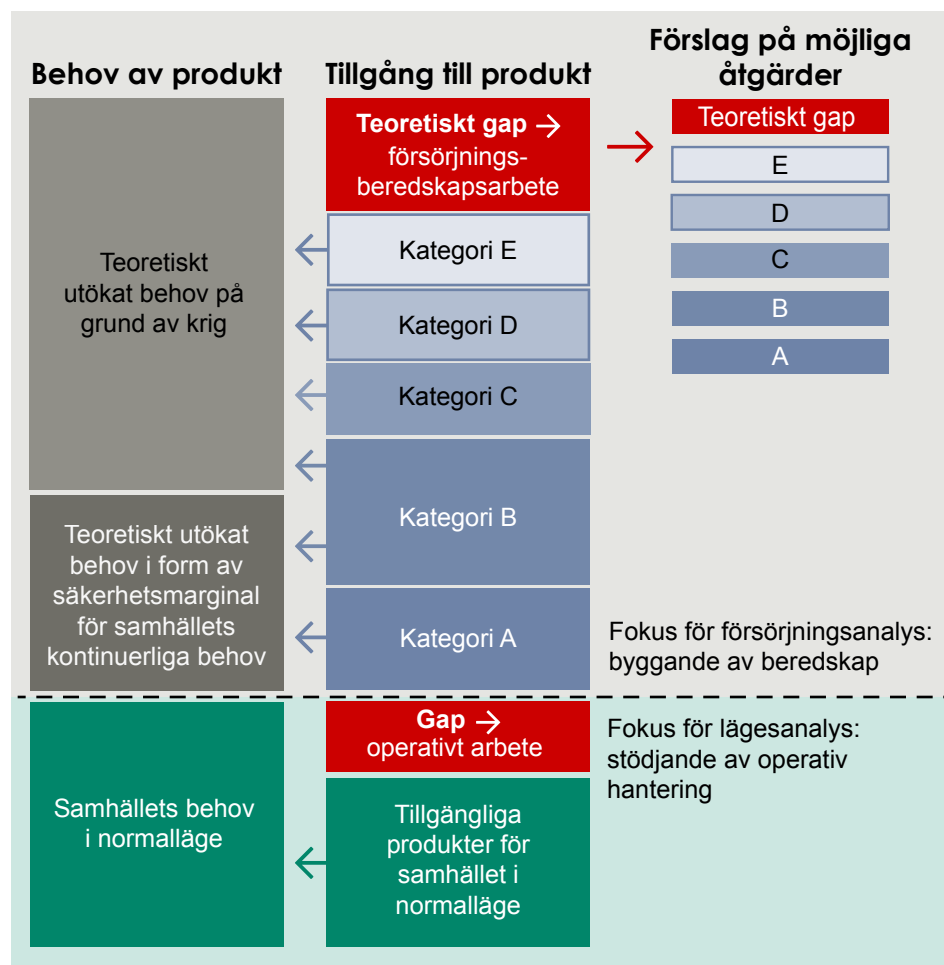
De fastlagda tillgångarna som identifierades i genomförandet av uppdraget presenteras inte i denna rapport på grund av försvarssekretess.

120. "På annat sätt säkerställda" kan exempelvis vara genom bilaterala handelsavtal eller genom planering för att rikta förfogande mot en tillgång som en produktionsanläggning etc.

Steg 4: Gapanalys

För respektive produkt jämförs de teoretiska behoven för den beslutade förmågenivån vid det dimensionerande scenariot med de fastlagda tillgångarna av motsvarande produkter. Det identifierade gapet mellan teoretiskt behov och fastlagda tillgångar ligger till grund för de åtgärdsförslag som tas fram.

Figur 4. Behov, tillgångar och gap som analyseras i samband med försörjningsanalys av de varor och tjänster som produktområdet består av. (För beskrivning av kategorierna på bilden, se steg 3 *Tillgångsanalys* ovan)



Källa: Socialstyrelsen 2024.

I de fall behoven överstiger de fastlagda tillgångarna behövs en utredning som identifierar de mest lämpliga åtgärderna för att tillgodose behovet (se steg 5 och 6 nedan).

Försörjningsanalys läkemedel: genomförande och resultat av gapanalys

En gapanalys genomfördes där det teoretiska behovet och fastlagda tillgångar av aktuella läkemedel jämfördes. Gap identifierades för ett antal läkemedel. Resultaten från denna gapanalys presenteras inte ytterligare i denna rapport på grund av försvarssekretess.

Steg 5: Identifiera förslag på åtgärder

För att uppnå en förstärkt försörjningsförmåga för ett produktområde räcker det inte med att det finns en robust tillgång till varorna och tjänsterna som produktområdet består av. Även andra stödjande system och strukturer behövs för att upprätthålla en acceptabel försörjningsförmåga och minimera effekten av en eventuell störning i försörjningen. Identifiering av åtgärder bör därför även täcka in dessa aspekter.

Tabell 3. Exempel på övergripande förmågestruktur för stödjande system och strukturer för hela försörjningskedjan.¹²¹ (Se bilaga 5)

Del 1: System och strukturer för inbyggd robusthet i försörjningen	
1.1	System och strukturer för robust tillgång till produkter
1.2	System och strukturer för robust distribution
1.3	Övriga system och strukturer för ökad inbyggd robusthet i försörjningen
Del 2: System och strukturer för omvärldsbevakning, lägesanalys och uppmärksammande av potentiell eller pågående störning i försörjningen	
2.1	System och strukturer för omvärldsbevakning av potentiell eller pågående störning i försörjningen
2.2	System och strukturer för statistik, lägesanalys och information till berörda aktörer
Del 3: Stödjande system och strukturer för åtgärdande av nära förestående eller pågående störning i försörjningen	
3.1	System och strukturer för framtagande av underlag till lägesbedömning och till val av åtgärd för specifik händelse
3.2	System och strukturer för optimalt resursutnyttjande av tillgängliga volymer av kritisk produkt
3.3	System och strukturer för att öka tillgängliga volymer av kritisk produkt

För de produkter där det teoretiska behovet i gapanalysen överstiger de fastlagda tillgångarna, behöver en analys genomföras för att identifiera möjliga åtgärder för varje grupp och på så vis åstadkomma en robust tillgång till dessa produkter. En analys som syftar till att identifiera förslag på åtgärder för de varor och tjänster som produktområdet består av ställer stora krav på engagemang från berörda myndigheter, andra offentliga aktörer och näringsliv för bland annat informationsinhämtning, diskussion om olika åtgärdsförslag och samverkan. Flera olika alternativ för tillgång till fastlagda produkter (Kategori A–E)¹²² kan bli aktuella för att hitta kostnadseffektiva, säkra, rimliga och miljömässigt godtagbara förslag på lösningar för att åtgärda gap.

121. Socialstyrelsen. (2023). *Statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården*.

122. Se förklaring i Steg 3: Tillgångsanalys.

Vissa möjliga åtgärder som faller ut av en försörjningsanalys behöver inte vara direkt knutna till gapet av produkter utan kan bestå av åtgärder avseende stödjande system och strukturer. Exempel på sådana åtgärder är kontinuitetsplaner och tydliga processer vid eventuellt behov av ransonering.

Sådana åtgärder kan dock vara minst lika viktiga för att stärka robustheten. Dessa åtgärder identifieras utifrån en checklista för stödjande system och strukturer – en förmågestruktur (se bilaga 5) och arbetet kan ske parallellt med åtgärdsidentifiering utifrån det kvantifierade gapet. En förmågestruktur skapar förutsättningar för ett systematiskt arbete med hela försörjningsberedskapen. Med en struktur minskar också risken för att viktiga delar förbises eller att fokus i försörjningsberedskapsarbetet inte är där det gör störst nytta.

Arbetet med en förmågestruktur kan exempelvis ske genom nedan arbetsprocess:

- Detaljering och tolkning utifrån aktuellt produktområde av de produktberoende förmågorna och delförmågorna i den framtagna förmågestrukturen för försörjningsberedskapen (se bilaga 5). Den förmågestruktur som används här och som detaljeras i bilagan har tagits fram inom sektorn Hälsa, vård och omsorg men är modifierad i detta uppdrag till att vara produktområdesberoende. Om någon förmåga eller delförmåga saknar relevans för produktområdet kan man bortse från den. Om någon förmåga/delförmåga saknas kan denna läggas till på lämplig plats i förmågestrukturen.
- Framtagande av förslag på möjliga åtgärder för respektive relevant delförmåga (utan bedömning av prioritet mellan olika förslag på åtgärder i detta läge) där antalet föreslagna möjliga åtgärder per delförmåga kan vara allt från ingen till ett större antal. Framtagandet kan ske genom uppslag från:
 - Gapanalysen av de varor och tjänster som produktområdet består av
 - Granskning av relevanta rapporter, utredningar, lagar, föreskrifter, artiklar, omvärldsspaningar, riskanalyser, marknadsanalyser etc.
 - Berörda aktörer, exempelvis myndigheter, andra offentliga aktörer, användare och näringsliv som uppmanas inkomma med förslag på åtgärder (både under första försörjningsanalysen och löpande när ett förslag på en möjlig beredskapsåtgärd identifierats)
 - Kartläggning av kritiska beroenden för leveranskedjan

Arbetet resulterar i en samlad strukturerad lista över förslag på möjliga åtgärder. Förslagen utgör en totallista, utan inbördes prioritering mellan de olika åtgärdena. För att få en helhetsbild över alla åtgärder som kan vara aktuella att prioritera och genomföra under kommande år bör listan, utifrån förmågestrukturen, bestå både av redan påbörjade åtgärder och sådana som behöver initieras.

