

En modell för svensk försörjningsberedskap SOU 2023:50

Sammanfattning

Sveriges kommuner och regioner (SKR) tillstyrker att en nationell försörjningsanalys tas fram, men förordar en annan metod.

SKR anser att informationsskyldigheten för kommuner och regioner till länsstyrelsen behöver justeras för ökad effektivitet och kvalitet.

SKR efterlyser information till kommuner och regioner.

SKR är tveksamma till utformningen av informationsskyldighet för näringsidkare.

SKR tillstyrker att den nationellt samordnande funktionen ska tillhandahålla en kontaktpunkt för företag.

SKR tillstyrker att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får i uppgift att upprätta och upprätthålla statliga beredskapslager för varor som inte omfattas av annan sektorsmyndighets ansvar, men efterlyser tydlighet kring återkoppling och information.

SKR tillstyrker att ansvaret för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen ska ges till MSB, med vissa förtydliganden.

SKR tillstyrker att MSB blir en styrelsemyndighet, med representanter från kommuner och regioner.

SKR anser att representationen i försörjningsberedskapsrådet i MSB behöver justeras.

SKR tillstyrker att Trafikverkets uppgift utökas till att även omfatta transporter (transportörer och logistikcentra) med behov av förtydligande.

SKR tillstyrker att det ska framgå av Upphandlingsmyndighetens instruktion att myndighetens upphandlingsstöd ska bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling.

SKR tillstyrker finansieringsprincipen att staten bär huvudansvaret för försörjningsberedskapen.

SKR avstyrker att riktade statsbidrag ska användas för aktivitetsbaserade åtgärder och anser istället att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas fullt ut.

SKR anser inte att de nya uppgifterna för kommuner och regioner är begränsade, utan omfattande och behöver finansieras.

Allmänna synpunkter

Genomgående i utredningen är fokus på statliga myndigheter. Dock lever vi våra liv i kommuner och merparten av de varor och tjänster som behövs för att leverera välfärden upphandlas av kommuner och regioner (kommuner och regioner genomför 8 av 10 upphandlingar). Övergripande saknas fokus på kommuner och regioner. Fokus måste vara på hur Sverige ökar förmågan till försörjningsberedskap, ej tidskrävande informationsinsamling till tveksam nytta.

Kommuner och regioner har i och med sitt omfattande samhällsviktiga uppdrag tränat sin förmåga till att hantera oförutsedda händelser. De har en snabbhet i omställning som ofta saknas i statliga myndigheter. SKR anser inte att länsstyrelserna kan representera det kommunala och regionala perspektivet. Särskilt inte i dialog med näringslivet där kommuner och regioner har avtal och kunskap om leverantörerna.

Information regleras uppåt, dvs skyldighet för kommuner och regioner att lämna information till länsstyrelsen. SKR saknar dock information nedåt, d.v.s. att kommuner och regioner får del av den information från statliga myndigheter som de behöver för sin försörjningsberedskap, både inför, under och efter en kris.

Näringslivet har under flera kriser uppvisat en snabb handlingsförmåga och innovativa lösningar bl.a. genom att ställa om sin produktion och tillverka det som behövs. Det är centralt att den nationella strukturen tar om hand dessa initiativ. Den föreslagna kontaktpunkten är bra, men det behövs rutiner och arbetssätt som kan inkludera både näringslivet och civilsamhället.

Försörjningsanalyser (9 kap)

