

Näringslivets roll i totalförsvaret

– centrala frågor och vägar framåt

JENNY INGEMARSDOTTER, ANNA SPARF,
LINDA KARLSSON, JENNY LUNDÉN



Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf,
Linda Karlsson, Jenny Lundén

Näringslivets roll i totalförsvaret

– centrala frågor och vägar framåt

Titel	Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt
Title	The role of the business sector in the total defence – key questions and ways forward
Rapportnr	FOI-R--4649--SE
Månad	December
Utgivningsår	2018
Antal sidor	80
ISSN	1650-1942
Kund	Justitiedepartementet
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
FoT-område	Ej FoT
Projektnr	A181083
Godkänd av	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys
Exportkontroll	Innehållet är granskat och omfattar ingen information som är underställd exportkontrollagstiftningen.

Bild: Evgeny Gromov/iStockPhoto

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

Sammanfattning

Denna rapport belyser centrala frågor och vägval som har betydelse för arbetet med att etablera nya strukturer för näringslivets roll i totalförsvaret. Med fokus på innebörden av näringslivets roll för beredskapen analyseras följande frågeställningar:

- På vilka sätt involverades näringslivet i det tidigare totalförsvaret?
- Vilka utmaningar och lösningar har identifierats av näringslivet och myndigheter idag?
- Vad krävs för en god försörjningsberedskap?
- Vilka metoder och verktyg skulle kunna användas eller utvecklas för att engagera näringslivet i totalförsvaret i bredare mening?

Inom ramen för dessa frågeställningar görs analyser av hotbilderna (från gråzonsproblematik till krig) liksom begränsningar och möjligheter kopplat till olika modeller och metoder (som t.ex. lagar och regelverk, K-företag, avtal och beredskapskontrakt, offentlig upphandling, övningar och utbildning).

Rapporten avslutas med reflektioner kring viktiga beståndsdelar och möjliga framgångsfaktorer vad gäller statens och näringslivets fortsatta samverkan för att bygga upp ett nytt totalförsvaret.

Nyckelord: totalförsvaret, civilt försvar, ekonomiskt försvar, näringslivet, K-företag, försörjningsberedskap, gråzon, krig

Summary

The role of the private sector in Sweden's total defence has been given much attention in recent years. In light of Sweden's dependency on private companies for many critical functions in society, official objectives have recently declared that the private sector needs to be engaged in the effort to strengthen Sweden's preparedness for long-term crises and ultimately war. This study addresses the following questions:

- How did the Swedish state engage the private sector in the total defence during the cold war era?
- Which challenges and solutions have been identified today by businesses and official agencies in a total defence context?
- What is required to achieve an adequate preparedness in terms of crucial supplies and critical services?
- Which methods and approaches could be utilized today in order to engage the private sector in the development of the total defence?

These questions are supplemented with an analysis of the threats (from grey zone tactics to war) as well as a mapping of potential tools to move forward in terms of private-public efforts to meet these threats, in terms of regulations, policies, contracts, exercises and joint defence courses.

Key words: total defence, civil defence, economic defence, private sector, companies, preparedness, grey zone, war

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Bakgrund och syfte.....	7
1.2	Metod.....	8
1.3	Rapportens struktur.....	9
2	Näringslivets roll i totalförsvaret: utgångspunkter och observationer	11
2.1	Totalförsvarets definition, mål och uppgifter	11
2.2	Näringslivets roll	13
2.3	Hur andra gör: Utblick Finland	20
3	”Ekonomiskt försvar” – en tillbakablick	23
3.1	K-företagens roll	26
3.2	Kommerskollegiets roll	29
4	Nya tider och nygamla frågor	31
4.1	Förutsättningarna	31
4.2	Skillnader mellan krisberedskap och civilt försvar	32
4.3	Gråzonsproblematik i ett företagsperspektiv	33
4.4	Höjd beredskap och krig – konsekvenser för företag.....	35
5	Försörjningsberedskap av varor och tjänster – ambitionsnivå, utmaningar och möjligheter	39
5.1	Ambitionsnivå: Livets nödtorft eller Facebook 24/7	39
5.2	Exempel på målstruktur.....	40
5.3	Varors och tjänsters ömsesidiga beroende	42
5.4	Sveriges försörjningsberedskap: konstaterade brister	43
5.5	Livsmedelsförsörjning.....	45
5.6	Läkemedelsförsörjning	48
5.7	Informations- och kommunikationstjänster.....	51
5.8	Sammanfattande diskussion av varu- och tjänsteberedskapen	56

6	Vägar framåt: Ledning, ansvar och metoder	59
6.1	Ledning och ansvarsfördelning	59
6.2	Metoder och verktyg.....	62
6.3	Incitament och mervärden	67
6.4	Sammanfattning: Begränsningar och möjligheter	67
7	Avslutande reflektioner	69
8	Referenser	75

1 Inledning

Att näringslivet spelar en avgörande roll för samhällets robusthet och försvarsförmåga är ingen ny insikt – gång på gång har statsmakterna betonat att verksamheten i offentlig sektor inte räcker till och att samverkan med näringslivet är avgörande. Samtidigt har gränsen mellan offentlig och privat verksamhet blivit alltmer otydlig. Idag utförs samhällsviktig verksamhet, som tidigare i stor utsträckning drevs i offentlig regi, av privata företag med olika typer av ägarförhållanden. Genom de senaste decenniernas utveckling mot ökad kostnadseffektivitet och minskad lagerhållning har samhället dessutom blivit allt mer sårbart för olika typer av störningar. Sammantaget framstår därför frågan om näringslivets roll i totalförsvaret som mer aktuell än någonsin.

Denna rapport utgör en fortsättning på den studie, baserad på intervjuer med företag, som Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) genomförde år 2017 (Olsson et al. 2017) på uppdrag av Justitiedepartementet. Inom ramen för anslaget Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA) 2018 har FOI fått i uppdrag att fortsatt belysa näringslivets roll i beredskapen. Föreliggande rapport fokuserar på näringslivets roll i totalförsvaret utifrån ett försörjningsberedskapsperspektiv, där frågor om mål, ansvar, ledning och styrmedel särskilt tas i beaktande.

1.1 Bakgrund och syfte

Mot bakgrund av Sveriges återupptagna totalförsvarsplanering pågår just nu på många håll ett intensivt analysarbete som syftar till att utreda hur det ”nya” totalförsvaret ska fungera i praktiken. Försvarsberedningen har i sin rapport *Motståndskraft* (Ds 2017:66) identifierat en rad områden gällande statens samverkan med näringslivet som fortsatt behöver analyseras i återuppbyggnaden av ett svenskt totalförsvar, såväl vad gäller former som finansiering och innehåll. Försvarsberedningens förslag om att skapa ett Näringslivsråd liksom att återinföra krigsviktiga företag (K-företag) ligger till grund för Regeringens kommittédirektiv (2018:64) till utredningen av näringslivets roll inom totalförsvaret som ska slutredovisas senast den 1 december 2019.

Syftet med denna rapport är att belysa centrala frågeställningar som har betydelse för arbetet med att etablera strukturer för näringslivets roll i totalförsvaret. Med fokus på innebörden av näringslivets roll för beredskapen analyseras följande frågeställningar:

- På vilka sätt involverades näringslivet i det tidigare totalförsvaret?
- Vilka utmaningar och lösningar har identifierats av näringslivet och myndigheter idag?
- Vad krävs för en god försörjningsberedskap?

- Vilka metoder och verktyg skulle kunna användas eller utvecklas för att engagera näringslivet i totalförsvaret i bredare mening?

Inom ramen för dessa breda frågeställningar görs fördjupade analyser av hotbilderna (från gråzonsproblematik till krig) liksom begränsningar, förutsättningar och möjligheter kopplat till olika metoder och förslag (från kursverksamhet till K-företag).

Sammantaget kan konstateras att mycket har sagts och skrivits om näringslivets roll i totalförsvaret genom åren men kunskapen är samtidigt fragmenterad om vad denna roll egentligen innebär, särskilt i en nutida kontext. Denna studies bidrag är att sammanföra olika källor och infallsvinklar och utifrån detta material dra slutsatser om vad som är viktigt att omhänderta inom ramen för totalförsvarets fortsatta utveckling. Rapporten utgör därmed ett kunskapsunderlag inför framtida överväganden gällande näringslivets roll i totalförsvaret.

1.2 Metod

Många begrepp som hörs i dagens debatter om totalförsvaret – som K-företag och beredskapsplanering – härstammar från det totalförsvaret som fanns i Sverige under det kalla kriget. Denna historik är viktig att ha med sig när nya modeller ska utvecklas för en ny tid, för att förstå skillnader men också likheter i de förutsättningar som fanns då och nu. Av denna anledning belyser vi drivkrafterna bakom det tidigare ekonomiska försvaret, samt hur denna del av totalförsvaret förändrades över tid i takt med tillkomsten av nya hotbilder, samhällsförändringar, Sveriges inträde i EU osv. Denna del har genomförts genom en analys av bland annat statliga offentliga utredningar och skrifter utgivna av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF).

För den nutida kontexten har vi fokuserat på den av regeringen beslutade totalförsvarsuppbyggnaden som åter aktualiserat näringslivets roll i totalförsvaret. Som underlag har i huvudsak inriktningsdokument och utredningar använts liksom aktuell forskning. Vid behov har dessa underlag kompletterats med intervjuer i syfte att få en uppdaterad bild av pågående utvecklingsarbeten och olika aktörers roll i dessa.¹

Studien sammanställer och analyserar i huvudsak följande material:

- Historiska källor: näringslivets roll i totalförsvaret under det kalla kriget.

¹ Förutom intervjuer internt på FOI, har även representanter för Socialstyrelsen, Svenskt Näringsliv, Netnod (om internet-infrastruktur) och ApoEx (om läkemedelsförsörjning) intervjuats. Dessa intervjuer har endast använts för bakgrundsförståelse och sammanhang (sakuppgifter baseras på den litteratur som återfinns i referenslistan).

- Vad Försvarsberedningen (2017) och myndigheter har identifierat som viktiga faktorer kopplat till näringslivets roll i totalförsvaret.
- Vad näringslivet självt har sagt.
- Hur Finland organiserar näringslivet i försörjningsberedskapen.

1.3 Rapportens struktur

Som ingång till rapportens frågeställningar ges i kapitel 2 en deskriptiv sammanfattning av totalförsvarets mål och uppgifter (liksom aktuella förslag på revidering av dessa) samt ett sammandrag av uttalanden gällande näringslivets roll i totalförsvaret från nyckelaktörer (Försvarsberedningen, myndigheter, näringslivet själva).

Den historiska bakgrunden till dagens diskussioner om näringslivets roll i försörjningsberedskapen ges i kapitel 3, som sammanfattar innebörden (i det tidigare totalförsvaret) av begrepp som K-företag och beredskapsplanering.

Mot bakgrund av nya hotbildsdiskussioner, inklusive gråzonsproblematik, diskuteras i kapitel 4 *varför* näringslivets roll i totalförsvarets åter har aktualiserats. Här reflekterar vi även över skillnader, i ett företagsperspektiv, mellan krisberedskap och civilt försvar.

Frågan om *vad* som behöver åstadkommas för att bygga upp en ny försörjningsberedskap behandlas i kapitel 5. I detta kapitel analyseras försörjningsberedskap ur ett sammanhängande varu- och tjänsteperspektiv. Som exempel diskuteras livsmedels- och läkemedelsförsörjningen och informations- och kommunikationstjänster.

Frågan om *hur* näringslivets ansvar och roller i totalförsvaret skulle kunna utformas (genom användning av olika typer av metoder och styrmedel) analyseras i kapitel 6. Här redogörs även för olika metoders begränsningar och möjligheter i en bredare totalförsvarskontext.

I kapitel 7 sammanfattas rapportens reflektioner gällande centrala frågeställningar och möjliga framgångsfaktorer att ta hänsyn till inom ramen för statens och näringslivets fortsatta samverkan för att bygga upp ett nytt totalförsvar.

2 Näringslivets roll i totalförsvaret: utgångspunkter och observationer

Detta kapitel inleds med en kort överblick av totalförsvarets uppgifter och mål, inklusive Förvarsberedningens förslag på omformulerade uppgifter för det civila försvaret. Därefter summeras vad olika nyckelaktörer (Förvarsberedningen, myndigheter, företag själva) har sagt om näringslivets roll i totalförsvaret. Varje avsnitt avslutas med en kort observation av faktorer eller frågor som rapporten kommer att återkomma till och fördjupa i särskilda analysavsnitt.

2.1 Totalförsvarets definition, mål och uppgifter

Begreppet totalförsvaret finns definierat i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Totalförsvaret definieras här som den ”verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.” Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Regeringen kan fatta beslut om höjd beredskap vid krig eller krigsfara. Enligt lagen om totalförsvaret och höjd beredskap (1992:1403) kan beslut fattas om höjd beredskap även ”om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige varit i krig eller krigsfara” (§ 1-3). Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas.

Lagtexterna beskriver således totalförsvaret i termer av dess verksamhet men formulerar inga mål.

2.1.1 Mål och uppgifter – nya förslag

Förvarsberedningen (2017) förespråkar en ny precisering av totalförsvaret i termer av en uppdelning av totalförsvarets *mål* och *uppgifter*. I rapporten *Motståndskraft* föreslås följande gemensamma mål för totalförsvaret:

Totalförsvaret ska enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. (Förvarsberedningen 2017, 81)

Ambitionsnivån bör, enligt Förvarsberedningen, vara att Sverige har en förmåga att på egen hand klara svåra störningar under en tidsrymd av tre månader.

Det militära försvaret ska, enligt Förvarsberedningens förslag, bidra till målet för totalförsvaret genom att ha följande uppgifter (för det civila försvarets uppgifter, se nästa avsnitt):

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,

- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium, i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, samt
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället så väl i fred som vid höjd beredskap.

Nämnas kan också Kungl. Krigsvetenskapsakademiens (KKrVA) förslag på mål för totalförsvaret: Inom ramen för projektet Krigsvetenskap i det 21:a århundradet (KV21) har KKrVA förespråkat en än bredare definition av totalförsvaret som inrymmer hela skalan av hybridhot och så kallad gräzonsproblematik (om gräzon, se även kapitel 4):

Enligt KV21 är totalförsvaret den samhällsviktiga verksamhet som ska bedrivas i Sverige när svensk suveränitet och oberoende hotas eller angrips inom hela skalan av antagonistiska hot, i fred och under krig. (Kungl. Krigsvetenskapsakademien 2017, 9)

Observation:

En viss glidning uppstår lätt mellan definitioner, mål och uppgifter, men förslag finns också på att tydligare skilja ut vilka specifika uppgifter som ska hanteras av totalförsvarets olika delar. Härnäst sammanfattas Försvarsberedningens förslag på uppgifter för det civila försvaret.

2.1.2 Det civila försvarets mål och uppgifter

Under Sveriges så kallade ”strategiska timeout” efter det kalla krigets slut upphörde i princip de civila myndigheternas uppgifter inom totalförsvarsplaneringen (se vidare kapitel 3). När regeringen år 2014 (prop. 2014/15:109) beslutade att återuppta planeringen för det civila försvaret angavs målen för det civila försvaret i tre, ömsesidigt förstärkande delar:

- värna civilbefolkningens liv och hälsa,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Ett brett spektrum av aktörer listades som delaktiga i planeringen; från statliga myndigheter, kommuner och landsting till frivilligorganisationer, privata näringslivet och andra berörda.

Det civila försvarets mål har kritiserats för att vara otillräckliga som inriktning av det civila försvaret (Försvarsberedningen 2017, Kungl. Krigsvetenskapsakademien 2017, Johansson et al. 2017). Försvarsberedningen har som noterats ovan föreslagit ett gemensamt mål för totalförsvaret men även en uppdelning av uppgifterna för det militära respektive det civila försvaret. Det civila försvarets uppgifter (Försvarsberedningen 2017, 80) föreslås inbegripa att:

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, samt
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Observation:

Då även Försvarsberedningens förslag på uppgifter är formulerade på en relativt abstrakt nivå är det rimligt att anta att det kommer att krävas ytterligare konkretisering, inte minst vad gäller näringslivets roll i totalförsvaret. Eftersom privata företag idag äger, driver och förvaltar ett stort antal samhällsviktiga resurser och funktioner, vilka även Försvarsmakten är beroende av, har näringslivet en viktig roll (särskilt inom de delar som handlar om försörjning), att bidra till det militära försvarets förmåga samt att bidra till samhällets förmåga att förebygga och hantera påfrestningar.

För vidare analys och diskussion om det civila försvarets mål och uppgifter i ett näringslivsperspektiv, se kapitel 6.

2.2 Näringslivets roll

2.2.1 Vad lagstiftningen säger

Näringslivets roller och ansvar i totalförsvaret anges i ett antal lagar och förordningar. Dessa anger näringslivets skyldigheter i fredstid, t.ex. vad gäller deltagande i totalförvarsplaneringen (lag 1982:1004), liksom åtgärder som regeringen formellt kan tillgripa vid höjd beredskap, t.ex. vad gäller fördelning

och tillgängliggörande av varor och tjänster (lag 1978:262). Ett urval med korta utdrag följer nedan – för en utförligare sammanställning, se Olsson m.fl. (2017).

Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

Lagen omfattar bestämmelser för ägare av anläggningar, näringsidkare samt arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer.

Förfogandelag (1978:262)

Lagen omfattar bestämmelser kring rätten att ta egendom och tjänster i anspråk för totalförsvarets behov.

Förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster

Förordningen omfattar bestämmelser kring bl.a. identifiering av myndigheters behov, avtal för säkerställande av varor och tjänster samt företagsplanläggning.

Ransoneringslag (1978:268)

Lagen omfattar bestämmelser kring när och hur ransoneringsförfaranden får genomföras, reglering av handel m.m., särskilda avgifter, inlösen, förfogande, ersättning, ransoneringsbevis, uppgiftsskyldighet m.m., vite m.m., ansvarsbestämmelser m.m. samt särskilda bestämmelser inklusive överklagan.

Lag (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap

Näringsidkare kan genom lagen åläggas att medverka i försörjningsberedskapen. De näringsidkare som berörs kan åläggas att upplåta lagerutrymme åt staten.

Lag (1992:1402) om undanförsel och förstöring

Avser undanförsel och förstöring under krig och krigsfara av egendom som har betydelse för totalförsvaret. Lagen möjliggör för staten (regeringen/myndighet) att förelägga ägaren/innehavaren att föra undan eller förstöra egendom.

Observation:

Riksrevisionen och andra aktörer har konstaterat att lagstiftning som berör (statligt förfogande av) varor och tjänster inte i sig garanterar att dessa resurser faktiskt finns inom landet (Riksrevisionen 2018a, Försvarsmakten och MSB 2016). För en diskussion om lagstiftningens begränsningar och möjligheter i ett totalförsvarsperspektiv, se kapitel 6.

2.2.2 Vad Försvarsberedningen säger

I Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* (2017), som ger förslag för totalförsvarets fortsatta inriktning för åren 2021 till och med 2025, ägnas ett helt

kapitel åt näringslivet. Det konstateras att näringslivet utför en stor del av den samhällsviktiga verksamhet som idag bedrivs och att det därför är avgörande att näringslivets aktörer engageras i planeringen för totalförsvaret på alla nivåer. Samtidigt noteras även att näringslivet trots detta i mycket liten utsträckning involverats i den återupptagna beredskapsplaneringen (Försvarsberedningen 2017, 47)

Försvarsberedningen anger ett antal förslag som syftar till mer permanenta samverkansstrukturer, bland annat ett näringslivsråd bestående av företrädare från privat och offentlig sektor (s. 141). Man föreslår också ett återupptagande av så kallade krigsviktiga företag och civilplikt. Syftet med dessa åtgärder handlar ytterst om att företag ska kunna säkerställa personal, ha förmåga att hantera störningar, och att säkerställa leverans av varor och tjänster. Metoder som avtal och lagerhållning identifieras som faktorer som behöver utredas vidare.

Försvarsberedningens förslag

Krigsviktiga eller totalförsvarsviktiga företag

”Försvarsberedningen föreslår att former för hur totalförsvarsviktiga företag i krig ska kunna leverera varor och tjänster enligt olika avtalsformer med staten ska utredas. Ett företag som har godkänts som krigsviktigt visar genom ett långsiktigt engagemang och upprätthållande av leveranser sitt ansvarstagande och deltagande för totalförsvaret.” (*Motståndskraft*, s. 140)

Civilplikt

”Försvarsberedningen anser att en sammanhållen planering för krigsorganiseringen av civila verksamheter i totalförsvaret kräver att civilplikten aktiveras. För att säkerställa personal i näringslivets verksamheter som är viktiga för totalförsvaret måste det införas en tydlig reglering av krigsviktiga företag och inom respektive sektor i det civila försvaret skapas en relevant planering för krigsviktiga företag.” (*Motståndskraft*, s. 122.)

Ett nationellt näringslivsråd

”Det föreslagna näringslivsrådet på nationell nivå ska utgöra ett komplement till de befintliga forum som redan finns inom ramen för olika branschorganisationer. Rådet bör bestå av företrädare från den offentliga sektorn samt från krigsviktiga företag eller andra företag eller organisationer som bedöms vara av vikt för totalförsvaret. Inrättandet av ett näringslivsråd ska syfta till ett ömsesidigt informationsutbyte med uppgift att ta fram en gemensam inriktning, planer och villkor för samverkan mellan offentliga och privata aktörer på samtliga nivåer.” (*Motståndskraft*, s. 141)

Försvarsberedningen konstaterar att eftersom totalförsvaret är att betrakta som en kollektiv nytta bör finansiering av de särskilda beredskapskostnaderna till stor del ske via statens budget. Samtidigt understryks att ett samhälle med beredskap, förmåga och uthållighet att motstå svåra påfrestningar inte endast skapas genom förstärkningar av statens budget: ”I enlighet med ansvarsprincipen måste alla aktörer i totalförsvaret ta ansvar för att stärka beredskapen och förmågan att genomföra verksamhet även under kris och ytterst i krig. Det gäller såväl offentliga aktörer som privata företag och ytterst enskilda invånare.” (Försvarsberedningen 2017, 216-218).