Försörjningsanalys läkemedel: identifiering av förslag på åtgärder

För de fysiska läkemedelsprodukter där gapanalysen visat att det teoretiska behovet överstiger de fastlagda tillgångarna togs förslag fram på möjliga åtgärder. Vid framtagandet av förslag på möjliga åtgärder utifrån gapen beaktades bland annat information från olika rapporter tillsammans med resultaten från gapanalysen.^{123,124,125,126,127} Ett förslag med möjliga åtgärder togs fram för att hantera de gap som identifierats mellan behov och tillgång av läkemedelsprodukter. Inga konkreta upphandlingsunderlag eller liknande togs fram inom ramen för detta uppdrag. Vid framtagande av sådana behov berörda aktörer involveras i hög grad för bästa möjliga lösningsförslag och kravställning och mer tid behövs för detta.

I arbetet med att ta fram förslag på möjliga åtgärder för stödjande system och strukturer avseende läkemedelsförsörjningen, användes en modifierad version av den förmågestruktur för försörjningsberedskap som beskrivs i *Statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården* som även inkluderade förslag på möjliga försörjningsberedskapsåtgärder avseende bland annat läkemedel¹²⁸.

Den tidigare förmågestrukturen har i detta uppdrag modifierats, uppdaterats och kompletterats med:

- En generell produktberoende registerdel, med förmågor och delförmågor, avseende försörjningsberedskap (se bilaga 5). Denna kompletterades också med 13 produktspecifika delförmågor som berör enbart produktområde läkemedel.
- En detaljerad registerdel med tolkningar av vad den generella registerdelen avser för förmågor ur läkemedelsavseende.
- Förslag på möjliga åtgärder för försörjningsberedskapen för läkemedel.
- Förslag på möjliga ansvariga aktörer för respektive beredskapsåtgärd.
- Matchande genomförda och pågående uppdrag som berör respektive beredskapsåtgärd.

123. Socialstyrelsen. (2023). *Underlag för beredskapslagring av läkemedel och vissa förbrukningsartiklar. Delredovisning 2*.

124. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket. (2024). *Omsättningslagring av vissa läkemedel för en stärkt försörjningsberedskap*.

125. Läkemedelsverket. (2023). *Kartläggning av produktionskapacitet inom läkemedelsområdet. Del 1 läkemedel*.

126. Socialstyrelsen. (2024). *Underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap*.

127. Socialstyrelsen. (2023). *Statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården*.

128. Den förmågestruktur som tidigare tagits fram innehåller bland annat förslag på möjliga åtgärder för läkemedel och medicintekniska produkter.

Tabell 4. Exempel på hur innehållet i förmågestrukturen för produktområde läkemedel kan se ut för ett förslag på möjlig beredskapsåtgärd

Nr.	Delförmåga (generell, produktberoende)	Detaljer och tolkning av delförmåga med avseende på produktområde läkemedel	Förslag på möjlig beredskapsåtgärd för produktområde läkemedel	Förslag på möjliga aktörer för genomförande av föreslagen möjlig beredskapsåtgärden	Några pågående uppdrag som berör föreslagen möjlig beredskapsåtgärd
3.3.2	System och strukturer för inköp till Sverige när det krävs inköp som nation (till skillnad från inköp som genomförs av enskilda aktörer).	Avser system och strukturer inklusive utsedd aktör för inköp till Sverige när det krävs inköp som nation. Exempelvis tydliga framtagna processer och rutiner för vilken aktör som ska göra inköpen, sakkunnig och parthandels-tillstånd, hur avrop ska ske, beslutsvägar och beslutsmandat inklusive hur volymer för inköp beslutas, hur leveranskedjan är strukturerad, var varorna ska lagras/hamna, hur de når ut till slutanvändarna, samt betalningsmodell inklusive vem som ska finansiera och hur.	Utveckla vidare tydlig rutin/struktur/modell för hur internationella inköp och avrop ska göras; vem som fattar beslut om vad som ska köpas in (inklusive vilka varor och till vilken volym) och beslut om finansiering*.	Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten.	Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgång till antiviralt läkemedel mot infektioner med ett visst orthopoxvirus (S2022/02973). Uppdrag att köpa in och lagra sjukvårdsprodukter som behövs för traumavård till statliga säkerhetslager (S2023/00681) (S2023/01047). Uppdrag om lagerhållning av antivirala läkemedel (S2009/01511 och S2015/03628). Uppdrag att förvalta avtal om vaccin mot covid-19 (S2023/02687). Uppdrag att möjliggöra för internationellt samarbete på hälso- och sjukvårdsmrådet (S 2023:E Kommitteberättelse S2023:E uppdraget, se S2023/02719).

Källa: Socialstyrelsen 2024.

* Detta är ett av flera förslag på möjliga beredskapsåtgärder för den aktuella delförmågan.

Den modifierade generella förmågestrukturen som kompletterats med utkast på förslag på möjliga åtgärder avseende produktområde läkemedel skickades ut till flera berörda myndigheter och organisationer för synpunkter¹²⁹. De kommentarer och synpunkter som inkom analyserades och förmågestrukturen, inklusive förslagen på möjliga åtgärder för läkemedelsförsörjningen, modifierades ytterligare utifrån dessa inspel.

Försörjningsanalys läkemedel: resultat av identifiering av förslag på åtgärder

Utifrån gapanalysen avseende fysiska läkemedelsprodukter togs nedanstående förslag på möjliga åtgärder fram (observera att dessa i det här läget inte är bedömda utifrån prioritet):

Tabell 5. Förslag på övergripande möjliga åtgärder avseende fysiska läkemedelsvaror

Kategori avseende fastlagda tillgångar av varor	Förslag på övergripande möjliga åtgärder
Kategori A ¹³⁰	- Fortsatt utveckling av en månads normalförbrukning för slutenvården i form av omsättningslager hos regionerna¹³¹ - Fortsatt en månads egenberedskap för privatpersoner med kroniska sjukdomar¹³² - Utreda vidare alternativ om att regionerna håller tre månaders omsättningslager utifrån regionernas behov av för dem aktuella licensläkemedel för vård som inte kan anstå.
Kategori B ¹³³	- Gå vidare med förslaget i rapporten <i>Omsättningslagring av vissa läkemedel för en starkt försörjningsberedskap</i>¹³⁴ med fastlagda tillgångar för tre månaders normalförbrukning för hälso- och sjukvårdens behov för öppen- och slutenvård i form av omsättningslager hos företag av läkemedel för vård som inte kan anstå. - Utreda vidare om även tre månaders normalförbrukning, av läkemedel för vård som inte kan anstå, som tillverkande apotek har för sin extemporestillverkning¹³⁵ i Sverige (gäller extemporeberedningar, lagerberedningar och rikslicenser) omsättningslagras hos företag som tillägg till punkten ovan. - Öökning till ett större antal månaders omsättningslagring hos företag avseende vissa somatiska och psykiatriska läkemedel för att hantera teoretiskt ökade behov på grund av krig identifierade i analyssteg 2–4.

129. E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Försvarmakten, Föreningen för generiska läkemedel och biosimilarer (FGL), Läkemedelsdistributörsföreningen (LDF), Läkemedelshandlarna (LH), Läkemedelsindustriföreningen (LIF), Läkemedelsverket, Regionerna/AU-läkemedelsförsörjning, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Socialstyrelsen, Sveriges apoteksförening (SAF) samt Tandvårds och läkemedelsförmånsverket (TLV).

130. Kategori A: Fastlagda tillgångar av produkter för beredskapssyfte hos slutanvändare.

131. Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2024. Överenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner. Hämtad 2024-10-17: https://skr.se/download/18_c83ba1818d7896b085137f/1707135427675/Overenskommelse-Halso-och-sjukvardens-arbete-m-civilt-forsvar-2024.pdf.

132. Socialstyrelsen. (2023). *Egenberedskap för läkemedel och medicintekniska produkter*.

133. Kategori B: Fastlagda tillgångar av produkter för beredskapssyfte hos bl.a. distributörer och tillverkare.

134. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket. (2023). *Omsättningslagring av vissa läkemedel för en starkt försörjningsberedskap*.

135. Extemporeläkemedel är läkemedel som tillverkas av apotek om godkända läkemedel inte kan användas. De tillverkas efter beställning till en viss patient, ett visst djur eller djurbesättning men kan även tillverkas i större kvantiteter och kallas då lagerberedning. Hämtad 2024-11-07: <https://www.lakemedelsverket.se/sv/tillstand-godkannande-och-kontroll/tillverkningsstillstand/tillstand-for-extempore-lagerberedning-och-rikslicens#mainbody1>.

Kategori avseende fastlagda tillgångar av varor	Förslag på övergripande möjliga åtgärder
Kategori A–D ¹³⁶ (förslag på möjlig beredskapsåtgärd behöver utredas ytterligare)	• Utredda vidare alternativa fastlagda tillgångar för de läkemedel klassade som läkemedel för vård som inte kan anstå men som exkluderats på grund av kort hållbarhet efter tillverkning^{137,138}, till exempel utreda tillverkningsberedskap. • Utredda vidare lösningar för de läkemedel som ingår i "periodens vara"-systemet¹³⁹ (vissa generiskt utbytbara läkemedel inom öppenvården) för att säkerställa tillgång även till dessa läkemedel. • Utredda vidare olika åtgärder för att säkerställa fastlagda tillgångar för de utökade behoven orsakade av akuta masskadehändelser (krig) där enbart omsättningslagring eventuellt inte är lämpligt eller tillräckligt. • Sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten ansvarar för vidare framtagande av åtgärder och säkerställande av fastlagda tillgångar för att hantera de teoretiska behoven av läkemedel för samhällsviktiga djurbesättningar vid krig. • Försvarsmakten ansvarar för vidare framtagande av åtgärder och säkerställande av fastlagda tillgångar för att hantera de teoretiska behoven av läkemedel för försvarsmaktens olika verksamheter vid krig.

