

Prioritering vid resursbrist

Vägledande principer inom ramen för ett medvetet
beslutsfattande **INTERIMISTISK VERSION**



Prioritering vid resursbrist. Vägledande principer inom ramen för ett medvetet beslutsfattande

Myndigheten för civilt försvar
651 81 Karlstad

Enhet eller sektion: Sektionen för ledning och samverkan

Foto omslag:

Tryck:

Produktion:

Publikationsnummer: MCF0179

ISBN-nummer: 978-91-7927-775-8

Vi ökar förmågan att kunna prioritera resurser

För att samhället effektivt ska kunna hantera fredstida kriser, höjd beredskap och krig krävs tydliga förutsättningar att vid bristsituationer kunna prioritera och omfördela resurser.

Behovet av ett mer ensat tänk kring prioritering har blivit tydlig i flera händelser under senare år såsom Covid-19, skred i Västernorrland samt krisen i Mellanöstern. Mot denna bakgrund har vi på Myndigheten för civilt försvar, i samverkan med flera aktörer, initierat ett arbete med att ta fram en vägledning för hur prioritering av resurser kan göras i praktiken, med fokus på prioriteringsprinciper och ett medvetet beslutsfattande.

Nu lanserar vi denna första interimistiska utgåva som ett stöd inom förberedande planering och responsplanering till samhällets aktörer att fatta snabbare, konsekventa och mer välgrundade beslut vid en nära förestående eller inträffad resursbrist.

För att säkerställa att vägledningen fungerar i praktiken behöver den nu prövas i konkreta situationer. Vi på Myndigheten för civilt försvar kommer själva genomföra tester och integrera detta i övningar med målet att ta fram en version två i slutet av 2026. Här vill vi uppmuntra er att göra detsamma och återkoppla till oss innan 30 oktober via ledningsamverkan@mcf.se hur vi kan göra denna vägledning ännu bättre när vi ställs för dessa situationer.

Tillsammans ökar vi vår förmåga att agera när det värsta händer.

Mikael Frisell

Generaldirektör, Myndigheten för civilt försvar

Innehåll

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Inledning | 4 |
| 1.1 | Syfte och avgränsningar | 4 |
| 1.2 | Principernas funktion | 5 |
| 1.3 | Vikten av ett medvetet beslutsfattande..... | 5 |
| 1.4 | Juridiska förutsättningar..... | 6 |
| 2. | Hur ser problemet ut? Vilka mål behöver värnas? | 7 |
| 3. | Behövs prioriteringar? Vilka bör involveras?..... | 10 |
| 4. | Vad bör prioriteras?..... | 12 |
| 5. | Vilka avvägningar har gjorts? Vad blir konsekvenserna?..... | 18 |
| 6. | Bilaga | 20 |
| 6.1 | Politiskt beslutade mål | 20 |

1. Inledning

Vid höjd beredskap och krig liksom vid fredstida kriser kan det uppstå brist på kritiska varor och tjänster. Vid sådana situationer kan vissa verksamheter behöva prioriteras framför andra vid fördelningen av de knappa resurserna, för att så långt möjligt undvika negativa konsekvenser för samhället.

Prioriteringar kan behöva göras både inom och mellan aktörer, inom och mellan geografiska områden och på olika geografiska nivåer. I vissa situationer kan det även krävas prioriteringar mellan civila och militära behov. Utöver inhemska behov kan knappa resurser även behöva fördelas till internationella aktörer, exempelvis i en krigssituation med Nato-allierade länders militära förband på svensk mark eller med internationell civil hjälp genom EU:s civilskyddsmekanism. Att prioritera resurser kan därmed innebära en kombination av flera val och beslut.

Beslut om prioriteringar kan dock leda till omfattande och oanade konsekvenser och bör därmed inte fattas innan andra lämpliga lösningsalternativ är åtgärdade.

1.1 Syfte och avgränsningar

Erfarenheter från inträffade händelser i närtid, tillsammans med dialoger med berörda aktörer, visar att det finns ett tydligt behov av ett gemensamt arbetssätt och vägledande principer för hur prioriteringar kan göras när resurserna inte räcker till.