För beredskapsåtgärder som kräver resursförstärkningar konstateras att olika finansieringsformer kan bli aktuella, och att dessa behöver hanteras sektorsvis. Till exempel kan staten komma att behöva ingå avtal med privata aktörer för att säkra en försörjning av t.ex. strategiska varor även vid störningar i försörjningsflöden. Försvarsberedningen rekommenderar att berörda aktörer sluter ”avtal och överenskommelser på central, regional och lokal nivå” samt att sektorsansvariga (ej utsedda idag men ska utredas) myndigheter tar ett övergripande ansvar för avtal inom sin sektor (Försvarsberedningen 2017, 138-39).

Försvarsberedningens förslag kommer under 2019 att utredas vidare av den av regeringen tillsatta utredningen om näringslivets roll inom totalförsvaret (Dir. 2018:64). Utredaren ska bland annat analysera möjligheter för staten att såväl ställa krav på näringslivet som att öka dess incitament att beakta totalförsvarets behov i verksamheten: ”Förslagen ska ta ställning till vad som är en rimlig balanspunkt mellan näringslivets åtaganden, affärs- och avtalsmodeller och det offentliga ansvar för att säkerställa samhällets funktionalitet.”

Observation:

Ett återinförande av K-företag, som var en viktig del av det tidigare totalförsvaret (se kapitel 3), lyfts fram som en viktig åtgärd av Försvarsberedningen. Men vilka begränsningar och möjligheter finns med K-företagsmodellen i en nutida kontext? Denna fråga diskuterar vi i kapitel 6.

Att hitta ”balanspunkten” mellan näringslivets och det offentliga olika typer av åtaganden framstår som en nyckelfråga i den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret. För en diskussion om krav respektive incitament för att involvera näringslivet, se kapitel 6.

2.2.3 Vad MSB och Försvarsmakten säger

”Den gemensamma grundsynen”

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarsmaktens arbete med totalförvarsutveckling tar avstamp i förslaget till gemensam

grundsyn för totalförsvaret som presenterades i juni 2016 (Försvarsmakten och MSB 2016). Vissa prioriteringar gavs för det fortsatta arbetet där näringslivets roll aktualiserades i avsnittet om resursförstärkning (med fokus på stöd till Försvarsmakten). Här angavs som prioriterat att utreda alternativ som:

- beredskapslagring
- ökade omsättningslager
- avtal med företag om leveranser även vid krigsfara och krig eller genom särskilda föreskrifter

Det konstaterades att fullmakts- och beredskapslagstiftningen ”ger möjligheter till förstärkning med resurser som finns inom landet” men att nuvarande lagstiftning dock inte är ”anpassad för att säkerställa att kritiska varor (till exempel livsmedel och läkemedel) och andra resurser finns att tillgå inom landet vid krigsfara eller krig.” (Försvarsmakten och MSB 2016).

MSB:s uppdrag

MSB har utöver ansvaret för frågor om skydd mot olyckor och krisberedskap även ett ansvar för området civilt försvar (SFS 2018:665). Enligt inriktande dokument ska det civila försvaret bygga på krisberedskapen (Johansson et al. 2017). Sedan totalförvarsplaneringen lades i malpåse i början av 2000-talet har dock frågor om civilt försvar inte varit i fokus för MSB:s verksamhet. Myndigheten konstaterar utifrån nuvarande inriktning att en konkret beredskapsplanering behöver göras inte bara för att kunna stödja Försvarsmakten utan också för att den större delen av övriga samhället ska kunna fungera vid krigsfara och krig (MSB 2018a).

Vad gäller beredskapsplanering med näringslivet understryker MSB själva att myndigheten ”behöver bygga upp en verksamhet som idag inte finns inom MSB för att stödja andra myndigheter/aktörer kring avtalsfrågor, metodik, nationella försörjningsanalyser och fördjupad samverkan inom Norden” (MSB 2018a). Som också påpekas ligger huvudansvaret för att genomföra företagsplanläggning på ansvariga myndigheter i olika sektorer men MSB behöver samordna och koordinera arbetet, inte minst med det militära försvaret.

Vad gäller finansiering anser MSB att förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti åter behöver börja tillämpas.² MSB konstaterar även att ett finansieringssystem som är ”flexibelt och stabilt under en längre period” behöver tas fram (MSB 2018a).

² Som MSB konstaterar framgår i 5 § i förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti att ersättning, lån eller garantier får lämnas till den som i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap åtar sig att 1. Upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion, 2. Utveckla ersättningsprodukter, 3. Förbereda viss

Observation:

Frågan om förstärkning av resurser och kritiska varor som Försvarsmakten vid behov kan avropa är inte klarlagd (vare sig vad gäller vad som behövs eller hur det ska gå till). Förutsättningar och utmaningar för en ny försörjningsberedskap analyseras i kapitel 5.

2.2.4 Vad näringslivet självt säger

Företag har själva ett intresse av långsiktig stabilitet och kontinuitetsplanering (Olsson et al. 2017). Samtidigt finns en affärsmässig gräns för hur mycket företag kan förväntas investera i sådant som kan betecknas som allmännytta och beredskapsåtgärder (som redundans, lager och reservalternativ). Organisationen Svenskt Näringsliv har i detta sammanhang uttryckt en oro för att ett underfinansierat totalförsvar kan leda till negativa konsekvenser för näringslivet i Sverige i termer av ökande kostnader såväl som ogenomtänkta regelverk (Lallerstedt 2018). Det understryks dock att många företag vill bidra till totalförsvaret och att engagerandet av Sveriges företag kommer att bli den enskilt viktigaste faktorn för ett starkt totalförsvar.

Under 2017 genomförde FOI en intervjustudie med ett antal företag³ där det framgick att totalförsvarsplaneringen i stor utsträckning präglats av att ansvariga aktörer talat *om* näringslivets viktiga roll istället för att prata *med* företagen om densamma (Olsson et al. 2017). Företagen som intervjuades i denna studie efterlyste framför allt ett samlat grepp från statens sida där det mest grundläggande är att förtydliga och kommunicera ambitionen med totalförsvaret. Med reservation för att studien utgick från ett begränsat urval av branscher och företag, identifierades flera viktiga förutsättningar, framgångsfaktorer och behov utifrån näringslivets perspektiv. Här återges ett koncentrat av dessa slutsatser.

Fundamentala beståndsdelar och behov

Ett grundläggande behov som diskuterades i FOI:s intervjustudie handlar om att öka förståelsen för varandras villkor (Olsson et al. 2017). Företag har olika drivkrafter och intressen att förhålla sig till, exempelvis avkastningskrav, konkurrens, aktieägare, kunder och anställda. Hur dessa intressen ska vägas mot totalförsvarets behov och krav är som rapportförfattarna konstaterade ett område som behöver en noggrann genomlysning. Mer konkret handlar det om att reda ut faktorer som ägarförhållanden, inklusive utländskt ägande, skillnader i förutsättningar för börsnoterade respektive privatägda bolag samt säkerhet och hantering av sekretessfrågor. I slutänden gäller det att hitta en balans, som

alternativ produktion, 4. Beredskapslagra vissa varor eller 5. Vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt.

³ Företag inom branscherna bevakning och säkerhet, IT & telekom, bygg och entreprenad, kyl- och frystransporter intervjuades i denna studie.

rapportförfattarna skriver, där både statens och näringslivets förutsättningar tas hänsyn till.

Flera grundläggande beståndsdelar för att näringslivet på ett lämpligt sätt ska kunna medverka i totalförsvarsuppbyggnaden lyftes fram av företagen. Dessa kan sammanfattas i termer av ambitionsförklaring, dialog, strukturer och finansiering:

- En ambitionsförklaring från regeringen med syfte, mål och medel för totalförsvaret.
- En dialog med ansvariga myndigheter – samtal kring näringslivets roll och ansvar i totalförsvaret.
- Koncept och strukturer som främjar tydlighet och långsiktighet.
- En finansieringsmekanism för att skapa långsiktighet och ge incitament för deltagande.

Framgångsfaktorer

I de slutsatser som drogs i FOI:s intervjustudie betonades att totalförsvarsuppbyggnaden kommer att behöva hantera flera tidsperspektiv samtidigt (Olsson et al. 2017). På kort sikt, att lösa mer akuta behov, exempelvis genom att upprätta avtal med företag, men på lång sikt arbeta fram koncept och strukturer för näringslivets roll i morgondagens totalförsvaret. Företagen själva betonade vikten av framförhållning för att få möjlighet att ta ställning och anpassa sin verksamhet efter nya verkligheter (Olsson et al. 2017, 48). Med andra ord kräver en konstruktiv relation till näringslivet långsiktighet och tydliga målbilder. Samtidigt framgick det av företagens egna reflektioner att det finns potential här och nu för att tillvarata företagens engagemang i totalförsvarsuppbyggnaden. Det handlar bland annat om utbildning och andra incitament samt en ökad delaktighet i befintliga system.

Avslutningsvis konstaterar rapporten att det finns ett engagemang och intresse hos företagen att vara involverade i samhällsviktiga frågor inklusive totalförsvaret. Genom att inkludera näringslivet i totalförsvarsplaneringen kan företag bidra med sin kunskap när det gäller att bedriva verksamhet under störda förhållanden och med knappa resurser. Företagen kan även bidra till att ge en realistisk bild av tillgängliga resurser. Att i ett tidigt skede inkludera näringslivet ökar möjligheten att skapa en bättre totalförsvarsplanering samtidigt som det skapas forum för samverkan och relationsbyggande. Sådana nätverk kan bli ovärderliga när en störning inträffar (Olsson et al. 2017, 45).

2.2.5 Kommande och nyligen avslutade utredningar och projekt

Utöver ovan nämnda analyser och inriktningsdokument föreligger flera nyligen redovisade, pågående och planerade forskningsprojekt och utredningar med

bäring på totalförsvaret, försörjningsberedskap och näringsliv. Förutom den av regeringen tillsatta utredningen om näringslivets roll inom totalförsvaret (Dir. 2018:64) kommer även hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap att utredas (Dir. 2018:77). Även forskningsprojektet ”Resursförstärkt läkemedelsförsörjning i kris, höjd beredskap och krig”, finansierat av MSB, som kommer att redovisas under 2019, behandlar läkemedelsförsörjningen.

I sammanhanget av försörjningsberedskap kan även Riksrevisionens nyligen avslutade granskning av Sveriges livsmedels- och läkemedelsförsörjning nämnas, där slutsatsen drogs att beredskapsperspektivet mer eller mindre helt föll bort när totalförsvaret avvecklades i slutet av 1990-talet (Riksrevisionen 2018a).

Näringslivets roll i totalförsvaret har även diskuterats av Kungl. Krigsvetenskapsakademien inom ramen för projektet Krigsvetenskap i det 21:a århundradet (KV21), särskilt i kontexten av gränsproblematik och cyberhot (Kungl. Krigsvetenskapsakademien 2017).

2.3 Hur andra gör: Utblick Finland

Det finska exemplet brukar ofta återkomma i totalförsvarssammanhang. Ur ett ledningsperspektiv bygger det finska totalförsvaret i mångt och mycket på den struktur som fanns i det gamla svenska totalförsvaret. I Finlands *Säkerhetsstrategi för samhället* fastslås ett antal så kallade vitala funktioner liksom tillhörande måltillstånd och strategiska uppgifter (*Säkerhetsstrategi för samhället* 2011). Ansvar för dessa uppgifter är fördelat på olika ministerier (departement), men arbetet involverar även de regionala nivåerna liksom näringslivet och organisationer.

För ett exempel på strategiska uppgifter i det finska systemet, se tabell 1 som listar ansvarsfördelningen på ministerier inom funktionen ”Ekonomins och infrastrukturens funktionsförmåga”.

Tabell 1. Exempel på strategiska uppgifter inom den vitala funktionen "Ekonomins och infrastrukturens funktionsförmåga" från Finlands *Säkerhetsstrategi för samhället* (2011).

Strategiska uppgifter: Ekonomins och infrastrukturens funktionsförmåga	
<i>Uppgift</i>	<i>Ansvarigt ministerium</i>
Anskaffning och fördelning av ekonomiska resurser	Finansministeriet (FM)
Finansieringssystemet och penningförsörjningen	Finansministeriet (FM)
Tryggande av försäkringsverksamheten	Social- och hälsovårdsministeriet (SHM)
Tryggande av bränsleförsörjningen	Arbets- och näringsministeriet (ANM)
Tryggande av kraftförsörjningen	Arbets- och näringsministeriet (ANM)
Säkerställande av de elektroniska informations- och kommunikationssystemens funktioner	Kommunikationsministeriet (KM)
Tryggande av statsförvaltningens IT-funktioner och datasäkerhet samt ett gemensamt tjänstesystem för statsförvaltningen	Finansministeriet (FM)
Stöd för uppbyggande och underhåll av varnings- och larmsystem	Kommunikationsministeriet (KM)
Tryggande av kontinuerliga transporter	Kommunikationsministeriet (KM)
Tryggande av primärproduktionen inom livsmedelsförsörjningen	Jord- och skogsbruksministeriet (JSM)
Tryggande av vattenförsörjningen	Jord- och skogsbruksministeriet (JSM)
Tryggande av förädlingen och distributionen av livsmedel	Arbets- och näringsministeriet (ANM)
Tryggande av den vitala industri- och serviceproduktionen	Arbets- och näringsministeriet (ANM)
Tryggande av boende och byggande	Miljöministeriet (MM)
Tryggande av tillgången till arbetskraft	Arbets- och näringsministeriet (ANM)
Upprätthållande av utbildnings- och forskningssystemet	Undervisnings- och kulturministeriet (UKM)
Observation av förändringar i miljön, begränsning av och anpassning till dem	Miljöministeriet (MM)
Tryggande av avfallshanteringen	Miljöministeriet (MM)

Den finländska staten har en lång tradition av att arbeta med näringslivet. I dagens organisation kommer detta till uttryck inte minst genom den så kallade Försörjningsberedskapscentralen som har ett särskilt ansvar för försörjningsberedskapen. I denna organisation arbetar flera hundra företag, myndigheter och organisationer från olika samhällsområden för att uppnå de gemensamma målen.⁴ Principen är partnersamarbeten mellan den offentliga och den privata sektorn.

Mer konkret består den finska försörjningsberedskapsorganisationen av branschvisa sektorer och så kallade pooler. På den strategiska nivån är sektorernas uppgift att bedöma försörjningsberedskapens tillstånd inom sitt område och främja myndigheternas och näringslivets samarbete i ärenden som gäller försörjningsberedskap. Poolerna svarar för den operativa beredskapen i egenskap av organ som fungerar under näringslivets ledning. Bland uppgifterna ingår att tillsammans med företag inom branschen följa upp, utreda, planera och förbereda åtgärder för att utveckla beredskapen inom respektive bransch, samt att definiera de företag i branschen som är kritiska för försörjningsberedskapen (MSB 2015a).

Ett resultat av detta arbete är att olika typer av lager upprätthålls, vilka ska säkerställa att Finland klarar en längre period av störningar i handelsflödena eller andra kriser.⁵ Den så kallade Försörjningsberedskapsfonden står utanför statsbudgeten och finansieras istället genom en försörjningsberedskapsavgift på flytande bränslen, elektricitet och stenkol (Khodabandeh 2017).

Som poängteras i den finska strategin bygger säkerhetssamarbetet på att näringslivet ser fördelarna av samarbetet. Samtidigt påpekas även att näringslivets deltagande i beredskapsplaneringen har långvariga traditioner och att arbetet stöds av egna värderingar hos nyckelpersonerna i företagen (*Säkerhetsstrategi för samhället* 2011, 8). Utbildningar, kurser och regelbundna övningar (ibland under ledning av näringslivet) framhålls i Finland som en viktig del i upprätthållandet av fördjupade nätverk liksom konkreta förmågor (Khodabandeh 2017).

⁴ För en sammanfattning av Försörjningsberedskapscentralens organisation och arbete, se <https://www.se.nesa.fi/organisation/>.

⁵ Om Finlands system med beredskapslager, se Stenérus Dover och Odell (2018)

3 "Ekonomiskt försvar" – en tillbakablick

Begrepp som K-företag och beredskapsplanering har efter många års frånvaro i debatten åter börjat höras i det offentliga samtalet om Sveriges beredskap.⁶ I detta kapitel gör vi en historisk tillbakablick på vad dessa begrepp mer konkret har inneburit.

Det så kallade ekonomiska försvaret utgjorde under större delen av 1900-talet en grundläggande byggsten i det svenska totalförsvarsbygget. Drivkrafterna bakom byggandet av detta ekonomiska försvar kan härledas tillbaka till erfarenheterna från första världskriget, då Sverige drabbades av livsmedelsbrist och fördelningsproblem av en grad som en "illa förberedd krisbyråkrati" hade svårigheter att hantera (Westemar 1982, 11, MSB 2015a, 11). Slutsatsen blev att hela samhällsekonomin, inklusive näringslivet, måste engageras för att säkerställa tillgång till strategiska resurser.

I skriften *Det ekonomiska försvaret*, utgiven 1964, beskrev Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (ÖEF) att myndighetens huvuduppdrag handlade om att vidta sådana beredskapsåtgärder i fred som skulle göra det möjligt för näringsliv och statliga organ att "under krig och avspärning tillhandahålla de varor och tjänster som erfordras för det totala försvaret" (ÖEF 1964, 7).⁷ Man konstaterade vidare att näringslivet utvecklats till "en mycket komplicerad apparat där varje kugge kan vara av vital betydelse för att maskineriet skall fungera."

ÖEF såg som sin uppgift att se till att "maskineriet", i bred mening, skulle fungera såväl i tider av avspärning (med störda eller stoppade handelsflöden) som under krig. För detta ändamål fanns en organisation på central, regional och lokal nivå liksom en detaljerad försvarsplanläggning inom en rad olika sektorer. Statlig beredskapslagring av viktiga varor skulle komplettera näringslivets egna varulager (till exempel i form av kristvål, se figur 1). Dessutom skulle ÖEF samordna en detaljerad planläggning som skulle tillgodose företagets behov av arbetskraft, råvaror, elkraft, bränslen och transportmedel i händelse av krig (ÖEF 1964, 14).

⁶ Se t.ex. "Jakt på företag som ställer upp om det blir krig" (Dagens industri, 2018).

⁷ ÖEF bildades 1962 och ersatte då Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (RKE), som hade inrättats 1928. Myndigheten hette 1962–1969 Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap och 1969–1986 Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (MSB 2015a, 11).



Figur 1. Kristvål. Källa: Armémuseum (AM.016776). CC-BY. På tvålen står att läsa "Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) har till uppgift att i fredstid vidta sådana åtgärder att samhället kan fungera även i kristid, dvs se till att det finns livsmedel, värme, kläder, sjukvård, transporter samt nödvändiga förbrukningsvaror, t.ex. tvål."

Inom ramen för industriplanläggningen skrev myndigheter avtal (som godkändes av ÖEF) med företag gällande materielleveranser. I händelse av ett skärpt utrikespolitiskt läge skulle avtalen övergå till fast beställning så snart den beställande myndigheten gav startorder (ÖEF 1964, 23).

Trender som minskad lagerhållning i näringslivet och ökande beroenden mellan samhällsviktiga verksamheter fortsatte dock att orsaka oro. I 1970 års försvarsberedning påtalades att strukturförändringar inom jordbruk och industri såg ut att leda till ytterligare ökade sårbarheter (SOU 1972:4). Under 1970-talet tillkom också nya hotbilder som kopplades dels till oljekriserna men också till olika typer av ekonomisk krigföring (med inslag av embargo, bojkotter och prishöjningar), som man beförde skulle störa importen av livsviktiga varor (Eriksson 2004, 40-43). Det stod nu klart att den svenska industrin hade förändrats i grunden: från en dominans av inhemska råvaror och produkter (som avsattes till största delen inom landet) till en hög grad av specialisering, internationalisering och importberoende (MSB 2015a, 14). Begreppet "fredskris" (SOU 1975:57, SOU 1977:1) signalerade en ökad medvetenhet om samhällets sårbarheter (Eriksson 2004, 40-43).

I den totalförsvarsorganisation som växte fram under 1980-talet bestod det civila försvaret av civilförsvar (som framför allt handlade om befolkningsskydd), ekonomiskt försvar (som handlade om försörjningsberedskapen), psykologiskt

försvar och övrigt totalförsvar (Kaiser 2001, 30, Johansson et al. 2017, 82).⁸ Under ledning av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) och sedan, från 1986, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) skulle det ekonomiska försvaret ”säkerställa tillgång på, och produktionskapacitet av, strategiska resurser bl. a. genom att bygga upp beredskapslager” (Johansson et al. 2017, 82).⁹ Näringslivet engagerades genom att så kallade krigsviktiga företag (K-företag) utsågs.

Slutpunkten för denna totalförsvarsorganisation kom med det kalla krigets slut på 1990-talet (Johansson et al. 2017, 86). Den så kallade funktionsindelningen inom civilt försvar avskaffades år 2002 och ersattes av en struktur med samverkansområden (Ödlund 2011, 16).¹⁰ Ingen myndighet skulle pekats ut som ansvarig för den övergripande planeringen inom respektive område utan de utpekade myndigheterna skulle istället ha ett gemensamt ansvar för att säkerställa planeringen inom området.

Avvecklingen av beredskapsverksamheten innebar också att besluts togs om att avveckla lagren, senast vid utgången av 2002. Undantaget var lagring av oljeprodukter, vilka Sverige enligt internationella avtal har förbundit sig att upprätthålla (Jonsson et al. 2016, 32). Istället för mål om självförsörjning ansågs nu handel inom EU utgöra basen för Sveriges försörjning.¹¹ Samtidigt skedde en övergång från en beredskap inriktad på befolkningsskydd och försörjningsfrågor till en beredskap baserad på ”omvärldsanalys, kompetensuppbyggnad, utbildning och övning, olika former av utrednings- och utvecklingsarbete, forskning, nätverksbyggande och samverkan etc.” (MSB 2015a, 30). Med andra ord skiftade fokus vid denna tid från vad man skulle kunna kalla en hård beredskap, inriktad på fysiskt skydd, till en mjuk beredskap, inriktad på en mer organisatorisk hantering av händelser.

