

Hur har livsmedelsförsörjningen påverkats hittills av coronapandemin?

Camilla Eriksson, Erika Öhlund

Coronapandemin har blottlagt de sårbarheter som beroendet av ett globalt integrerat livsmedelssystem har skapat. Kort efter pandemins utbrott kom rapporter från olika delar av världen om risk för personalbrist inom jordbruket orsakat av att hela befolkningar hade satts i karantän och gränser stängts. Dessutom fanns oro för att godstrafiken skulle sluta fungera på grund av stängda gränser, personalbrist eller konkurser. Marknaden för livsmedel hade rubbats vilket orsakat att vissa livsmedel måste förstöras på grund av brist på efterfrågan, samtidigt som det rapporteras om brist på andra livsmedel. Vikten av att bygga upp en livsmedelsberedskap för framtida kriser har aldrig varit så tydlig.

I SLUTET AV JANUARI 2020 höll en av oss ett föredrag om framtidsscenarier för svenskt jordbruk. Scenarierna hade tagits fram för att inspirera jordbrukets aktörer att föreställa sig och förbereda sig på framtida händelser, även sådana som verkar osannolika. Det bidrar till att bättre kunna hantera oväntade händelser. I ett av scenarierna målades en framtid upp där Sverige inte har någon internationell handel utan är hänvisat till den inhemska livsmedelsproduktionen. Efter föredraget kommenterade en i publiken scenariot med att det ju är fullständigt orealistiskt att Sverige skulle bli helt avspärrat. Det är en av de vanligaste invändningarna som vi som forskar om livsmedelsberedskap får – ett så extremt scenario som avspärrning från världshandeln kan väl aldrig vara relevant? Det svar som gavs vid det tillfället var att framtidsscenarier inte används för att beskriva trovärdiga eller önskvärda framtider utan som ett sätt att synliggöra vilka beroenden som finns och vilka konsekvenser oväntade händelser kan få. En och en halv månad senare, i mitten av mars, hade en tredjedel av världens befolkning satts i karantän och förhandlingar påbörjats för att fortsatt möjliggöra transporter av livsmedel och andra nödvändiga varor över nationsgränser. Vem kunde ana att ett virus skulle kunna utgöra ett hot mot livsmedelsförsörjningen?

Detta får oss att minnas Tage Danielssons välkända monolog om sannolikhet:

Jag menar före Harrisburg så var det ju ytterst osannolikt att det som hände i Harrisburg skulle hända, men så fort det hade hänt rakade ju sannolikheten upp till inte mindre än 100 procent så det var nästan sant att det hade hänt. Men bara nästan sant. Det är det som är så konstigt. Det är som om man menar att det som hände i Harrisburg var så otroligt osannolikt så egentligen har det nog inte hänt.

Coronapandemin har lite samma karaktär som kärnkraftsolyckan i Harrisburg 1979. Trots att pandemiscenarier har använts i decennier inom beredskapsplaneringen så har den snabba och närmast globala nedstängningen av samhällen som pandemin har gett upphov till inte kunnat föreställas, och setts som så osannolik att till och med nu när det har hänt, har vi svårt att ta till oss att det är sant. Coronapandemin har synliggjort hur sårbart vårt livsmedelssystem är för störningar i den globala handeln och den fria rörelsen av människor över nationsgränser. Ännu är krisen inte över. I Sverige är vi mitt i odlingssäsongen. Vilka konsekvenser coronapandemin och de åtgärder som vidtas för att hindra dess framfart kommer att få är just nu svåra att överblicka och bedöma.

DET GLOBALA LIVSMEDELSSYSTEMET

Sedan andra världskrigets slut har den svenska livsmedelsproduktionen blivit alltmer globaliserad och storskalig. Djurfoder importeras från Sydamerika, reservdelar till maskiner från exempelvis USA, Tyskland och Italien, och beståndsdelarna i handelsgödsel kommer bland annat från Marocko. Utvecklingen har gått i samma riktning även i de länder som vi importerar färdiga livsmedel från. Produktionen på gårdsnivå går bara att upprätthålla om de globala handelsflödena upprätthålls. Det innebär att Sveriges livsmedelsförsörjning är beroende av ett komplext nät av globalt integrerade varukedjor för att fungera.