Syftet med denna vägledning är därmed att inom ramen för ett medvetet beslutsfattande presentera vägledande prioriteringsprinciper att utgå från vid planering inför och beslut om resursprioriteringar. På så sätt kan berörda aktörer mer genomtänkt och enhetligt hantera allvarliga bristsituationer vid höjd beredskap, krig och fredstida kriser.

De föreslagna prioriteringsprinciperna är inte avsedda att i förväg bestämma vilka beslut som ska fattas i enskilda situationer. Istället ska de fungera som ett stöd i bedömningarna och underlätta dialogen mellan berörda aktörer om vilka verksamheter som bör prioriteras vid resursbrist.

Principerna ska kunna användas vid beslut om både tvingande och frivilliga prioriteringar. De ska kunna användas av samtliga aktörer inom det svenska beredskapssystemet, både offentliga och privata. Principerna måste dock användas med sunt förnuft och anpassas beroende på rådande förutsättningar.

1.2 Principernas funktion

En prioriterad verksamhet innebär att den går före en annan. Om allt är prioriterat är ingenting prioriterat. I denna vägledning innebär prioritering att en verksamhet, i ett visst sammanhang och under en viss tidpunkt, tilldelas knappa resurser som andra verksamheter inte får. Det måste inte innebära att verksamheten får alla resurser medan andra inte får något, men åtminstone att den får jämförelsevis mer än andra.

I vägledningen presenteras ett antal principer som kan användas vid beslut om prioriteringar. Principerna måste användas utifrån den givna situationen. Ofta kommer flera principer att vara relevanta samtidigt och de behöver då jämkas mellan varandra. Omvänt kommer förmodligen inte alla principer att vara relevanta vid varje enskild situation. Utgångspunkten i denna vägledning är därmed att effektlösa prioriteringar inte bör fattas.

En viktig avgränsning är att principerna de inte kan användas för att bedöma vilka övergripande mål (värden, intressen et cetera) som bör prioriteras framför andra. Sådana normativa prioriteringar mellan mål kräver andra överväganden och kan behöva beslutas på politisk nivå.

Principerna är praktiska i sin karaktär. De används när målet redan är fastställt och bidrar till att prioritera resurser för att uppnå målet på ett genomförbart och effektivt sätt.

1.3 Vikten av ett medvetet beslutsfattande

Ett medvetet beslutsfattande innebär enkelt uttryckt att tänka efter innan man handlar, istället för att agera på impuls. Det innefattar rent generellt att först klargöra vilket problem som ska hanteras, hur snabbt det behöver lösas samt vilka mål eller värden som behöver upprätthållas. Därefter formuleras möjliga handlingsalternativ med tillhörande konsekvensbedömningar – både positiva och negativa.

Förutom att öka sannolikheten för ”rätt” beslut främjar ett medvetet beslutsfattande även spårbarhet om varför vissa beslut fattades snarare än andra. Ett beslut som fattas efter en jämförelse av handlingsalternativen baseras på medvetna avvägningar. Kapitlen i vägledningen följer samma logik nu beskrivits med återkommande rekommendationer att tänka efter vilket problem som ska lösas, vilka mål eller värden som påverkas et cetera.

Eftersom prioriteringsbeslut kan få konsekvenser för flera delar av samhället berör de även många olika verksamheter. I denna vägledning betonas därför vikten av tidig samverkan med berörda aktörer, utöver det medvetna beslutsfattandet.

Sannolikt kommer vägledningens linjära struktur behöva tillämpas iterativt, med förflyttningar fram och tillbaka mellan olika punkter och kapitel.

1.4 Juridiska förutsättningar

Regeringen har det övergripande beslutsmandatet vad gäller prioritering av resurser inom beredskapssektorerna, men behöver underlag från myndigheterna för att kunna agera¹. Vissa myndigheter, exempelvis länsstyrelserna och civilområdesansvariga länsstyrelser, har egna specifika mandat att prioritera resurser².

Varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation ska däremot vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den³. Det innebär bland annat att en myndighet oftast kan besluta om hur myndighetens egna resurser ska användas, om inget annat är reglerat.