En ny myndighet, Krisberedskapsmyndigheten (KBM) fick från 2002 det övergripande ansvaret för samordning av samverkansområdena. Den 1 januari 2009 ersattes KBM, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I och med detta befästes omsvängningen från fokus på civilt försvar till fredstida krisberedskap då risken

⁸ Övrigt totalförsvar inkluderade hälso- och sjukvård, polisväsende och telekommunikationer.

⁹ Regeringen kunde också vid beredskapshöjning bestämma att en ny myndighet – Försörjningskommissionen – skulle inrättas som dels skulle överta vissa delar av ÖCB:s uppgifter och dels verka för att försörjningen till prioriterade samhällsverksamheter kunde tryggas (MSB 2015a, 20-21).

¹⁰ Funktionsindelningen innebar att det för de olika samhällssektorerna fanns funktionsansvariga myndigheter (FAM). Funktionsmål togs fram för en rad väsentliga samhällsfunktioner såsom befolkningsbeskydd, hälso- och sjukvård, livsmedelsförsörjning, transporter, telekommunikationer, skolväsendet, flyktingverksamhet, postbefordran m.m. (Johansson et al. 2017, 86).

¹¹ I *Prop. 2001/02:10: Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (2001) står således att ”Regeringen anser vidare att försörjningsförmågan och försörjningsberedskapen inte kan byggas på självförsörjning. EU-marknaden är det för Sverige relevanta försörjningsområdet.” (s. 177).

för krig i närområdet bedömdes som låg (Johansson et al. 2017, 87, Larsson och Ryghammar 2013).

3.1 K-företagens roll

Näringslivet engagerades i det ekonomiska försvaret genom att krigsviktiga företag (K-företag) utsågs. K-företagen skulle fortsätta sin verksamhet i en kris- eller krigssituation, i vissa fall med ändrad inriktning med hänsyn till totalförsvarets behov. För att anses som krigsviktigt skulle företagets produktion av varor eller tjänster vara av ”största vikt för totalförsvaret” (SOU 1995: 125, 48-49). Som grund för urvalet av företag genomförde myndigheterna omfattande försörjningsanalyser. Syftet var att analysera vilka krisbehov som fanns hos olika funktionsansvariga myndigheter och Försvarsmakten, vilket i sin tur ställde krav på svensk industri (Prop. 2001/02:10, 175). Analyserna avsåg även att klarlägga hur behov tillgodosågs under normala förhållanden och hur stor importen av särskilt strategiska insatsvaror eller råvaror kunde bedömas vara i en säkerhetspolitisk krissituation. Därefter utarbetades förslag på olika typer av beredskapsåtgärder som kunde inbegripa beredskapsavtal, beredskapslagring och företagsplanläggning.

K-företag i det tidigare totalförsvaret: Centrala begrepp

FÖRSÖRJNINGSANALYS: De *funktionsansvariga myndigheterna* skulle göra försörjningsanalyser på respektive område och kartlägga tillgången av en vara eller tjänst. Om varan redan producerades i Sverige eller om det fanns kapacitet för produktion inom landet, skulle kontakt tas med lämpligt företag. (SOU 1995: 125, 48-49). De myndigheter som under krigsförhållanden behövde vara tillförsäkrade leverans och tjänster, som var viktiga för totalförsvaret, skulle anmäla behovet till den myndighet som hade funktionsansvaret för det verksamhetsområde där varorna eller tjänsterna producerades. (SOU 1995: 125, 48-49).

BEREDSKAPSPLAN: Sedan det avgjorts att företaget skall klassificeras som K-företag utarbetas en beredskapsplan varav bl.a. skall framgå varför företaget K-klassificerats och behovet av kompletteringsåtgärder. Beredskapsplanen skall undertecknas av den funktionsansvariga myndigheten och företaget. K-företagen registreras hos länsstyrelserna och respektive funktionsansvarig myndighet. (SOU 1995: 125, 48-49).

FÖRETAGSPLANLÄGGNING: Enligt förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster kunde funktionsansvariga myndigheter träffa avtal med företag om att dessa under krigsförhållanden skulle tillhandahålla varor och tjänster. Efter tillstånd av den funktionsansvariga myndigheten fick också annan myndighet träffa sådant avtal. Innan myndigheten genomförde företagsplanläggningen skulle övriga myndigheter, som berördes av planläggningen, höras. Verkställighetsföreskrifter meddelades av ÖCB efter hörande Överbefälhavaren (SOU 1995: 125, 48-49).

BEREDSKAPSAVTAL: Upprättades med särskilt viktiga företag för att säkerställa produktion även under beredskapssituationer med allvarligt störd import. Avtalen omfattade därför i de flesta fall även åtaganden om beredskapslagring av strategiska importvaror som krävde snabba omsättningar. (Prop. 2001/02:10, 175).

BEREDSKAPSLAGRING: Genomfördes genom beredskapsavtal, genom lagring hos industrin via särskilt lageravtal eller i myndighetens egen regi. (Prop. 2001/02:10, 175).

Ytterligare en metod handlade om forskning och utveckling. Satsningarna på detta område syftade till att minska volymen av importerade varor i beredskapslagren genom att finna möjligheter till inhemsk produktion eller inhemsk ersättning av varor som normalt importeras (Prop. 2001/02:10, 175).

År 1995 fanns cirka 11 000 K-företag i landet (SOU 1995: 125, 48). Totalt fanns ca 250 beredskapsavtal och lagervärdet uppgick som mest till ca 1,4 miljarder kronor (Prop. 2001/02:10, 175). Från företagets perspektiv fanns vissa fördelar med att vara K-företag eftersom personal kunde skyddas från annan tjänstgöring i totalförsvaret, förtur kunde erhållas vid underhåll och reparation av telekommunikationer, lokalerna kunde undantas från dispositioner enligt förfogandelagen och undantag kunde medges från ransonering av t.ex. transporter och bränsle (Fischer et al. 1989).

För att tydliggöra vad det kunde innebära mer konkret att vara K-företag utarbetade ÖCB år 1986 i samarbete med Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) skriften "Att vara K-företag – ett åtagande och en förmån" (ÖCB/SAF 1994). I figur 2 återges ett avsnitt ur 1994 års upplaga om beredskapsåtgärder.

Om beredskapsåtgärder i "Att vara K-företag"
Här är några exempel på beredskapsåtgärder som en företagsplanläggning kan resultera i: ✓ Att med olika åtgärder förbereda omställning av produktionen med hänsyn till utrustning, råvaror, komponenter och personal som finns tillgängliga i kris och krig. ✓ Att i beredskapssyfte utveckla substitut och ersättningsvaror, t ex med "recept" som bygger på inhemska råvaror. ✓ Att förbereda krisimport genom företagets egna förbindelser och genom krishandelsavtal med våra grannländer. ✓ Att beredskapslagra importerade strategiska rå- och insatsvaror. ✓ Att vidta åtgärder för att minska sårbarheten och öka uthålligheten i transportsystemet.

Figur 2. "Att vara K-företag", Stockholm: Överstyr. för civil beredskap (ÖCB): Svenska arbetsgivarefören. (SAF), 1994.

Som framgår av SAF:s broschyr handlade beredskapsåtgärderna i huvudsak om produktionsbehov. Det kunde handla om att ta fram ersättningsvaror, förbereda ”krisimport” eller beredskapslagra strategiska råvaror och insatsvaror.¹² Bakgrunden till denna palett av åtgärder var oron under det kalla kriget för avspärning, d.v.s. situationer då Sverige skulle vara i princip avskuret från omvärlden.

K-företagssystemet fasades i praktiken ut under slutet av 1990-talet. Med anledning av ”den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen” (Prop. 2001/02:10) förändrades under denna tid inriktningen av beredskapsverksamheten då det inte längre bedömdes ”nödvändigt att ständigt ha en hög försörjningsberedskap som var förhållandevis dyr”. Regeringen ansåg nu att försörjningsberedskapen skulle bygga på ”det fria varuflödet inom EU” (ibid., 175-177).

Istället för försörjningsberedskapsmål infördes nu den så kallade anpassningsprincipen för totalförsvaret vilken innebar att ”ansvariga aktörer utifrån en grundförmåga inom ett antal år efter beslut skulle kunna genomföra åtgärder för att förstärka sin förmåga.” (Lindgren 2015, 28). Detta innebar mer konkret att beredskapslagren såldes ut eller avvecklades och att beredskapsavtalen med företag nu kunde om- eller bortförhandlas. I en tillbakablick år 2004 konstaterade KBM att anpassningsfilosofin ”inneburit att det som tidigare kunde betraktas som traditionella civila försvarsåtgärder, såsom t.ex. försörjningsberedskap, fysiskt skydd, krigsorganisation etc. nu i stor omfattning kan anstå till en anpassningsperiod” (KBM 2002, 14).

3.2 Kommerskollegiets roll

Modellen med K-företag utgjorde långt ifrån den enda gränsytan mot företag i det svenska totalförsvaret. En viktig roll intogs också av Kommerskollegium som hade ansvar för funktionen utrikeshandel. Under tidigt 1980-tal fick handelsfrågorna en ökad betydelse inom totalförvarsplaneringen, särskilt med avseende på frågor om import av strategiska varor (Hall 2017). De rena avspärningsscenarierna började vid denna tid tonas ner. Bo G. Hall, f.d. kommersråd, konstaterar i en tillbakablick på Kommerskollegiums roll i totalförsvaret: ”Verket fick i uppdrag att genom planering och övning söka säkerställa att den för försvarsansträngningarna och försörjningen nödvändiga handeln så långt möjligt skulle kunna upprätthållas under säkerhetspolitiska kriser och krig” (Hall 2017, 137).

¹² Enligt förordningen (1982:517) om beredskapslån och beredskapsgaranti kunde stöd utgå till de företag som bidrog till åtgärder för att ”upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion, utveckla inhemska ersättningsprodukter, förbereda viss alternativ produktion, beredskapslagra vissa varor samt vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt”.

I detta arbete var, som Hall understryker, samverkan med näringslivet central, bland annat genom kontakter med näringslivsorganisationer inom såväl industri-, handels- som tjänstesektorerna. Genom sina kontaktnät och kunskaper upplevdes företagen som den självklara ”första försvarslinjen” i olika krislägen (Hall 2017, 139). Med anledning av behovet av näringslivskontakter inom funktionen utrikeshandel inrättades också ett rådgivande organ vid namn Krishandelsrådet (Förordning 1985:604).¹³

Kommerskollegiet samverkade även med andra funktionsansvariga myndigheter, särskilt med dem som hade ”ett direkt försörjningsansvar inom en avgränsad varusektor”, men löpande kontakter hölls också med ansvariga myndigheter inom transportsektorn (Hall 2017, 138). Genom dessa kontakter skulle myndigheten i olika lägen kunna bedöma behoven inom olika varuområden liksom möjligheterna till import och export. Dessutom ägnades mycket tid åt att etablera krishandelsavtal med Norge respektive Finland.¹⁴ I egenskap av funktionsansvarig myndighet hade Kommerskollegium ansvar för en mängd olika typer av analyser och utredningar.¹⁵

En viktig del av Kommerskollegiets arbete utgjordes även av olika typer av utbildnings- och upplysningsverksamhet. Exempelvis utgavs en broschyr kring temat ”Hur klarar vi utrikeshandeln i krislägen?”. Man ordnade även kurser med utbildning i dessa frågor, där målgruppen bestod av ansvariga inom berörda myndigheter och näringslivsorganisationer (Hall 2017, 140).

Vid EU-inträdet förändrades delvis förutsättningarna för Kommerskollegiums arbete. Utgångspunkten var nu att fredskriser skulle kunna hanteras med hjälp av EU-gemensamma lösningar. Funktionen utrikeshandel bedömdes nu ha sina viktigaste uppgifter under ett skymnings- eller förkrigsskede då importen av varor och tjänster antogs skulle försvåras i hög grad. Vid avvecklingen av funktionsindelningen av myndigheternas ansvarsområden inom totalförsvaret år 2002 upphörde också Kommerskollegiets uppgifter inom detta område.

¹³ Medlemmar var cheferna för Industriförbundet, Svensk Handel, Sveriges Redareförening, Lantbrukarnas Riksförbund, Bankföreningen och Handelskammaren i Stockholm, och tanken var, som Hall skriver, ”att man inom denna krets i olika krislägen skulle kunna förankra kollegiets förslag på lösningar på svårare avvägningsproblem – eller åtminstone få en ökad förståelse för dem.” (Hall 2017, 139).

¹⁴ Under 1980-talet gjordes bedömningen att en ökad vikt borde läggas vid import ”från oss närliggande länder med vilka handeln bedömdes kunna upprätthållas även under säkerhetspolitiska kriser” (Hall 2017, 141). Om internationella avtal i ett totalförsvarsperspektiv, se Eriksson m.fl. (2018).

¹⁵ Dessa inbegrep exempelvis långsiktiga trender i utrikeshandeln, inventeringar av metoder för att styra utrikeshandeln i olika krislägen, hur och i vilken utsträckning de befintliga multilaterala handelspolitiska regelverken kunde förväntas hantera olika krissituationer, olika system för transporter, valutor och betalningar liksom vad som kunde förväntas av företagens agerande i krislägen.

4 Nya tider och nygamla frågor

I detta kapitel diskuterar vi nya hotbilder och samhällsförändringar som återaktualiserat näringslivets roll i totalförsvaret. Som noterades i kapitel 2 anser Försvarsberedningen att Sverige bör ha en förmåga att på egen hand klara svåra störningar innan hjälp kommer. Den tidshorisont som anges är tre månader och de hotbilder som diskuteras inbegriper gråzonsproblematik och störningar på samhällets funktionalitet såväl som väpnat angrepp mot Sverige. Men vad innebär egentligen gråzonsproblematik i ett företagsperspektiv? Vad innebär det att planera för höjd beredskap och krig? Vad är skillnaden mellan att samverka inom ramen för krisberedskapssystemet respektive det civila försvaret?

4.1 Förutsättningarna

Näringslivets roll i ett framtida, återuppbyggt totalförsvaret behöver analyseras med hänsyn tagen till en rad genomgripande samhällsförändringar. I vissa fall handlar det om nya sårbarheter, som uppkommit exempelvis genom digitalisering och beroendet av it-system, medan det i andra fall handlar om välkända utmaningar som fördjupats, t.ex. olika typer av komplexa beroenden i en globaliserad värld. Sammantaget har dessa förändringar skapat en rad nygamla utmaningar som behöver hanteras ur ett totalförsvarsperspektiv, exempelvis:

- att företagens lagerhållning minskat till minsta möjliga eller är i princip icke-existerande (lagren är bokstavligen rullande, d.v.s. befinner sig i lastbilar på väg för leverans),
- att beroenden mellan olika sektorer och branscher (märkbara redan på 70-talet) idag är än mer komplexa och globaliserade, vad gäller såväl ägandestrukturer som teknisk infrastruktur, inklusive digitala system,
- att nya regelverk har minskat statens rådighet, dels genom avreglerade marknader som har minskat statens överblick, dels genom nya konkurrensregler (bland annat genom Sveriges inträde i EU),¹⁶
- att teknikutveckling och digitalisering har kopplat ihop samhällsviktiga system på ett svåröverblickbart sätt.

Mot bakgrund av denna typ av sammanflätade beroenden och sårbarheter har myndigheter inom krisberedskapssystemet under lång tid lyft fram vikten av offentlig-privat samverkan (KBM 2005, MSB 2012). På liknande sätt har vikten av att engagera näringslivet i totalförsvarsplaneringen betonats i offentliga

¹⁶ För exempel, se kapitel 5. För resonemang kring EU-medlemskapets innebörd för beredskapsverksamheten, se även Regeringens proposition ”Totalförsvaret i förnyelse - etapp 2” (Prop. 1996-974).

dokument. Det är dock inte självklart att näringslivet har exakt samma roller i krisberedskapssystemet som i totalförsvaret, vilket har att göra med att dessa system är designade för att möta delvis olika typer av hot, vilket vi diskuterar härnäst.

4.2 Skillnader mellan krisberedskap och civilt försvar

I offentliga dokument har ofta synsättet att det civila försvaret ska bygga på krisberedskapen framförts. Det finns dock viktiga skillnader att ta hänsyn till, där den kanske mest avgörande har att göra med hotbilden (Johansson et al. 2017). Medan krisberedskapen framför allt förväntades hantera ett stort antal fredstida kriser och extraordinära händelser, från bränder och översvämningar till kärnkraftsolyckor och pandemier, ska civilt försvar bygga beredskap för antagonistiska hot av olika slag, där den yttersta delen av hotskalan utgörs av krig. Även krisberedskapssystemet förväntades dock hantera antagonistiska hot, som terrorhändelser och sabotage, men kontexten utgjordes av ett fredsantagande.

I praktiken kan gränsen mellan fredstida antagonistiskt våld och aggressioner som kan föranleda höjd beredskap vara svår att dra.¹⁷ Så kallade gråzonsstrategier kan syfta till att påverka eller försvaga ett land genom en kombination av olika medel utan att gå över gränsen till krig (Jonsson 2018b). Detta innebär, som FOI tidigare beskrivit, att det inte heller självklart finns en naturlig gräns mellan det som civilt försvar respektive fredstida krisberedskap ska hantera (Johansson et al. 2017). I allmänhet är det samma funktioner och verksamheter som ska skyddas – transporter, energi, finansiella tjänster, livsmedelsförsörjning och så vidare. Vilka hotbilder som tas i beaktande i planeringen har dock stor betydelse för hur beredskapen ska utformas och vilka resurser som ska anslås.

Sammantaget har bedömningen gjorts att det civila försvaret måste kunna klara mer omfattande hot än den fredstida krisberedskapen (Johansson et al. 2017, 59). Vad gäller näringslivets roll i krisberedskapen respektive i det nya totalförsvaret finns ett antal skillnader som speglar de olika hotbilderna. I krisberedskapssystemet var ett återkommande nyckelbegrepp offentlig-privat samverkan, som i regel byggde på frivillighet och olika typer av samverkansfora (KBM 2006). ”Svaret” på krisen, dvs dess förebyggande och hantering, var i allmänhet förmåge- och scenarioriktat, i termer av övningar, projekt och samverkansområden. Mindre vikt lades på resurs-, lednings- och ansvarsfrågor.

¹⁷ Sammantaget har, som beskrivs i FOI:s så kallade Typfall 5, både Försvarsmakten och MSB konstaterat ”att hotbilden, jämfört med tidigare, är mer komplex och diffus och att den inte tillåter en lika tydlig gränsdragning mellan fred och krig.” (Jonsson 2018b)

Mot bakgrund av de utdragna störningar som nu diskuteras, liksom frågan om höjd beredskap och krig, kommer andra metoder och utmaningar i förgrunden, inte minst vad gäller resursfrågor (såväl vad gäller varor som tjänster), men också behovet av mer permanenta strukturer för långsiktigt samarbete mellan stat och näringsliv.

4.3 Gråzonsproblematik i ett företagsperspektiv

Företag har (inom vissa affärsmässiga gränser) ett egenintresse av att utveckla sin förmåga att motstå incidenter så som störningar och intrång och på så sätt upprätthålla kontinuitet i produktion och verksamhet. En dimension som på senare år har diskuterats alltmer är gråzonsproblematik¹⁸, där utgångspunkten är att en antagonistisk aktör kan ha ett intresse av att utnyttja ett annat lands sårbarheter för att uppnå olika typer av taktiska och strategiska fördelar (Jonsson 2018b). Företag kan i detta sammanhang i princip fungera som måltavlor då företag idag äger, förvaltar och driver en rad olika typer av samhällsviktiga verksamheter som kan vara intressanta för en antagonist att störa, förstöra eller utnyttja. Det kan handla om såväl direkta som indirekta störningar, t.ex. underrättelseinhämtning, intrång, stöld av affärshemlig information¹⁹, sabotage

Exempel på aktiviteter i gråzon som kan drabba företag:

- intrång, riktade mot t.ex. informations-, drift- och styrsystem,
- underrättelseinhämtning genom användning av infiltration och insiders,
- stöld av information,
- sabotage,
- störningar på grund av attacker mot infrastruktur eller tjänster som företaget är beroende av.

¹⁸ Begreppet ”gråzon” – ofta använt som prefix som exempelvis gråzonsläge, gråzonshot, gråzonsproblematik – är inte entydigt definierat men brukar referera till ett tillstånd mellan krig och fred. Försvarmaktens militärstrategiska doktrin kallar de strategiska otydligheter som uppstår mellan fred och krig för gråzonsproblematik (Försvarmakten 2016, 37). I det typfall som FOI tog fram år 2017 beskrivs hur syftet med olika typer av aktiviteter i gråzonen kan variera, ”exempelvis att få Sverige att justera sin handels-, utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik, att hindra Sverige från att ta emot eller komma andra till hjälp, att försvaga Sverige inför en militär konflikt, att belasta det europeiska samarbetet etc.” (Jonsson 2018b).

¹⁹ För fler exempel på förekommande metoder för industrispionage, se även Heickerö (2008).

eller konsekvenser av en störning hos en annan aktör vars verksamhet är sammanlänkad med den egna (Jonsson 2018a).²⁰

Med andra ord kan företag befinna sig i frontlinjen samtidigt som de riskerar att utgöra själva slagfältet (genom exempelvis drift av grundläggande system som ständigt riskerar att utsättas för riktade angrepp). Alla aktörer är dessutom beroende av att samhällsviktig infrastruktur och verksamheter (som t.ex. transporter, betaltjänster och elförsörjning) fungerar utan alltför långa avbrott. Av dessa anledningar är företags och offentliga aktörers behov av säkerhet överlappande. Här behövs ett samlat grepp där privata och offentliga aktörer tillsammans utarbetar krav utifrån en gemensam ambitionsnivå, förståelse av hotbild och vad som är skyddsvärt. I ett gråzonsperspektiv blir det särskilt viktigt att inte enbart fokusera på händelser i sig utan att förstå *skeendet* och därmed skapa förutsättningar för att förutse vad som ska hända härnäst.

Organisationen Svenskt Näringsliv har i detta sammanhang framfört att näringslivet har ett självklart gemensamt intresse med staten att utveckla en ökad robusthet, men också att beakta, i en vidare bemärkelse, vad som är skyddsvärt (Lallerstedt 2017). Vad som är skyddsvärt borde enligt detta resonemang inte enbart ses som en fråga om resurser utan även om förmågan att skapa resurser.