Under efterkrigstiden byggde Sverige upp en ambitiös och omfattande livsmedelsberedskap. Planeringen byggdes upp efter två dominerande hotbilder – att landet skulle bli avspärrat på grund av krig i Europa, respektive väpnad attack mot Sverige. Hotbilden avspärrning var ett resultat av Sveriges erfarenhet av livsmedelsbrist orsakat av

handelsblockader under framförallt det första, men även det andra världskriget. Beredskapslager upprättades med alla de insatsvaror som jordbruket behövde för att kunna fortsätta producera under ett långvarigt krig i Sveriges när-område. Omställningsplaner för hur det svenska jordbruket skulle kunna producera tillräckliga mängder livsmedel med rätt näringsinnehåll utarbetades, och planer togs fram för hur jordbruket skulle försörjas med personal. För hotbilden att krig skulle bryta ut i Sverige antogs att viktiga transportvägar och produktionsanläggningar inom landet skulle slås ut, vilket motiverade lagring även av färdiga livsmedel.

Försörjningsberedskap sågs alltså som en nationell säkerhetsfråga, vilket i sig var en naturlig följd av Sveriges neutralitetspolitik. Detta förändrades i samband med inträdet i Europeiska unionen (EU) 1995. Genom EU-medlemskapet inträdde Sverige i en större gemenskap, och vikten av att ha en nationell försörjningsberedskap tonades ner. Tillgången till livsmedel ansågs säkrad tack vare EU:s inre marknad. Några år dessförinnan hade dessutom hotet om krig i Europa dramatiskt minskat i och med Sovjetunionens sammanbrott och det kalla krigets slut. Försörjningsberedskapen och beredskapslagren av livsmedel och insatsvaror till jordbruket avvecklades successivt för att helt upphöra 2002.

Sedan EU-inträdet har svenska lantbrukare successivt förlorat marknadsandelar på grund av att importen från i första hand EU:s inre marknad har ökat. Ett av tre lantbruk har lagts ner sedan början av 1990-talet, samtidigt som de som återstår har blivit mer storskaliga och specialiserade – en process som ofta kallas strukturrationalisering. Även livsmedelsindustrin och livsmedelshandeln har strukturrationaliserats vilket gör att ett fåtal aktörer idag dominerar marknaden. Samtidigt har transportbranschens ökande effektivitet medfört att livsmedelslagren hos privata aktörer, som dagligvaruhandeln, har minimerats och systemet istället bygger på just-in-time-leveranser. Just-in-time innebär att varor ska levereras i så nära anslutning till försäljningstillfället som möjligt för att minimera lagerhållningen – ett koncept som går stick i stäv med beredskapens behov av överskott och handlingsutrymme. Sammantaget innebär dessa förändringar att redundansen i livsmedelssystemet är mycket liten – inträffar något oväntat är marginalerna knappa.

I en FOI-studie om Gotlands livsmedelsförsörjning uppskattade öns detaljhandel att deras hyllor skulle bli tomma på en till tre dagar utan leveranser från fastlandet

– vissa konserver och andra mer sällanköpsvaror skulle kunna räcka upp till 14 dagar i mindre butiker, kortare om konsumenterna hamstrar. När en kris som coronapandemin inträffar är det för sent att bygga upp beredskap, och en kris blir ofta svårare att hantera om ingen har föreställt sig den eller övat den, exempelvis utifrån scenarier om tänkbara framtida kriser.

CORONAPANDEMINS EFFEKTER PÅ LIVSMEDELSFÖRSÖRJNINGEN

Miljöforskare har i decennier varnat för att det alltmer effektiviserade och globaliserade livsmedelssystemet riskerar att skapa stora sårbarheter och känsligheter för störningar. Effektivisering minskar ofta flexibiliteten i ett system. Detta har blivit tydligt under coronapandemin. Uttryckt i ekonomiska termer ser vi en samtidig förändring i utbudet och efterfrågan av livsmedel som inte matchar varandra, vilket gör att marknaden för livsmedel i vissa fall kollapsar.

Över hela världen har restauranger och caféer stängt eller kraftigt minskat sin verksamhet, eftersom människor tvingas eller väljer att inta sina måltider hemma för att hålla avstånd till varandra. För livsmedelssystemet innebär det att merparten av alla livsmedel måste nå konsumenterna via detaljhandeln när efterfrågan från restauranger och storkök dramatiskt har minskat. Det kan tyckas oproblematiskt eftersom samma antal människor fortfarande måste äta sig mätta, men i praktiken får en sådan dramatisk förändring av efterfrågan följdverkningar på hela varukedjan – livsmedel som ska till detaljhandeln istället för restaurangbranschen måste förpackas annorlunda, köpas upp via andra kanaler och transporteras till andra platser.