Vid en fredstida krissituation har regeringen begränsade förberedda juridiska verktyg att prioritera och fördela resurser som inte finns inom staten, exempelvis inom näringslivet. Dessutom saknar de sektorsansvariga myndigheterna, i egenskap av att vara sektorsansvarig myndighet, generella mandat att kräva in upplysningar om resursförhållanden som inte finns inom staten. Grunden för att ta del av sådana upplysningar från andra aktörer än beredskapsmyndigheterna behöver således grundas på frivillighet.⁴

I höjd beredskap kan regeringen besluta om att aktivera de så kallade fullmaktslagarna; ransoneringslagen (1978:268) och förfarandelagen (1988:97), för att möjliggöra omflyttningar av resurser mellan myndigheter och mellan geografiska områden.

¹ Mer om detta hittas i "Sektorsansvariga myndigheters roll, ansvar och mandat vid fredstida krissituationer och höjd beredskap". Försvårshögskolan. AVT 4/2023.

² 5 och 6 §§ i Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och 10 § förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

³ 9e § i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁴ "Sektorsansvariga myndigheters roll, ansvar och mandat vid fredstida krissituationer och höjd beredskap". Försvårshögskolan. AVT 4/2023.

2. Hur ser problemet ut? Vilka mål behöver värnas?

Det finns många förutsättningar som behöver falla på plats för att berörda aktörer ska kunna fatta välgrundade beslut om prioriteringar vid bristsituationer. Det kan handla om att tydliggöra bristsituationen, ta fram en aktörsgemensam målbild samt att identifiera berörda verksamheter.



Genom att ta ställning till nedanstående får ni en bild av hur problemet ser ut, samt hur det kan komma att påverka olika mål och värden. Detta är nödvändiga ingångsvärden till diskussionen om lämpliga lösningsalternativ.

Dokumentera löpande och uppdatera informationen allt eftersom situationen utvecklas.



För att underlätta det aktörsgemensamma arbetet kan en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) med tillhörande analys- och beslutsstöd (ABS) upprättas. Dessa kan upprättas på olika nivåer, beroende på vilken typ av resursbrist som ska hanteras.

Syftet med ISF är att säkerställa samverkan mellan beslutsfattare hos berörda aktörer så att de kan enas om gemensam inriktning och samordning. ABS handlar om att säkerställa att det aktörsgemensamma perspektivet är i fokus för de analyser och underlag som tas fram vid hanteringen av en resursbrist.⁵

1. Konkretisera bristsituationen

Beskriv den knappa resursen så konkret som möjligt. Exempelvis om det är en vara eller en tjänst, vilken typ av vara eller tjänst? Kan den brytas ned i enheter som till exempel antal eller vikt?

Bedöm hur stor resursbristen är eller riskerar att bli, exempelvis i termer av enheter eller hur länge bristen har pågått och kan komma att fortgå samt vad som riskerar att påverkas.

- Vilken resurs råder det brist på?
- Hur betydande och långvarig riskerar resursbristen att bli?

⁵ Mer information om en Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) med tillhörande analys- och beslutsstöd (ABS) hittas på mcf.se inom Gemensamma grunder – ramverk för ledning och samverkan.

- Vad påverkas direkt och indirekt av bristsituationen?

2. Inventera tillgängliga resurser

Inventera vilka relevanta resurser som faktiskt står till buds i bristsituationen och som kan fördelas. Exempelvis om det finns alternativa resurser som under en period kan ersätta den som det råder brist på, eller om det finns lager som kan användas vid behov.

3. Ta fram en aktörsgemensam målbild

Bedöm vilka mål (värden, intressen et cetera) som berörs av bristsituationen och hur. Här finns många politiskt beslutade inriktningar att förhålla sig till, exempelvis den nationella säkerhetsstrategin och målen för det civila försvaret, men också lagstiftning och grundlagsförankrade normer.

Alla mål påverkas nödvändigtvis inte av bristsituationen. Ta därför fasta på de som påverkas (eller kan komma att påverkas) allvarligt och som behöver värnas. Se bilaga 6.1 för en lista över ett antal politiskt beslutade mål inom beredskapsområdet. Det finns även andra mål som kan vara relevanta, exempelvis inom Nato och EU.

Formulera sedan en aktörsgemensam målbild genom att konkretisera de påverkade målen utifrån rådande situation. Bedöm hur snabbt situationen behöver hanteras och sätt en ambitionsnivå för arbetet.

- Vad är mest kritiskt att skydda eller upprätthålla?
- På kort sikt och på lite längre?
- Hur snabbt behöver situationen hanteras?



