



Nationell försörjningsberedskap

FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar
på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK

Ann-Sofie Stenérus Dover och Jenny Ingemarsdotter

Ann-Sofie Stenérus Dover och Jenny
Ingemarsdotter

Nationell försörjningsberedskap

FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på
regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK

Titel	Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK
Rapportnr	FOI-R--5174--SE
Månad	Juni
Utgivningsår	2021
Antal sidor	217
ISSN	1650-1942
Kund	Justitiedepartementet
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A1211801
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: FOI

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.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

I denna rapport redovisas det svar som Totalförsvarets forskningsinstitut i november 2020 lämnade på ett regeringsuppdrag inom området försörjningsberedskap. Fokus för rapporten ligger på att belysa vilka frågor som skulle kunna hanteras av en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor. Försörjningsberedskap samordnades tidigare på sektorsövergripande central nivå av Överstyrelsen för civil beredskap som lades ned 2002.

Försörjningsberedskap berör många olika sektorer och både offentliga och privata aktörer. Underlag för analysen inhämtades därför brett från myndigheter, utredningar, länsstyrelser, kommuner, intresseorganisationer och företag. Därtill genomfördes en internationell utblick över försörjningsberedskapens organisering i Finland respektive Schweiz, och en historisk tillbakablick över vilka uppgifter som tidigare svenska centrala försörjningsberedskapsmyndigheter hanterat.

Studien identifierar sammantaget ett stort antal uppgifter som skulle kunna hanteras av en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor. Dessa sorteras under fyra uppgiftskataloger: 1) inriktning och samordning vid normaltillstånd (förebygga risken för och främja hanteringen av försörjningsstörningar), 2) ledning och samverkan vid kris och krig (verka för att aktörernas åtgärder orienteras mot målet), 3) verkställande uppgifter inom utpekad sektorsansvar (vidta åtgärder inom områden som inte hanteras av andra aktörer), och 4) övriga verkställande beredskapsuppgifter (som att hålla beredskapslager etc.).

Nyckelord: totalförsvaret, civilt försvar, försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar, försörjningsviktiga områden, försörjningsstörning, beredskapsåtgärd

Summary

This report presents the response provided by the Swedish Defence Research Agency in November 2020 to a government assignment on security of supply. In particular, the report focuses on potential tasks for a Swedish central body with a comprehensive responsibility for security of supply issues. Such tasks were previously coordinated at a cross-sectoral central level by Överstyrelsen för civil beredskap, which was closed down in 2002.

Data for the analysis was obtained from official reports of the Swedish Government, public authorities, county administrative boards, municipalities, associations and the private sector. In addition, the report provides a historical review of the tasks previously handled by different Swedish central security of supply authorities, and a brief international comparison.

The study identifies a number of potential tasks for a central body with a comprehensive responsibility for supply issues. These are sorted into four categories: 1) direction and coordination under normal conditions (prevent the risk of, and promote the management of, supply disruptions), 2) management and cooperation in crisis and war (ensuring that different actors' actions are goal oriented), 3) executive tasks within a designated sector (take actions in sectors not managed by other authorities), and 4) other security of supply enhancing tasks (such as managing stockpiles).

Keywords: total defence, civil defence, security of supply, economic defence, supply shortage, security of supply measure

Förord

Regeringen lämnade den 2 juli 2020 i uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att analysera vissa övergripande frågor avseende nationell försörjningsberedskap. I syfte att tillgängliggöra analysen för en bredare krets publiceras i denna rapport det svar som FOI lämnade. Uppdraget redovisades den 16 nov 2020. Bortsett från några skrivfel och namnbyte på organisationer har texten inte genomgått några uppdateringar sedan redovisningen i november.

I regeringsuppdraget betonas att frågor om ansvar och metoder för att uppnå försörjningstrygghet är komplicerade och behöver analyseras och utredas närmare under kommande år. I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (Prop. 2020/21:30) aviserade regeringen att den avser att tillsätta en utredning som ska belysa vad en nationellt samordnad försörjningsberedskap bör omfatta samt hur den bör organiseras och finansieras. FOI:s redovisning förväntades ge regeringen ett kunskapsunderlag för det fortsatta arbetet inom området och kan på så sätt betraktas som en förstudie till den kommande utredningen.

De frågeställningar som beaktades i samband med uppdraget var angelägna men också komplexa. Ett omfattande underlag hämtades in för att kunna genomföra uppdraget. Vi vill återigen rikta ett stort tack till deltagande privata och offentliga aktörer som med kort varsel ställde upp för intervjuer och generöst delade med sig av erfarenheter och synpunkter angående försörjningsberedskap. Detsamma gäller för våra kollegor på FOI som bidragit med kloka synpunkter, intervjustöd och granskning.