Vad är det som finansierar vårt försvar, och vår trygghet? Vår förmåga att generera tillväxt, jobb och skatteintäkter. I Sverige innebär detta att vi måste behålla vår konkurrenskraft och innovationskraft globalt samtidigt som vi genomför åtgärder som skyddar vår ekonomiska förmåga att skapa resurser (Lallerstedt 2017).

Utgångspunkten är här att Sverige, som är en kunskapsintensiv ekonomi med högt exportberoende, är sårbart för informationsstölder och omfattande industrispionage. Ett nytt totalförsvar borde därför, enligt Svenskt Näringsliv, ta en holistisk och långsiktig ansats där även ”företagsamheten och kritiska delar av det svenska innovationssystemet” ingår i det skyddsvärda (Lallerstedt 2017).

Vad som är – eller borde ses som – skyddsvärt har också nyligen diskuterats i FOI-rapporten *Gråzonspenetrering och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning* där utgångspunkten har varit ett systemperspektiv i bredare mening (Jonsson 2018a). Flera av rapportens centrala slutsatser tar upp utmaningar med olika typer av aktörs- och marknadsförhållanden som å ena sidan har skapat marknadsmässig rörlighet och effektivitet men å den andra också nationella sårbarheter. Några exempel som lyfts fram är ägarskapsförhållanden som kan ge antagonistiskt inflytande över kritisk infrastruktur, långa kedjor av underleverantörsberoenden som skapar bristande överblick och kontroll, samt digitalisering som kan medföra sårbarheter via exempelvis genomtänkt utkontraktering (outsourcing).

²⁰ Denna typ av aktiviteter kan även pågå under väpnat angrepp. Det som knyter dem till gråzonen är syftet – att uppnå fördelar utan att gå över gränsen till vad som skulle kunna uppfattas som ett väpnat angrepp (Mazarr 2015).

En principiell utmaning som lyfts fram av Jonsson är svårigheten att veta om ett visst agerande ska ses som vanlig marknadskonkurrens eller som ett antagonistiskt agerande. Det kan i detta sammanhang finnas anledning att begrunda att det ”finns uppenbara skillnader mellan olika länders marknadsvillkor, politikens inflytande över näringslivet samt vad som betraktas som nationella intressen.” (Jonsson 2018a, 54-55).

Utifrån ovan citerade analyser och rapporter kan slutsatsen dras att gråzonsproblematik skapar ett behov för stat och näringsliv att tillsammans analysera vad som är skyddsvärt, hur detta ska skyddas och mot vad.

4.4 Höjd beredskap och krig – konsekvenser för företag

Under det kalla kriget utgjorde industriplanläggningen en grundläggande del av Sveriges ekonomiska försvar. Denna planläggning syftade till att krigsviktig produktion skulle upprätthållas så länge som möjligt i händelse av krig.²¹ I detta sammanhang fanns även en långtgående undanförselplanläggning²² som omfattade krigsviktiga förnödenheter såsom livsmedel, läkemedel och drivmedel, men även planer på förflyttning av handels- och industriföretag. En ny geografisk befolkningsfördelning antogs uppstå med anledning av att utrymning skulle anbefallas på många orter. Exempelen med industri- och undanförselplanläggning aktualiserar en fysisk dimension av företagets roll i totalförsvaret som idag sällan beaktas.

Även om scenarier med omfattande utrymningar inte längre styr totalförvarsplaneringen väcker nutida formuleringar om att totalförsvaret ska ”fungera i krig” tankar på vad aktörer egentligen ska planera och ta höjd för (Försvarsberedningen 2017, 13). Detta var inte heller glasklart i det tidigare totalförsvaret, men som stöd till företag listade broschyren ”Att vara K-företag”(ÖCB/SAF 1994) ett antal nyckelfrågor som alla företag kunde ställa sig:

- ”Klarar vi de förändringar som inträffar på marknaden? Kan vi överleva på att sälja de produkter och/eller tjänster som fortfarande efterfrågas?”

²¹ Inom ramen för industriplanläggningen skiljde man på K-produktion och F-produktion där den förra avsåg tillverkning som skulle starta vid ett skärpt utrikespolitiskt läge och sedan skulle fortsätta under krig så länge det var möjligt, och den andra avsåg tillverkning som i princip kunde tillåtas upphöra vid utrymning. Avsikten med F-produktionsplaneringen var att värdefulla tillgångar inom landet skulle bli utnyttjade så effektivt som möjligt före ett krigsutbrott. K-produktion skulle helst inte förläggas i utrymningsorter (ÖEF 1964, 23-24).

²² Undanförselplanläggningen syftade till att bereda värdefulla tillgångar skydd mot krigshandlingar och innebar förberedelser för en omfattande undanförsel från särskilt utsatta områden. Målet var samtidigt att åstadkomma en geografisk fördelning av förnödenheterna som var anpassad efter den nya befolkningsfördelningen i landet efter utrymningar (ÖEF 1964, 28-29).

- Kan vi få fram de råvaror, insatsvaror, reservdelar, transporter, tjänster mm som behövs för att vi ska kunna producera det som efterfrågas?
- Är produktionen sådan att den kan fortsätta med lågt respektive högt kapacitetsutnyttjande?
- Vilka andra störningar måste vi dessutom kunna klara? Störningar på försörjningen av elkraft, fjärrvärme, transporter, tele- och datanät, inkallelser i egna företaget eller hos underleverantörer, sabotagerisk osv.
- Hur är det med skydd och säkerhet för företaget?"

I en nutida kontext skulle denna lista kunna uppdateras med frågor om digitala beroenden, molntjänster, outsourcing, störda distributionskedjor och mycket annat. Dessutom är det viktigt att understryka att gråzonens taktiker (cyberattacker, sabotage, påverkanskampanjer etc.) inte skulle upphöra att vara aktuella i en krigssituation (Försvarsberedningen 2017, 66).

För svenska företag skulle även krig i närområdet (som inte drabbar Sverige direkt) få en rad konsekvenser. Exempelvis skulle utländska aktörers riskbedömningar kunna föra med sig krav på förskottsbetalning eller andra förändringar i tidigare överenskomna villkor (Hedvall 1996). Sådana förändringar skulle sannolikt ske i den bredare kontexten av störda handelsflöden, transportproblem, instabilitet på finansmarknaden och i banksystemen.

Även om alla scenarier inte går att planera för finns erfarenheter att ta fasta på i en europeisk kontext. Som Maria Hedvall visade i sin studie av kroatiska företags erfarenheter av Balkankriget fanns vissa faktorer som bidrog till den ekonomiska överlevnaden (Hedvall 1995). Det kunde handla om förmåga till flexibilitet (i fråga om exempelvis personal, betalningsvillkor och ersättningsmateriel), om förmåga att styra om till andra marknader men också om tillit i affärsrelationer. Faktorer som tillit och flexibilitet går inte alltid att planera för, men grunden läggs icke desto mindre i fred.

Mycket annat går att planera för. Ett centralt område utgörs av näringslivets roll inom försörjningsberedskapen: Vilka roller och ansvar ska enskilda företag ha gällande tillgång till och distribution av viktiga varor och tjänster i händelse av utdragna störningar och ytterst krig? Vid höjd beredskap finns visserligen ett antal lagar som regeringen formellt kan tillgripa i syfte att tillgodose behovet av fördelning och tillgängliggörande av varor och tjänster (Riksrevisionen 2018a, 25). Dessa inbegriper de så kallade ransonerings-, förfogande-, och prisregleringslagarna.²³ Tanken att staten skulle kunna träda in och fördela varor utgick dock i det tidigare totalförsvaret, som Riksrevisionen och andra har

²³ Ransoneringslagen (1978:268) kan även enligt 2 § tillämpas om det till följd av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

påpekat, från ett system med statliga beredskapslager och från antagandet att företag hade viss egen lagerhållning. Kontrasten är därmed stor till dagens system med *just-in-time*-leveranser och minimerad lagerhållning (samt avvecklade beredskapslager).

Försvarsberedningen menar i detta sammanhang att Sverige behöver bygga upp en försörjningsberedskap för totalförsvarets behov vid höjd beredskap och i krig (Försvarsberedningen 2017). Möjliga former för detta kommer att utredas, inklusive frågan om ett eventuellt återupptagande av modellen med K-företag (Dir. 2018:64). En interrimsanalys i detta sammanhang är att det rimligen, mot bakgrund av samhällets komplexa beroendekedjor, inte kommer att vara helt enkelt att göra urvalet av K-företag, eller att säkerställa en långsiktighet i implementeringen. Hänsyn kommer att behöva tas till olika upphandlings- och avtalslogiker som kanske inte är anpassade för en totalförsvarskontext.

En än mer principiell utmaning handlar om gråzonsproblematik. Om synsättet är att K-företagens resurser framför allt ska tas i anspråk vid höjd beredskap kan nyttan av dessa resurser vara begränsad i ett gråzonsläge som ”bara” innebär stora störningar i samhällets funktionalitet. Kanske är det i ett gråzonsperspektiv mer relevant att tala om *totalförsvarsviktiga* företag än krigsviktiga företag.²⁴

Modellen med K-företag behöver också analyseras i förhållande till andra modeller, metoder och frågeställningar, som t.ex. utrikeshandelns roll, betydelsen av internationella samarbeten och avtal, branschspecifika lösningar, etc. För en diskussion om begränsningar och möjligheter med K-företag, se även kapitel 6.

²⁴ Försvarsberedningen använder båda begreppen (K-företag och totalförsvarsviktiga företag).

5 Försörjningsberedskap av varor och tjänster – ambitionsnivå, utmaningar och möjligheter

Målen för Sveriges ekonomiska försvar handlade under det kalla kriget om att upprätthålla en god försörjningsberedskap i fredstida kris såväl som under höjd beredskap och krig. Mot bakgrund av den tidigare avvecklingen av denna planeringsverksamhet (liksom beredskapslagren), samt en idag försämrad säkerhetspolitisk utveckling i Sveriges närområde, konstaterade Försvarsberedningen i sin rapport *Motståndskraft* att det idag finns ett behov av att göra ”investeringar i nödvändig försörjning avseende varor och tjänster” (Försvarsberedningen 2017, 50, 91).

En viktig skillnad i jämförelse med det tidigare totalförsvaret är just beroendet av olika typer av tjänster, i synnerhet digitala sådana. Många varor kan idag inte levereras utan tillgång till el, digitala tjänster och långa transportkedjor. Dessa infrastrukturliknande tjänster kan därför också med rätta kallas strategiska.

I detta kapitel belyser vi innebörden av strategiska varor och tjänster men också vilken roll näringslivet har för en återuppbyggd försörjningsberedskap. Med exempel från läkemedels- och livsmedelssektorerna samt informations- och kommunikationstjänstesektorn belyser vi utmaningar liksom vägval inom ramen för ett nytt totalförsvaret. Inledningsvis belyses frågan om den övergripande ambitionsnivån, liksom varors och tjänsters beroenden.

5.1 Ambitionsnivå: Livets nödtorft eller Facebook 24/7

Målen, eller ambitionsnivån för totalförsvaret har alltid varit föremål för diskussion och omprövning. En god beredskap kostar pengar och hotbilder förändras. Målsättningen för den så kallade beredskapslagringen var i Sverige under 1950-talet en uthållighet på två år vid ”fullständig avspärning” (SOU 1975:57). Från och med 1962 sänktes emellertid denna målsättning till ett år.²⁵ I en tillbakablick år 1975 konstaterade försörjningsberedskapsutredningen att

²⁵ I samma utredning konstaterades att ”[d]en nuvarande beredskapslagringen täcker tillsammans med näringslivets resurser mindre än 12 månaders behov med en sänkt försörjningsstandard vid total avspärning.” Här medgavs att det fanns ”en teoretisk uthållighet av 12 månader vid en total avspärning” som alltså skiljde sig från den förväntade praktiska uthålligheten som var lägre (SOU 1975:57, 2).

näringslivets kraftigt minskade lagerhållning hade medfört ”att ett fasthållande vid den tvååriga uthålligheten kom att bli mycket kostsamt” (SOU 1975:57, 15).

Vad gällde beredskapslagren betonades i 1975 års försörjningsberedskapsutredning att det handlade om uthållighet i termer av ”livets nödtorft”, med vilket avsågs mat, värme och kläder, dock med tillägget att ”även läkemedels- och sjukvårdsmaterielsektorerna måste ges en särställning då det gäller standard och uthållighet i försörjningshänseende” (SOU 1975:57, 16). Uthålligheten berodde till syvende och sist på, vilket upprepades i skriften *Ekonomiskt försvar i omvandling* (Westemar 1982), vilken nivå standarden förväntas ligga på – ”fredsstandard” eller ”minimistandard”. Ju lägre standard, desto längre uthållighet var slutsatsen.

Genom åren har diskussioner om vilka varor och tjänster som ska prioriteras begränsats till människors grundläggande behov, något som i sig varit föremål för diskussion, men generellt har livsmedel inklusive dricksvatten, läkemedel och värme lyfts fram (Clausen Mork och Karlsson 2011). Ofta har även information tagits upp som ett grundläggande behov medan läkemedel ibland har fallit bort (Regeringskansliet 2009). När MSB tog fram förslag på resultatmål för krisberedskapen år 2015 valde man att fokusera på dricksvattenförsörjning, livsmedelsförsörjning, värmeförsörjning, information och kommunikation, samt betaltjänster (MSB 2015b).²⁶

Vad gäller behov av information är det lätt att avfärda nutida beroenden av sociala medier, men det är i detta sammanhang också viktigt att påpeka att tillgång till information och kommunikationsmöjligheter skapar handlingsutrymme för individen. Som understryks av Clausen Mork och Karlsson (2011, 71) är tillgång till information grundläggande för att uppnå beslutsautonomi, d.v.s. möjligheten att fatta välgrundade beslut.

Oavsett exakt definition av behov så har avvecklingen av så kallade funktionsmål och beredskapslager under slutet av 1990-talet aktualiserat frågan om hur mål för det civila försvaret kan formuleras och konkretiseras i en nutida kontext. Idag finns inget tidsatt mål för den svenska försörjningsuthålligheten, även om Försvarsberedningen (2017) har föreslagit att Sverige ska klara sig i tre månader utan stöd utifrån samt att enskilda individer ska ha en beredskap för att klara sin egen försörjning under en vecka.

5.2 Exempel på målstruktur

Då företag i många fall är de som har kunskap om vad som krävs för att praktiskt uppnå specificerade mål, exempelvis att upprätthålla ett system på miniminivå eller normal nivå, blir det viktigt att dessa involveras i diskussioner om mål.

²⁶ Dessa resultatmål fastställdes dock inte av regeringen (Johansson et al. 2017, 17).

Samtidigt kommer det att krävas övergripande styrningar och ambitionsförklaringar gällande totalförsvarets resurser och förmågor. Dessa olika nivåer av mål kan illustreras i termer av en målstruktur (figur 3) som skiljer på vad som ska åstadkommas och vad som behövs för att åstadkomma detta. Figuren bygger på resonemangen i en FOA-studie (Hartoft och Lignell 1995) av målstyrning inom det civila försvaret som delade upp mål i övergripande inriktningsmål, effektmål (som talar om vad som ska åstadkommas) och produktionsmål (som anger vad som behövs).

Politisk nivå	INRIKTNINGSMÅL	Vad vill vi?
	"Värna civilbefolkningens liv och hälsa"	
Politisk- och aktörsnivå	EFFEKTMÅL	Vad ska åstadkommas?
	"Tre månaders självförsörjning av livsmedel"	
Aktörsnivå	PRODUKTIONSMÅL	Vad behöver göras?
	Personal, organisation, beredskapslager, etc.	

Figur 3. Tolkning av resonemang kring målstruktur för civilförsvaret i (Hartoft och Lignell 1995, 50-51). Den nivå som idag finns fastställd är den översta, d.v.s. inriktningsmålet.

Inriktningsmålet fastställs på politisk nivå och formuleras på ett enkelt och övergripande sätt utan mått eller tidsangivelser (motsvarar "affärsidén" för företag). En förutsättning för de mer nedbrutna effektmålen i nästa steg är att resurser avsätts (en ekonomisk ram eller finansieringsmodell). Effektmålen beskriver vad som ska åstadkommas, till exempel i termer av uthållighet (tid). I slutsteget formuleras mer konkret vad som behövs för att uppnå en sådan uthållighet, d.v.s. produktionsmålet beskriver vad som behövs i form av personal, varor etc. för att uppnå effektmålet.

Mål kan behöva formuleras på olika sätt, i olika sektorer och branscher som har olika förutsättningar. I det tidigare totalförsvaret fanns en målhierarki (som i

princip speglar modellen illustrerad ovan) med ett övergripande inriktningsmål som specificerades för ett antal olika funktioner med funktionsmål (MSB 2015a).

I samband med skapandet av Krisberedskapsmyndigheten 2002 infördes istället samverkansområden som dock inte kopplades till några specificerade mål.²⁷

MSB har betonat vikten av att formulera mål även inom det nya krisberedskapssystemet (MSB 2014b) och har även föreslagit ett antal resultatmål (MSB 2015b), som dock inte fastställts av regeringen. Förslagen utgick från en målhierarki med i detta fall ”övergripande mål”, ”ambitionsnivå” och så kallade ”temperaturmätare” (som syftade till uppföljning). Oavsett målstruktur så kommer antagligen någon typ av konkretiserade mål i sig att vara viktiga för att kunna kommunicera totalförsvarets ambitionsnivå. Näringslivets medverkan kommer att vara essentiell vad gäller såväl formuleringen av realistiska mål som själva genomförandet. Detta gäller inte minst vad gäller kartläggningen av vilka varor och tjänster som är strategiska och hur de beror av varandra.

5.3 Varors och tjänsters ömsesidiga beroende

Att det finns beroenden mellan varor och tjänster kan ses som en självklarhet, men ändå är det inte självklart hur dessa beroenden faktiskt påverkar verksamheter när störningar uppstår. För att ta ett exempel: När it-driftleverantören Tieto 2011 drabbades av ett maskinvarufel i sin datalagringsutrustning fick detta till följd att datalagringen slutade att fungera på ett stort antal servrar (MSB 2012). Driftstörningen påverkade ett stort antal samhällsaktörer i flera olika sektorer, i olika omfattning och under olika lång tid, vissa under några dagar och andra i flera veckor. Ett av de drabbade företagen var det statligt ägda aktiebolaget Apoteket AB där 350 apotek inte längre hade tillgång till sina it-system och därmed inte kunde lämna ut receptbelagd medicin enligt normala rutiner. Vissa apotek gick över till manuell hantering medan andra återinstallerade ett äldre system.

It-incidenten hos Tieto belyser flera aspekter av beroenden mellan olika typer av varor, tjänster och aktörer, särskilt vad gäller svårigheten att överblicka och förutsäga konsekvenser av störningar och avbrott (MSB 2012). I detta fall fick driftstörningen en nationell spridning och drabbade flera samhällsviktiga verksamheter. Förutom problem att lämna ut receptbelagda läkemedel hos Apoteket AB innebar störningen att webbplatser med viktig information för vård- och omsorgssektorn avseende läkemedel låg nere. Det direkta felet tog två dagar att åtgärda och därefter prioriterade Tieto de kunder som de ansåg bedrev samhällsviktig verksamhet där en av de första kunderna som fick tillbaka driften

²⁷ Den statliga civilförsvarsorganisationen upphörde redan när lag (1994:1720) om civilt försvar ersatte den rådande civilförsvarslagen.

var Apoteket AB. Det fanns med andra ord inga riktlinjer avseende prioritering från samhällets sida utan Tieto tog ett eget beslut om vilka kunder som skulle prioriteras högst oavsett Service Level Agreements (SLA) eller andra avtal.

Händelseförloppet under denna incident reser ett antal principiella frågor som fortfarande är aktuella, vad gäller såväl reservalternativ som prioriteringar (hur och vem prioriterar vad?). Efterspelet aktualiserade också frågor om hantering av sekretess mellan privata och offentliga aktörer (MSB 2012). Sedan 2011 har samhällsviktiga funktioners beroenden av digitala tjänster fördjupats. Ytterligare ett exempel från läkemedelsförsörjningen är införandet av e-recept som är beroende av flertalet olika system och undersystem för att läkemedel ska kunna hämtas ut (se fördjupningsavsnitt 5.4). Denna utveckling har på många sätt skapat en högre grad av effektivitet och säkerhet – slimmade produktionssystem, smarta tjänster, billigare varor, försvårande av receptförfalskning och förbättrad patientsäkerhet. Frågan är dock hur robusta systemen är för störningar och hur eventuella målkonflikter mellan effektivitet och beredskap ska hanteras.

Ur ett försörjningsberedskapsperspektiv uppstår frågan om vilka varor och tjänster som ska ses som strategiska och för vem. Strategiska för individens överlevnad? För samhällets funktionalitet? För näringslivet? För Försvarsmaktens operativa förmåga? Allt detta hänger givetvis ihop – företag och individer som kan fortsätta fungera under en kris bidrar till samhällets funktionalitet och därmed till Försvarsmaktens förmåga.

5.4 Sveriges försörjningsberedskap: konstaterade brister

Sverige är importberoende vad gäller en rad strategiska varor, inklusive livsmedel och läkemedel. Detta innebär olika typer av sårbarheter som inte endast har att göra med risken för avspärning eller krig. Handelsflöden kan störas av många andra anledningar såsom effekter av extrema väderhändelser. Ett exempel är den orkan som drabbade Puerto Rico år 2017: förutom de lokala skadorna orsakade denna väderhändelse läkemedelsbrist i USA eftersom en tiondel av förskrivna läkemedel i USA produceras i fabriker på Puerto Rico.²⁸

Effekter av klimatförändringar och en alltmer osäker säkerhetspolitisk utveckling väcker därmed frågor på temat försörjningsberedskap: Vilka strategiska varor importeras och varifrån, och vad som skulle hända om exportlandet i fråga inte längre kan (eller vill) exportera till Sverige?

Idag har alltså försörjningsfrågorna åter hamnat på agendan, bland annat med anledning av Försvarsberedningens formuleringar om strategiska varor och

²⁸ <http://www.lakemedelsvarlden.se/lakemedelsbrist-vantas-efter-orkan/> Läst 2018-02-21.

tjänster: ”Varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens överlevnad samt för att samhället ska kunna fungera på en grundläggande nivå behöver prioriteras” (Försvarsberedningen 2017, 76, 161).