Sammantaget identifierades 130 förslag på åtgärder för produktområdet läkemedel. Av dessa 130 förslag avser 58 stycken system och strukturer för inbyggd robusthet i försörjningen, 20 stycken system och strukturer för omvärldsbevakning, lägesanalys och uppmärksammande av pågående eller potentiell störning av försörjningen och 52 stycken avser system och strukturer för åtgärdande av pågående eller nära förestående störning.

Steg 6: Prioritering av åtgärder

När det finns en strukturerad sammanställning av förslag på möjliga åtgärder för det valda produktområdet, behöver en avvägning göras av vilka åtgärder som är rimliga att genomföra de närmaste åren och vilka som ska prioriteras att lyftas vidare, t.ex. i sektorns förmågeplanering.

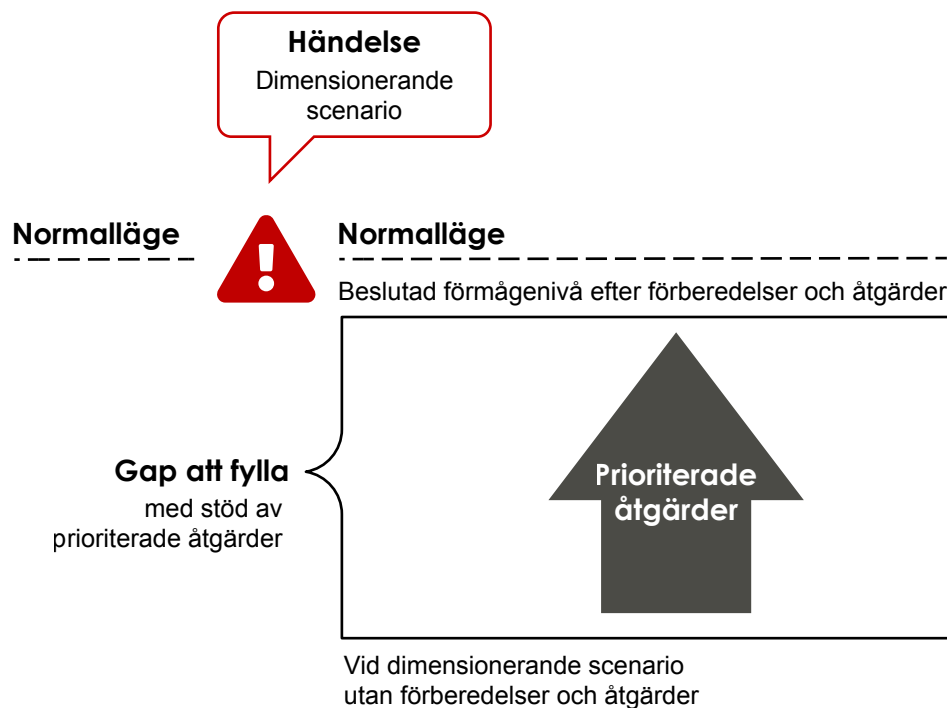
Prioriteringen tar sin utgångspunkt i det dimensionerande scenariot och vilka konsekvenser det skulle innebära för försörjningen om scenariot inträffade utan att några förberedelser eller åtgärder vidtagits kontra att åtgärder har vidtagits för det aktuella produktområdet. Den beslutade förmågenivån ska betraktas som en målnivå efter att förberedelser och åtgärder är genomförda.

136. Kategori A: Fastlagda tillgångar av produkter för beredskapssyfte hos slutanvändare, Kategori B: Fastlagda tillgångar av produkter för beredskapssyfte hos bl.a. distributörer och tillverkare, Kategori C: Fastlagda tillgångar av produkter i statliga beredskapslager, Kategori D: Fastlagda tillgångar av produkter via fastlagd produktionskapacitet för beredskapssyfte.

137. Socialstyrelsen. (2023). *Underlag för beredskapslagring av läkemedel och vissa förbrukningsartiklar. Delredovisning 2.*

138. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket. (2023). *Omsättningslagring av vissa läkemedel för en starkt försörjningsberedskap.*

139. Periodens vara: det läkemedel som har lägst pris och där läkemedelsföretaget kan garantera tillhandahållande för hela prisperioden, inom varje utbytesgrupp och som apoteken ska erbjuda sina kunder.

Figur 5. Modell för prioritering av åtgärder

Källa: Socialstyrelsen 2024.

För att bedöma vilka av de föreslagna möjliga åtgärderna som ska prioriteras behöver bedömningar göras av:

- hur effektiv respektive föreslagen beredskapsåtgärd är i att minska det identifierade gapet samt
- hur genomförbar respektive föreslagen beredskapsåtgärd är att utföra.

Detta görs med fördel med de skattningsskalor som tagits fram i uppdraget (se bilaga 6).

Utöver effektivitet och genomförbarhet behöver det identifieras:

- om någon/några av de föreslagna åtgärderna utgör särskilt viktiga åtgärder¹⁴⁰
- om det finns politiska beslut som höjer en/flera föreslagna åtgärders prioritet
- om det finns beroenden mellan olika föreslagna åtgärder där hänsyn behöver tas, samt
- hur budgetutrymmet och övriga tillgängliga resurser för genomförande av beredskapshöjande åtgärder för valt produktområde ser ut.

140. Med särskilt viktig åtgärd avses här sådana åtgärder som aktören bedömer som särskilt viktiga att de genomförs oberoende av nivån på genomförbarhet (så länge den inte är bedömd som ej realistiskt genomförbar (0p)).

Resursutrymmet matchas sedan mot en grov uppskattning av kostnader och bemanningsbehov för respektive föreslagen beredskapsåtgärd. Sedan görs en helhetsbedömning där ovanstående punkter beaktas för att landa i väl avvägda och prioriterade förslag på åtgärder för valt produktområde.

Försörjningsanalys läkemedel: prioritering av åtgärder

Den modifierade och kompletterade förmågestrukturen för försörjningsberedskap avseende produktområde läkemedel, inklusive de identifierade förslagen på möjliga åtgärder, skickades ut till Nationell arbetsgrupp för samverkan om försörjningsberedskapen inom sektorn hälsa, vård och omsorg (NAS–FB HVO)¹⁴¹ som vid aktuell tidpunkt bestod av representanter från sektorns beredskapsmyndigheter¹⁴² samt från SKR. Varje aktör skattade sedan var för sig de olika föreslagna möjliga åtgärderna i förmågestrukturen med avseende på effektivitet och genomförbarhet (för skattningsskalorna se bilaga 6). Utöver det fick varje aktör inkomma med fem åtgärder som de bedömt som särskilt viktiga¹⁴³. Svaren sammanställdes och poängsattes för effektivitet (0–3 poäng) som multiplicerades med poängen för genomförbarhet (0–3 poäng). Extra 10 poäng lades också till för var och en av de aktörer som bedömt föreslagen möjlig beredskapsåtgärd som särskilt viktig.

Efter sammanställning av svaren, hölls en workshop med NAS–FB HVO. Deltagarna fick där välja 30 föreslagna åtgärder att arbeta vidare med. För dessa 30 åtgärder gjordes grova bemannings- och kostnadsuppskattningar och en analys genomfördes i relation till tre olika budgetnivåer. Utöver det gjordes en analys av hur de 30 utvalda åtgärderna fördelades i läkemedelsförsörjningskedjan, samtidigt som en översiktlig analys genomfördes av beroenden och grupperingar. Utifrån dessa analyser utarbetades förslag på prioriterade åtgärder.

Förslagen på de prioriterade åtgärderna från workshopen förankrades internt hos respektive aktör. Förankringen skedde på det sätt som var möjligt hos de olika aktörerna med avseende på tidsramen och skedde främst på handläggarnivå och enhetschefsnivå. Därefter hölls ett uppföljningsmöte för att stämma av kommentarer och synpunkter och vissa modifieringar av förslagen på prioriterade åtgärder genomfördes.

Försörjningsanalys läkemedel: resultat av prioritering av möjliga åtgärder

Av de 130 föreslagna möjliga åtgärderna i förmågestrukturen för försörjningsberedskapen av läkemedel föreslås ca 40 bli prioriterade (grupperade till ca 20 grupper med åtgärder som kan hanteras samtidigt) för närmast kommande år. För att få en helhetsbild över allt arbete som pågår med försörjningsberedskapen inom produktområdet består listan med förslag på prioriterade åtgärder både av sådana åtgärder som redan är påbörjade och sådana som behöver initieras.

141. Under etablering inom regeringsuppdraget *Uppdrag att etablera en nationell samverkansstruktur för hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap* (S2024/01055).

142. Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, E-hälsomyndigheten och Folkhälsomyndigheten.

143. Med särskilt viktig åtgärd avses här sådana åtgärder som aktören bedömer som särskilt viktiga att de genomförs oberoende av nivån på genomförbarhet (så länge den inte är bedömd som ej realistiskt genomförbar (Op)).