För vägledning hur aktörsgemensamma målbilder kan tas fram finns publikationen "Aktörsgemensamt arbete – Process för aktörsgemensam inriktning och samordning" i Gemensamma grunder – ramverk för ledning och samverkan.⁶

⁶ Publikationen hittas på mcf.se

4. Identifiera berörda verksamheter

Identifiera vilka samhällsviktiga verksamheter⁷ som är av betydelse för den aktörsgemensamma målbilden och som kan komma påverkas negativt av bristsituationen.



⁷ Metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet MSB1408. November 2023.

3. Behövs prioriteringar? Vilka bör involveras?

Beslut om resursprioriteringar kan leda till omfattande och oanade konsekvenser. En första fråga är därför om det behöver göras prioriteringar, eller om andra lösningsalternativ framstår som lämpligare. Vidare behöver det diskuteras vilka aktörer som bör involveras i bedömningen, vem eller vilka som ska ta beslut samt hur kommunikationen kring prioriteringen bör ske.



Genom att ta ställning till det nedanstående får ni en bild av vilka lösningsalternativ som står till buds för att hantera bristsituationen och deras lämplighet, samt vilka aktörer som behöver involveras i diskussionerna.

1. Bedöm behovet av resursprioriteringar

Bedöm om andra lösningar kan användas istället för prioriteringar. Exempelvis förbrukningsdämpande åtgärder, produktionsomställning eller avtappning av lager. Prioriteringar är en ingripande åtgärd och kan leda till svårförutsedda konsekvenser. Beslut om tvingande prioriteringar bör inte fattas om mindre ingripande lösningar kan ge god effekt. Observera också att alternativa åtgärder till prioritering kan fungera för vissa men inte för andra.

- Finns det andra åtgärder än resursprioritering som kan mildra bristsituationen?

2. Involvera relevanta aktörer

Identifiera vilka aktörer som behöver delta i bedömningen om och hur prioriteringen bör genomföras. Det kan exempelvis vara aktörer som driver de verksamheter som påverkas av bristsituationen, deras leverantörer och kunder, eller myndigheter med ansvar inom de sektorer verksamheterna tillhör.

- Vilka aktörer behöver involveras i bedömningen?

Om prioriteringar bedöms vara den bästa lösningen:
Ta även ställning till nedanstående punkter och tillämpa sedan
prioriteringsprinciperna i nästa kapitel.

3. Identifiera beslutsfattare

Utifrån vad som står i kapitel 1.4 behöver det klargöras vilken, eller vilka, aktör(-er) som har mandat att besluta om resursprioriteringen för att säkerställa korrekt ansvarsfördelning och spårbarhet i beslutsprocessen.

- Vem eller vilka fattar beslut?
- Hur fördelas ansvaret mellan lokala, regionala och nationella aktörer?
- Hur fördelas ansvaret att genomföra åtgärd efter fattat beslut mellan offentliga och privata aktörer?

4. Bedöm prioriteringens ”bäst-före-datum”

Bedöm prioriteringens ”bäst-före-datum”. Eftersom läget kan förändras över tid är det viktigt att följa upp prioriteringen med jämna mellanrum. Ibland behöver prioriteringen förnyas, anpassas eller omprövas med täta intervall medan det andra gånger kan gå längre tid.

- Hur länge är prioriteringen relevant och när behöver det följas upp eller omprövas?

5. Kommunicera aktivt

Bedöm hur prioriteringen kan komma att uppfattas av andra. Även om det viktigaste är att fattade beslut leder till effekt kan vissa beslut sända oönskade signaler. Dessa signaler kan i sig kan få konsekvenser som behöver hanteras.

Även om risken för oönskade signaler inte får påverka beslut som sådant, överväg ändå att följa upp med kommunikationsinsatser riktade till olika målgrupper. Samordna kommunikationen så att budskapen är enade. Om prioriteringen får följd för en aktörs möjlighet att leverera till ordinarie kunder är det viktigt att informera de berörda om prioriteringen.

- Hur kan beslutet uppfattas av allmänhet och olika aktörer, däribland näringslivet?
- Finns det risk att beslutet sänder oönskade signaler?
- Hur säkerställs samordnade budskap?

