

Vem levererar om kriget kommer?

- Om näringslivet, försörjningsberedskapen och framtidens totalförsvaret

Jenny Ingemarsdotter och Jenny Lundén

Näringslivets medverkan är central för totalförsvarets utveckling och för en god försörjningsberedskap, det vill säga planering för tillgång och fördelning av exempelvis livsmedel, läkemedel och bränsle. Detta var tidigare huvuduppgiften för det så kallade ekonomiska försvaret, vilket var en central del av det gamla totalförsvaret. Ambitionen var att vid en avspärrning av landet klara försörjningen av befolkningen under flera år. Idag diskuteras återigen kvantitativa mål för den svenska försörjningsberedskapen. Centralt för uppbyggnaden av en sådan försörjningsberedskap är att på ett tidigt stadium involvera näringslivet. Men vilka är förutsättningarna för detta?

NÄRINGSLIVET OCH FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAPEN

Mål och ambitionsnivå för en återuppbyggd försörjningsberedskap är ytterst en politisk fråga, som till stor del handlar om att väga kostnaderna för att trygga försörjningen mot risken att hoten blir verklighet. Till skillnad från krisberedskapssystemet, som fokuserar på relativt kortvariga kriser, så talas det nu om att totalförsvaret måste byggas för att klara utdragna störningar, gråzonslägen mellan fred och krig, och ytterst väpnat angrepp. Dessa hotbilder aktualiserar behovet av en nationell försörjningsberedskap.

Näringslivet spelar en betydande roll i totalförsvaret eftersom samhällsviktig verksamhet, som till exempel telekommunikationer och elförsörjning, vilka tidigare i högre grad drevs i offentlig regi, idag i stor utsträckning utförs av privata företag. Inom ramen för den återupptagna

totalförsvarsplaneringen har detta förhållande genererat en mängd analyser och utredningsdirektiv. Kort sagt, många pratar om näringslivet – men vad är det som sägs egentligen?

Utmaningen gäller hur näringslivet i praktiken ska delta i utvecklingen av totalförsvaret. Det kan handla om en återkomst av så kallade krigsviktiga företag, eller K-företag, beredskapskontrakt, och kanske ett centralt näringslivsråd. Med fokus på försörjningsberedskapen tar kapitlet upp några av de vanligaste frågorna och förslagen gällande näringslivets framtida roll i totalförsvaret, samtidigt som kapitlet lyfter fram näringslivets egna perspektiv och intresse av att delta i totalförsvarsutvecklingen.

EN HISTORISK ÅTERBLICK

Begrepp som K-företag, beredskapsplanering och försörjningsberedskap härstammar från det totalförsvaret som fanns i Sverige under det kalla kriget. Dessa historiska erfarenheter är viktiga att ha med sig när ett nytt totalförsvarskoncept ska utvecklas för dagens samhälle, för att förstå skillnader men också likheter i de förutsättningar som fanns då och de som finns nu.

Utifrån erfarenheter från första världskriget, då Sverige drabbades av livsmedelsbrist och handelsstörningar, drog staten slutsatsen att hela samhällsekonomin inklusive näringslivet måste engageras för att säkerställa tillgång till strategiskt viktiga varor, som exempelvis bränsle och livsmedel. För att strukturera detta arbete bildades år 1928 Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap. Under de följande decennierna pågick en målmedveten uppbyggnad av Sveriges försörjningsberedskap. Under andra världskriget

drogs slutsatsen att det moderna kriget skulle drabba hela samhället och civilbefolkningen. Detta krävde ett "totalt försvar" som skulle bygga materiell uthållighet och mental beredskap hos befolkningen. I detta totalförsvar skulle det ekonomiska försvaret fortsatt spela en central roll.

Från och med 1960-talet ansvarade Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) för den statliga beredskapslagringen av varor som inte producerades inom landet och som skulle komplettera näringslivets egna lager. Dessutom skulle ÖEF samordna en detaljerad planläggning som skulle tillgodose företagets behov av arbetskraft, råvaror, energi och transporter i händelse av krig. Kontaktytor mellan näringslivet och staten fanns också genom Kommerskollegiet som genom planering och övning hade i uppdrag att säkerställa att utrikeshandeln fungerade under säkerhetspolitiska kriser och krig.