I den gemensamma grundsyn för totalförsvaret som MSB och Försvarsmakten presenterade i juni 2016 (Försvarsmakten och MSB 2016) angavs som prioriterat att utreda alternativ som beredskapslagring, ökade omsättningslager, avtal med företag om leveranser även vid krigsfara och krig eller genom särskilda föreskrifter. Det konstaterades också att fullmakts- och beredskapslagstiftningen ”ger möjligheter till förstärkning med resurser som finns inom landet” men att nuvarande lagstiftning dock inte är anpassad för att säkerställa att kritiska varor finns att tillgå inom landet vid krigsfara eller krig (Försvarsmakten och MSB 2016).

Efter en lång period då beredskapsfrågor legat i träda i svensk försvars- och säkerhetspolitik kommer en uppbyggnad av nationell försörjningsförmåga att kräva en rad olika typer av insatser. Som Riksrevisionen konstaterar har frågan om att säkerställa tillgång till strategiska varor som livsmedel och läkemedel i händelse av en krissituation ”behandlats väldigt lite.” (Riksrevisionen 2018a, 6). Riksrevisionens omfattande rapport om livsmedels- och läkemedelsförsörjningen tar upprepade gånger upp näringslivets roll för försörjningsberedskapen och konstaterar exempelvis:

Regeringen har genom åren framhållit privata aktörers betydelse för samhällets säkerhet, till exempel i den nationella säkerhetsstrategin från år 2017. På samma sätt har MSB och Försvarsmakten framhävt privata aktörers betydelse för att skapa ett civilt försvar. Det är dock oklart på vilket sätt privata aktörer förväntas ta ansvar när det gäller samhällsviktiga funktioner. Riksrevisionen menar också att det saknas målbilder som ger förutsättningar för arbetet med till exempel avtal. (Riksrevisionen 2018a, 7)

På systemnivå finns alltså oklarheter som enligt Riksrevisionens bedömning påverkar förutsättningarna för det säkerhetsskapande arbetet. Man lyfter exempelvis att det inte finns någon fastställd definition av samhällsviktiga funktioner eller av sektorer, liksom att ansvaret inom livsmedels- och läkemedelsområdet delas mellan en rad olika myndigheter. Sammantaget är Riksrevisionens bedömning att det finns en risk att åtgärder försenas, eller inte vidtas, ”eftersom det inte är klarlagt vem som ska göra vad och när åtgärderna ska vara genomförda” (Riksrevisionen 2018a, 8).

Frågan om samverkan med privata aktörer inom ramen för en ny försörjningsberedskapsplanering kommer dock att vara föremål för närmare analys i den av regeringen tillsatta utredningen om näringslivets roll i totalförsvaret (Dir. 2018:64). I följande fördjupningsavsnitt reflekterar vi över hur olika sektorer är beroende av varandra, men också hur förutsättningarna kan se olika ut mellan olika branscher. Fördjupande perspektiv ges härvidlag inom tre

områden av strategiska varor och tjänster – livsmedels- och läkemedelsförsörjning samt informations- och kommunikationstjänster.

5.5 Livsmedelsförsörjning

Livsmedelsberedskapen har ur ett historiskt perspektiv präglats av de två världskrigen. I det gamla totalförsvaret beskrevs Sveriges livsmedelsplanering utifrån produktionsmål för att uppnå självförsörjning. Till detta fanns statliga lager av livsmedel och insatsmedel till jordbruket som tillsammans med en omställning av kosten och produktionen skulle klara försörjningen av befolkningen under flera år vid en avspärning (ÖEF 1964, SOU 1975:57).

Efter det kalla krigets slut förändrades de säkerhetspolitiska bedömningarna och risken för avspärning tonades ner. I kombination med Sveriges inträde i EU 1995 och anpassningen till EU:s gemensamma jordbrukspolitik ledde detta till att planeringen för höjd beredskap liksom livsmedelslagren avvecklades. Självförsörjningsdoktrinen hade nu ersatts av ett förlitande på den fria handeln inom EU (Prop. 2001/02:10).

5.5.1 Förutsättningar

För att tillgodose tillgänglighet och fördelning av varor och tjänster som inte finns i den offentliga sektorn kan vid höjd beredskap fortfarande ett antal lagar tillämpas, såsom förfogande- (1978:262), ransonerings- (1978:268) och prisregleringslagarna (1989:978). Vid eventuell tillämpning av ransoneringslagen behöver det dock finnas uppbyggda och förberedda fördelnings- och prioriteringsgrunder redan i fredstid. På lokal nivå har kommunerna det yttersta ansvaret för livsmedelsförsörjningen (lag 2006:544 om kommuners och landstings åtgärder vid extra ordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Kommuner ska även medverka vid allmän prisreglering och ransonerings och i övrigt medverka vid genomförandet av åtgärder som är nödvändiga för landets försörjning. För näringslivet finns lag (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap.

I regeringens livsmedelsstrategi från 2016 (Prop. 2016/17:104) presenteras hur livsmedelspolitiken ska drivas fram till 2030. Syftet är framförallt att skapa tillväxt och sysselsättning men även bidra till en hållbar utveckling för Sverige. Det övergripande målet är en långsiktig och konkurrenskraftig livsmedelskedja samt en total ökning av livsmedelsproduktionen. Strategin framhåller att självförsörjningsgraden har betydelse för vår försörjningsförmåga i såväl kris som vid höjd beredskap och krig (Prop. 2016/17:104, 14). Inom ramen för de övergripande målen anges dels en ökad produktion som önskvärd (som kan leda till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel), och dels att sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska. Strategin motiveras framför allt av att utnyttja

potentialen i svensk livsmedelsproduktion men tar inte vidare upp krisperspektivet utan hänvisar till att beredskaps- och försörjningsfrågor ska hanteras i den återupptagna totalförsvarsplaneringen (Prop. 2016/17:104).

Såväl Försvarsberedningen (2017) som Riksrevisionen (2018) har påpekat att den nuvarande lagstiftningen i sig inte säkerställer att kritiska varor faktiskt finns att tillgå vid krigsfara eller krig, samt att det saknas krav på privata aktörer att de säkerställer livsmedelstillgången vid fredstida kriser så väl som vid krig. Hur distributionen av varor ska ske i händelse av kris och krig är inte heller reglerat av lagstiftningen.²⁹

5.5.2 Sårbarheter och behov

Genom det stora importberoendet av livsmedel liksom insatsvaror till jordbruket är Sverige sårbart för olika typer av störningar i handels- och transportsystemen. Försvarsberedningen (2017) drar slutsatsen att Sverige behöver bygga upp en livsmedelsberedskap för att kunna förse civilbefolkningen och Försvarsmakten med förnödenheter under en upp till tre månader lång säkerhetspolitisk kris. Livsmedelsberedskapen föreslås främst byggas upp genom lagerhållning av nödvändiga livsmedel där privata aktörer har en viktig roll i uppbyggnaden. En inriktning från regeringen efterlyses gällande vilka metoder som ska användas i arbetet med att bygga upp livsmedelsberedskapen. Berörda offentliga och privata aktörer på central nivå behöver utifrån en sådan inriktning därefter gemensamt planera för livsmedelsförsörjningens utformning liksom hur distribution inom landet ska säkras. På lokal nivå behöver, menar Försvarsberedningen, kommuner och privata aktörer komma överens om och sluta avtal kring hur livsmedelsleveranser ska genomföras (Försvarsberedningen 2017, 172).

Ingen myndighet har i dag ett helhetsansvar för Sveriges livsmedelsförsörjning (Livsmedelsverket 2018). Dock fick Livsmedelsverket 2010 genom ett tillägg i sin instruktion ansvaret för nationell samordning av beredskapsplanering för livsmedelsförsörjning i ledet efter primärproduktionen, i kortvariga kriser (ibid). Liknade samordningsuppdrag för Jordbruksverket finns inte idag.³⁰ Riksrevisionen konstaterar ”att det är oklart hur livsmedelsverkets samordningsuppdrag förhåller sig till längre kriser och höjd beredskap, i enlighet med regeringens uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter” (Riksrevisionen 2018a). Vidare konstaterar Riksrevisionen att det inte finns någon övergripande reglering när det gäller privata aktörers krisberedskap eller på vilket sätt de förväntas ta ansvar för samhällsviktiga funktioner (ibid., 27).

²⁹ Inom ramen för ÖEF:s uppdrag ingick samordningsansvar även för transportsystemet (landsväg, järnväg, sjö och flyg).

³⁰ Noteras kan också att i och med EU-medlemskapet regleras Sveriges jordbruksproduktion av den EU-gemensamma jordbrukspolitik.

5.5.3 Näringslivets roll

Idag präglas livsmedelsproduktion och distribution av en komplex kedja av beroenden där näringslivet spelar en viktig roll i varje steg. Sveriges livsmedelsförsörjning bygger bland annat på import av insatsvaror till jordbruket och råvaror till livsmedelsindustrin, energiförsörjning, it-system och transporter. Trots den genomgripande tekniska utvecklingen på dessa områden är samtidigt människor fortfarande en viktig del av processen, exempelvis för att styra, övervaka och kontrollera produktionen.

Inom livsmedelssektorn har även orderhantering och distribution effektiviserats vilket medför minskad lagerhållning och snabbare omsättningstid av lagren. I förhållande till antalet dagligvarubutiker finns få men stora lagercentraler där omsättningstiden på lagren uppges vara mellan tre och åtta dagar (Livsmedelsverket 2011, 48). Förutom dagligvaruhandeln finns vissa mindre lager hos storkök och restauranger, grossister samt privata företag med livsmedelshantering som del av sin verksamhet (ibid.).

Vad gäller primärproduktionen har Sveriges jordbruk gått från mindre gårdar med allsidig produktion till få men stora produktionsenheter inriktade på mjölkproduktion, animalieproduktion eller växtodling. Grundläggande förutsättningar för denna produktion är fungerande transporter liksom kontinuerlig import av insatsvaror så som drivmedel, gödsel, växtskyddsmedel, utsäde och foder. Sverige är idag starkt importberoende av denna typ av insatsvaror. Som nyligen påpekats i en studie av Sveriges livsmedelsproduktion ur ett beredskapsperspektiv utgör idag den låga självförsörjningsgraden av insatsvaror till jordbruket ett större problem än den låga självförsörjningsgraden av livsmedel (Eriksson 2018).

Utifrån dessa förhållanden kvarstår en rad utmaningar och frågor inom livsmedelsförsörjningen som bör analyseras närmare i ett beredskapsperspektiv:

- Vilka företag inom livsmedelsförsörjningen (inom kedjan av produktion, distribution, handel osv) kan anses vara samhällsviktiga?
- Vilka livsmedel kan anses vara strategiska för vår försörjning?
- Vilka åtgärder kommer att behövas för att uppnå målen för vår nationella livsmedelsproduktion i ett beredskapsperspektiv?
- Vilka typer av beredskapslager (om några) kan vara lämpliga – färdiga livsmedel och/eller insatsvaror till jordbruket?

En robust livsmedelsförsörjning kommer att spela en central roll i händelse av långvariga kriser och ytterst krig, såväl för totalförsvarets förmåga som befolkningens liv och hälsa. Vägen framåt i detta behöver dock inte handla om att fokusera enbart på lager – hela livsmedelskedjan behöver analyseras vidare i ett beredskapsperspektiv. Ett sådant helhetsgrepp har potential att skapa en större långsiktighet i livsmedelsberedskapen.

5.6 Läkemedelsförsörjning

De statliga beredskapslager med läkemedel som fanns i det svenska totalförsvaret under det kalla kriget är idag i stort sett avvecklade (med undantag av anti-virala läkemedel avsedda för influensapandemier och det nationella säkerhetslagret med antidoter för akuta förgiftningstillstånd och vissa vacciner). Försörjningen av läkemedel är numera beroende av att alla ingående delar i en global och komplex kedja fungerar (Riksrevisionen 2018a). I Sverige bedriver privata företag verksamhet i alla led, från grossist och partihandlare till öppenvårdsapotek, slutenvårdsapotek och vårdgivare. Att det privata näringslivet har en viktig roll att spela i läkemedelsförsörjningen är därmed uppenbart.

5.6.1 Förutsättningar

Inom läkemedelsbranschen har Sverige historiskt varit en viktig aktör i den innovativa utvecklingen av många läkemedel och har tack vare detta blivit en viktig del av svenskt näringsliv (Jönsson och Steen Carlsson 2013). Idag sker dock framställning av både insatsvaror och färdiga läkemedel i huvudsak utanför Sveriges gränser (SOU 2009:3).

År 2009 avreglerades den svenska apoteksmarknaden och det blev då tillåtet för privata aktörer att driva apotek och att leverera läkemedel och farmaceutiska tjänster till landsting/regioner och privata vårdgivare. Med utgångspunkt i en av statens offentliga utredningar från 2007 beslutade regeringen i samband med avregleringen av apoteksmarknaden att privata och statliga vårdgivare i Sverige själva skulle få organisera läkemedelsförsörjningen både inom och till sjukhus (SOU 2007:53). I och med att landsting/regioner då gavs möjlighet att själva upphandla läkemedelsförsörjningen skedde en mångfördubbling av antalet modeller för försörjningen samtidigt som kontrollen över densamma försköts från stat till landsting/regioner. Enligt Riksrevisionens bedömning är det oklart om regeringen genom förändringen avsåg att landstingen därmed förväntades ta ett större ansvar också för beredskapsfrågorna (Riksrevisionen 2018a, 7).

Regeringens vision är att Sverige ska vara bäst i världen på e-hälsa år 2025. Digitaliseringen anses bidra till att lättare kunna uppnå god och jämlik hälsa och välfärd med ökad tillgänglighet för enskilda individer (Regeringskansliet och SKL 2016). Viktigt att beakta är dock att en ökad digitalisering inom sjukvården kommer att förstärka det idag redan kraftiga beroendet av informations- och kommunikationstjänster inom läkemedelsförsörjningen.

5.6.2 Sårbarheter och behov

Flera myndigheter har de senaste åren pekat ut olika typer av sårbarheter och behov kopplat till Sveriges läkemedelsförsörjning. Läkemedelsverket har exempelvis konstaterat att det inom EU och globalt finns en ökad förekomst av

restnoterade³¹ läkemedel, där orsakerna främst är produktions- och logistikrelaterade (Läkemedelsverket 2015). Utvecklingen mot ökande restnoteringar visar att det redan i ett normalläge tidvis förekommer problem med tillgången till läkemedel. Störningar i läkemedelsförsörjning som dessutom sammanfaller med ett förändrat behov av läkemedel inom ramen för kris eller krig kan kraftigt påverka tillgång och efterfrågan av läkemedel (SOU 2013:54).

FOI har tidigare pekat ut geografiskt avlägsen produktion av viktiga insatsvaror och färdiga läkemedel i kombination med en liten inhemsk lagerhållning som tydliga sårbarheter i läkemedelsförsörjningen (Jeppson 2008). Socialstyrelsen har också i sina risk- och sårbarhetsanalyser identifierat avsaknaden av uthållighet i den svenska hälso- och sjukvården som särskilt kritisk i händelse av kris eller katastrof, där läkemedelstillgången tillsammans med fungerande it-system och tillräcklig bemanning är avgörande för landstingens möjligheter att värna liv och hälsa (Socialstyrelsen 2016).

Slutligen har Riksrevisionen nyligen konstaterat att försörjning av läkemedel och sjukvårdsmateriel under kris och höjd beredskap är en fråga som sedan 1990-talet inte varit i fokus vid genomförandet av statliga reformer och analyser på läkemedelsområdet (Riksrevisionen 2018a). Oklarheter gällande ansvar och överblick pekas ut som särskilt problematiska:

- **Ansvarsfrågan:** I samband med avregleringen av apoteksmarknaden år 2009 upphörde Apoteket AB:s ansvar för läkemedelsförsörjning vid höjd beredskap och kriser. Sedan avregleringen finns det inte något krav på öppenvårdsapotek eller aktörer i försörjningskedjan att säkerställa tillgång till och försörjning av läkemedel ur ett beredskapsperspektiv.
- **Överblicksfrågan:** Ingen aktör på dagens marknad har en överblick över tillgången av läkemedel vid varje givet tillfälle. Det saknas också tydliga krav och styrningar ur ett beredskapsperspektiv.

Noteras bör att flera fördjupade analyser av läkemedelsförsörjningsfrågan är pågående eller under uppstart. MSB finansierar genom Socialstyrelsen projektet *Resursförstärkt läkemedelsförsörjning inför kris, höjd beredskap och krig* som syftar till att utreda hur en god kontinuitetshantering i de 21 landstingen eller regionerna kan åstadkommas. Regeringen gav i augusti 2018 ut kommittédirektivet *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap* som syftar till att överse hälso- och sjukvårdens beredskap och ge förslag på hur förmågan att hantera allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap bör utvecklas (Dir. 2018:77).

³¹ Då ett läkemedel inte kan beställas från tillverkaren benämns läkemedlet restnoterat.

5.6.3 Näringslivets roll

Ytterst har stat, kommuner och landsting ett ansvar för befolkningens liv och hälsa. Ansvariga myndigheter har därmed också en viktig roll i att skapa överblick över tillgången till läkemedel inom landet. Samtidigt är det idag näringslivet som är ägare av information avseende forskning, framställning, lagertillgångar, produktionskapaciteter etc. Näringslivet kommer således att vara centralt i arbetet med att skapa en nationell och regional lägesbild över läkemedelstillgång för behovsidentifiering och prioritering. Detta arbete kommer också att vara kopplat till frågor om behov av lagerhållning – var, hur och vilka läkemedel som kan bli aktuella för lagring (Stenérus Dover et al. 2018).

Lagerhållning

Historiskt sett har sårbarheter i läkemedelsförsörjningen i händelse av krig hanterats med satsningar på lagerhållning och produktionsförberedelser (SOU 1977:1, 100). Under 1970-talet var målet 12 månaders uthållighet vid ”total avspärrning” (Socialstyrelsen 1979, 31). Idag finns det inga formella krav på lagring av läkemedel, insatsvaror eller förpackningsmaterial hos vare sig vårdgivare eller apotek annat än Socialstyrelsens uppdrag inom ramen för nationella säkerhetslagret (som upphandlas i syfte att stötta sjukvården vid akut uppkomna behov avseende förgiftningstillstånd och epidemier). Visserligen kan upphandlande aktör specificera krav på lagring och redundans, men denna typ av beredskapsperspektiv har inte varit särskilt aktuellt under de senaste två decennierna.

Som jämförelse har Finland valt att säkra tillgången på läkemedel inom landet genom lagstiftning och krav på säkerhetslagring för situationer där tillgång har försvårats eller förhindrats (*Säkerhetsstrategi för samhället* 2011). Social- och hälsovårdsministeriet har huvudansvaret avseende tillgången till läkemedel, artiklar och apparatur i sjukvården. Det är också obligatoriskt med lagring av färdiga läkemedel, ingående råvaror och förpackningsmaterial i syfte att säkra läkemedelsförsörjningen i situationer då tillgång har försvårats eller förhindrats.³² Aktörerna, undantaget Institutet för hälsa och välfärd och hälso- och sjukvården, får ersättning från försörjningsberedskapsfonden för de kostnader lagerhållningen genererar (Khodabandeh 2017).

Försvarsberedningen menar att det även i Sverige krävs tydligare krav gällande lagerhållning (Försvarsberedningen 2017). Exempelvis föreslås att landsting och regioner bör lagerhålla både läkemedel och medicinskt förbrukningsmateriel i syfte att skapa redundans för störda försörjningsflöden och stora skadeutfall. Enskilda landsting och regioner skulle då, enligt Försvarsberedningens förslag,

³² Den obligatoriska lagringen omfattar lagring av färdigt läkemedel, läkemedelssubstanter, insatsämnen och förpackningsmaterial och ska utföras av samtliga aktörer; fabrik, importör, verksamheter inom hälso- och sjukvård och Institutet för hälsa och välfärd.

kunna få statligt stöd för större omsättningslager av samhällsviktiga läkemedel. Även den statliga lagerhållningen anser man borde ökas i omfattning och utgöra en nationell förstärkningsresurs. Slutligen föreslås att beredskapskrav ska kunna läggas på kommersiella aktörer och avtal tecknas med importörer och återförsäljare av läkemedel för att säkerställa kontinuitet.

Krigsviktiga företag och upphandling

Läkemedelsförsörjning och farmaceutiska tjänster upphandlas idag av statliga myndigheter, landsting och regioner. Upphandling kan ske enskilt eller gemensamt och upphandlas vanligen på 2-3 år. Den upphandlande enheten kan exempelvis specificera krav på redundans, lager, deltagande i övningsverksamhet och robusthet. I ett totalförsvarsperspektiv är det viktigt att beredskapsfrågor får en större plats inom ramen för dessa upphandlingar.

Utvecklare och tillverkare av läkemedel är många gånger internationella företag med säte utanför Sverige. En modell för K-företag måste kunna hantera detta för att involvera produktionssteget i läkemedelsförsörjningen på en global marknad. Detta hindrar förstås inte att nationella och regionala lösningar kan utarbetas med hjälp av exempelvis beredskapskontrakt och andra typer av långsiktiga avtal för försörjning inom landet, som i sin tur skulle kunna utvecklas till en anpassad K-företagsmodell.³³

5.7 Informations- och kommunikationstjänster

Samhället har blivit allt mer digitaliserat, från produktion och distribution till slutlig konsumtion av produkter och tjänster, och det är i huvudsak näringslivet och privata aktörer som styr den digitala utvecklingen. Under lång tid har ansvaret och ägandeskapet för it legat hos den egna organisationen men nu går trenden mot att datorkraften istället centraliseras hos privata aktörer genom så kallade molntjänster där användarna ofta bara behöver en webbläsare eller en mobil-app för att använda tjänsterna.³⁴ Privata aktörer, både nationella och internationella, äger och driver stora delar av de samhällsviktiga och digitala tjänsterna inklusive den digitala infrastrukturen, bland annat som molntjänstleverantörer.