4. Vad bör prioriteras?

Nedan presenteras vägledningens prioriteringsprinciper. Principerna kan användas både vid hanteringen av redan inträffade eller nära förstående bristsituationer (responsplanering), samt inom ramen för en förberedande planering.

Principerna är utformade på en övergripande nivå för att kunna användas i olika typer av bristsituationer.

Det innebär samtidigt att de inte passar någon enskild situation perfekt. Därför krävs alltid anpassningar, till exempel beroende på vilken typ av resurs det råder brist på samt vilka mål och verksamheter som berörs.



Genom att ställning till nedanstående principer får ni hjälp att prioritera mellan olika verksamheter.

Kom ihåg att alltid situationsanpassa principerna nedan – vad betyder de här och nu i just denna situation?

De verksamheter bör prioriteras som bidrar mest till den aktörsgemensamma målbilden

Olika verksamheter kan vara olika viktiga för den aktörsgemensamma målbilden. Bedöm därför i vilken grad berörda verksamheter bidrar till denna målbild.

Om prioriteringen innebär ett val mellan olika verksamheter, där några är viktigare för målbilden än andra, bör de i sammanhanget viktigare verksamheterna prioriteras. Detta kan ses som ett nyttoorienterat perspektiv. Prioriteringen bör leda till största möjliga nytta, för att undvika skada så långt som möjligt.

Tänk på att verksamheter kan vara *olika beroende* av en och samma resurs, både i termer av hur starkt beroendet är och hur snabbt verksamheten påverkas när resursen inte längre finns tillgänglig. Om flera verksamheter är lika viktiga för att uppnå den aktörsgemensamma målbilden, men några är mer beroende av den knappa resursen (i termer av styrka eller tid, se ovan), bör de mer resursberoende verksamheterna prioriteras.

- Vilka verksamheter bidrar mest till den aktörsgemensamma målbilden?
- Hur beroende är dessa verksamheter av den knappa resursen?

Exempel:

Det stora antalet skadade i samband med det väpnade angreppet innebär ett mycket

kraftigt ökat behov av sjukvård. För att kunna upprätthålla liv och hälsa, som är en del av den aktörsgemensamma målbilden, blir därför tillgången till sjukvårdsmateriel avgörande. Samtidigt är möjligheterna att producera sådan materiel inom landet begränsade, då importen av nödvändiga insatsvaror har störts.

Vid fördelningen av de begränsade insatsvarorna uppstår ett prioriteringsbehov mellan olika producenter. Vissa producenter har betydligt större produktionskapacitet än andra och kan därmed i högre grad bidra till den aktörsgemensamma målbilden. Utifrån ett nyttoorienterat perspektiv bedöms det därför mest ändamålsenligt att prioritera dessa producenter, eftersom det ger störst möjliga total produktion av sjukvårdsmateriel och minskar risken för skada.

Samtidigt skiljer sig producenternas beroende av insatsvaror så även om flera producenter i grunden bidrar till samma mål, bör därför de som är mest beroende av resurserna och snabbast kan omsätta dem i produktion prioriteras.

Slutsats: Prioriteringen av resursen sker till ett fåtal producenter med hög kapacitet. Detta bedöms sammantaget att bidra mest till den aktörsgemensamma målbilden.

Prioriteringen behöver kunna verkställas

Bedöm vilka förutsättningar som behöver uppfyllas för att kunna verkställa beslutet att prioritera en viss verksamhet eller grupp av verksamheter. Prioriteringar som inte kan verkställas kommer inte att leda till önskvärd effekt. Sådana beslut bör inte fattas.

Det kan uppstå olika hinder vid verkställandet av prioriteringen. Det kan exempelvis handla om att beslutet inte kan verkställas av fysiska skäl, på grund av skadad infrastruktur som omöjliggör transport till den prioriterade verksamheten, eller att beslutet är formulerat på ett svårförståeligt sätt för de aktörer som ska verkställa det. Det finns också många andra tänkbara hinder. Utöver att bara fatta beslut om prioriteringar är det därför viktigt att vidta åtgärder så att beslutet kan verkställas så friktionsfritt som möjligt.