Somendelavdetekonomiska försvaret engagerades delar av näringslivet genom att avtal upprättades med utvalda företag. Dessa K-företag skulle fortsätta sin verksamhet vid kris eller krig, ibland med ändrad inriktning. Fördelar för de utvalda företagen kunde vara att personalen skyddades från annan tjänstgöring inom totalförsvaret, att företagen fick förtur till reparationer av telekommunikation samt att de undantogs från ransonering av till exempel bränsle och transporter. K-företagens uppgifter kunde handla om att ta fram ersättningsvaror eller beredskapslagra strategiska råvaror. Bakgrunden till dessa åtgärder var oron under det kalla kriget för avspärrning, det vill säga situationer då Sverige i princip skulle vara avskuret från omvärlden.

Beredskapsplaneringen och K-företagssystemet fasades i praktiken ut under slutet av 1990-talet. Med anledning av det kalla krigets slut bedömdes det inte längre nödvändigt att ständigt ha en hög försörjningsberedskap som var förhållandevis dyr. Detta innebar mer konkret att beredskapslagren såldes ut eller avvecklades och att beredskapsavtalen med företag avslutades.

MOROTEN OCH PISKAN

Lite hårddraget kan sägas att det som lämnades intakt i samband med totalförsvarets avveckling var den lagstiftning som reglerade statens befogenheter. Staten har fortfarande rätt att styra över näringslivets resurser under vissa omständigheter, exempelvis kan fastigheter, industrianläggningar, fartyg och fordon tas i anspråk för statens räkning under höjd beredskap. Denna lagstiftning utvecklades i ett historiskt sammanhang då det antogs att resurser fanns att tillgå inom landet och att företag hade viss egen lagerhållning. Kontrasten är därmed stor till dagens förhållanden med *just-in-time*-leveranser och minimerad lagerhållning. I en värld av globaliserade flödeskedjor kan den svenska staten helt enkelt inte räkna med att resurser finns tillgängliga när de behövs som mest – såvida man inte har planerat för sådana situationer.

Arbetet med att bygga upp en ny försörjningsberedskap kan visserligen ta sin utgångspunkt i existerande lagstiftning och regelverk men anpassningar kan behöva göras till dagens förhållanden. Exempelvis skulle, som Försvarsberedningen har föreslagit i Motståndskraft, krav kunna ställas på företag att lagra vissa strategiskt

viktiga varor. Andra typer av krav kan handla om att öka samhällsviktiga funktioners robusthet och skydd, inklusive åtgärder för stärkt informations-säkerhet. Företag har förvisso ett egenintresse av att utveckla sin förmåga att motstå incidenter såsom störningar och intrång, och på så sätt upprätthålla produktion och verksamhet. I ett totalförsvarsperspektiv behövs emellertid också ett samlat grepp där privata och offentliga aktörer tillsammans arbetar utifrån en gemensam ambitionsnivå, förståelse av en gemensam hotbild och överväganden om vad som är skyddsvärt.

En morot för att engagera näringslivet i detta arbete kan vara att få tillgång till fördjupade nätverk. Som jämförelse har man i Finland under lång tid genomfört olika typer av övningar och totalförsvarskurser tillsammans med näringslivet,

“Oavsett hur näringslivet engageras i totalförsvaret kommer en gemensam offentlig-privat förståelse av vad som behöver göras att vara en nyckelfaktor för den fortsatta utvecklingen av ett nytt totalförsvar.”

vilket anses skapa värdefulla nätverk inom och mellan olika sektorer och branscher. Finska företag som bedriver samhällsviktig verksamhet baserar sina beredskapsåtgärder på affärsmässiga grunder, exempelvis genom riskhantering och i avtal. Samordningen av de finska beredskapsåtgärderna, både i samhället och inom näringslivet, sker genom landets Försörjningsberedskapscentral.

Oavsett hur näringslivet engageras i totalförsvaret kommer en gemensam offentlig-privat förståelse av vad som behöver göras att vara en nyckelfaktor för den fortsatta utvecklingen av ett nytt totalförsvaret. En fördjupad offentlig-privat samverkan kommer dock att få begränsad effekt om inte ekonomiska resurser tillförs. Även om näringslivet kan ha ett intresse av att delta i totalförsvaret kan inte enskilda företag förväntas bära stora kostnader som inte är affärsmässigt motiverade. Därför har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsberedningen påpekat att en övergripande finansieringsmodell behöver tas fram.

FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAP 2.0

Mot bakgrund av de samhällsförändringar som har skett sedan totalförsvarsplaneringen utvecklades i slutet av 1990-talet kommer en rad överväganden att behöva göras inför en återuppbyggnad av försörjningsberedskapen, till exempel:

- Vilka varor och tjänster ska ses som strategiska eller samhällsviktiga?
- Är lagerhållning vägen framåt, och i så fall, hur ska rollerna gällande bland annat omsättning och distribution fördelas mellan privata och offentliga aktörer?
- I vilken grad bör andra metoder än lagerhållning övervägas, som till exempel produktionsomställning eller nya typer av avtal eller beredskapskontrakt?

Även om svaren på dessa frågor kommer att se olika ut i olika sektorer står det klart att näringslivets aktörer kommer att spela en viktig roll vad gäller vägval inom olika områden. Försvarsberedningen 2017 har föreslagit att ett näringslivsråd bör inrättas. Detta ska vara ett komplement till befintliga forum inom branschorganisationer och syfta till ömsesidigt informationsutbyte. Ett näringslivsråd skulle gemensamt ta fram inriktningar, planer och villkor

för samverkan mellan offentliga och privata aktörer.

Försvarsberedningen har 2017 även föreslagit återinförandet av någon slags version av K-företag. Oavsett vilka former som kan bli aktuella för detta kan man konstatera att trender som effektivisering, globalisering och digitalisering har förändrat spelplanen avsevärt i jämförelse med det tidigare totalförsvarets modell med produktionsinriktade K-företag. Förutom varor måste även ett stort antal tjänster idag ses som strategiska, till exempel digitala system för att möjliggöra distribution av läkemedel och livsmedel, men även personal som kan hantera dessa system. En viktig utmaning är att identifiera vilka aktörer, varor och tjänster som ska definieras som krigsviktiga i dagens samhälle. Även om K-företag återinförs kommer dessa inte kunna utgöra den enda modellen för näringslivets medverkan i totalförsvaret. Beredskapsperspektiv kan rimligen tas om hand i avtal och upphandlingar utan att begreppet K-företag används.

Flera näringslivsrepresentanter har ställt sig generellt positiva till Försvarsberedningens förslag, givet att formerna blir rimliga, såsom att konkurrensneutralitet och finansiering beaktas. Samtidigt anser många företag att det är viktigt med tydlig ansvarsfördelning och en långsiktighet när det gäller totalförsvarsplaneringen som helhet.

TRE FRAMGÅNGSFAKTORER

Begrepp som K-företag och näringslivsråd är på ett sätt enkla och konkreta att använda i debatter om näringslivets roll i framtidens totalförsvaret. Samtidigt finns vissa grundläggande förutsättningar som är viktiga att fastställa innan fokus hamnar på former för samverkan. Dessa kan sammanfattas i mål, ansvar och kommunikation.

Vad gäller frågan om mål har näringsliv såväl som myndigheter länge efterfrågat en större tydlighet vad gäller totalförsvarets ambitionsnivå. Här finns ett brett spann mellan en ambition om att förse allmänheten med "livets nödtröft" till att trygga tillgången till internet dygnet runt. Utan konkreta mål är det svårt för enskilda myndigheter, kommuner och landsting att ställa rimliga beredskapskrav, exempelvis inom ramen för offentlig upphandlingar.

Företag har också efterfrågat ett klagande av vilken ansvarsfördelning som gäller mellan olika



offentliga aktörer inom försörjningsberedskapen. En större tydlighet i vem som "äger frågan" inom och mellan olika sektorer, såsom energi, livsmedel, transporter, med flera förs ofta fram.

Slutligen är det viktigt att kommunicera totalförsvarets mål, ambitioner och uppgifter till berörda aktörer. Oavsett utformningen av styrningen för att engagera näringslivet i totalförsvaret – från lagar och regelverk, K-företag, avtal, beredskapskontrakt, kurser och övningar – kommer en gemensam offentlig-privat förståelse av vad som hotar och vad som behöver göras att vara en framgångsfaktor för den fortsatta utvecklingen av ett nytt totalförsvaret.

För vidare läsning

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

Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf, Linda Karlsson och Jenny Lundén, Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt, 2018, FOI-R--4649--SE.

Matilda Olsson, Charlotte Ryghammar och Jenny Lundén, Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret, 2017, FOI-R--4551--SE.