Samtidigt ökar efterfrågan, och brist uppstår, av vissa produkter och tjänster. Hittills har USA drabbats särskilt hårt av störningar i livsmedelsförsörjningen. Amerikanska medier rapporterar om hur stängda restauranger och storkök lett till att lantbrukare behövt förstöra tonvis med produkter som lök, potatis och mjölk, samtidigt som välgörenhetsorganisationer som bedriver soppkök larmar om brist på livsmedel. Flera amerikanska slakterier har stängt på grund av att en stor del av personalen har drabbats av coronaviruset, vilket tillsammans med hushållens hamstring av livsmedel har resulterat i att ransonering av kött diskuteras. Konsumtionsmönstren förändras också under krisen – vi tillagar inte samma typ av produkter hemma som vi konsumerar på restaurang, vilket leder till att vissa livsmedel inte kan säljas. Exempelvis rapporterade tv-kanalen BBC i maj att trots att efterfrågan på kaffe i allmänhet

har ökat kraftigt under pandemin när hushåll har bunkrat varor, så har försäljningen av kaffe av högre kvalitet nästan försvunnit helt eftersom sådant kaffe oftare dricks på restauranger och caféer snarare än i hushållen.

I Europa tog många länder under mitten av mars beslut om att stänga gränserna för persontrafik, samtidigt som godstrafiken skulle tillåtas fortsätta som vanligt. Trots det rapporterades i slutet av mars om långa köer vid gränserna, orsakade av omfattande kontroller och otydliga regelverk. Dessa problem har varit övergående och inga större störningar har uppstått – men situationen gav en fingervisning om vilka konsekvenser en helt stillastående godstrafik hade kunnat få. Transportbranschen hotas fortsatt av stora ekonomiska bortfall som i förlängningen kan leda till konkurser, vilket är en fråga som är särskilt allvarlig för sjötrafiken som hanterar en stor del av Sveriges livsmedelsimport.

De stängda gränserna har dessutom fått effekter på personalförsörjningen i jordbruket. Lantbrukare i Spanien, Tyskland, Storbritannien men också Sverige larmar om att de redan har eller kommer att svårt att få tag i utländsk säsongsarbetskraft för att skörda sina grödor på grund av pandemin. En offentlig debatt bröt ut redan i inledningen av krisen om att svenska arbetslösa varken vill eller kan ta jobben eftersom arbetet är tungt, beläget på landsbygden i många fall långt från närmsta tätort. Från lantbrukarnas sida påtalas att detta är jobb som kräver förkunskaper om lantbruk och att det krävs ännu fler personer som arbetar på gårdarna om arbetare med många års erfarenhet ska ersättas av oerfarna personer. Vad händer om lantbrukarna inte får tag i arbetskraft för skörden? Det finns en risk att krisen leder till allvarliga störningar i livsmedelstillgången på några månaders sikt. Eftersom pandemin är global sitter alla länder i samma båt, vilket innebär att problemen kan bli än mer omfattande.

Samtidigt minskar hushållens köpkraft som en effekt av arbetslöshet, vilket i sin tur är ett resultat av att företag stoppar sin produktion eller går i konkurs. Kriser drabbar oftast de mest utsatta hårdast. World Food Program, FN:s livsmedelsprogram beräknar att andelen akut svältande i världen kan komma att nästan fördubblas i slutet av 2020 på grund av pandemin. Även människor i höginkomstländer drabbas. Dagens Nyheter har rapporterat om hushåll i Paris som inte har råd med mat på grund av att de har förlorat inkomsten, samt att många gymnasieelever i Stockholm är beroende av skolluncherna, och skolor därför har fortsatt att erbjuda skollunch trots att gymnasierna bedriver undervisningen på distans.

HUR SKA VI BYGGA UPP LIVSMEDELSBEREDSKAP?