Ann-Sofie Stenérus Dover & Jenny Ingemarsdotter

Juni 2021

Exekutiv sammanfattning

Uppdraget

Regeringen beslutade den 2 juli 2020 att uppdra åt Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att:

analysera vissa övergripande frågor avseende nationell försörjningsberedskap. Analysen ska belysa vilka frågor som skulle kunna hanteras av en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor. I analysen ska det ansvar som berörda myndigheter i nuläget har för försörjningsberedskapen beskrivas, samt resonemang föras kring hur en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor skulle kunna komplettera berörda myndigheters ansvar. Relevanta jämförelser ska göras med länder som har en uppbyggd nationell försörjningsberedskap (t.ex. Finland). FOI ska under uppdragets genomförande föra dialog med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarmakten och Försvarets materielverk. Dialog ska även föras med andra relevanta myndigheter såsom bevakningsansvariga myndigheter (inkl. länsstyrelserna) och utredningar, samt näringslivsaktörer såsom bransch- och intresseorganisationer och enskilda företag.¹

Regeringsuppdraget betonar att frågor om ansvar och metoder för att uppnå försörjningstrygghet är komplicerade frågor som behöver analyseras och utredas närmare under kommande år. FOI:s redovisning förväntas ge regeringen ett kunskapsunderlag för det fortsatta arbetet inom området. I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (Prop. 2020/21:30) aviserade regeringen att en utredning avses tillsättas om nationell försörjningsberedskap. Utredningen ska belysa vad en nationellt samordnad försörjningsberedskap bör omfatta samt hur den bör organiseras och finansieras. Detta kunskapsunderlag kan alltså betraktas som en förstudie till den kommande utredningen.

I Sverige har någon form av nationell försörjningsberedskap samordnats på sektorsövergripande central nivå från 1928, då Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap bildades, till 2002, då Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) lades ned.² Under efterkrigstiden var försörjningsberedskap, eller ekonomiskt försvar som det då kallades, också den del i totalförsvaret som omfattade det bredaste spektrumet av aktörer – från centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner till branschorganisationer, enskilda företag, forskningsinstitut och frivilligorganisationer.

Idag står Sverige återigen inför utmaningen att bygga upp en försörjningsberedskap. I ovan nämnda proposition ges några övergripande utgångspunkter för den svenska försörjningsberedskapen, som att ett mål för det civila försvaret är att upprätthålla en nödvändig försörjning, att totalförsvaret ska kunna hantera en säkerhetspolitisk kris med allvarliga störningar i samhällets funktionalitet under minst tre månader, och att enskilda individer kan förväntas klara sig själva under en veckas tid.

Inom ramen för det svenska totalförsvaret har syftet med försörjningsberedskapen återkommande uttryckts i termer av att *trygga en livsnödvändig försörjning* eller att *trygga folkförsörjningen i vidaste bemärkelse*.³ Tillägget ”i vidaste bemärkelse”

¹ Regeringsbeslut II:3, Uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap, Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK.

² Flera olika myndigheter har funnits däremellan vilka redovisas i tabell 1 i kapitel 1.4. Förvarsbeslutet 2015 innebar att planeringen för det civila försvaret återupptogs. Inriktningen har initialt varit stöd till Försvarmakten. Inom ramen för detta arbete har MSB konstaterat behovet även av en bredare förstärkt försörjningsberedskap (MSB:s pågående utvecklingsprojekt beskrivs i kapitel 3).

³ Se tabell 1 i kapitel 1.4 samt kapitel 8 för en övergripande historik.

speglar bredden i denna beredskapsambition: förutom lagring av varor med direkt bäring på befolkningens överlevnad, såsom livsmedel och vissa läkemedel, har beredskapsåtgärderna också syftat till att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna liksom att stödja industrin med nödvändiga insatsvaror och materiel. I inriktningar av totalförsvaret har också återkommande betonats att en god försörjningsberedskap är avgörande för att Sverige ska kunna motstå påtryckningar och hot.

FOI har under uppdragets genomförande fört dialog med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV). Dialog har även förts med andra relevanta myndigheter såsom bevakningsansvariga myndigheter (inklusive länsstyrelserna) och utredningar, samt näringslivsaktörer såsom bransch- och intresseorganisationer och enskilda företag. Underlaget för förstudien har vidare inhämtats genom statliga utredningar, remissvar och annat skriftligt underlag från offentliga och privata aktörer. Givet uppdragets korta tidsram har det inte varit möjligt att inhämta officiella uttalanden från berörda aktörer (det vill säga myndighetens/aktörens samlade synpunkter). Däremot har representanter haft möjlighet att ge sin syn på behov av och uppgifter för en central aktör utifrån sin organisations perspektiv. Den internationella jämförelsen utgörs huvudsakligen av en litteraturstudie med fokus på rådande uppgifts- och ansvarsförhållanden för det centrala försörjningsberedskapsorganet i Finland respektive Schweiz.