³³ Utöver nationella lösningar har Försvarsberedningen också identifierat möjligheten och behovet av att utveckla samarbetet med Finland och Norge (Försvarsberedningen 2017). I Norden finns ett hälsoberedskapsavtal som förpliktigar de nordiska länderna att på begäran assistera varandra vid kris och katastrof (Socialstyrelsen 2016). Inom ramen för detta avtal kan samarbetet mellan de nordiska länderna i framtiden vidareutvecklas inom ramen för civilt försvar (Socialstyrelsen 2016, MSB 2018c). Om internationella avtal i ett beredskapsperspektiv, se Eriksson m.fl. (2018).

³⁴ Det finns tre huvudsakliga kategorier av molntjänster: infrastruktur som tjänst (eng. Infrastructure as a Service, IaaS), Plattform som nättjänst (eng. Platform as a Service, PaaS) och program som nättjänst (eng. Software as a Service, SaaS).

I många fall kan specialiserade molntjänstleverantörer erbjuda högre drifts- och informationssäkerhet än det enskilda företaget har möjlighet att realisera, men det innebär även ett beroende till molntjänstleverantörens kompetens och den lagstiftning som gäller i det land där personal och servrar är lokaliserade. Även dessa företag utsätts för angrepp. Under 2017 avslöjades ett omfattande internationellt cyberspionage (benämnt ”Cloud Hopper”) som riktade sig mot molnleverantörer och molnbaserade tjänster. Genom intrång hos olika drift- och molntjänstleverantörer kunde angripna få åtkomst till interna nätverk hos leverantörernas kunder. Sverige var ett av de länder som drabbades. Cyberspionaget riktades primärt mot olika organisationer inom bland annat offentlig verksamhet, it, kommunikation, sjukvård och forskning och pågick under lång tid utan att det upptäcktes, sannolikt ända från 2014 (MSB 2017). Mot bakgrund av denna typ av cyberhot har många aktörer pekat på vikten av att näringsliv och myndigheter tillsammans tar ett ökat ansvar för informations- och cybersäkerheten i samhället (Haldesten 2017, Nylén och Åkesson 2017, Kungl. Krigsvetenskapsakademien 2017).

5.7.1 Förutsättningar

I regeringens digitaliseringsstrategi framgår att Sverige har som övergripande mål att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (Regeringskansliet 2017). Digitaliseringen innebär helt nya möjligheter men även ett större beroende av informationssystem och digital infrastruktur såsom nätverk (t.ex. internet) med de sårbarheter och risker det medför. Den digitala infrastrukturen är idag avgörande för näringslivets utveckling likväl som för totalförsvaret. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) konstaterar bland annat att ”Sverige är mycket nära en situation där alla vitala samhällsfunktioner kräver en välfungerande digital infrastruktur” (IVA 2018).

Hur informationssäkerhetsrisker hanteras har stor betydelse för totalförsvaret och förmågan att upprätthålla samhällsviktig verksamhet, däribland varu- och tjänsteförsörjning (Regeringskansliet 2016, 3). Sveriges nationella strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet syftar till att skapa förutsättningar för att arbeta med informations- och cybersäkerhet samt höja medvetenheten och kunskapen i hela samhället, från statliga myndigheter, kommuner och landsting, företag, organisationer till privatpersoner (Regeringskansliet 2016).

Utöver nationella strategier har även ny lagstiftning tillkommit. Den 1 augusti 2018 trädde lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster i kraft. Lagen syftar till att uppnå en hög nivå på säkerheten i nätverk och informationssystem för samhällsviktiga tjänster, däribland digital infrastruktur och digitala tjänster. Leverantörer och juridiska personer som tillhandahåller samhällsviktiga och digitala tjänster är skyldiga att vidta säkerhetsåtgärder till skydd för säkerheten i nätverk och informationssystem samt rapportera incidenter som påverkar kontinuiteten i tjänsterna.

I den kompletterande förordningen (2018:1175) framgår att MSB får meddela föreskrifter om vilka tjänster som är samhällsviktiga liksom vad som avses med betydande störning i kontinuiteten i en samhällsviktig tjänst. MSB får även meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med en betydande störning. Ansvaret för tillsyn att reglerna för informationssäkerhet för samhällsviktiga tjänster efterlevs är fördelat på sex olika myndigheter. För digitala tjänster är Post- och telestyrelsen tillsynsmyndighet.

5.7.2 Sårbarheter och behov

Ur ett totalförsvarsperspektiv innebär digitaliseringen inte bara möjligheter och effektivisering utan även ett flertal utmaningar. Störningar, psykologiska operationer och angrepp i olika former, vissa mer avancerade än andra, pågår ständigt i den digitala sfären. Störningar i datakommunikation, oavsett vad den beror av, kan få direkta följder för liv och hälsa, till exempel i de fall läkemedel inte längre kan förskrivas eller hämtas ut på apotek.

De flesta nätverk och informationssystem, inklusive kritisk infrastruktur, är idag anslutna till internet på ett eller annat sätt vilket innebär att de är utsatta för risker då det ständigt pågår intrångsförsök mot internetanslutna system. Säkerhetsincidenter, både oavsiktliga (tekniska fel, handhavandefel, naturhändelser etc.) och avsiktliga (angrepp med skadlig kod, exploatering av informationssystem, psykologiska operationer etc.) blir vanligare och allt mer omfattande vilket riskerar att störa samhällsviktig verksamhet. Incidenter relaterat till kritisk infrastruktur kan leda till allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet och nationella intressen.

Det är oftast svårt att avgöra vem eller vilka som ligger bakom angrepp eller desinformationskampanjer vilket gör att gråzonsstrategier som innefattar attacker i den digitala sfären kan vara gynnsamt för en angripare. Angrepp kan vara dolda i syfte att spionera, stjäla data eller förbereda i fredstid för sabotage av kritisk infrastruktur. Angrepp kan även vara helt öppna i till exempel utpressningssyfte eller som ett verktyg i främst inledande skeden vid militära insatser. Angrepp mot samhällsviktiga funktioner och kritiska it-system kan i vissa fall till och med vara att betrakta som ett angrepp på samma sätt som ett konventionellt väpnat angrepp (Regeringskansliet 2016, 7).

På grund av den snabba tekniska utvecklingen kommer det att finnas ett ständigt behov av att arbeta vidare med informations- och cybersäkerhet, inte minst inom ramen för ett totalförsvar som ska kunna hantera långvariga och allvarliga störningar.

5.7.3 Näringslivets roll

Att säkerställa den snabba, säkra och robusta uppkoppling som idag förutsätts för många viktiga samhällstjänster kommer att kräva en djupgående offentlig-privat samverkan i totalförsvarsplaneringen. Viktiga komponenter i detta arbete handlar bland annat incidentrapportering, utbildning och övning samt att ställa relevanta säkerhetskrav vid upphandling.

Incidentrapportering

Incidentrapportering är en viktig del i informations- och cybersäkerhetsarbetet för att bland annat få en förbättrad lägesbild över informationssäkerheten, skapa förutsättningar för att vidta rätt skyddsåtgärder, upptäcka och agera på incidenter som inträffat (t.ex. genom att sprida information och samordna åtgärder) samt för att kunna lära och arbeta förebyggande.³⁵ Eftersom näringslivet äger och driver stora delar av de digitala och samhällsviktiga tjänsterna är det nödvändigt att även näringslivet rapporterar in it-incidenter. Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster reglerar numera detta till del genom att de som levererar samhällsviktiga och digitala tjänster är skyldiga att rapportera in it-incidenter till CERT-SE³⁶, med vissa undantag som till exempel verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen.

De faktorer som enligt förordning (2018:1175) ska beaktas vid bedömning av it-incidenter handlar, i sammanhanget av samhällsviktiga tjänster, om antalet användare som påverkas av störningen, hur länge incidenten varar samt hur stort geografiskt område som påverkas. För digitala tjänster ska det även tas i beaktande i vilken utsträckning it-incidenten stör tjänstens funktion och i vilken utsträckning it-incidenten påverkar den ekonomiska och samhälleliga verksamheten.

För att få näringsliv och myndigheter att rapportera in incidenter krävs incitament att vilja rapportera in, att tala sanning samt goda förutsättningar för att kunna rapportera in incidenter, olyckor eller dataläckor. Tvingande krav på inrapportering kommer troligen inte att lösa problemet med den bristfälliga rapporteringen. Sannolikt krävs att detta ger något tillbaka till den som rapporterar in, till exempel råd, varningar eller rapporter som ger ett mervärde för den egna verksamheten, samt att det är en tillåtande säkerhetskultur där misstag tillåts för att kunna säkerställa att samma misstag inte begås igen. Det har även konstaterats att privata företag på grund av affärssekretess och

³⁵ Alla statliga myndigheter är sedan 1 april 2016 skyldiga att rapportera in it-incidenter som allvarligt påverkar säkerheten till CERT-SE i syfte att stödja samhällets informationssäkerhet (MSB 2016). Incidentrapporteringen till CERT-SE har dock än så länge varit bristfällig.

³⁶ Sveriges nationella Computer Emergency Response Team med uppgift att stödja samhället i arbetet med att hantera och förebygga it-incidenter.

offentlighetsprincipen väljer att inte dela med sig av information till myndigheter (MSB 2012).

Utbildning och övning

Utbildningar och övningar utgör en viktig metod för att öka kunskapen, utveckla och utvärdera strukturer och för att stärka verksamheters förmåga att hantera allvarliga it-incidenter. Övningar kan användas för att till exempel identifiera förbättringsmöjligheter, träna personal, förbättra samordning och kommunikation samt validera rutiner och överenskommelser mellan organisationer (Regeringskansliet 2016). Det är i detta sammanhang fundamentalt att även näringslivet är involverat i övningar och utbildningar för att stärka samhällets och totalförsvarets förmåga att hantera allvarliga it-incidenter.

Att stärka personalens medvetenhet och förmåga avseende informationssäkerhet är minst lika viktigt som att stärka den tekniska säkerheten i it-system. I exemplet med cyberspionaget ”Cloud Hopper” kunde system infekteras genom att mottagare inom en organisation öppnat trovärdiga dokument som skickats med riktade e-postmeddelanden (så kallat ”riktat nätfiske”³⁷) och därmed startat skadlig kod. I många fall orsakas it-incidenter av den mänskliga faktorn och mer avancerade angrepp inbegriper ofta någon form av social manipulering (eng. social engineering) där människor vilseleds för att till exempel komma åt deras lösenord och annan information av betydelse.

Även kunskapen hos medborgare och användare av digital infrastruktur och digitala tjänster behöver stärkas avseende informations- och cybersäkerhet. I och med att informationssamhället utvecklas i hög takt och ständigt förändras saknas erfarenhet av hur all data som samlas in kan användas och vilken data som är skyddsvärd. Ny teknik inom bland annat artificiell intelligens (AI) ger nya möjligheter att analysera stora datamängder på ett helt annat sätt än vad som varit möjligt tidigare. Stora företag som till exempel Google och Facebook samlar in enorma mängder data om sin användare vilket gör det möjligt att med hjälp av datautvinning och dataanalys påverka allt från konsumtion till valresultat.

Krav

Inom informationssäkerhet görs i många fall en avvägning mellan olika slags krav, vanligtvis krav på tillgänglighet, riktighet och konfidentialitet. Säkerhetsrelaterade krav är ofta kostnadsdrivande vilket gör att det är viktigt att balansera dessa krav mot andra (vinstdrivande) krav, baserat på hur samhällsviktig tjänsten är. It regleras ofta genom tjänstenivåer (Service Level Agreement, SLA) som är en överenskommelse mellan en leverantör av en datortjänst och en kund för att förtydliga vad som förväntas av parterna. Så

³⁷ Riktat nätfiske baseras på att mål, organisationer och anställda kartläggs för att kunna skicka trovärdiga e-postmeddelande och på så sätt lura mottagaren att öppna bifogade filer och starta skadlig kod.

kallade tjänstenivåer används för att definiera till exempel tjänstens tillgänglighet och robusthet men även krav på support och tid för avhjälpande av eventuella fel.

Staten har möjlighet att stödja både myndigheter och näringsliv med vilka krav som kan och bör ställas för att få lösningar med en så säker informationshantering som möjligt och sätta standarder för informationssäkerhet. För att stärka beredskapen inom it är det viktigt att de krav som ställs vid upphandling av samhällsviktiga och digitala tjänster är tillräckliga för att säkerställa till exempel tillgänglighet och robusthet. Kraven behöver omfatta såväl den tekniska realiseringen (t.ex. infrastruktur, drift och programvara) som personalens kompetens samt de utbildningar som krävs för att användarna på ett säkert sätt ska kunna använda tjänsterna. Eftersom mycket kunskap och specialkompetenser idag finns i näringslivet kommer offentlig-privat samverkan att vara avgörande inte minst i *hur*-stadiet. *Vad* som är viktigt att skydda ur ett samhällsperspektiv måste det offentliga bli tydligare med att kommunicera.

5.8 Sammanfattande diskussion av varu- och tjänsteberedskapen

Dagens samhälle har blivit mer beroende av digitala tjänster, från produktion och distribution till konsumtion av varor och tjänster. Detta gäller inte minst livsmedels- och läkemedelssystemen som inte kan leverera sina varor och tjänster utan tillgång digitala system, el och transporter. En stor del av dessa strategiska varor och tjänster inom både it, livsmedel och läkemedelsförsörjning ägs eller drivs av privata aktörer. Den fortsatta effektiviseringen, en minskad lagerhållning i kombination med Sveriges importberoende samt en globalisering av näringslivet medför därmed ökad sårbarhet för störningar i försörjningen.

Genom exempelvis ökade säkerhetskrav när det gäller strategiska varor och tjänster, oberoende om det gäller digitala tjänster, livsmedel- eller läkemedelstjänster, kan vissa sårbarheter minska. Men säkerhetsrelaterade krav är oftast kostnadsdrivande och det behövs incitament för att näringslivet ska investera i extra redundans och resiliens (utöver den som redan finns av affärsmässiga driftsskäl) eftersom många företag är nationellt eller internationellt konkurrensutsatta. Vilka kostnader är försvarbara för totalförsvaret – och vem betalar? För Sveriges beredskap ansvarar ytterst staten, men samtidigt har företag också ett ansvar för sin egen kontinuitsplanering.

Vilka säkerhetskrav som är tillräckliga kan vara svårt att avgöra. Mot bakgrund av att fysiska datorer och servrar som används i Sverige kan vara lokaliserade var som helst i världen, uppstår också frågan om vilka krav som egentligen kan ställas på tjänsteleverantören när det gäller personal och system.

När mål ska formuleras för försörjningsberedskap av varor och tjänster finns vissa grundläggande vägval att begrunda. Vilken uthållighet ska beredskapen ta

höjd för? Är det dagar, veckor, år eller tre månader utan stöd som Försvarsberedningen (2017) föreslagit? Kan vissa tjänster levereras med en miniminivå under en längre tid eller måste vissa system vara robusta nog för att hålla sig på en nivå nära det normala? Borde lagerhållning³⁸ av exempelvis livsmedel och läkemedel återinföras och i så fall borde denna fokusera på färdiga varor för konsumtion eller insatsvaror för produktionsomställning – eller både och? Hur ska prioriteringar göras vid målkonflikter och vem ska göra dessa prioriteringar (exempelvis vilka verksamheter som behöver reservkraft)?

Även om dessa frågor är fundamentala och svåra att besvara generellt kan de vara lättare att adressera om de bryts ned bransch- eller områdesvis. Samtidigt är det viktigt, som företag själva har lyft fram, att det finns tydliga ansvarsstrukturer och en långsiktighet när det gäller totalförsvarsplaneringen som helhet (Olsson et al. 2017).

I nästa kapitel diskuteras olika metoder för att uppnå detta.

³⁸ För vägval kring lagerhållning i ett beredskapsperspektiv, se Stenérus Dover och Odell (2018).

6 Vägar framåt: Ledning, ansvar och metoder

I detta kapitel analyseras frågan om *hur* näringslivets ansvar och roller i totalförsvaret skulle kunna utformas (genom användning av olika typer av metoder och modeller). Här redogörs även för olika metoders begränsningar och möjligheter i en bredare totalförsvarskontext.

Till att börja med diskuteras en viktig förutsättning för alla modeller och metoder, nämligen att det finns en ledningsstruktur och ansvarsfördelning vad gäller *vem* som ska genomföra *vad*.

6.1 Ledning och ansvarsfördelning

Mål, som diskuterades i förra kapitlet, blir relativt meningslösa om det inte är klarlagt vem som ska göra vad för att uppfylla målen. Exakt hur ansvarsfördelningen ser ut i totalförsvaret mellan den offentliga sektorn, näringslivet, civilsamhället och den enskilda individen har uppfattats som oklart av många aktörer (Kungl. Krigsvetenskapsakademien 2017, Förvarsberedningen 2017, Riksrevisionen 2018a, Svenskt Näringsliv 2018). Särskilt otydliga framstår gränssnitten mellan offentliga och privata aktörer (Olsson et al. 2017), men förslag finns också på vägar framåt och dessa diskuteras i följande avsnitt.

6.1.1 "Vem är det som kör egentligen?"

I det svenska krisberedskapssystemet har det under lång tid konstaterats att en tydlig ansvarsfördelning utgör en nyckelfaktor för framgångsrik hantering av störningar och kriser (KBM 2006, Ingemarsdotter och Trané 2013, Denward et al. 2017). Formellt sett anger den så kallade ansvars- och närhetsprincipen att krisen ska hanteras av närmast berörda, vilket dels handlar om aktörer på geografisk nivå (lokal, regional och nationell nivå) och dels aktörer inom olika samhällssektorer (MSB 2014a). Vid större händelser uppstår dock frågan om exakt när ansvaret ska flyttas uppåt i kedjan.³⁹ Det har också påpekats att det finns oklarheter vad gäller privata aktörers ansvar och roller under en kris, liksom vilka kontaktytor som gäller gentemot det offentliga.

I en KBM-rapport år 2006 framförde intervjuade företag uppfattningen "att det måste skapas en tydligare struktur bland de offentliga aktörerna så att det klart framgår vilken myndighet som är huvudansvarig och 'äger' frågan." (KBM

³⁹ Ett aktuellt exempel utgörs av de stora skogsbränderna år 2014 och 2018. I detta sammanhang har kritik framförts mot att det dröjer för länge innan högre nivåer (som kan besluta om förstärkning och resursfördelning) tar över ansvar och ledning (Rask 2018).

2006, 38). Drygt tio år senare konstateras på liknande sätt i FOI:s intervjustudie ”Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret”:

För att återuppbyggnaden av totalförsvaret ska underlättas måste ansvariga aktörer vara tydliga i centrala frågeställningar som vilken/vilka centrala aktörer som ”äger” frågan, huruvida totalförsvarsplaneringen ska angripas ur ett centraliserat eller decentraliserat angreppssätt eller vilka offentliga aktörer som ska närma sig företagen (är det centrala myndigheter, länsstyrelser eller kommuner?) mm. (Olsson et al. 2017)

Utifrån ett totalförsvarsperspektiv, som omfattar diffusa hotbilder och inte enbart kriser, blir ansvarsfrågan (inte bara vem som har ansvar utan även vad man menar med ansvar) central utifrån såväl strategiska som praktiska genomförandeperspektiv. Var ligger exempelvis ansvaret för de olika delarna av försörjningsberedskapen? Är det kommunernas ansvar att se till att dess invånare har tillgång till livsmedel under en längre period? Eller är det den nationella nivån och Livsmedelsverket – eller kanske Jordbruksverket – som har ansvaret? När det gäller läkemedel blir bilden än mer komplex. Formellt sett är det landstingen och inte staten som ansvarar för hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen har visst ansvar för katastrofmedicinska behov, men som Riksrevisionen påpekat finns ingen nationell strategi för landets läkemedelsförsörjning i ett beredskapsperspektiv (Riksrevisionen 2018a).

Ytterligare en oklarhet handlar om avsaknaden av fastställda definitioner av samhällsviktig verksamhet, och därmed tillhörande sektorsansvar. Som Denward et al. (2017) visat är sektorsansvar ett vanligt förekommande begrepp i myndighetssfären men saknar fastställd definition i lagrummet. Istället utgår krisberedskapssystemet från ett antal samverkansområden där ingen myndighet har befälsrätt eller ledningsansvar över någon annan. Mycket tyder dock på att en rörelse idag sker mot ett förtydligt sektorsansvar (Dir. 2018:79).⁴⁰ Ur ett näringslivsperspektiv skulle exempelvis branschorganisationer därmed få en tydligare bild av vilka offentliga aktörer (sektorsansvariga myndigheter) som ”äger” olika frågor. I FOI:s intervjustudie år 2017 (Olsson et al. 2017) lyfte flera företag själva fram vikten av att involveras på strategisk nivå. Dels handlar det om att bygga förståelse mellan myndigheter och näringsliv, dels om att föra upp beredskapsfrågorna på den nivå där mandaten finns.

6.1.2 Nationell och regional nivå

Ett fastställande av sektorsansvariga myndigheter kommer sannolikt spela en viktig roll i ledningen av det civila försvaret. Ett tydligare sektorsansvar skulle rimligen också förtydliga de offentliga aktörernas roller i ett eventuellt

⁴⁰ Frågan om exakt hur indelningen ska ske inte är fastställd (i arbetet med samhällsviktig verksamhet arbetar MSB sedan tidigare utifrån en indelning i elva samhällssektorer, medan MSB och Försvarsmakten tillsammans utgår från sju arbetsgrupper, prioriterade utifrån dessa elva). Försvarsberedningen har i rapporten *Motståndskraft* föreslagit 20 sektorsansvariga myndigheter (s. 95-97).

Näringslivsråd (Försvarsberedningen 2017). Som jämförelse kan det finländska exemplet tas upp, där försörjningsberedskapsorganisationen är strukturerad i sektorer och pooler, motsvarande bransch- och företagsnivå (se kapitel 2). Det finska totalförsvarets organisation i vitala funktioner med måltillstånd och strategiska uppgifter som tilldelas de olika ministerierna har också den fördelen att ansvarsfördelningen blir tydlig på högre nivå. Exempelvis har det finska Arbets- och näringsministeriet, Kommunikationsministeriet och Finansministeriet alla tilldelats ett antal strategiska uppgifter inom totalförsvaret (se kapitel 2).