Tabell 6. Övergripande beskrivningar av förslag på prioriterade åtgärder för produktområdet läkemedel

Förmåga Från förmågestrukturen (se bilaga 5)	Övergripande beskrivningar av förslag på prioriterade beredskapsåtgärder för produktområdet läkemedel	Pågående uppdrag som berör förslagen på prioriterade beredskapsåtgärder (ej uttömmande)
Del 1. System och strukturer för inbyggd robusthet av försörjningen Robust tillgång till produkter	- Arbeta vidare med upprättande och förvaltning av olika kategorier av fastlagda beredskapslager - Utred vidare tillgång till fastlagd beredskapstillverkning - Utreda vidare lösningar för att öka robustheten avseende tjänsten dosdispensering av läkemedel	- Överenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.¹⁴⁴ - Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgång till antiviralt läkemedel mot infektioner med ett visst orthopoxvirus (S2022/02973) - Uppdrag att köpa in och lagra sjukvårdsprodukter som behövs för traumavård till statliga säkerhetslager (S2023/00681) (S2023/01047) - Uppdrag att utreda förutsättningarna för upphandling, lagerhållning och utdelning av jodtabletter. (Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen) - Uppdrag att genomföra en försörjningsanalys avseende samhällets behov av och tillgång till sjukvårdsprodukter (Fö 2024/00053) - Uppdrag att stärka tillgången till särskilt kritiska sjukvårdsprodukter genom tillverkningsberedskap (S2024/01776) - Uppdrag om lagerhållning av antivirala läkemedel (S2009/01511 och S2015/03628) - Uppdrag att förvalta avtal om vaccin mot covid-19 (S2023/02687) - Det statliga bolaget Apotek Produktion & Laboratorier AB har ett utökat samhällsuppdrag att upprätthålla sin verksamhet även under fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig Proposition 2022/23:45 Vissa frågor om hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap

144. Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2024. Överenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner. Hämtad 2024-10-17: https://skr.se/download/18_c83ba1818d7896b085137f/1707135427675/Overenskommelse-Halso-och-sjukvardens-arbete-m-civilt-forsvar-2024.pdf.

Förmåga Från förmågestrukturen (se bilaga 5)	Övergripande beskrivningar av förslag på prioriterade beredskapsåtgärder för produktområdet läkemedel	Pågående uppdrag som berör förslagen på prioriterade beredskapsåtgärder (ej uttömmande)
Robust distribution	- Arbeta vidare med identifiering av, och förvaltning av lista på, samhällsviktiga verksamheter inklusive kritiska aktörer inom läkemedelsförsörjningen. - Utveckla vidare prioriteringar av leveranser vid transportstörningar. - Utreda vidare geografisk spridning av olika lager och om fler av lagren behöver klassas som skyddsobjekt. - Utveckla vidare kontinuitetsplaner, beredskapsplaner samt system och strukturer på nationell nivå för alternativ hantering om nationella IT-system för beställning, förskrivning etc. ligger nere. Inklusive manuell utlämning på apotek utan IT-stöd. - Arbeta vidare på säkerställandet av tillgång till öppenvårdsapotek.	7 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Varje myndighet ska identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde. - Uppdrag att stärka robustheten i det digitala flödet vid förskrivning och expediering av läkemedel (S2024/01057). - Uppdrag om aktörsgemensam samverkan och övning för att stärka öppenvårdsapotekens beredskap (S2022/03175, S2024/00544 (delvis)).
Övriga delar för inbyggd robusthet i försörjningen	- Etablera och förvalta vidare nationell samverkansstruktur för försörjningsberedskapen inklusive nationell arbetsgrupp för samverkan inom försörjningsberedskapen inom sektorn hälsa, vård och omsorg. - Regelbundet genomföra försörjningsanalyser och följa upp progressen i genomförandet av prioriterade åtgärder från försörjningsanalysen. - Utveckla vidare internationella och nationella kris/katastrofövningar som inkluderar försörjning av läkemedel. - Arbeta vidare med sambandsberedning och säkra kommunikationer till alla berörda aktörer. - Utreda och analysera vidare hur behov och tillgång till personal med rätt utbildning ser ut för försörjningsberedskapen och om det behöver till en utbildningspolitisk dimension.	- Uppdrag att etablera en nationell samverkansstruktur för hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap (S2024/01055). - Uppdrag att genomföra en försörjningsanalys avseende samhällets behov av och tillgång till sjukvårdsprodukter (Fö 2024/00053). - Uppdrag att samordna, planera, genomföra och utvärdera nationella övningar som stärker beredskapen inom hälso- och sjukvården (S2022/02527).

Förmåga Från förmågestrukturen (se bilaga 5)	Övergripande beskrivningar av förslag på prioriterade beredskapsåtgärder för produktområdet läkemedel	Pågående uppdrag som berör förslagen på prioriterade beredskapsåtgärder (ej uttömmande)
Del 2. System och strukturer för omvärldsbevakning, lägesanalys och uppmärksammande	• Utveckla vidare system och struktur avseende omvärldsbevakning. • Utredda vidare hur information från lägesanalyser på ett säkert sätt kan återkopplas till aktuella aktörer med behov av informationen.	• Uppdrag att förebygga och hantera rest- och bristsituationer avseende läkemedel (S2023/01609).
Del 3. System och strukturer för åtgärdande av nära förestående eller pågående störning	• Utveckla vidare system och strukturer för att möjliggöra prioritering, ransonering, fördelning och omfördelning i kris och höjd beredskap. • Utred vidare system och strukturer för lagerhållning, leveranser, finansiella flöden, beslutsmandat etc. avseende olika kategorier av fastlagda tillgångar. • Utredda vidare olika distributionsmodeller vid t.ex. större störning/kris/krig. • Utredda vidare system och strukturer för att säkerställa att svenska och utländska allierade sjukvårdsförband som verkar inom Sveriges gränser har tillgång till de läkemedel de behöver för effektiv militärsjukvård.	• Uppdrag att förebygga och hantera rest- och bristsituationer avseende läkemedel (S2023/01609). • Tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av vissa frågor om dokumentation, begränsningar och tillsyn avseende läkemedels-förskrivningar (S 2024:07). • Dir. 2024:102 Uppdrag att förvalta avtal om vaccin mot covid-19. (S2023/02687). • Uppdrag att representera Sverige i styrgruppen för den EU-gemensamma upphandlingen enligt avtalet Joint Procurement Agreement Steering Committee (JPA SC). (S2023/03257 (delvis)). • Uppdrag att säkerställa tillgång till vaccin mot mpox. (S2022/02973).

Källa: Socialstyrelsen 2024.

Kostnaderna för genomförandet av de prioriterade åtgärderna uppskattades grovt till ca 500 miljoner kronor första året och ca 650 miljoner kronor andra året. En kostnadsuppskattning för senare år har inte genomförts men kostnaderna bedöms öka väsentligt därefter.

Steg 7 och 8: Genomförande och uppföljning av prioriterade åtgärder

När prioritering av åtgärder och kostnadsuppskattning av dessa är klart, beslutas och införlivas dessa i sektorns budgetdiskussioner och budgetunderlag för året, exempelvis genom sektorns förmågeplanering, där också andra beslutsunderlag och analyser beaktas. Om ekonomiska medel och resurser redan finns tillgängliga eller avdelade för året kan åtgärderna påbörjas omedelbart efter beslut.

När ett beslut är fattat för genomförande av föreslagna åtgärder för produktområdet är det den/de aktör(er) inom vilket det aktuella ansvarsområdet för respektive beredskapsåtgärd faller, som ansvarar för resurssäkring, genomförande och uppföljning av aktuell beredskapsåtgärd. Idealt har därför dessa aktörer involverats i de tidigare stegen av genomförandet av försörjningsanalysen.

Sektorsansvarig myndighet följer därefter upp genomförandet av alla åtgärder för produktområdet, med stöd av berörda aktörer.

Genom att föreslagna och beslutade åtgärder lyfts in i sektorns förmågeplanering och går in i den övergripande nationella förmågeplaneringsprocessen, informeras även andra sektorer, geografiska nivåer, MSB, Försvarsmakten och på övergripande nivå även Regeringskansliet om framdriften. Utöver informationsdelningen finns även etablerade rapporteringsstrukturer, exempelvis RSA-/RSB-systemet och eventuella förmågebedömningar av det civila försvaret. Dessa kommer även fortsättningsvis att utgöra kanaler för att följa upp genomförande och utveckling av förmågan. Se del 1, avsnitt *Angränsande processer* för ytterligare beskrivning av koppling till befintliga processer.

Försörjningsanalys läkemedel: genomförande och resultat av genomförande och uppföljning av prioriterade åtgärder

Dessa steg är inte utförda inom försörjningsanalysen för läkemedel i detta uppdrag då de inte ingår i försörjningsanalysen av ett produktområde. Den konkreta modellen för detta beskrivs överskådligt i denna rapport, då dessa steg är en del av det kontinuerliga arbetet för ökad försörjningsberedskap där försörjningsanalys ingår.

Försörjningsanalys läkemedel: utvärdering av modellen för försörjningsanalys

För att fånga upp behov av att modifiera den föreslagna modellen samt för att undersöka hur modellen uppfattades av berörda aktörer genomfördes en enkätundersökning. I enkätundersökningen medverkade de representanter som deltagit i arbetet med genomförandet av försörjningsanalysen för produktområdet läkemedel från berörda beredskapsmyndigheter och SKR.