Fokus för uppdraget har varit att belysa vilka frågor som *skulle kunna hanteras* av en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor. Föreliggande förstudie tar inte ställning till ambitionsnivå och omfattning av en framtida försörjningsberedskap vilket i grunden kommer att vila på politiska avvägningar och beslut. Däremot, med stöd av nationella, internationella och historiska exempel, beskrivs ett brett spektrum av möjliga uppgifter för en nationellt samordnande försörjningsberedskapsaktör/funktion.

Frågor rörande organisatorisk hemvist för en nationellt samordnande aktör har inte behandlats inom ramen för uppdraget. FOI tar därmed inte ställning till huruvida en ny aktör/funktion lämpligast inryms inom ramen för en befintlig myndighets eller annan aktörs verksamhet, eller genom tillskapandet av en ny myndighet eller annan organisationsform. Förstudien tar heller inte ställning till hur en sådan aktör i så fall rent praktiskt skulle stödja myndigheter och andra berörda aktörer även om exempel ges på hur detta tidigare har gjorts i Sverige. Vidare ligger fokus för förstudien framför allt på det civila försvaret, även om försörjningsfrågor rörande militär materiel och försörjning för Försvarmaktens behov till del behandlas.

Förstudien identifierar ett stort antal exempel på uppgifter liksom viktiga frågeställningar som i många fall behöver studeras närmare. Det behöver upprepas att uppdraget genomförts under kort tid och att förstudien därför inte har hunnit bota i alla frågor. Mot bakgrund av genomförda dialoger och intervjuer är det vår förhoppning att vi har fångat upp många olika perspektiv som är fortsatt viktiga att beakta och analysera.

Arbete med försörjningsberedskap vid MSB, Försvarmakten och FMV

I det tidigare totalförsvaret betonades det ömsesidiga beroendet mellan den militära och den civila delen av totalförsvaret. Detta beroende ansågs dessutom öka i takt med rationaliseringar inom Försvarmakten och hotbilder i form av angrepp riktade mot civila samhällsfunktioner, såsom energiförsörjningen. Som framgår av Försvarsberedningens rapport Motståndskraft (Ds 2017:66) står sig bedömningen om

Försvarsmaktens beroende av det civila samhället än idag. Den militära förmågan bygger i mångt och mycket på vilken funktionalitet som det civila samhället har förmåga att upprätthålla i kris och krig. Omvänt är funktionaliteten i det civila samhället till del avhängigt det stöd som Försvarsmakten kan leverera.

Både vid MSB och vid Försvarsmakten, tillsammans med FMV, pågår idag arbete för att stärka Sveriges försörjningsberedskap för både civila och militära behov av varor och tjänster. MSB konstaterar att försörjningsberedskap är en central uppgift för det civila försvaret men att det också kvarstår ett omfattande arbete med att utveckla systemen för denna. De behov som har uppmärksamats vid myndigheten rör bland annat dimensioneringen av försörjningsberedskapen och olika metoder för att balansera krav och resursprioriteringar samt former för finansiering av försörjningsberedskapsåtgärderna. MSB arbetar för närvarande med en strategi för försörjningsberedskap som med utgångspunkt i regeringens proposition om totalförsvaret 2021-2025 på ett konkret sätt ska ge besked om en önskad förmågeutveckling hos det offentliga och näringslivet fram till 2030. Sedan sommaren 2020 är MSB också utsedd att leda etableringen av ett EU-beredskapslager av sjukvårdsmateriel och sjukvårdsutrustning i Sverige. Arbetet genomförs i samverkan med FMV, som ansvarar för upphandling och kvalitetssäkring, och Socialstyrelsen, som ansvarar för expertstöd.

Utifrån uppgifter i myndigheternas regleringsbrev har Försvarsmakten och FMV under senare år arbetat med ett försvarsförsörjningskoncept för hur försörjningsberedskapen kan säkerställas genom avtal och nyttjande av förfogandebestämmelserna. I arbetet bedömer Försvarsmakten bland annat att det finns vissa funktioner i det tidigare totalförsvaret som behöver återskapas, som en motsvarighet till den tidigare Motorreparationstjänsten. Därtill utarbetar Försvarsmakten för närvarande en inriktning för försörjningslösningar från Försvarsmaktens leverantörer för alla beredskapsnivåer. Inriktningen beaktar samtliga åtgärder som kan vidtas för att säkra försörjningstryggheten, som lagerhållning, kommersiella avtal, mellanstatliga överenskommelser, lagstiftning och förfogande, samt vilken planering och vilka aktiviteter som myndigheter och leverantörer behöver vidta för att möjliggöra dessa åtgärder.