Att försörjningsanalyser görs är nödvändigt. Men SKR är tveksam till informationsinsamlingsprocessen. Metoden för att tillsäkra relevanta och korrekta uppgifter för försörjningsanalysen behöver utvecklas. SKR ser ett alternativt sätt att säkra korrekta och relevanta uppgifter för försörjningsanalyserna. I förslaget står att länsstyrelsen ska kunna begära information av kommuner och regioner om vilka varor och tjänster som är nödvändiga för de viktigaste samhällsfunktionerna samt även vilka näringsidkare som är nödvändiga för de viktigaste samhällsfunktionerna på lokal och regional nivå. Denna information är inte tillräcklig för att göra en relevant försörjningsanalys. Istället för begära information om en vara eller en leverantör är det relevant att se att en upphandlande myndighet upphandlar en leveranskedja. Det är i hela leveranskedjan, ner på komponentnivå som risker och sårbarheter finns. Utredningen nämner att Kommerskollegium konstaterat att diversifieringsgraden av leverantörer i Sverige är god, men det avser dessvärre enbart första ledet i leveranskedjan. Det saknar betydelse om en kommun har fem möjliga leverantörer för en vara, t.ex. trygghetslarm om alla leverantörer längre ned i leveranskedjan är beroende av en och samma komponent som tillverkas i samma fabrik i Asien. Det lokala blir globalt i leveranskedjorna. Således är det irrelevant att alla 290 kommuner och 21 regioner ska göra kartläggningar av leveranskedjor. Tvärtom torde varje sektor ha bättre resurser för att kartlägga dessa leveranskedjor inom sin sektor, som sedan kan delas med kommuner och regioner. Detta är nödvändigt att fokusera på leveranskedjan om försörjningsanalysen ska kunna ligga till grund för att höja försörjningsberedskapen.

Informationsskyldighet för kommuner och regioner

SKR anser att informationsskyldigheten för kommuner och regioner till länsstyrelsen behöver justeras för ökad effektivitet och kvalitet. Kommuner och regioner har redan idag en omfattande informationsbörda till myndigheter som tar betydande resurser i anspråk, en uppgiftsbörda som ökar i ett mer ansträngt läge (höjd beredskap eller krig). Således är det av vikt att inte information som finns tillgänglig på annat sätt begärs från kommuner och regioner. Information om alla upphandlande offentliga kontrakt finns i databaser och Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket är statistikansvariga myndigheter.

Att länsstyrelsen ska begära in information om 290 kommuners och 21 regioners behov av samhällsviktiga varor och tjänster samt samhällsviktiga företag för att sedan sammanställa detta och föra det uppåt till Civilområde (Civo), som sammanställer och för vidare till sektorsmyndighet som sammanställer och för vidare till MSB som sammanställer och presenterar

den nationella försörjningsanalysen för regeringen. Är detta verkligen det mest effektiva sättet? Hur tillförlitliga blir uppgifterna i slutändan, dels för att 290 kommuner har olika rutiner för att hämta in och sammanställa uppgifterna, dels för alla instanser under processens gång som vid tolkning och analys inte har nödvändig kunskap för att förstå informationen. Kanske är det möjligt att hämta in uppgifterna från ett antal typkommuner och kombinera med andra uppgifter som finns nationellt tillgängliga. Det är vidare nödvändigt att det finns kommunal och regional representation och insyn i arbetsprocessen med försörjningsanalyserna hos länsstyrelsen, Civo, sektorsmyndigheter samt MSB. Det måste säkerställas att den information som begärs in gör det utifrån ett tydligt syfte som är värdeskapande för den försörjningsanalys som görs. Det är också av värde att i författning reglera hur dessa uppgifter återrapporteras till de som lämnar uppgifterna. Det stärker delaktigheten och höjer kvalitén i uppgiftslämnandet.

För regioner är inte länsstyrelsen en relevant instans för informationen. Till exempel är Socialstyrelsen sektorsansvarig myndighet för hälso- och sjukvård och omsorg och i den rollen efterfrågar mycket information från regionerna. I flertalet av regionens verksamheter såsom hälso- och sjukvård, har inte länsstyrelsen någon roll i försörjning av t.ex. sjukvårdsprodukter. Marknaden består av globala leverantörer och beredskapsmyndigheten Läkemedelsverket har redan en etablerad kontakt med både näringslivet och regionerna i frågan. Att ha länsstyrelsen som koordinerande part mellan regioner och sektorsansvariga beredskapsmyndigheter frångår både enkelhetsprincipen och kompetensprincipen och riskerar att skapa onödig byråkrati och felkällor. För regionerna är det mer effektivt att rapportera till Socialstyrelsen för hälso- och sjukvård och Trafikverket för kollektivtrafik och transporter.