Många kommentarer i enkätsvaren kunde tas med till framtida arbeten med försörjningsanalys. I stort var representanterna nöjda med den föreslagna modellen för försörjningsanalys även om tidsramen för genomförandet av försörjningsanalysen inom uppdraget upplevdes vara alltför snäv. På övergripande frågor om försörjningsanalys generellt, som handlade om vad de ansåg om värdet av att genomföra försörjningsanalys avseende sjukvårdsprodukter, samt till vilken grad de skulle rekommendera att sektorn fortsätter med försörjningsanalyser skattade de 4,8 poäng där 1 poäng = lite och 5 poäng = mycket stort.

Bilaga 1 – Förslag till förordningsändring

Följande förslag lämnas av MSB på hur den föreslagna ansvarsmodellen exempelvis skulle kunna författningsregleras. Se motivering och ytterligare resonemang i del 1, avsnittet *Roller, ansvar och samordningsstrukturer*.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

1. dels att det ska införas en ny punkt 13 i 20 § med följande lydelse
På begäran av en i bilaga 2 utpekad sektorsansvarig myndighet eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bidra till genomförande av försörjningsanalyser.
2. dels att det i 24 § ska införas ett tredje stycke med följande lydelse
En sektorsansvarig myndighet, för en sektor som i bilaga 2 har utpekats som särskilt försörjningsviktig, ska därutöver genomföra försörjningsanalyser.
3. dels att genomföra en ändring i bilaga 2 till förordningen att införa en ny tredje kolumn med lydelsen "särskilt försörjningsviktig sektor" och därefter markera.
 - ▶ Elektroniska kommunikationer och post (Post- och telestyrelsen)
 - ▶ Energiförsörjning (Statens energimyndighet)
 - ▶ Finansiella tjänster (Finansinspektionen)
 - ▶ Hälsa, vård och omsorg (Socialstyrelsen)
 - ▶ Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (Livsmedelsverket)
 - ▶ Transporter (Trafikverket)
 - ▶ Utrikeshandel (*kommande*)
 - ▶ Industriell försörjning (*kommande*)

Bilaga 2 – Alternativ modell som övervägts

MSB har i arbetet även övervägt en modell där en centraliserad analysprocess koncentreras till en befintlig myndighet, exempelvis MSB, FOI eller Myndigheten för totalförsvarsanalys, med betoning på tvärsektoriell analys. Om en enda aktör utför nationella försörjningsanalyser, skulle möjliga fördelar kunna vara att denna aktör kan fokusera på framtagande av enhetliga analysmetoder samt bygga sakkompetens inom myndigheten.

Lösningen skulle ha liknande egenskaper med Försörjningsberedskapscentralen (FBC) i Finland och den tidigare verksamheten vid ÖCB. I en sådan modell-variant skulle dock inte befintligt verksamhetsansvar eller myndigheternas sakkompetens stå i förgrunden. Sverige har redan valt väg för beredskapsstrukturen vilken inte matchar starka tvärsektoriella modeller för näringslivssamverkan. En helt centraliserad analysprocess skulle i Sverige därför innebära överlapp, otydligheter och dubbelarbeten. MSB och Socialstyrelsen har därför valt att inom regeringsuppdraget inte gå vidare med att utreda en sådan modell.

Bilaga 3 – Möjliga rubriker för dokumentation av försörjningsanalyser

I del två redovisas ett förslag till genomförandemodell för försörjningsanalys som steg för steg kan användas för att nå fram till ett samlat beslutsunderlag med prioriterade åtgärder för respektive produktområde som analyserats. Åtgärderna bör efter beslut hållas samlat dokumenterade av den sektorsansvariga myndigheten på lämpligt sätt inom förmågeplaneringen.

En genomförd försörjningsanalys skulle därtill med fördel kunna dokumenteras enligt nedan rubriker. Syftet är att hålla information om bedömningar av behov, tillgångar och andra förutsättningar samlade för ett produktområde. Exempelvis för att stödja kommunikationsinsatser till allmänhet, offentliga och privata organisationer, för att underlätta spridning av goda exempel inom offentliga organisationer eller för att skapa förutsättningar för en samlad överblick vid en nationell samordningsfunktion för försörjningsberedskap.

1. Övergripande karaktäristika hos produktområdet.
Exempelvis marknadsförutsättningar i stort, teknisk mognad, utlandsberoenden, utbytbarhet, kvalitetsnormer och substitutsmöjligheter, sammanfattande regulatoriska krav etc.
2. Gapanalys av produktområdet.
Övergripande behov inom totalförsvaret, för samhällsekonomin, för internationella åtaganden med mera.
Övergripande tillgångar, exempelvis resurser i form av produktionsanläggningar, generella lagerkapaciteter/nivåer i vardagen med mera.
3. Åtgärdsförslag.
Åtgärdsförslag som dels identifieras genom gapanalysen av produktområdet, dels avser ytterligare produktspecifika åtgärdsförslag.
4. Övergripande bedömning av kostnader för åtgärderna.
5. Övriga observationer.

Bilaga 4 – Metod för framtagande av teoretiskt utökat behov av läkemedel på grund av krig

Operationskapacitet i krig och fred

Under höjd beredskap och ytterst krig är en central förmåga för totalförsvaret i vilken utsträckning som hälso- och sjukvården kan höja kapaciteten att behandla olika typer av traumaskador. Tillgången till sjukvårdsprodukter är en begränsande faktor, men tillgången på hälso- och sjukvårdspersonal med rätt kompetens är i ännu högre grad en begränsande faktor. Att utbilda personal för traumakirurgi tar många år. Sjukvårdsprodukter kan köpas in och lagras som förberedelse inför höjd beredskap. Tillgången till hälso- och sjukvårdspersonal för traumavård är emellertid den tillgång till personal som är aktiv inom hälso- och sjukvården i fredstid precis innan höjd beredskap. Det är bara denna personal som kan växla om sina arbetsuppgifter till vård av krigsskadade patienter eftersom traumavård kräver lång utbildning och erfarenhet, men även dagsaktuell erfarenhet av kirurgi och intensivvård.

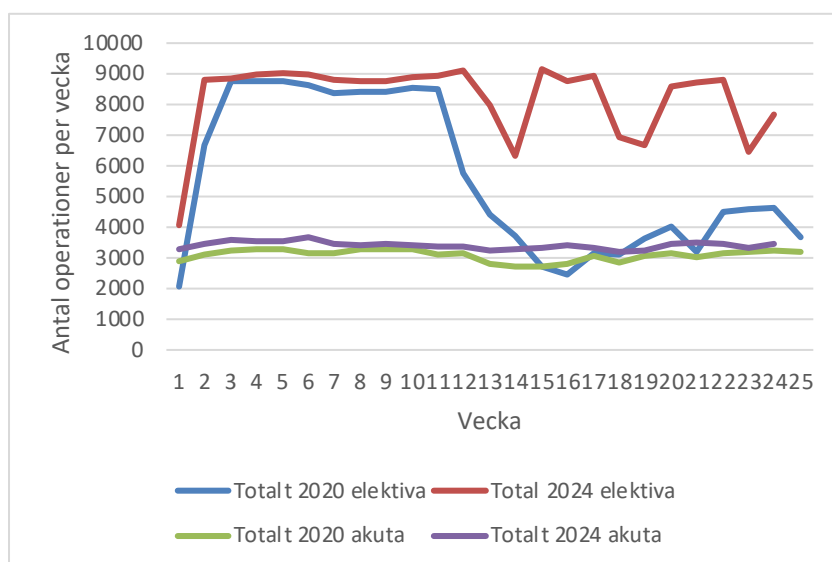
Kapacitetsökning av vårdenheter kopplade till traumavård i händelse av kris eller krig handlar framförallt om att prioritera bort elektiv kirurgi – kirurgi som kan bedömas kunna anstå – till förmån för traumakirurgi. På så sätt kan opererande personal växla patienter från operationer av tillstånd som kan vänta till patienter som omedelbart behöver traumavård. Vilken är då svensk hälso- och sjukvårds förmåga att frigöra resurser från elektiv kirurgi? Den prioritering som hälso- och sjukvårdspersonal gjorde i början av covid-19-pandemin våren 2020 ger en fingervisning om den förmågan.

Figur 6 visar antal elektiva och akuta operationer 2020 under de 25 första veckorna på året jämfört med samma period 2024. Vecka 11 började hälso- och sjukvården nedprioritera elektiva operationer för att frigöra personal från operationssalar till intensivvård av covid-19-patienter.

Nedprioriteringen fortsatte under kommande veckor och vecka 16 var prioriteringarna som hårdast under pandemin. Figuren visar även elektiva operationer 2024 vilket kan anses som ett år utan betydande påverkan på operationsverksamheten. De olika hacken i kurvan beror på helger då elektiv operationsverksamhet regelmässigt dras ned. I medelvärde vecka 15 – 17 gjordes cirka 8 900 elektiva operationer 2024, vilket kan jämföras med samma period 2020 då cirka 2 700 elektiva operationer genomfördes i medeltal.

Under covid-19-pandemin överfördes opererande personal till intensivvården, vilket resulterade i cirka 6 200 färre elektiva operationer. Vid en närmare granskning av operationsstatistiken finns det emellertid möjlighet att om situationen så kräver göra ytterligare prioriteringar. Under en normalvecka 2024 genomfördes cirka 540 elektiva operationer med prioritering att de måste utföras inom en vecka. Det innebär att med tillgänglig kapacitet i fred skulle cirka 8 400 elektiva operationer kunna konverteras till traumaoperationer om adekvata mängder sjukvårdsprodukter finns tillgängliga.

Figur 6. Antal elektiva och akuta operationer per vecka 2020 jämfört med 2024



Källa: SPOR.