Försörjningsviktiga områden

Det finns i dagsläget ingen fastställd definition av vad som i termer av områden eller sektorer ingår i försörjningsberedskapen. ÖCB utgick från en funktionsindelning av det civila försvaret baserad på ett tjugotal funktioner. I ett nutida perspektiv anges i MSB:s nationella risk- och förmågebedömning sju så kallade prioriterade områden, av vilka flera skulle kunna räknas som avgörande även för försörjningsberedskapen.

Krisberedskapens övergripande områden är dock inte nödvändigtvis identiska med de behov som finns i ett försörjningsperspektiv. Arbetskraft, utrikeshandel och försörjning med industrivaror är tre funktioner som tidigare centralorgan ansett vara kritiska för försörjningsberedskapen, men som inte har prioriterats inom ramen för MSB:s arbete med krisberedskap.

För denna förstudie har ett urval av försörjningsviktiga områden behövt göras vilket inte betyder att de sektorer/områden som behandlas närmare ska ses som uttömmande för försörjningsberedskapens behov. Vissa områden, som sedan försörjningsberedskapens början har ingått i dess kärna och även pekats ut i aktuella utredningar, har varit opproblematisks att identifiera. Dessa inbegriper livsmedelsförsörjning inklusive dricksvatten, läkemedel och sjukvårdsmateriel samt energiförsörjning (elkraft och drivmedel). Även området transporter har inom

totalförsvaret räknats som en avgörande funktion för försörjningsförmågan, vilket har sin grund i Sveriges geografiska läge i utkanten av Europa liksom landets inhemska förutsättningar med stora avstånd och relativt gles bebyggelse. De tre tidigare funktionerna arbetskraft, utrikeshandel och försörjning med industrivaror ingår idag inte i krisberedskapens uppräknningar av samhällsviktiga verksamheter men kan fortfarande betraktas som viktiga områden i ett försörjningsberedskapsperspektiv. Vi har även valt att lägga till digitala tjänster och elektronisk kommunikation då dessa områden liksom energi och transporter numera kan ses som en grundläggande infrastruktur för samhällets funktionalitet.

Sammanfattningsvis beskrivs följande försörjningsviktiga områden:

- Livsmedel inkl. dricksvatten
- Läkemedel och sjukvårdsmateriel
- Energiförsörjning (elkraft och drivmedel)
- Transporter
- Försörjning med industrivaror
- Arbetskraft (personalförsörjning)
- Utrikeshandel
- Digitala tjänster och elektronisk kommunikation

Dessa försörjningsviktiga områden är i sin tur beroende av en rad andra kritiska sektorer som därmed också skulle kunna betecknas som försörjningsviktiga. Även betaltjänster, finansiella tjänster, socialförsäkringar och skatteväsendet skulle kunna listas som mycket viktiga för försörjningsberedskapen. I vilken grad olika typer av samhällsviktiga funktioner och tjänster ska ses som en del av försörjningsberedskapen är samtidigt en avgränsningsfråga. Det går att argumentera för att alla samhällsviktiga verksamheter borde räknas som avgörande för försörjningsberedskapen. Det är därmed inte sagt att alla dessa områden behöver samordnas av en nationellt sammanhållande försörjningsberedskapsaktör.

Det är viktigt att betona att frågan om försörjningsberedskapens innebörd och omfattning i termer av sektorer inte behöver sammanfalla med frågan om vilka uppgifter som en nationellt sammanhållande försörjningsberedskapsaktör borde ha. Tidigare centrala försörjningsberedskapsorgan har alla haft att följa principen om att planering och åtgärder endast ska genomföras på områden som inte redan åvilade andra myndigheter. Vilka sektorer eller områden som borde omfattas av försörjningsberedskapen beror till syvende och sist också på dess övergripande syften och mål.