För kommuner kan länsstyrelsen vara en relevant uppsamlingspart för informationsinhämtning, då länsstyrelsen redan har ett visst samordningsansvar. Dock saknar länsstyrelsen den expertkompetens inom många områden som beredskapsmyndigheter och i vissa fall Civo har.

Det vore därför en fördel om lagtexten möjliggjorde att mottagaren av denna informationsskyldighet i vissa fall ska vara en statlig beredskapsmyndighet. Förslagsvis kan följande tillägg i lagtexten öppna upp för detta. "... länsstyrelsen eller annan statlig myndighet som beslutas i förordning." För det fall att det förordnas att en annan statlig myndighet är mottagare av denna information, behöver även skyldigheten att göra behovs- och försörjningsanalys följa detta. Ett alternativt är att kommuners och regioners informationsskyldighet regleras i separata lagrum, utifrån deras skilda uppdrag och process i försörjningsberedskapen.

Information till kommuner och regioner saknas

Rapporteringen i denna struktur går enbart uppåt. SKR anser att det bör regleras att statliga myndigheter ska vara skyldiga att rapportera sådan information som kommuner och regioner behöver för att kunna hantera sin försörjningsberedskap. Detta innefattar bl.a. behovsbild, lagerstatus, information om brister och störningar, det behöver utredas om det även behövs följdändringar i Offentlighets- och sekretesslagen för denna rapportering.

Därutöver behöver kommuner, regioner och SKR få insyn i arbetsprocessen med försörjningsanalyserna. Erfarenheter från pandemin visar på att kunskapen att tolka och analysera information från regioner och kommuner saknades i flera instanser, varpå SKR hade en viktig roll att bidra med kvalitetssäkring och analys av denna information.

Informationsinhämtning från näringsidkare (10 kap)

Utredningen föreslår förändringar i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen samt i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Dessa ändringar innebär bland annat att totalförsvarsmyndigheterna har möjlighet att begära den information från näringsidkare som behövs för myndigheternas arbete med behovs- och försörjningsanalyser. SKR instämmer i att utredningen lyfter leverantörernas centrala roll i försörjningsberedskapen, och därmed det beroende som finns till leverantörer för att höja förmågan till försörjningsberedskap. Dock är SKR tveksamma till processen för informationsinhämtning. Det får inte bli för många parter som begär in liknande information, utan tillgänglig information måste i första hand nyttjas. Vidare är SKR tveksamma till hur informationen begärs in och analyseras, av samma skäl som redovisats avseende kommuner och regioner ovan. Kvaliteten på informationen måste säkerställas och det är även av vikt att näringsidkare får relevant återkoppling.

Beredskapslagring (13 kap)

SKR tillstyrker att MSB får i uppgift att upprätta och underhålla statliga beredskapslager för de varor som inte omfattas av annan myndighets sektorsansvar. Dock behöver det tydliggöras hur detta påverkar kommuners och regioners verksamhetsansvar. Det är ännu inte tydligt vilken ambitionsnivå eller tid som verksamhetsansvaret ska omfatta. I olika sammanhang nämns att verksamhetsansvariga ska dimensionera för 3 månader, 3 veckor och ibland 1 vecka. Det kan vara klokt att detta

tydliggöras i varje sektor. Därutöver måste det tydligt kommuniceras till kommuner och regioner vad de kan påräkna för stöd från statliga beredskapslager. Denna information behövs för att dimensionera sin egen försörjningsberedskap korrekt. Erfarenheter från coronapandemin visar även på vikten av verksamhetsnära lager och nyttjande av befintliga beställnings- och distributionskanaler.

MSB:s uppdrag och styrelsemyndighet (14 kap)

SKR tillstyrker att MSB får uppdraget som nationell samordnande aktör för försörjningsberedskapen. Alternativet att skapa en ny myndighet har nackdelen att det tar lång tid och Sverige behöver komma igång med det förmågehöjande arbetet snarast möjligt.