I krig är det möjligt att andra vårdetiska principer kan bli aktuella än de principer som gäller i fred, och att alla elektiva operationer då skulle kunna ställas in till förmån för traumaoperationer. Erfarenheterna från covid-19-pandemin ger dock vid handen att det högst troligt skulle innebära allvarliga konsekvenser för patienter som behöver elektiva operationer som inte kan anstå till en senare tidpunkt. En längre period med helt inställda elektiva operationer skulle med stor sannolikhet innebära en sådan belastning för hälso- och sjukvården att även kapaciteten för traumaoperationer skulle påverkas negativt.

Figur 6 visar även att erfarenheten från covid-19-pandemin tyder på att behovet

av akuta operationer påverkas mycket lite av en allvarlig kris. Under normaldrift av hälso- och sjukvården är prioriteringarna för akuta operationer så strikt att kriser nära nog inte alls påverkar dessa prioriteringar. Det finns således anledning att tro att i krig behövs i stort sett samma antal akuta operationer genomföras – som inte är relaterade till kriget – som under fred.

Sammanfattningsvis är elektiva operationer den huvudsakliga reservkapaciteten i händelse av krig. Det finns emellertid anledning att tro att inte all elektiv operationsverksamhet kan växlas över till traumaoperationer eftersom bedömningar under covid-19-pandemin och operationsstatistik för 2024 indikerar att en andel av de elektiva operationerna är högprioriterade. I en krigssituation är det också möjligt att utöka operationskapaciteten genom att utöka antalet operationer på kvällar, nätter och helger.

Behov av sjukvårdsprodukter för traumaoperationer i krig

Ett sätt att beräkna behov av sjukvårdsprodukter i krig skulle kunna vara att utgå från förbrukning av sjukvårdsprodukter för traumaoperationer i fred. I sin manual *War Surgery* varnar emellertid International Committee of the Red Cross, ICRC för att i alltför lång utsträckning överföra erfarenheter från traumavård i krig med traumavård i fred: “War wounds are different. The extent of tissue destruction and contamination seen in war injuries is nothing like what is seen in everyday trauma practice.” (ICR, s. 19). Ett annat sätt skulle då kunna vara att hämta in förbrukning av sjukvårdsprodukter från traumavård utförd i krig.

Att överföra förbrukning av sjukvårdsprodukter från krigsskådeplatser medför även det betydande problem. Krigssjukvård sker under extrema förhållanden och möjligheten att föra tillförlitlig statistik för förbrukning av sjukvårdsprodukter för specifika skador är av självklara skäl ytterst begränsat. Ett annat betydande problem med att överföra förbrukning av sjukvårdsprodukter från krigsskådeplatser är att traumavård i Sverige under krigsförhållanden skulle ske med de sjukvårdsprodukter som finns tillgängliga i fred och i många fall i de operationsmiljöer som finns på svenska sjukhus.

För föreliggande uppdrag valdes därför en kompromiss mellan olika överväganden. För att komma så nära som möjligt den typen av skador som uppstår i krigssituationer användes patientfall som erbjuds från simuleringssystemet MAss Casualty SIMulation system (MACSIM). För att få underlag för förbrukning av sjukvårdsprodukter för traumavård i en svensk kontext arrangerades simuleringar med traumakirurg, ortopedkirurg, anestesiläkare, intensivvårdsläkare och operationssköterskor. Under dessa simuleringar bedömdes behovet av sjukvårdsprodukter för olika patientfall. För åtgång av sjukvårdsprodukter för traumavård av svårt brännskadade patienter användes data från en forskningsstudie genomförd av Wong, Carlsson, Lindblad, Sjökvist, Huss, 2024.

MACSIM

Patientfallen som användes vid simuleringarna var hämtade från MACSIM. Systemets utveckling och utformning finns redovisat i doktorsavhandling författad av Kristina Lennquist Montán. I MACSIM finns en bank av patient-data baserade på reella skador hämtade från terroristattentatet i Madrid 2004. Skadorna är illustrerade på kort, se figur 7.

På respektive kort är fysiologiska parametrar angivna enligt Advanced Trauma Life Support, ATLS, samtliga skador med angiven lokalisering, data angivande åtgärder som måste vidtas inom viss tid för att undvika dödsfall och komplikationer, med mera.

Figur 7. Exempel på ett skadekort hämtat från MACSIM

a

b

COMMUNICATION/INSPECTION	PALPATION/AUSCULTATION
PAIN, MODERATE	TENDERNESS, MODERATE
PAIN, SEVERE	TENDERNESS, SEVERE
SCRATCH	FRACTURE, CLEAR
HEMATOMA, CONUSION	FRACTURE, SUSPECT
BURN, SUPERFICIAL	FRACTURE, DISLOCATED
BURN, DEEP	FRACTURE, OPEN
WOUND	DISLOCATED JOINT
WOUND, BLEEDING	IMPAIRED ACTIVE MOVEMENT
PENETRATING WOUND	IMPAIRED SENSIBILITY
EXIT WOUND	REDUCED PERIPHERAL PULSE
EXTENSIVE LACERATION	REDUCED BREATHING SOUNDS
TRAUMATIC AMPUTATION	REDUCED HEARING
IS / HAS BEEN TRAPPED	FRONT SIDE BACK SIDE

STANDING/WALKING, SILENT
STANDING/WALKING, CALLING FOR HELP
SUPINE POSITION, SILENT
SUPINE POSITION, CALLING FOR HELP

Simuleringar

Simuleringar av traumaoperationer genomfördes vid två tillfällen i juni 2024 i en utbildningsmiljö på Akademiska sjukhuset, Uppsala, anpassad för utbildning av vårdpersonal i operationsplaneringssystemet ORBIT. Operationsanmälningar lades in i ORBIT (testmiljö) av en traumakirurg respektive en ortopedkirurg för respektive patientfall. Operationsplaneringssystemet genererade sedan dukningslistor som sedan anpassades av operationssköterskor. Dukningslistorna innehöll därefter alla sjukvårdsprodukter som skulle behövas för en skarp operation förutom läkemedel. Läkemedel behandlades separat för respektive simulerad patient i en dialog mellan traumakirurg respektive ortopedkirurg, anestesist-intensivvårdsläkare och apotekare. Simulering gjordes även för den efterföljande

postoperativa vården, intensivvården samt 10 dagars eftervård på kirurgavdelning. Alla sjukvårdsprodukter fördes därefter in i ett gemensamt Excelldokument för simuleringarna.

De patientfall som behandlades vid respektive simulering var ett urval av patientfall från MACSIM. Patientfallen var utvalda så att skador i olika kroppsdelar fanns representerade i urvalet. Totalt behandlades 46 patientfall vid de båda simuleringarna. För att studera behov av sjukvårdsprodukter för vård av brännskadade valdes fyra patientfall ut från MACSIM. Dessa patientfall inkluderades inte i de två simuleringarna, utan behov av sjukvårdsprodukter för brännskadevård beräknades istället utifrån en studie utförd av Wong, Carlsson, Lindblad, Sjökvist, Huss (2024).

Akademiska sjukhuset i Uppsala valdes för simuleringen då Akademiska sjukhuset:

- är ett länssjukhus, vilket innebär att traumavården har erfarenheter och data från ett mångfacetterat patientunderlag som torde vara relativt representativt för Sverige
- är ett relativt stort sjukhus, så patientunderlaget är tillräckligt omfattande,
- är ett specialistsjukhus och forskningssjukhus med tillgång till kunniga och erfarna specialister som är vana att arbeta i myndighetsprojekt.

Bilaga 5 – Förmågestruktur för försörjningsberedskapen

Förmågestrukturens tillämpning

Försörjningsberedskapen är komplex och svår att överblicka. Det är också svårt att få en bild över vad som är under utveckling, vilka åtgärder som kan behöva prioriteras och vem som gör vad.

Som ett steg för att höja robustheten i försörjningen har Socialstyrelsen, inom ramen för detta uppdrag, vidareutvecklat den förmågestruktur över försörjningsberedskapen som tidigare tagits fram för att stödja försörjningsberedskapen för hälso- och sjukvårdens läkemedel och medicintekniska produkter. Förmågestrukturen har utökats till att bli mer generell och därmed kunna tillämpas för olika produktområden och sektorer¹⁴⁵.

Förmågestrukturen är avsedd att kunna användas som underlag i arbetet med försörjningsanalys. Den ger förutsättningar för ett systematiskt arbete med förmågehöjning utifrån hela försörjningsberedskapen. Därmed minskar risken att viktiga delar förbises eller att fokus i utvecklingsarbetet sker inom andra områden än där det gör mest nytta. Förmågestrukturen gör inte anspråk på att vara komplett utan ska ses som ett levande dokument då den kan komma att förändras och kompletteras över tid.

Förmågestrukturens registerdel

Förmågestrukturens registerdel är efter modifieringen generell och produktoberoende. Registerdelen består av de förmågor och delförmågor som behöver finnas för en god försörjningsberedskap inom ett produktområde. Registret med delförmågorna är relativt konstant över tid, eftersom det innehåller aspekter som generellt behöver vara uppfyllda för en god försörjningsberedskap för ett generellt produktområde. Tanken är att registerdelen ska kunna kompletteras med mer produktspecifika delar, exempelvis möjliga förmågehöjande åtgärder och förslag på möjliga aktörer för ett specifikt produktområde.