- Finns det praktiska hinder för att genomföra prioriteringen – exempelvis resursmässiga, kunskapsmässiga, juridiska, fysiska eller organisatoriska?
- Behövs det en förberedd garanti från regeringen att ingen aktör ska lida skada av att följa beslutet?⁸
- Hur kan beslutet utformas för att göras så lättbegripligt som möjligt för verkställande aktörer?

⁸ Exempelvis kan aktörer dra på sig skadeståndsansvar för kontraktsbrott.

Exempel:

Vid ett omfattande skyfall och översvämningar beslutar en kommun att prioritera leverans av fyllnadsmassor till ett särskilt utsatt område för att skydda samhällsviktig verksamhet, som ett vattenverk. Beslutet fattas snabbt för att förhindra att anläggningen slås ut.

När prioriteringen ska verkställas uppstår dock flera hinder. Vägarna till området är avskurna på grund av översvämningen, tillgängliga lastbilar har inte tilldelats bränsle i tillräcklig omfattning och entreprenörerna som ska utföra arbetet har inte fått tillräckligt tydliga instruktioner om vart materialet ska levereras och i vilken ordning insatser ska genomföras.

Resultatet blir att leveranserna försenas eller uteblir, trots att verksamheten har prioriterats. Skyddsåtgärderna hinner inte genomföras i tid och vattenverket riskerar ändå att påverkas.

Slutsats: Det räcker inte alltid att ta beslut om prioritering. För att uppnå önskad effekt måste även förutsättningar för att verkställa beslutet säkerställas, så som framkomlighet, resurstilldelning och tydlig kommunikation.

Prioriteringen behöver vara tillräcklig

Bedöm om det behövs fler prioriteringar än bara en eller ett fåtal. Ibland är en verksamhet beroende av att prioriteras på flera sätt – avseende flera olika resurser – för att den ska kunna bedrivas på acceptabel nivå. I sådana fall kommer det inte att leda till önskvärd effekt att prioritera verksamheten bara vid tilldelning av den ena resursen men inte den andra.

- Behöver verksamheten prioriteras avseende flera resurser för att fungera på acceptabel nivå?

Exempel:

Vid ett väpnat angrepp uppstår brist på drivmedel och el. Prioritering görs att tilldela drivmedel till akutsjukhus för att säkerställa att livräddande vård kan bedrivas. Däremot prioriteras inte samtidigt elförsörjning, medicinteknisk utrustning, läkemedelsleveranser eller transporter av patienter och personal. Resultatet blir att sjukhusen visserligen har tillgång till bränsle för reservkraft, men saknar förutsättningar att upprätthålla verksamheten fullt ut – exempelvis kan utrustning inte användas, personal inte ta sig till arbetsplatsen eller patienter inte transporteras. Verksamheten kan därmed inte bedrivas på en acceptabel nivå trots att en kritisk resurs har prioriterats.

Slutsats: Att enbart prioritera en resurs, utan att säkerställa andra nödvändiga resurser, leder inte till avsedd effekt.

Tidskritiska verksamheter kan behöva prioriteras

Det kan gå olika snabbt från att en verksamhet upphör att fungera till dess att det uppstår negativa konsekvenser för den aktörsgemensamma målbilden. I vissa fall uppstår konsekvenserna omedelbart medan de i andra fall uppstår på sikt., beroende på vilka verksamheter det är fråga om.

De verksamheter som kan behöva prioriteras som snabbt leder till negativa konsekvenser om de upphör.

- Är beroendet mycket tidskritiskt slutar verksamheten fungera nästan direkt utan resursen.
- Är det mindre tidskritiskt kan verksamheten fortsätta ett tag, men med försämrad funktion.

Exempel:

Vid ett omfattande strömavbrott påverkas en region där både sjukhus och annan vårdverksamhet snabbt får ett ökat tryck. Samtidigt uppstår störningar i personalens möjlighet att ta sig till arbetet och tillgången till vissa stödfunktioner begränsas. Alla patienter kan inte tas om hand samtidigt.

Vårdgivaren tvingas därför prioritera utifrån tidskritikalitet. Det konstateras att akuta livräddande insatser, såsom operationer och intensivvård, måste ges företräde eftersom fördröjningar kan få direkt livshotande konsekvenser. Planerade behandlingar och mindre akuta insatser skjuts däremot upp, då de kan vänta utan omedelbar risk för patientens liv eller hälsa.