SKR vill dock komplettera vissa delar av utredningens analys av MSB:s verksamhet. Det framgår inte att en av orsakerna till att MSB bildades var bristen på samordning mellan myndigheter innan dess. Det medförde att kommunerna fick styrning från flera håll. Merparten av de inledande bristerna för MSB som utredningen nämnder instämmer SKR i. Från det att MSB bildades tog det tid innan stödet till kommunerna var på plats, både avseende kommunal räddningstjänst och kommunal krisberedskap. Dock anser SKR att MSB tagit lärdom av tidigare tillkortakommanden och utvecklats över tid, vilket inte tydligt framgår i analysen.

En omorganisering av frågorna skulle troligen medföra utebliven verksamhet och påverkan på aktörerna som myndigheten ska stödja. Det finns det inte utrymme för under uppbyggnad av det civila försvaret. Även en uppdelning av MSB:s verksamhet på flera myndigheter skulle sannolikt leda till nya samordningsproblem mellan berörda myndigheter. Vilket skulle leda till att det blir svårare att kraftsamla vid störningar då respektive myndighet riskerar att fokusera på sina frågor.

Det framgår inte tydligt i utredningen att mycket av den konkreta krishanteringen och det civila försvaret sker i kommuner och regioner. De har ansvar för mycket av den samhällsviktiga verksamheten. Skydd av civilbefolkningen har nära kopplingar till den lokala krisberedskapen. Detta innebär att kommunerna och regionerna är en central del i MSB:s arbete med krisberedskap och civilt försvar. Det som utredningen lyfter som argument för att MSB ska ansvara för försörjningsberedskaps-samordningen.

SKR tillstyrker att MSB blir en styrelsemyndighet. Det utökade uppdraget som MSB får medför att verksamheten blir sådan att den uppfyller kriterierna för när en myndighet bör bli en styrelsemyndighet. I MSB styrelse är det av vikt med rätt kompetens för att höja förmågan i

försörjningsberedskapen, således behövs det representation från kommuner och regioner i styrelsen.

Försörjningsberedskapsrådet i MSB (14.9)

Syftet med försörjningsberedskapsrådet anges vara att utveckla samarbetet i frågor som rör försörjningsberedskap med näringslivet. Dock saknar SKR representanter från kommuner och regioner. SKR gör en annan bedömning än utredning avseende att det kommunala och regionala perspektivet representeras lämpligast av länsstyrelserna i rådet. SKR anser att det kommunala och regionala perspektivet representeras bäst av kommuner och regioner, alternativt av deras intresseorganisation. Det finns redan idag ineffektivitet i flera av sektorerna på grund av att de saknar representation från kommuner och regioner.

Transport (transportörer och logistikcentra 15.4)

SKR tillstyrker att Trafikverkets uppgift utökas till att även omfatta transporter, d.v.s. transportörer och logistikcentrum med behov av följande förtydligande. Det behov av att förtydliga innebörden av begreppen transportörer och logistikcentra ur ett kommunalt, regionalt och nationellt perspektiv. Definition av begrepp bör ske i samverkan med berörda aktörer, SKR bistår gärna i det arbetet.

Kommuner och regioner har ansvar för olika delar av transportsystemet som finns i Sverige. Vanliga ansvarsområden för kommuner och regioner inom transportsektorn är bland annat kommunala vägnät, hamnar, kollektivtrafik, sjuktransporter, flygplatser, färdtjänst och skolskjutsar. Det finns ett behov av att analysera transportsystemet i Sverige. Förslagsvis kan transportsektorn ses ur ett systemperspektiv med tre nivåer. Nivåerna utgör system i sig – infrastruktursystem (vägra, broar mm), trafikarbetsystem (resurser som använder transportinfrastruktur: fordon, flygplan, fartyg, tåg mm), samt logistiksystem (flöden av gods och människor). Nivåerna är delvis sammanlänkade men används för att beskriva olika funktioner inom transportsystemet.