Effekterna av coronaviruset har som vi visat ovan hittills orsakat störningar för livsmedelsförsörjningen inom fyra olika, men nära relaterade områden – kollapsande marknader, logistikproblem, personalbrist i jordbruket och sviktande köpkraft. Samtliga dessa är ett resultat av en kombination av de åtgärder som olika stater har vidtagit för att stoppa smittspridningen, och det faktum att livsmedelssystemet idag är globalt integrerat. Fram till mitten av 2010-talet sågs det som oproblematiskt att Sveriges livsmedelsförsörjning var avhängigt fungerande handel i ett globalt integrerat livsmedelssystem. År 2015 antog Sveriges riksdag en ny inriktning för försvarspolitiken 2016–2020, då beslut fattades att återuppbygga det civila försvaret. Sedan dess har ett antal utredningar, analyser och projekt utförts som visat på vikten av att hantera de sårbarheter som ett globalt integrerat livsmedelssystem ger. Hösten 2020 ska ett nytt inriktningsbeslut för försvarsperioden 2021–2025 fattas i Sveriges riksdag, som förväntas ge utökad finansiering och ökad prioritet till uppbyggnaden av civilt försvar, där livsmedelsberedskap ingår.

Coronapandemin har dessutom fått många av samhällets olika aktörer, såväl offentliga som privata, att inse att mat är livsviktigt och att vi behöver någon som sår, odlar och skördar den. För att det ska fungera krävs tillgång till insatsvaror i både jordbruket och livsmedelsindustrin, samt transportsystem som fungerar även i kris och krig, för att distribuera maten. Men vad kan konkret göras för att öka redundansen och minska sårbarheter i hela livsmedelskedjan så att livsmedelsförsörjningen har bättre förutsättningar att fungera i framtida kriser?

Ett sätt är att korta varukedjorna i livsmedelsförsörjningen – från produktion av insatsmedel till jordbruket ända fram till konsument. En förutsättning för det är att avgörande insatsvaror till jordbruket, som drivmedel och gödsel, kan produceras i Sverige eller i länder som Sverige kan ha tillförlitliga krishandelsavtal med. Inom miljöpolitiken har frågan om att ställa om till fossilfritt jordbruk diskuterats under många år. I början av året tillsatte regeringen en utredning om omställning till fossilfritt jordbruk som en del i uppfyllandet av det klimatpolitiska ramverket som lanserades för två år sedan, med målsättningen att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Här finns en potentiell synergieffekt – ett fossilfritt jordbruk kan ge ett livsmedelssystem som är bättre rustat för framtida kriser. Sverige har större potential att producera fossilfria insatsvaror som biodrivmedel och alternativa gödselmedel.

Potentialen för att producera biodrivmedel och gödsel är även stor i Finland, som Sverige haft krishandelsavtal med sedan kalla kriget.

Samtidigt är det hög tid att ompröva de instrument som användes för att trygga livsmedelsförsörjningen under det kalla kriget. Här behöver ett antal frågor redas ut för att komma vidare i uppbyggandet av en ny livsmedelsberedskap. Ska beredskapslager återupprättas, hur stora ska de vara, vad ska de innehålla? Ska de i så fall vara i statens eller näringslivets regi? Ska livsmedelsföretag redan i förväg vara beredda att ställa om produktionen till att producera det samhället mest akut behöver i en kris? Hur kan de i så fall kompenseras för de merkostnader sådana förberedelser kan kosta? Hur ska de livsmedel som kan produceras eller importeras fördelas under en kris?

Avslutningsvis behöver vi fortsatt vara förberedda på det oväntade. Det är viktigt att lärdomar dras av såväl inträffade störningar som den krishantering som har genomförts av regeringar, myndigheter och privata aktörer för att undvika störningar. Det är samtidigt viktigt att coronapandemin inte blir en mall för alla framtida beredskapsinsatser, utan beredskapsplaneringen måste ta höjd för olika oväntade kriser – även om de idag framstår som osannolika. Men hur? Ett första steg är att offentliga och privata aktörer gemensamt utvecklar och använder olika framtidsscenarioer, både sådana som berör pandemier men kanske än viktigare sådana som fokuserar på andra kriser. De kan bli viktiga verktyg för att identifiera sårbarheter, behov och åtgärder samt fördela ansvar för vem som ska lösa utmaningarna, så att en struktur finns på plats innan nästa kris bryter ut. ■

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

FÖR VIDARE LÄSNING

Camilla Eriksson, 2018, Livsmedelsproduktion ur ett beredskapsperspektiv. MSB Rapport 1223. Stockholm: MSB.
Livsmedelsverket, 2015, Slutrapport: Gotland utan transporter – kommer maten att räcka? Uppsala: Livsmedelsverket.

Lena Molin och Malin Östensson, 2015, FOI-R--4109--SE. Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå. En studie utförd på uppdrag av Livsmedelsverket.