Slutsats: Vid resursbrist kan det mest tidskritiska behöva prioriteras för att undvika allvarliga konsekvenser, men endast när prioriteringen är genomförbar och inte skapar allvarliga problem på sikt.

Långsiktigt viktiga verksamheter kan behöva prioriteras

Vissa verksamheter kan spela mindre roll här och nu, vilket i och för sig talar för att de inte bör prioriteras. Samtidigt kan konsekvenserna av att verksamheterna inte bedrivs ses först på sikt. Ibland kan dessa på sikt viktiga verksamheter dessutom vara svåra att starta upp igen när de väl har stängts ned. De kan då ändå behöva prioriteras, särskilt om verksamheten är svår att ersätta.

- Är verksamheten svår eller omöjlig att ersätta eller starta upp igen om den inte prioriteras?
- Får en nedprioritering allvarliga konsekvenser på längre sikt?

Exempel:

Världen har drabbats av en pandemi. I händelse av att Sveriges skolor behöver stängas tar Myndigheten för civilt försvar fram en föreskrift om vilken nyckelpersonal inom ett begränsat antal samhällsviktiga verksamheter som ska prioriteras vid ransonering av barnomsorgen. Till dessa grupper hör exempelvis läkare och undersköterskor, poliser och väktare. Det bedöms snabbt få allvarliga konsekvenser om denna personal inte kan gå till jobbet. Till de prioriterade grupperna hör även offentliganställda som arbetar med diarieföring. Det bedöms vara för svårt att återstarta registreringen av allmänna handlingar på flera månaders sikt, med oacceptabla konsekvenser för offentlighetsprincipen och i förlängningen demokratin.

Slutsats: Verksamheter som inte är akut kritiska här och nu kan ändå behöva prioriteras, då en nedprioritering riskerar att orsaka svåråtgärdade konsekvenser för samhällets funktionalitet och grundläggande principer på längre sikt.

Verksamheter som andra är beroende av kan behöva prioriteras

Gör en beroendeanalys av de verksamheter som kommer i fråga för prioritering, för att kartlägga vilka andra verksamheter (kompetenser, stödfunktioner et cetera) de är beroende av. Fokusera på de mest kritiska beroendena för att undvika ”rundgång” där allt ses som beroende av allt. Om dessa andra verksamheter är avgörande för att de prioriterade verksamheterna ska kunna bedrivas på acceptabel nivå, kan de följaktligen behöva (upp-)prioriteras till samma nivå.

Underlag till beroendeanalysen kan hämtas från analysprocesser som exempelvis risk - och sårbarhetsanalys (RSA) och kontinuitetshantering.

- Finns det verksamheter som bör prioriteras för att möjliggöra att andra kan fungera på acceptabel nivå?

Exempel:

Bränsle prioriteras till livsmedelsproduktion för att säkerställa att mat kan produceras. I prioriteringen förbises dock transportledet, vilket innebär att färdiga livsmedel inte kan distribueras till butiker och konsumenter. Trots att produktionen fungerar uppstår därmed brist i nästa led, eftersom maten inte når fram till dem som behöver den. Exemplet visar att det inte räcker att prioritera enskilda verksamheter isolerat – även funktioner som möjliggör att resultaten av deras arbete når vidare måste beaktas.

Slutsats: Om inte hela kedjan prioriteras samtidigt uteblir effekten och resurser riskerar att slösas bort utan att målet nås.

Internationella ordningar kan behöva respekteras

Sverige är beroende av import av många resurser. Om fördelningen av dessa resurser mellan länder styrs av någon (beslutad eller informell) prioriteringsordning, kan Sveriges beslut om fördelning inom landet behöva förhålla sig till detta. I annat fall riskerar Sverige att bli utan resursen och den kan då inte fördelas alls.

Exempel:

I Sverige finns relativt sett få hushållskonsumenter av naturgas. Andelen naturgas som används inom industrin är större och saknar alternativ. Samtidigt är hushållskonsumenter prioriterade i regleringar på EU-nivå. Att vid brist på naturgas prioritera de i Sverige stora konsumenterna – industriföretagen – riskerar därför leda till konsekvenser i tilldelning.

Slutsats: Nationella beslut om prioriteringar kan behöva anpassas till internationella, annars riskerar Sverige att stå utan viktiga resurser.