Finansiering (16.3.3 och 18.2)

SKR tillstyrker att staten bär huvudansvaret för finansieringen av försörjningsberedskapen och instämmer med utredningen att nya obligatoriska uppgifter för kommuner och regioner ska regleras enligt den kommunala finansieringsprincipen. Dock anser SKR att kommuners och regioners arbete med civilt försvar utifrån uppgifterna i lagen om extraordinära händelser (LEH) idag är underfinansierade. Utredningens förslag innebär inte att denna underfinansiering åtgärdas.

Aktivitetsbaserade åtgärder är ett nytt begrepp i det här sammanhanget. Vad betyder det och vad händer när aktivitetens avslutas? Statens finansieringsansvar enligt ovan förutsätter att staten ger finansiering till kommuner och regioner för försörjningsberedskap, dvs. att den kommunala finansieringsprincipen tillämpas fullt ut. Finansieringsprincipens tillämpning är central för samspelet mellan kommunsektorn och staten. SKR vill understryka vikten av att ersättningen till kommuner och regioner blir långsiktig och förutsebar.

Utredningen gör bedömningen att kostnaderna för den nya informationsskyldigheten som föreslås i 6 kap 3 § LEH är begränsade¹ i förhållanden till de uppgifter som redan ska utföras enligt LEH. SKR delar inte utredningens bedömning. Det öppnar upp för olika tolkningar av det befintliga kommunala uppdraget enligt LEH samt vad som är ändrade ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppdrag. Det behöver tydliggöras vilken nivå som är utgångspunkten för beräkning av kostnader för nya uppdrag. Det nya uppdraget för kommuner och regioner är omfattande, om det ska ske med kvalitet och till nytta för försörjningsberedskapen. Om det inte är avsikten, dvs att sammanställa tillförlitliga uppgifter, bör förslaget om informationsskyldighet förkastas.

Till exempel krävs ett flertal årsarbetskrafter för Region Stockholm att samla in korrekta uppgifter i en region med 2,4 miljoner invånare och ca 45 000 anställda i en omfattande verksamhet med flertalet bolag, upphandlad verksamhet och andra samarbetsformer. Att kunna inhämta vid var tid korrekta uppgifter om verksamhetens alla behov för samhällsviktig verksamhet såsom läkemedel, skalpeller, skyddsutrustning, livsmedel och nutrition till reservdelar för kollektivtrafiken är resurskrävande. För kommunerna är verksamheten och behoven än mer diversifierade. De behöver bland annat samla in uppgifter om behov av insatsvaror i VA systemet, kemikalier för vattenrening (ofta från bolag), livsmedel till skolor och äldreboende, skyddsutrustning, brandsläckningsutrustning, specialfordon för räddningstjänsten, material för att laga vägbeläggning m.m. Det är en omfattande och tidskrävande uppgift som inte gjorts tidigare. Den avser minst tre olika former av informationsskyldighet. Dels att bygga upp en struktur för att inhämta, sammanställa och kvalitetssäkra uppgifterna, sedan det som kan komma att begäras in löpande och slutligen den information som kan efterfrågas under en pågående kris. Därtill kommer information om näringsidkare som är nödvändiga för försörjningen av samhällsviktiga funktioner på lokal och regional nivå. Dessa uppgifter finns inte sammanställda idag. Det är snabbt föränderliga uppgifter. Vid varje upphandling kan en ny leverantör komma att kontrakteras, samt att leverantörer köps upp, avvecklas eller ändrar sin verksamhet. Därtill måste noteras att riskerna för försörjningen kan finnas längre ner i leveranskedjan, d.v.s. hos en underleverantör. För att dessa

uppgifter ska fylla någon funktion krävs det även att alla leveranskedjor kartläggs. Flertalet av underleverantörerna torde inte vara lokala utan globala. SKR är tveksamma till om nyttan för insamling av kommuner och regioner om viktiga näringsidkare motsvarar arbetsbördan.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

ⁱ SOU 2023:50, s 527.