Registret är uppdelat i tre huvudgrupper (*se Tabell 7*) som är relaterade till begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan¹⁴⁶ och utgår från vad som behövs för att uppnå en god försörjningsberedskap i de tre övergripande stadierna: normalläge, vid uppkomst av störning och vid fastställd nära förestående eller pågående störning.

145. Socialstyrelsen. (2023). *Statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården. Vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap inklusive ytterst krig.*

146. Lindbom, H., & Tehler, H. (2022). *Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan.* Lund: Lund University.

Tabell 7. Förmågestrukturens tre huvudgrupper

Förmågestrukturens tre huvudgrupper	Försörjningsstadie	Önskad förmåga ¹⁴⁷
1. System och strukturer för inbyggd robusthet i försörjningen	Vid normalläge	Förmåga att förebygga och därmed minska förekomsten av störningar
2. System och strukturer för identifiering, analys och uppmärksammande av potentiell eller pågående störning i försörjningen	Vid uppkomst av störning	Förmåga att förbereda och därmed öka möjligheten att hantera störningar
3. System och strukturer för åtgärdande av nära förestående eller pågående störning i försörjningen	Vid fastställd nära förestående eller pågående störning	Förmåga att hantera och därmed minska konsekvensen av störningar

Källa: Socialstyrelsen 2023.¹⁴⁸

Huvudgrupperna är uppdelade i flera underliggande delar med ett antal delförmågor under vardera (se nedan).

Förmågestrukturens registerdel med delförmågor

System och strukturer för inbyggd robusthet i försörjningen

System och strukturer för robust tillgång till produkter

Nr	Delförmåga
1.1.1	Kategori A: Robust lagerhållning och tillgång avseende slutanvändande organisationers fastlagda tillgångar av kritiska produkter.
1.1.2	Kategori A: Robust lagerhållning och tillgång avseende privatpersoners egna lager av kritiska produkter.
1.1.3	Kategori B: Robust lagerhållning och fastlagda tillgångar av kritiska produkter för beredskapssyfte i distributionsstegen innan slutanvändare t.ex. hos distributörer och tillverkare.
1.1.4	Kategori B: Robust lagerhållning och fastlagda nationella tillgångar avseende de kritiska produkter som görs tillgängliga av slutförsäljare till privatpersoner.
1.1.5	Kategori C: Robust lagerhållning och fastlagd tillgång avseende statliga beredskapslager av kritiska produkter.
1.1.6	Kategori D: Fastlagd tillgång via fastlagd lagerkapacitet och/eller produktionskapacitet för beredskapssyfte.
1.1.7	Kategori E: Robust tillgång avseende kritiska produkter via fastlagda tillgångar via andra länder och/eller internationella organisationer.

147. Lindbom, H., & Tehler, H. (2022). *Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan*. Lund: Lund University.

148. Socialstyrelsen. (2023). *Statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården. Vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap inklusive ytterst krig*.

System och strukturer för robust distribution

Nr	Delförmåga
1.2.1	Robusthet i verksamheten hos distributörer och andra leverantörer av kritiska produkter.
1.2.2	Robusthet i varuhanteringen av kritiska produkter hos användande organisationer.
1.2.3	Samhällsviktiga verksamheter är identifierade och prioriterade inklusive kritiska aktörer av kritiska produkter.
1.2.4	Fastställda prioriteringsprinciper för distributörer och andra leverantörer att vid behov använda vid transportutmaningar vid leveranser av kritiska produkter.
1.2.5	Robusta beställningssystem, inklusive rutiner, så att prioriterade beställare kan beställa kritiska produkter även vid samhällsstörningar inklusive el- och IT-störning.
1.2.6	Robusta nationella IT-system som stöttar beställning och uppföljning av kritiska produkter även vid olika samhällsstörningar.
1.2.7	Robusta system och strukturer som säkerställer privatpersoners möjlighet att inhandla och erhålla kritiska produkter även vid olika störningar i samhället inklusive el- och IT-störningar samt behov av social distansering.
1.2.8	Geografisk fördelning av tillgångar i Sverige av kritiska produkter för en kostnadseffektiv distribution samtidigt som säkerhetsrisker minimeras.
1.2.9	System och strukturer som säkerställer skydd av prioriterade produktionsanläggningar, distributionsanläggningar och transporter av kritiska produkter vid krig.

Övriga system och strukturer för ökad inbyggd robusthet i försörjningen

Nr	Delförmåga
1.3.1	System och strukturer som stödjer en robust övergripande sammanhängande försörjningsberedskap för kritiska produkter.
1.3.2	Regelbunden uppföljning och kontinuerlig utveckling av försörjningsberedskapen för kritiska produkter.
1.3.3	Praktisk erfarenhet av kris- och katastrofscenarier hos berörda aktörer avseende försörjningsberedskapen för kritiska produkter.
1.3.4	Robust bemanning av de kompetenser som behövs för att respektive aktör ska kunna utföra sin del i försörjningsberedskapen för kritiska produkter.
1.3.5	System och strukturer med tillgängliga, säkra och robusta kommunikationsvägar även i kris och höjd beredskap inklusive ytterst krig för alla nödvändiga aktörer inom försörjningsberedskapen för aktuella kritiska produkter.
1.3.6	Försörjningsanalyser där försörjningsberedskapen och prioriterade åtgärder för att förbättra försörjningsberedskapen för kritiska produkter återkommande följs upp och analyseras.

System och strukturer för omvärldsbevakning, lägesanalys och uppmärksammande av potentiell eller pågående störning i försörjningen

System och strukturer för omvärldsbevakning av potentiell eller pågående störning i försörjningen

Nr	Delförmåga
2.1.1	Kontinuerlig omvärldsbevakning och uppmärksammande av sådant som kan påverka distributionskedjan för kritiska produkter i Sverige. Detta innebär omvärldsbevakning av - tillgängliga produkter i distributionskedjan - tillgängliga produkter för försäljning till slutkund - möjliga störningar i tillverknings- och distributionskedjan även internationellt.
2.1.2	Kontinuerlig omvärldsbevakning och uppmärksammande av eventuella skeenden som uppstår hos aktörer som är användare av kritiska produkter som kan påverka försörjningen av dessa produkter.
2.1.3	Kontinuerlig omvärldsbevakning och uppmärksammande av samhällsövergripande skeenden som kan påverka tillgången till eller behoven av kritiska produkter. Detta kan exempelvis vara: - möjliga pandemier - allvarliga gränsöverskridande hot - det allmänna säkerhetsläget - händelser eller trender som på kort tid påtagligt kan öka efterfrågan av vissa kritiska produkter.
2.1.4	Kontinuerlig omvärldsbevakning och uppmärksammande av skeenden inom internationella system och strukturer som kan påverka försörjningen av kritiska produkter.
2.1.5	System och strukturer förankrade med ingående aktuella aktörer för hur respektive aktör väntas bidra i att bevaka, uppmärksamma och ta emot signaler om eventuella störningar i försörjningen av kritiska produkter i fredstid och vid höjd beredskap inklusive krig. Detta gäller både nationell lägesbild och internationell lägesbild.
2.1.6	Beredskap att praktiskt ta emot signal om tecken på störning i försörjningen av kritiska produkter vid fredstid och höjd beredskap inklusive krig.

System och strukturer för statistik, lägesanalys och information till berörda aktörer

(Nedan gäller planerade rapporteringar. För information vid specifik händelse se 3.1. *Framtagande av underlag till lägesbedömning och till val av åtgärd för specifik händelse*)

Nr	Delförmåga
2.2.1	Inhämtning och strukturering av försäljningsstatistik för kritiska produkter från slutförsäljare till organisationer och privatpersoner.
2.2.2	Inhämtning och strukturering av lagerstatus för kritiska produkter hos producenter, leverantörer, distributörer och slutförsäljare.
2.2.3	Inhämtning och strukturering av lagerstatus för kritiska produkter hos aktörer som är slutanvändare.
2.2.4	Regelbundet uppdaterade och kommunicerade nationella lägesbilder över tillgång till kritiska produkter i sig men även vid behov lägesbilder över det sammantagna läget utifrån tillgång till varor, behov hos användande aktörer och privatpersoner och övriga aspekter som kan påverka försörjningen.

System och strukturer för åtgärdande av nära förestående eller pågående störning i försörjningen

System och strukturer för framtagande av underlag till lägesbedömning och till val av åtgärd för specifik händelse

Nr	Delförmåga
3.1.1	Tillgång för berörda aktörer till en översiktsbild över möjliga åtgärder aktuella för dem, för hantering av olika pågående eller nära förestående störningar i försörjningen samt kunskapsstöd för att underlätta utförande av åtgärderna.
3.1.2	System och strukturer som ger behöriga aktörer, vid en kritisk eller nära förestående kritisk brist, möjlighet att inhämta information om nuvarande tillgång avseende specifika kritiska produkter exempelvis statistik över lagerstatus för vara med kritisk brist.
3.1.3	System och strukturer som ger behöriga aktörer, vid en kritisk eller nära förestående kritisk brist, möjlighet att inhämta information om kommande tillgång avseende specifika kritiska produkter exempelvis prognos om aktuella inkommande mängder till Sverige för vara med kritisk brist.

Nr	Delförmåga
3.1.4	Information till behöriga aktörer om hur och vid vilka specifika situationer behöriga aktörer kan få information från lageransvarig myndighet om tillgänglighet av varor i statliga beredskapslager.
3.1.5	System och strukturer som ger behöriga aktörer, vid en kritisk eller nära förestående kritisk brist, möjlighet att inhämta statistik över historisk användning (t.ex. via beställnings- eller försäljningsstatistik) under valda tidsintervall av specifika kritiska produkter totalt samt uppdelad utifrån olika användargrupper.
3.1.6	System och strukturer som ger behöriga aktörer, vid en kritisk eller nära förestående kritisk brist, möjlighet att inhämta information om aktuella och kommande behov.