I Sverige är ansvaret för totalförsvaret formellt uppdelat i en civil del (Justitiedepartementet och MSB) och militär del (Försvarsdepartementet och Försvarmakten).⁴¹ Vad gäller floran av myndigheter som ligger under andra departement är styrningen av totalförsvarsuppgifter mindre systematiserad (exempelvis ligger Kommerskollegium, som förut hade en viktig roll i totalförsvaret, under Utrikesdepartementet, medan Livsmedelsverket och Jordbruksverket ligger under Näringsdepartementet, och Socialstyrelsen under Socialdepartementet osv).

Vad gäller den regionala nivån har Försvarsberedningen föreslagit ett återinförande av civilområden (med ca 3-6 län inom varje område), där en civilbefälhavare får i uppdrag att hålla samman beredskapsplaneringen för civilt försvar (Försvarsberedningen 2017, 99).⁴² Det huvudsakliga syftet med en sådan struktur är att skapa större områden med mer resurser än enskilda länsstyrelser. Detta skulle främst underlätta samverkan med Försvarsmaktens regionala staber och myndigheter på regional nivå, men även samverkan med det regionala näringslivet skulle underlättas. Strukturer för denna typ av regional offentlig-privat samordning har funnits på plats tidigare: Exempelvis hade Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) en viktig roll att spela vid eventuell beredskapshöjning då föreningens regionkontor skulle samarbeta med länsstyrelserna via civilbefälhavarens kansli (MSB 2015a, 20).

Som Riksrevisionen påpekar i en ny rapport om nationellt försvar på regional nivå har totalförsvarssamverkan idag inletts på alla nivåer. Riksrevisionen konstaterar dock att "[p]rivat-offentlig samverkan har påbörjats men sker i första hand på nationell nivå, mellan ledningsstaben på Försvarsmaktens högkvarter, MSB, privata företag och branschorganisationer." (Riksrevisionen 2018b, 13). Samtidigt får nu, bland annat genom framtagandet av nya regionala

⁴¹ Dock är inte MSB:s roll i det civila försvaret jämförbar med Försvarsmaktens roll i det militära försvaret.

⁴² Denna föreslagna struktur påminner om de regionala ledningsförhållanden som fanns inom det tidigare civila försvaret där civilbefälhavare samordnade och inriktade arbetet inom ett specifikt civilområde (en struktur som utvecklades i början av 2000-talet).

totalförsvarsstrategier, dessa frågor en ökad vikt även på regional nivå vilket lägger en grund för fortsatt arbete tillsammans med näringslivet.⁴³

Nationell och regional nivå hänger ihop inte minst genom finansieringsfrågan som i grunden handlar om att det finns en genomtänkt planering för hur landets samlade resurser (som finns utspridda inom stat, kommuner, landsting, Försvarsmakten, näringslivet, räddningstjänsterna, frivilligorganisationerna, etc.) ska tas i bruk. För den lokala och regionala nivån kan det i detta sammanhang uppstå behov av analyser som fokuserar på regional planering. Eftersom detta planeringsarbete rimligen kommer att inrymma frågor om personal- och resursbehov såväl som frågor om beredskapsavtal och andra metoder för offentlig-privat samordning, kommer företagens medverkan att spela en viktig roll även på regional och lokal nivå.

6.2 Metoder och verktyg

I detta delavsnitt diskuteras olika slags metoder och vägar framåt för att återuppbygga ett totalförsvar tillsammans med näringslivet – lagar och regelverk, K-företag, avtal och beredskapskontrakt, offentlig upphandling samt övningar och utbildning.

6.2.1 Lagar och regelverk

Som konstateras i regeringens kommittédirektiv om näringslivets roll inom totalförsvaret (Dir. 2018:64) har Sverige en omfattande rättslig reglering för hur samhället ska fungera under höjd beredskap och då ytterst krig samt hur samhället ska planera och förbereda sig för sådana situationer, som även omfattar näringslivet. Exempelvis ger den svenska lagstiftningen staten rätt att under höjd beredskap styra över resurser som finns i näringslivet. Näringsidkare i Sverige är enligt lagstiftningen också skyldiga att delta i totalförsvarsplaneringen, men som tidigare har konstaterats har avsaknaden av totalförsvarskultur gjort det nödvändigt att kommunicera den informationen som om den vore ny (Olsson et al. 2017).⁴⁴

Frågan om lagstiftning rymmer dock flera perspektiv. Å ena sidan är de potentiella bristerna med lagstiftning som metod väl kända: exempelvis kan en snabb teknisk utveckling liksom en globaliserad marknad göra nationell lagstiftning irrelevant (KBM 2005, 16). Å andra sidan har företag själva pekat på att det kan komma att uppstå ett behov av regleringar för att säkerställa ett övergripande engagemang och konkurrensneutralitet (Olsson et al. 2017, 37). I

⁴³ Samtliga regionala staber har tillsammans med länsstyrelserna tagit fram regionala grundsyner.

⁴⁴ Den lag som åsyftas är lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

grunden handlar det om att säkerställa en tillräckligt god nationell beredskap för långvariga störningar och ytterst krig. I det finska totalförsvaret har man därför lagstiftat att aktörer inom vissa sektorer, såsom datakommunikations-, trafik-, energi- och finanssektorerna, åläggs att upprätthålla beredskap (*Säkerhetsstrategi för samhället* 2011, 9). Man har även bestämt att exempelvis hälso- och sjukvårdsverksamheten ska tryggas genom att lagstadgade obligatoriska läkemedelslager upprätthålls.

I Sverige har Förvarsberedningen i detta sammanhang påpekat att en förstärkning av försörjningsberedskapen kan komma att kräva tillägg i lagstiftningen (Förvarsberedningen 2017). Det kan handla om att ansvariga myndigheter i Sverige inom de viktigaste sektorerna ges ett bemyndigande att föreskriva att privata aktörer måste ha en viss beredskap eller förmåga att hantera störningar inom den egna verksamheten: ”Utiifrån den beredskapsplanering som nu görs avseende försörjningsfrågor kan det även finnas behov av att reglera krav på leveranser av vissa strategiska varor eller ansvarsförhållanden och ersättning vid en eventuell lagerhållning av varor.” (Förvarsberedningen 2017, 139).

I den av regeringen tillsatta utredningen om näringslivets roll inom totalförsvaret (Dir. 2018:64) ska utredaren utgå från befintligt regelverk men även identifiera eventuella behov av att se över detta.

6.2.2 K-företag?

Förvarsberedningen har föreslagit ett återupptagande av modellen med K-företag (Förvarsberedningen 2017). Oavsett vilka former för detta som kan komma att bli aktuella (Dir. 2018:64) kan man konstatera att trender som effektivisering, globalisering och digitalisering har förändrat spelplanen rejält i jämförelse med det tidigare totalförsvarets modell med produktionsinriktade K-företag. Förutom varor måste även ett stort antal tjänster idag ses som strategiska, exempelvis vad gäller digitala system för distribution av läkemedel och livsmedel, men även personal som kan hantera dessa system.

Totalförsvarets behov av att ”säkerställa” resurser och skapa långsiktighet och stabilitet ställer andra krav än dagens samhälls- och marknadsideal som snarare optimerar flexibilitet och smidighet. Frågan är vad eller vilka som ska definieras som krigsviktiga i ett sådant samhälle. Kan en molntjänst vara krigsviktig? Ett bemanningsföretag? En utkontrakterad it-service som fysiskt befinner sig i ett annat land?

Här kan det förstås påpekas att K-företag inte kommer att utgöra den enda modellen för näringslivets medverkan i totalförsvaret. Beredskapsperspektiv kan rimligen tas om hand i avtal och upphandlingar utan att stämpeln K-företag används. Men för att skapa långsiktiga förmågor liksom för att bygga tillit, gemensam förståelse och fördjupade nätverk kan K-företag komma att spela en viktig roll i totalförsvaret.

Tillfrågade näringslivsrepresentanter har generellt ställt sig positiva till Försvarsberedningens förslag om K-företag, givet att formerna för implementeringen blir rimliga (Svenskt Näringsliv 2018). Faktorer som har framförts som viktiga att beakta handlar bland annat om konkurrensneutralitet och finansieringsformer. En modell efterfrågas där ”K-företagen är lika konkurrensneutrala i fredstid som övriga sektorn samtidigt som de kompenseras för att de tar på sig ett större ansvar i ett läge av höjd beredskap.” (FSPOS 2017, 19). Organisationen Svenskt Näringsliv understryker även vikten av att ”de överenskommelser som kan komma att träffas mellan de tänkta krigsviktiga företagen och företrädare för den offentliga sektorn (t.ex. de sektorsansvariga myndigheterna) kan få en sådan ekonomisk form att företagen bedömer det rimligt att ta på sig en sådan roll i totalförsvaret, då de ekonomiska incitamenten är avgörande för att säkra effektivt deltagande.” (Svenskt Näringsliv 2018, 22).

Praktiska frågor om organisation och finansiering är viktiga, men ansvariga offentliga aktörer bör också, menar vi, ta ett helhetsgrepp på grundläggande frågor om vad som är skyddsvärt och sårbart, vad som menas med strategiska varor och tjänster, och i vilken grad K-företag är en tillämpbar modell i olika sektorer. Önskan om långsiktiga och stabila partnerskapssamarbeten kan exempelvis vara svårt att kombinera med system som styrs av upphandlingscykler på 2-3 år (se kapitel 5). Med utgångspunkt i termen *totalförsvarsviktiga* företag snarare än krigsviktiga företag bör ett antal mer grundläggande frågor ställas innan en modell med K-företag sjösätts:

- Vad är det som ska skyddas och mot vad?
- Vilka varor och tjänster är strategiska?
- Vilka kritiska beroenden finns som kan påverka tillgången till dessa strategiska varor och tjänster?
- Med vilken ambitionsnivå ska varorna och tjänsterna kunna levereras?

Som komplement till inriktningen på ett urval av företag skulle man också kunna tänka sig att stat och näringsliv tillsammans tar fram rekommendationer och riktlinjer för företag mer generellt (motsvarande MSB:s uppmaning till individer uttryckt i broschyren *Om krisen eller kriget kommer*) gällande krav på uthållighet och upprätthållande av funktionella basnivåer i kris och krig.⁴⁵

Slutligen skulle rollen som K-företag potentiellt kunna innebära vissa marknadsföringsvärden för enskilda företag, om denna stämpel förknippas med kvalitet, pålitlighet och samhällsansvar (jämför med miljövänligt företag eller kunglig hovleverantör).

⁴⁵ En tanke som även har lyfts inom näringslivet, se t.ex. Hartmann (2017).

6.2.3 Avtal och beredskapskontrakt

Avtal mellan stat och näringsliv i beredskapssammanhang är ingen ny företeelse. Redan i Varuförsörjningsutredningen år 1975 förutsågs att avtalsförfarandet skulle bli alltmer vanligt, och att beredskapslagringen i ökad utsträckning skulle ske hos de producerande företagen (SOU 1975:57, 25). Det rekommenderades därför att Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) skulle teckna särskilda avtal med de berörda företagen som även innefattade finansierings- och kostnadsfrågor. I fråga om beredskapslager föreslogs de finansiella åtagandena ankomma på staten.

Efter att ha legat i träda under totalförsvarets ”strategiska timeout” under 90- och 00-talen har idag frågan om avtal i beredskapssammanhang åter aktualiserats. Försvarsberedningen rekommenderar att berörda aktörer sluter ”avtal och överenskommelser på central, regional och lokal nivå” samt att sektorsansvariga (ej utsedda idag) myndigheter tar ett övergripande ansvar för avtal inom sin sektor (Försvarsberedningen 2017, 138-39). I detta sammanhang kan det finska exemplet återigen tas upp, där man har utvecklat ett system med beredskapskontrakt inom ramen för försörjningsberedskapsorganisationen, som bland annat bygger på frivilliga så kallade poolkontrakt (*Säkerhetsstrategi för samhället* 2011, 7).

För att undvika kortsiktighet (och oseriösa aktörer) behöver dock stat och näringsliv samtidigt etablera stabila samverkansformer som bygger på långsiktighet (Olsson et al. 2017).

6.2.4 Offentlig upphandling

Även offentlig upphandling har tidigare identifierats som ett viktigt, men underutnyttjat, verktyg för utvecklingen av totalförsvaret. Som konstaterades redan inom ramen för krisberedskapssystemet, borde ”de offentliga upphandlarna tydligare ta in frågor om samhällssäkerhet och krisberedskap i avtalen.” (KBM 2006, 45). I FOI:s intervjustudie med näringslivet år 2017 noterades att flera företag uppfattar att kompetensen att upphandla säkerhet och beredskap är låg hos offentliga aktörer (Olsson et al. 2017).

Grundläggande för att förbättra upphandlingsförfarandet ur ett beredskapsperspektiv blir därför att beställaren klargör sina prioriteringar, vad gäller exempelvis fördelning av drivmedel, transportresurser och sjukvård i händelse av kris eller höjd beredskap. Det bör också analyseras om vissa funktioner eller tjänster i totalförsvaret kanske *inte* bör vara en del av offentlig upphandling.

För att offentlig upphandling ska fungera ur ett totalförsvarsperspektiv krävs framför allt, som FOI konstaterade 2017, att det finns en överblick över samhällets samlade resurser samt att nödvändiga prioriteringar är gjorda (Olsson

et al. 2017). Denna typ av prioriteringar förutsätter ett samlat sätt att se på resurser. Även om det kan vara svårt att applicera ett systemperspektiv för enskilda upphandlare måste det finnas en strategisk nivå som gör just detta, d.v.s. ser till vad som är bäst för samhället i stort.

MSB gav 2018 ut en vägledning vid upphandling till samhällsviktig verksamhet ämnad för landsting, kommuner och regioner (MSB 2018c). Viktigt i beredskapsperspektiv blir de krav på varor och tjänster som specificeras i upphandling (t.ex. tekniska krav, kontinuitetsplaner, risk och sårbarhetsanalyser, deltagande vid övningar, jour- och beredskapsfunktion, krav på beredskap av resurser samt krav på leverans och tillgänglighet). Vid formulering av avtalsvillkor är *force majeure* vanligt förekommande och reglerar under vilka onormala och oförutsedda händelser en avtalspart *inte* måste fullgöra sin förpliktelser enligt det upprättade avtalet. För samhällsviktig verksamhet i ett gråzonsläge blir det relevant när det enligt avtalet inte förpliktar en part att fullfölja det ingångna avtalet.

6.2.5 Övningar och utbildning

Vikten av att låta näringslivet delta i totalförsvarsrelaterade övningar och utbildningar har framförts upprepade gånger, inte minst av företag själva (Olsson et al. 2017). I Finland har detta länge varit en självklar grundsten i totalförsvaret. De så kallade försvarskurserna utbildar personer som innehar ledande befattningar på central och regional nivå. Som tidigare påpekats av FOI så framgår det tydligt att dessa kurser lägger en god grund för samverkan då såväl kommunala tjänstemän som näringslivet i de olika regionerna erbjuds att genomföra dem (Khodabandeh 2017).

Den finska nationella säkerhetsstrategin *Säkerhetsstrategi för samhället* understryker vikten av att alla berörda aktörer övas kontinuerligt och på alla nivåer:

Övningarna kan delas in i tre grupper: stora riksomfattande och/eller tväradministrativa beredskapsövningar, övningar inom ett förvaltningsområde och regionalt avgränsade övningar. Dessutom finns det internationella övningar. Övningsverksamheten bör vara planerlig och därför upprätthåller ministeriernas beredskapschefsmöte med stöd av läroinrättningarna inom säkerhetsområdet en övningskalender och gör förslag om hur övningsverksamheten kan samordnas och utvecklas. (*Säkerhetsstrategi för samhället* 2011, 66)

Strategin beskriver också hur det inom försörjningsberedskapsorganisationens så kallade pooler finns långa traditioner att arrangera övningar för att förbättra beredskapen inför störningssituationer. Dessa övningar samlar aktörer från det finska näringslivet, förvaltningen och organisationer och behandlar situationer som förutsätter samarbete och sakkunskap inom flera branscher (*Säkerhetsstrategi för samhället* 2011, 67). Sammantaget anses övnings- och kursverksamheten i Finland, som ges på både nationell och regional nivå, ha en

strategisk betydelse och vara bidragande till den finska försvarsviljan (Khodabandeh 2017).

I Sverige har företag själva framfört att erfarenheten tyvärr är att näringslivet (med undantag av informations- och finanssektorerna) inte bjudits in i tillräcklig grad till övnings- och utbildningsverksamhet (Olsson et al. 2017). En slutsats blir härvidlag att MSB och framtida sektorsansvariga myndigheter behöver överväga former för en mer strukturerad övningsverksamhet med privata aktörer. Sådana former kan även behöva hantera sekretessproblematik.

6.3 Incitament och mervärden

I FOI:s intervjustudie (Olsson et al. 2017) uppgav flera företag att det finns icke-monetära mervärden kopplade till beredskapsbyggande som är av intresse för företagen, exempelvis kunskaps- och kompetensutveckling, bli en attraktivare arbetsplats samt utveckla nätverk inom branschen. Ett annat mervärde som lyftes var det samhällsengagemang som skapas hos företagen genom deras deltagande i totalförsvarsplaneringen. I studien framfördes att det handlar om att skapa drivkrafter och incitament för näringslivet och att visa på de fördelar för företagen som en delaktighet i försvaret av Sverige kan ge. Företagen lyfte också att kunskap och utveckling som kan behövas ur ett totalförsvarsperspektiv även kan komma till nytta hos företagen t.ex. i deras interna kontinuitetshantering.

6.4 Sammanfattning: Begränsningar och möjligheter

Sammanfattningsvis finns en palett av metoder och vägar framåt att tillgå för myndigheterna inom ramen för den totalförsvarsplanering som ska genomföras i samverkan med näringslivet. I nedanstående tabell ges en översikt av de förutsättningar, begränsningar och möjligheter som olika alternativ i dagsläget ser ut att präglas av.

Tillvägagångssätten kan beskrivas i termer av ”hårda” och ”mjuka” metoder, där exempel på det förra kan vara kravställningar på redundans/lagerhållning, medan exempel på det senare kan vara nätverks- och kunskapsuppbyggande totalförsvarskurser eller regelbundna gemensamma övningar (med privata och offentliga aktörer). Båda tillvägagångssätten kommer rimligen att behövas.

Tabell 2. Sammanfattning av olika metoders möjligheter och begränsningar.

	Möjligheter	Begränsningar
<i>Lagar och regelverk</i>	Lagar och regelverk som rör totalförsvaret, vilka ger generella förutsättningar för näringslivets roller och ansvar, finns kvar.	Delar av försörjningskedjan kan ligga utanför svensk rådighet. Vissa lagar, som t.ex. förfogandelagen, kan ha begränsad effekt på en marknad som bygger på "just-in-time". Ny lagstiftning kan därför behöva utredas gällande krav på lagerhållning.
<i>K-företag</i>	Kan skapa stabilitet och långsiktighet hos företag. Marknadsföringsvärde, ett samhällsansvarigt företag (jämför med miljövänligt företag eller kunglig hovleverantör).	Dessa företag kommer bara att täcka en begränsad del av försörjningen. Kan kräva investeringar, lagerhållning och tydliga ägarförhållanden. Behov av försörjningsanalyser från offentliga aktörer.
<i>Avtal och beredskapskontrakt</i>	Ger förutsättningar för långsiktiga och stabila samverkansformer mellan staten och näringslivet på central, regional och lokal nivå. Kan stärka företagens kontinuitetsplanering.	Vid formulering av avtalsvillkor är force majeure vanligt förekommande, vilket kan få betydelse i ett gråzonsläge och krig om det enligt avtalet inte förpliktar en part att fullfölja det ingångna avtalet.
<i>Offentlig upphandling</i>	Stärker hela samhällets robusthet genom att identifiera behov och skydda samhällsviktig verksamhet.	Vid formulering av avtalsvillkor finns risk att redundans och robusthet avtalas bort till följd av bristande kunskap, kortsiktighet och kostnadseffektiva avtal.
<i>Övningar och utbildning</i>	Utvecklingen av totalförsvaret stärks, möjlighet att skapa och underhålla nätverk mellan näringslivet, myndigheter, landsting och kommuner.	Villkor och former för privata aktörers deltagande i övningar är oklara. Sekretessproblematik behöver hanteras.

7 Avslutande reflektioner

Denna studie har belyst flera strategiska såväl som mer praktiskt orienterade frågor som berör näringslivets roll i totalförsvaret. Studien har särskilt belyst följande frågeställningar:

- På vilka sätt involverades näringslivet i det tidigare totalförsvaret?
- Vilka utmaningar och lösningar har identifierats av näringslivet och myndigheter idag?
- Vad krävs för en god försörjningsberedskap?
- Vilka metoder och verktyg skulle kunna användas eller utvecklas för att engagera näringslivet i totalförsvaret i bredare mening?

I det tidigare totalförsvaret användes ett flertal olika metoder och tillvägagångssätt för att involvera näringslivet i försörjningsberedskapen. Det ankom på funktionsansvariga myndigheter att göra försörjningsanalyser på respektive område och kartlägga tillgången av varor och tjänster. Dessa myndigheter kunde sedan träffa avtal med företag om att dessa under krigsförhållanden skulle tillhandahålla identifierade varor och tjänster (så kallad företagsplanläggning). För att trygga försörjningen av viktiga varor och tjänster genomfördes också beredskapslagring, antingen genom lagring hos industrin via särskilda lageravtal eller i myndighetens egen regi. Företag vars produktion ansågs vara av ”största vikt för totalförsvaret” kunde utses till K-företag. Dessa skulle fortsätta sin verksamhet i en kris- eller krigssituation, i vissa fall med ändrad inriktning med hänsyn till totalförsvarets behov.

Idag har såväl näringsliv som myndigheter identifierat behov av att formulera och kommunicera mål och ambitionsnivåer för totalförsvaret liksom vad företagens roll och ansvar är. I det tidigare totalförsvaret utgjorde mål (exempelvis funktionsmål) en viktig del av beredskapsplaneringen. För att omsättas i praktiken kommer strategiskt formulerade inriktningsmål att behöva konkretiseras. Utifrån sina bransch- och domänkunskaper kommer näringslivet här att ha en nyckelroll, såväl på central som regional nivå.