5. Vilka avvägningar har gjorts? Vad blir konsekvenserna?

En central del i hanteringen av resursbrist är att säkerställa transparens kring de prioriteringar som gjorts och de konsekvenser som uppstått. Genom att i beslutsunderlagen tydligt redovisa bakgrund, överväganden och effekter kan förståelse och förtroende skapas för besluten, både inom egen organisation och gentemot andra aktörer.



Genom att systematiskt följa upp och analysera utfallet av prioriteringarna kan verksamheten dessutom identifiera förbättringsområden och stärka sin förmåga att hantera framtida resursutmaningar.

Dokumentation av erfarenheter och reflektion kring vad som fungerat väl respektive mindre väl kan också bidra till mer träffsäkra och hållbara beslut över tid.



Genom att kunna redogöra för det nedanstående i beslutsunderlagen kan resursprioriteringen bidra till mer förståelse, legitimitet och lärande.

1. Förklara bristsituationen

Börja med att kort beskriva den aktuella resursbristen. Dra här nytta av det som redan tagits fram.

- Vilken typ av resursbrist är det som föreligger?
- Varför har situationen uppstått (exempelvis oförutsedd händelse)?
- Vilken aktörsgemensam målbild har beslutats för den specifika resursbristen?

2. Beskriv vilka prioriteringar och avvägningar som har gjorts

Utifrån den beslutade målbilden handlar det här om att tydligt redovisa vilka prioriteringar som har övervägts när resurserna inte har varit tillräckliga för att möta alla behov fullt ut. Det innebär att beskriva varför viss verksamhet har prioriterats framför andra samt vilka bedömningar som har legat till grund för besluten.

- Vilka verksamheter har prioriterats?
- Varför har verksamheterna prioriterats (ta här nytta av principerna)?
- Vilka har fått stå tillbaka?
- Har det funnits konflikter vid olika avvägningar?

3. Beskriv konsekvenserna

Alla prioriteringar innebär konsekvenser för en eller flera verksamheter men kan också innefatta påverkan för exempelvis försvarsvilja, miljövärden och legitimitet. När resurserna är begränsade är det därför viktigt att tydligt redogöra för vilka positiva och negativa konsekvenser beslutet har fått eller kan komma att få, både på kort och lång sikt.

- Vilka konsekvenser förväntas beslutet få på kort och lång sikt?
- Vilka risker har identifierats?
- Finns det verksamheter, grupper eller områden som påverkas särskilt?

4. Hantering av konsekvenserna

Efter att prioriteringarna har genomförts bör ett aktivt och systematiskt arbete påbörjas för att hantera de konsekvenser som har uppstått, eller som riskerar att uppstå till följd av besluten. Det handlar om att följa upp hur verksamheter, medarbetare och målgrupper påverkas samt att identifiera eventuella risker, brister eller undanträngningseffekter i ett tidigt skede.

Arbetet bör även omfatta åtgärder för att minska negativa konsekvenser och stärka förutsättningarna för att verksamheten fortsatt ska kunna upprätthålla kvalitet och måluppfyllelse inom givna ramar.

- Finns kompensatoriska åtgärder för områden som påverkats negativt?
- Hur följs konsekvenser och risker upp?
- Finns en plan för att återuppta pausade eller nedprioriterade verksamheter?

6. Bilaga

6.1 Politiskt beslutade mål

Sveriges nationella säkerhetsintressen

Sveriges vitala nationella säkerhetsintressen är att:

- värna Sveriges säkerhet, demokratiska styrelseskick, frihet, självständighet, suveränitet och handlingsfrihet,
- värna befolkningens liv och hälsa,
- försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp och upprätthålla vår territoriella integritet,
- upprätthålla försörjningsberedskap och samhällets funktionalitet, samt
- upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Mål för totalförsvaret

Det övergripande målet för totalförsvaret är att:

- ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp,
- hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet, samt
- medverka till försvaret av allierade.

Mål för civilt försvar

Mål för det civila försvaret är att ha förmåga att:

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga,
- skydda civilbefolkningen, samt
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

Mål för krisberedskapen

Målen för krisberedskapen är att:

- minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, samt
- värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.



**Myndigheten
för civilt försvar**