System och strukturer för optimalt resursutnyttjande av tillgängliga volymer av kritisk produkt

Nr	Delförmåga
3.2.1	System och strukturer för beslut om prioritering, ransonering, fördelning och omfördelning av kritiska produkter till slutanvändare (organisation samt privatperson), i fredstid och höjd beredskap inklusive krig.
3.2.2	Tydliga kommunikationsvägar på ett säkert sätt till de som behöver få kännedom om riktlinjer, information om ransonering, prioritering och fördelning i fredstida kris och höjd beredskap inklusive krig.
3.2.3	System och strukturer som möjliggör att de kritiska produkter som kommer in till Sverige via partihandlare, distributörer och andra leverantörer kan fördelas utifrån nationell styrning mellan olika användare i Sverige vid behov när så är lämpligt vid eller inför kritisk brist.
3.2.4	System och strukturer som möjliggör att de kritiska produkter som finns tillgängliga ska kunna nationellt prioriteras och ransoneras mellan olika användargrupper vid behov när så är lämpligt vid kritisk brist.
3.2.5	System och strukturer som möjliggör att kritiska produkter som befinner sig i användande organisations lager kan omfördelas till andra användare om så önskas vid behov när så är lämpligt vid kritisk brist.

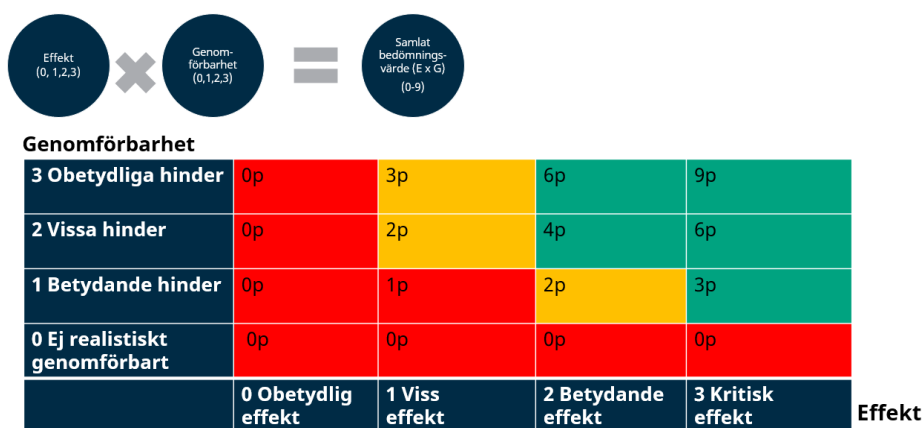
Nr	Delförmåga
3.2.6	System och strukturer som möjliggör att det, vid behov när så är lämpligt vid eller inför kritisk brist av en kritisk produkt som har hållbarhetsbegränsningar, går att förkorta krav på återstående hållbarhetstid för tillåten försäljning av produkt från distributörer och leverantörer.
3.2.7	System och strukturer som möjliggör förlängning av hållbarhetstiden på tillgängliga kritiska produkter som har hållbarhetsbegränsningar med kort återstående ordinarie hållbarhetstid vid behov när så är lämpligt vid eller inför kritisk brist.
3.2.8	System och strukturer som främjar samarbete mellan olika aktörer som annars är i konkurrens med varandra vid behov när så är lämpligt vid eller inför kritisk brist.
3.2.9	System och strukturer som underlättar hantering av existerande kritisk brist av kritiska produkter till privatpersoner.
3.2.10	System och strukturer som möjliggör att Försvarsmakten och utländska allierade sjukvårdsförband inom Sveriges gränser har tillgång till kritiska produkter de behöver.

System och strukturer för att öka tillgängliga volymer av kritisk produkt

Nr	Delförmåga
3.3.1	System och strukturer som stödjer uttag ur nationella beredskapslager, samt tillhandahåller nödvändig information till behöriga eventuella mottagare av produkterna om dessa system och strukturer.
3.3.2	System och strukturer för inköp till Sverige när det krävs inköp som nation till skillnad från inköp som genomförs av separata aktörer.
3.3.3	System och strukturer för företrädande av nationen vid internationella gemensamma upphandlingar och liknande av kritiska produkter exempelvis inom EU.
3.3.4	System och strukturer som möjliggör temporär uppskalning och temporär tillverkning, inklusive beredskapstillverkning, av kritiska produkter vid behov när så bedöms lämpligt vid eller inför kritisk brist.
3.3.5	System och strukturer för att möjliggöra snabb uppstart av nya efterfrågade specifika tidigare ej förberedda åtgärder avseende kritiska produkter som behövs för att möta nya eller utökade behov när så bedöms lämpligt vid eller inför kritisk brist.
3.3.6	System och strukturer för snabb hantering i de fall ansökningar behövs för godkännande av inköp, och/eller försäljning av ersättningsprodukt till kritisk produkt vid eller inför kritisk brist när så bedöms lämpligt.

Bilaga 6 – Skattningsskalor för bedömning av åtgärders effektivitet och genom- förbarhet

Figur 8. Skattningsskalor



Översiktlig bild för samlad prioritering.

Källa: Socialstyrelsen och MSB 2024.

Bedömning av effektivitet

Åtgärders effektivitet i termer av att minska gapet mellan den *beslutade förmågenivån* och försörjningssituationen utifrån det *dimensionerande scenariot* om inga ytterligare förberedelser eller åtgärder vidtas kan variera. Bedömningen av effektiviteten av respektive föreslagen möjlig beredskapsåtgärd utgår från nedanstående skattningsskala:

3) Kritisk

Beredskapsåtgärden är kritisk för att den beslutade förmågenivån ska kunna uppnås vid det dimensionerande scenariot och det finns få andra åtgärder som kan fylla liknande funktion.

2) Betydande

Beredskapsåtgärden är betydande för att den beslutade förmågenivån ska kunna uppnås vid det dimensionerande scenariot men andra åtgärder kan kompensera om denna inte görs.

1) Viss

Beredskapsåtgärden bidrar till viss del i att den beslutade förmågenivån ska kunna uppnås vid det dimensionerande scenariot men andra åtgärder kan kompensera om denna inte görs.

0) Obetydlig/ingen

Beredskapsåtgärden bidrar obetydligt/inte alls till att den beslutade förmågenivån vidare ska kunna uppnås vid det dimensionerande scenariot även om åtgärden dock generellt kan bidra till att förbättra försörjningsberedskapen för produktområdet alternativt att åtgärden redan är ”klar” och därmed inte kan bidra med så mycket ytterligare.

Bedömning av genomförbarhet

Teoretiskt sett är alla relevanta åtgärder genomförbara, givet att det finns tillräckligt med tid och resurser. För att planeringsverksamheten ska vara realistisk och kostnadseffektiv krävs dock att åtgärder bedöms i relation till givna tids- och resursramar.

Den modell som används för denna åtgärdsbedömning är en modifierad version av målformuleringsmodellen S.M.A.R.T.¹⁴⁹ d.v.s. Specifikt, Mätbart, Accepterat, Realistiskt och Tidsatt. Ett viktigt ingångsvärde i genomförbarhetsbedömningen är att den föreslagna beredskapsåtgärden är formulerad tillräckligt specifikt och mätbart för att kunna analyseras.

Genomförbarhet är en bedömning av realism d.v.s. går åtgärden att genomföra, vilket i detta fall innebär en bedömning av acceptans, författningsstöd, budgetutrymme, kompetens och övriga förutsättningar.

Bedömningen av genomförbarheten för respektive föreslagen beredskapsåtgärd utgår från nedanstående skattningskala:

3) Obetydliga hinder för genomförbarheten

- Åtgärden är accepterad (inget motstånd) och ansvarsfördelningen är tydlig/ansvarsprincipen bibehålls.
- Åtgärden stöds av befintliga regelverk.
- Åtgärden kan antas rymmas inom befintlig och/eller kommande budget.
- Personal med rätt kompetens finns och kan göras tillgänglig.
- Övriga förutsättningar finns för att genomföra åtgärden.

2) Vissa hinder för genomförbarheten

Det finns vissa mindre utmaningar med avseende på acceptans, regelverk, kostnad, personal och/eller övriga förutsättningar, dessa går dock att arbeta runt eller att lösa med relativt enkla medel.

149. Doran, G. T. (1981). *There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. Management Review*. 70 (11). S. 35–36.

1) Betydande hinder för genomförbarheten

Det finns ett/flera betydande hinder utifrån brist på acceptans, otydlig ansvarsfördelning, regelverk (t.ex. kräver lagändring), kostnad, personal kan behöva anställas/läras upp och/eller övriga förutsättningar, som kräver omfattande men fortfarande realistiska insatser för att säkra genomförbarheten av åtgärden.

0) Ej realistiskt genomförbar

Det finns ett/flera stora hinder med genomförbarheten utifrån brist på acceptans/motstånd, otydlig ansvarsfördelning, regelverk (t.ex. kräver lagändring), stora kostnader, personal kan behöva anställas/läras upp under längre tid och/eller övriga förutsättningar som inte går att lösa med realistiska insatser för att säkra genomförbarheten av åtgärden.

Ett samarbete mellan:



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap



© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se

Publikationsnummer: MSB2522 – december 2024 ISBN-nummer: 978-91-7927-582-2