Samtidigt behöver offentliga aktörer ha ett genomtänkt beredskapsperspektiv inom ramen för exempelvis offentliga upphandlingar. Man behöver vid dessa göra ett stort antal överväganden inför upphandlingen, t ex:

- Kan man tänka sig att vissa tjänster under en omfattande kris levereras med en miniminivå under en längre tid eller måste vissa system vara robusta nog för att hålla sig på en nivå nära det normala?
- Vilka reservrutiner eller backup-system behövs?
- Behövs extra lagerhållning?

Varu- och tjänsteförsörjningen måste idag ses som en integrerad helhet då digitala tjänster allt mer fungerar som samhällskritisk infrastruktur. Detta gör det särskilt viktigt att fastställa vad som är skyddsvärt i bred mening och hur det ska skyddas. Detta perspektiv är mycket relevant även för näringslivet, då gråzonshot i form av cyberattacker, intrång, informationsstöld etc., drabbar såväl privat som offentlig verksamhet.

Mål i sig räcker inte – som påpekats av såväl näringsliv som myndigheter behöver även frågan om finansiering hanteras då enskilda företag inte kan förväntas bära ekonomiska kostnader som inte kan motiveras affärsmässigt. En slutsats som dras av både Försvarsberedningen och MSB är i detta sammanhang att en stabil och långsiktig finansieringsmodell omgående behöver tas fram (Försvarsberedningen 2017, MSB 2018a).

Studiens tredje fråga, gällande vad som krävs för en god försörjningsberedskap, är komplex. I det tidigare totalförsvaret utgjorde försörjningsberedskapen kärnan i det ekonomiska försvaret. Mot bakgrund av de samhällsförändringar som har skett sedan denna typ av beredskap avvecklades i slutet av 1990-talet kommer en rad överväganden att behöva göras inför en återuppbyggnad, t.ex:

- Vilka varor och tjänster ska ses som strategiska eller samhällsviktiga?
- Är lagerhållning vägen framåt, och i så fall, hur ska rollerna fördelas mellan privat och offentlig sektor (vad gäller ansvar för lager, omsättning, distribution etc.)?
- I vilken grad bör andra metoder än lagerhållning övervägas (till exempel produktionsomställning eller nya typer av avtal eller beredskapskontrakt)?

Även om dessa överväganden kommer att se olika ut i olika sektorer står det klart att privata aktörer kommer att spela en nyckelroll inom försörjningsberedskapen, liksom att olika typer av metoder och modeller kan behöva övervägas inom olika sektorer.

När det gäller studiens fjärde fråga, om vilka metoder och verktyg som skulle kunna användas eller utvecklas för att engagera näringslivet i totalförsvaret, har denna studie fört resonemang kring befintliga lagar och regelverk, K-företag, avtal och beredskapskontrakt, offentliga upphandlingar samt övningar och utbildning (för en sammanställning av begränsningar och möjligheter med dessa verktyg, se ovan tabell 2). Sammanfattningsvis kan dessa tillvägagångssätt beskrivas i termer av ”hårda” och ”mjuka” metoder, där exempel på det förra kan vara fysisk lagerhållning eller krav genom lagstiftning, medan exempel på det senare kan vara nätverks- och kunskapsuppbyggande totalförsvarskurser eller regelbundna gemensamma övningar (med privata och offentliga aktörer). Båda tillvägagångssätten kommer rimligen att behövas.

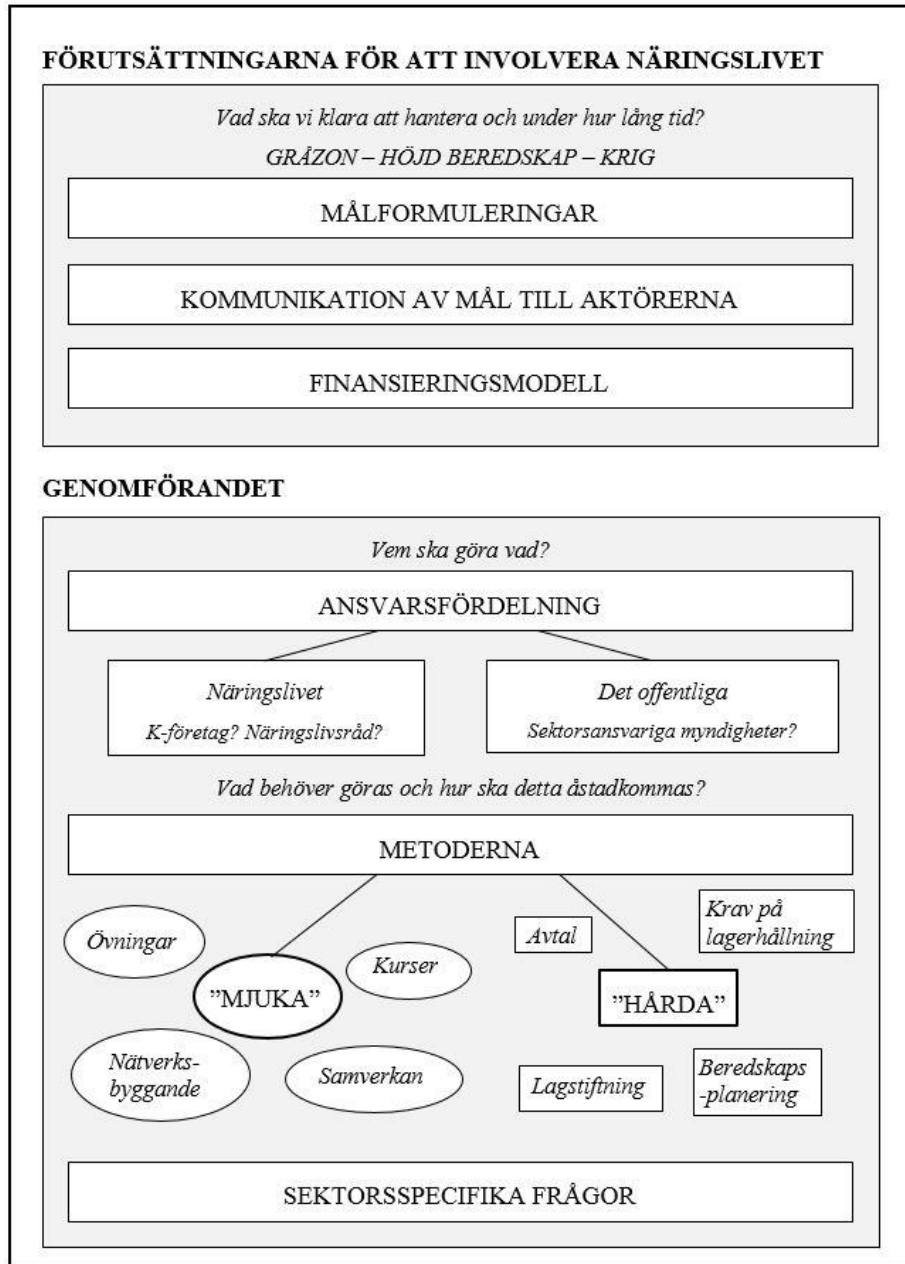
Som denna studie noterat har övningar och kurser möjligen en underskattad potential i den svenska offentlig-privata totalförsvarskontexten. Företag har själva länge uttryckt en önskan om att få möjlighet att delta i övningsverksamhet på ett mer strukturerat sätt. Som jämförelse har man i Finland under lång tid genomfört olika typer av övningar och totalförsvarskurser tillsammans med näringslivet inom olika sektorer, på nationell liksom regional nivå. Denna verksamhet anses skapa ovärderliga nätverk inom och mellan olika sektorer och branscher.

Frågan om K-företag i ny tappning har också berörts i denna rapport. I en nutida kontext med gråzonsproblematik och komplexa beroendekedjor är det uppenbart att K-företag inte kan vara hela svaret på de breda behov av näringslivssamverkan som idag föreligger. Samtidigt kan det bli väsentligt att hitta en form för fördjupad samverkan som är konkurrensneutral men som ändå möjliggör långsiktighet och stabila ansvarsstrukturer. Frågan om vad dessa företag ska ha ansvar för är också grundläggande. Mot bakgrund av såväl det civila samhällets som Försvarsmaktens beroende av att samhällsviktiga funktioner kan fortsätta leverera varor och tjänster kan det här vara relevant att tala i bredare mening om *totalförsvarsviktiga* (snarare än krigsviktiga) företag.

Slutligen har denna studie även gett exempel på sektorsvisa frågeställningar som kommer att behöva hanteras. Sett ur ett sammanhängande varu- och tjänsteperspektiv har studien argumenterat för att en god försörjningsberedskap gagnar såväl privata som statliga aktörer och ytterst hela befolkningens trygghet. Exempel har hämtats från livsmedels- och läkemedelsförsörjningen och informations- och kommunikationstjänster. Vad gäller de förra sektorerna har rapporten diskuterat behovet av ett tydligare utpekande från statens sida av ansvarsfördelning och mål, liksom behov av överblick och metoder för att skapa robusthet (t.ex. genom lager). Som exempel på metoder inom det breda området informations- och kommunikationstjänster har studien belyst hur en regelbunden incidentrapportering kan utgöra ett sätt att på ett tidigt stadium upptäcka pågående angrepp. Företag utgör i sammanhanget av gråzonsproblematik och cyberhot på många sätt en frontlinje då privata aktörer i många fall äger och/eller driver samhällsviktig verksamhet. Utvecklingspotentialen handlar här om att engagera företag i att skapa ett system som kan hantera praktiska aspekter som sekretessfrågor men också skapa incitament för att vilja rapportera in.

I figur 4 sammanfattas de slutsatser och reflektioner som denna studie har framfört. Flera väsentliga *förutsättningar* för att involvera näringslivet i totalförsvaret noteras i den övre bilden, från målformuleringar och kommunikation av mål till en robust finansieringsmodell. För *genomförandet* av totalförsvarets uppbyggnad i samverkan med näringslivet noteras i den nedre bilden vikten av tydlig ansvarsfördelning. Därefter exemplifieras paletten av mjuka och hårda verktyg för att engagera näringslivet i totalförsvaret (för exempel på sektorsspecifika frågeställningar, se även kapitel 5).

Avslutningsvis finns ett behov av fortsatt (och kontinuerlig) analys av näringslivets roll i totalförsvaret på en strategisk men även praktisk nivå, liksom hur företag engagerade i totalförsvaret kan ges förutsättningar att hantera en bred hotkala som inbegriper såväl gråzonsproblematik och cyberattacker som väpnat angrepp.



Figur 4. Näringslivet och totalförsvaret – förutsättningar för samverkan och exempel på verktyg.

8 Referenser

- Clausen Mork, Jonas och Magnus Karlsson. 2011. *Individens grundläggande behov - teori, praxis och syntes*. FOI-R--3173--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Denward, Carl, Per Larsson och Ann-Sofie Stenérus Dover. 2017. *Sektorsansvar: Ansvarssystem eller semantik?* FOI-R--4542--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Di. 2018. "Jakt på företag som ställer upp om det blir krig." Dagens industri. <https://www.di.se/nyheter/jakt-pa-foretag-som-staller-upp-om-det-blir-krig/>.
- Dir. 2018:64. 2018. *Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel*. Regeringskansliet. Stockholm.
- Dir. 2018:77. 2018. *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap*. Kommittédirektiv. Regeringskansliet. Stockholm.
- Dir. 2018:79. 2018. *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*. Regeringskansliet. Stockholm.
- Eriksson, Camilla. 2018. *Livsmedelsproduktion ur ett beredskapsperspektiv: Sårbarheter och lösningar för ökad resiliens*. Sveriges lantbruksuniversitet. Uppsala.
- Eriksson, Camilla, Pär Eriksson och Johanna Wahrenberg. 2018. *Internationella avtal och samarbeten med relevans för civilt försvar*. FOI-R--4650--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Eriksson, Johan. 2004. *Kampen om hotbilden: Rutin och drama i svensk säkerhetspolitik*. Stockholm: Santérus förlag.
- Fischer, Georg, Maria Lignell och Tom Ritchey. 1989. *Nyckelpersoner i tillverkningsindustrin: En studie av mobiliseringens konsekvenser*. FOA C 10318-1.2. Försvarets forskningsanstalt. Stockholm.
- FSPOS. 2017. *Krav och förutsättningar för beredskapsplanering för aktörerna i den finansiella sektorn*. Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan. Stockholm.
- Förordning 1985:604. 1985. *Förordning (1985:604) med instruktion för kommerskollegium*. Regeringskansliet. Stockholm.
- Förordning 2018:1175. 2018. *Förordning (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster*. Regeringskansliet. Stockholm.
- Försvarsberedningen. 2017. *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. Ds 2017:66. Försvarsdepartementet. Stockholm.

- Försvarsmakten. 2016. *Militärstrategisk doktrin – MSD 16*.
- Försvarsmakten och MSB. 2016. *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. FM2016-13584:3, MSB 2016-25. Stockholm.
- Haldesten, Janne 2017. "Näringslivet måste ta ett ökat ansvar för ett säkrare Sverige." <https://computersweden.idg.se/2.2683/1.681412/naringslivet-ansvar-sakrare-sverige>.
- Hall, Bo G. 2017. "Funktionen utrikeshandel." *Analys & Perspektiv* 1:137-144.
- Hartmann, Marcus. 2017. "Näringslivets roll i totalförsvaret - preppa för en vecka?". http://www.mynewsdesk.com/se/teracom/blog_posts/naeringslivets-roll-i-totalfoersvaret-preppa-foer-en-vecka-66922.
- Hartoft, Percy och Maria Lignell. 1995. *Målstyrning inom det civila försvaret: krav på operativ förmåga*. FOA-R-95-00082-8.6-SE Försvarets forskningsanstalt. Stockholm.
- Hedvall, Maria. 1995. *Företag i kris och krig: exemplet Kroatien*. FOA-D-95-00121-1.2—SE. FOA. Stockholm.
- Hedvall, Maria. 1996. *Betalningar i kris och krig, del 1: ett svenskt exempel*. FOA. Stockholm.
- Heickerö, Roland 2008. *Utveckling av strategier och förmåga till informationskrigföring och informationsoperationer i Kina*. FOI-R--2556—SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Ingemarsdotter, Jenny och Camilla Trané. 2013. *Varför öva tillsammans? – mot en gemensam inriktning och samordning av tvärsektoriella övningar*. FOI-R--3679--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- IVA. 2018. "Akut brist på kunskap hotar viktig digitalisering." Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien. <https://www.iva.se/publicerat/akut-brist-pa-kunskap-hotar-viktig-digitalisering/>.
- Jeppson, Ulla. 2008. *Hur sårbar är läkemedelsförsörjningen vid extraordinära händelser i fred, i kris och inför höjd beredskap*. FOI Memo 2467. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Johansson, Bengt, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier och Niklas H. Roszbach. 2017. *Det civila försvarets utgångspunkt i beredskapen: En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. FOI-R--4431--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Jonsson, Daniel. 2018a. *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring- påverkan på energiförsörjning*. FOI-R--4590--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Jonsson, Daniel. 2018b. *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*. FOI Memo 6338. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.

- Jonsson, Daniel, Bengt Johansson, Eva Mittermaier och Ester Veibäck. 2016. *Oljekrishantering – en nordisk utblick med fokus på förbrukningsdämpande åtgärder*. FOI-R--4229--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Jönsson, Bengt och Katarina Steen Carlsson. 2013. *Värdet av läkemedel*: SNS Förlag.
- Kaiser, Magnus. 2001. *Civil ledning ur ett historiskt perspektiv - principer för organisering*. FOI-R--0175--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- KBM. 2002. *Planeringsinriktning för samhällets krisberedskap 2004*. Krisberedskapsmyndigheten. Stockholm.
- KBM. 2005. *Mind the gap! Hur bygger vi broar mellan stat och näringsliv i arbetet med krisberedskap*. KBM:s temaserie 2005:8. Krisberedskapsmyndigheten. Stockholm.
- KBM. 2006. *Privat-offentlig samverkan – från idé till fungerande praktik*. KBM:s temaserie 2006:2. Krisberedskapsmyndigheten. Stockholm.
- Khodabandeh, Nima 2017. *Samlad totalförsvarsförmåga: Studie av Finland & Norge*. FOI Memo 6147. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Kungl. Krigsvetenskapsakademien 2017. *Ett nytt totalförvar: En vitbok från KV21 (Krigsvetenskap i det 21:a århundradet)*. Kungl Krigsvetenskapsakademien. Stockholm.
- Lallerstedt, Karl. 2017. ”Tänk brett när totalförsvaret byggs upp.” <https://www.svd.se/karl-lallerstedt-tank-brett-nar-totalforsvaret-byggs-upp>.
- Lallerstedt, Karl. 2018. ”Effektiv totalförvar kräver engagerade företag.” https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/nsd/effektivt-totalforsvar-kraver-engagerade-foretag_711985.html.
- Larsson, Per och Charlotta Ryghammar. 2013. ”Från civilt försvar till kontraktbaserad krisberedskap.” I *Fokus Samhällssäkerhet: FOI och arbetet med samhällets säkerhet och trygghet*, Georg Fischer, Per Larsson, Charlotta Ryghammar och Carolina Sandö (red.). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Lindgren, Fredrik. 2015. *Civilt försvar: En forskningsöversikt*. FOI-R--4163--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Livsmedelsverket. 2011. *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv*. Livsmedelsverket.
- Livsmedelsverket. 2018. ”Livsmedelsförsörjning vid kris.” <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/krisberedskap/livsmedelsforsorjning-vid-kris>.
- Läkemedelsverket. 2015. *Restnoteringar av läkemedel – fortsatt utredning*. Uppsala.

- Mazarr, Michael J. . 2015. *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*. Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press.
- MSB. 2012. *Reflektioner kring samhällets skydd och beredskap vid allvarliga it-incidenter*. MSB 367-12. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Stockholm.
- MSB. 2014a. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. MSB-777. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Stockholm.
- MSB. 2014b. *Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas. Redovisning av regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om det civila försvaret inför den planerade försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015*. Dnr 2014-3277. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Stockholm.
- MSB. 2015a. *En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet*. MSB 841. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Stockholm.
- MSB. 2015b. *Resultatmål: Förslag till målstruktur och mål inom fem områden*. MSB 2014-2378. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Stockholm.
- MSB. 2017. "Omfattande cyberangrepp hos driftleverantörer." <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nytt-informationssakerhet/Omfattande-cyberangrepp-hos-driftleverantorer/>.
- MSB. 2018a. *Budgetunderlag 2019-2021*. Diariennr 2018-01853. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Stockholm.
- MSB. 2018b. *Om krisen eller kriget kommer*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Stockholm.
- MSB. 2018c. *Upphandling till samhällsviktig verksamhet – en vägledning*. MSB840. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Stockholm.
- Nylén, Lars och Ingvar Åkesson. 2017. "Den osynlige angripare i cyberrymden." I *Sverige – värt att skydda*, Thomas Hörberg (red.). Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien.
- Olsson, Matilda, Charlotte Ryghammar och Jenny Lundén. 2017. *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*. FOI-R--4551--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Prop. 1996-974. *Totalförsvaret i förnyelse - etapp 2*. Stockholm.
- Prop. 2001/02:10. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*. Stockholm.
- Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*. Stockholm.

- Rask, Bo. 2018. ”Kommunerna för små – staten bör ha ansvaret.”
<https://www.svd.se/kommunerna-ar-for-sma--staten-bor-ha-ansvaret>.
- Regeringskansliet. 2009. *Samhällets krisberedskap - stärkt samverkan för ökad säkerhet*. Skr. 2009/10:124.
- Regeringskansliet. 2016. *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet*. Skr. 2016/17:213. Stockholm.
- Regeringskansliet. 2017. *För ett hållbart digitaliserat Sverige - en digitaliseringsstrategi*. N2017/03643/D. Stockholm.
- Regeringskansliet och SKL. 2016. *Vision e-hälsa 2025 – gemensamma utgångspunkter för digitalisering i socialtjänst och hälso- och sjukvård*. Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting.
- Riksrevisionen. 2018a. *Livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner*. RIR 2018:6. Stockholm.
- Riksrevisionen. 2018b. *Nationellt försvar på regional nivå – de regionala stabernas roll och ansvar*. RIR 2018:14. Stockholm.
- Socialstyrelsen. 1979. *Sjukvårdsmateriel under avspärrning och/eller krig: Slutrapport av utredningen försörjning med förbrukningsmateriel*. Stockholm.
- Socialstyrelsen. 2016. *Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2016*. Socialstyrelsen. Stockholm.
- SOU 1972:4. 1972. *Säkerhets- och försvarspolitik*. Stockholm.
- SOU 1975:57. 1975. *Varuförsörjning i kristid: Betänkande av försörjningsberedskapsutredningen*. Stockholm.
- SOU 1977:1. 1977. *Totalförsvaret 1977-82: Betänkande av 1974 års försvarsutredning*. Stockholm.
- SOU 1995: 125. 1995. *Finansiell verksamhet i kris och krig*.
- SOU 2007:53. 2007. *Sjukhusens läkemedelsförsörjning*. Stockholm.
- SOU 2009:3. 2009. *Ransonering och prisreglering i krig och fred*. Stockholm.
- SOU 2013:54. 2013. *Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser*. Stockholm.
- Stenérus Dover, Ann-Sofie, Anders Odell, Per Larsson och Johan Lindgren. 2018. *Beredskapslager*. FOI-R--4644--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Svenskt Näringsliv. 2018. *Yttrande från Svenskt Näringsliv: Försvarsberedningens rapport Motsåndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Svenskt Näringsliv. Stockholm.

- Säkerhetsstrategi för samhället*. 2011. Statsrådets principbeslut 16.12.2010. Helsingfors.
- Westemar, Berthold. 1982. *Ekonomiskt försvar i omvandling*. Stockholm: Centralförbundet folk och försvar.
- ÖCB/SAF. 1994. *Att vara K-företag – ett åtagande och en förmån*. Överstyr. för civil beredskap och Svenska arbetsgivarefören. Stockholm.
- Ödlund, Ann. 2011. *Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling*. FOI-R--3252--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- ÖEF. 1964. *Det ekonomiska försvaret*. Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap. Stockholm.

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Förvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se