I förstudien noteras sammanfattningsvis att berörda myndigheter har varierande former av ansvar för försörjningsberedskapsfrågor, som förberedande ansvar för att nationellt samordna kris- och beredskapsplanering för försörjningsfrågor inom sin sektor (som Livsmedelsverket, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten), ansvar att förbereda operativ hantering av en försörjningskris (som Energimyndigheten rörande ransonering och förbrukningsdämpande åtgärder), och (tillsyns-)ansvar för beredskapslagring (som Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten för läkemedel och Energimyndigheten för oljeprodukter). Inom en del områden handlar myndigheternas ansvar om att verka för ökad robusthet och krishanteringsförmåga, vilket har en indirekt påverkan på försörjningsberedskapen. För områdena försörjning av industrivaror, arbetskraft och utrikeshandel finns idag ingen myndighet med ansvar för försörjningsberedskapsfrågor.

Förstudien noterar att myndigheterna i sina officiella underlag i flera fall lyfter försörjningsberedskapsrelaterade utmaningar, som bristande ansvarsfördelning och regelverk. Det är dock ingen myndighet, vad förstudien uppfattat, som föreslagit

tillskapandet av en central funktion för hanteringen av dessa. Här särskiljer sig Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap som i sitt delbetänkande (SOU 2020:23) rekommenderar regeringen att överväga inrättandet av en sammanhållande funktion för samhällets försörjningsberedskap.

Inom ramen för de dialoger som har förts med berörda myndigheter har det framförts att i den mån man ser ett behov av en central aktör, handlar dennes uppgifter i så fall framförallt om att etablera gemensamma modeller/ramverk för principiella frågor som avtalsutformning, prioritering och resursfördelning, samt om att hantera eventuell lagerhållning.

Försörjningsberedskap på regional och lokal nivå

Det finns ett stort antal lagar och förordningar som reglerar länsstyrelsernas och kommunernas ansvar och uppgifter relaterade till försörjning av nödvändiga varor, såväl i fred som i kris och krig. Till exempel ska länsstyrelserna ha kunskap om regionalt samhällsviktiga verksamheter i sina områden, samt förmåga att väga olika samhällsmål mot varandra, vilket kan ha bäring på försörjningsberedskapen i länet och nationellt. Länsstyrelsen ska också följa upp kommunernas åtaganden enligt de så kallade kommunöverenskommelserna mellan Sveriges kommuner och regioner och MSB.⁴ Vid höjd beredskap får länsstyrelserna utökade befogenheter. Förutom den samordnande rollen har länsstyrelserna då också uppdraget att verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet och ska i denna roll verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.⁵

Kommunerna ska när det gäller deras geografiska områdesansvar bland annat verka för att såväl i planeringen inför som vid hanteringen av händelser samordna de beredskapsåtgärder som vidtas av olika aktörer inom kommunens geografiska område och samverka med berörda aktörer utanför detsamma, som länsstyrelser, regioner och grannkommuner. Bland lagar och förordningar återfinns också specifika försörjningsrelaterade uppgifter. Till exempel ska kommunen under höjd beredskap (eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas) enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ”vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor [...]”⁶. Ersättning, stöd och förtydligande av mål har fastlagts i ett antal kommunöverenskommelser mellan Sveriges kommuner och regioner och MSB. Enligt den nuvarande överenskommelsen avseende civilt försvar gäller att kommunerna ska prioritera arbetet med kompetenshöjning om totalförsvar, säkerhetsskydd samt krigsorganisation och krigsplacering.⁷

Det är viktigt att komma ihåg att den omfattande lagstiftning som reglerar länsstyrelsernas och kommunernas ansvar för försörjningsberedskap tillkom inom ramen för ett totalförsvar som hade skapat en bas av statliga resurser (exempelvis beredskapslager) och försörjningsrelaterade logistiska strukturer (K-företag, transportplanering osv.). I avsaknad av denna materiella och strukturella bas är det

⁴ 4 § Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap; MSB, SKL (2018) *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020*. SKL 18/01807, MSB 2018-05681. ÖK för krisberedskap: MSB 2018-09779, SKL 18/03101.

⁵ 6 § Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

⁶ Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁷ MSB, SKL (2018) *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020*. SKL 18/01807, MSB 2018-05681. ÖK för krisberedskap: MSB 2018-09779, SKL 18/03101.

svårt för länsstyrelser och kommuner att uttolka sitt ansvar givet lagstiftningen. Vad ska åstadkommas lokalt och regionalt, och vad ska åstadkommas på nationell och central nivå? Tydligare mål och samordning av försörjningsberedskapen efterfrågas därför. Även vissa frågor som det är tydligt enligt gällande lagstiftning att länsstyrelsen ska bevaka kan idag ha blivit svårare att hävda, som exempelvis beredskapshänsyn i samhällsplaneringen. Totalförsvarets behov har inte beaktats på länge och samhällsutvecklingen har medfört att andra prioriteringar, intressen och lagar har tillkommit som idag konkurrerar med eller i praktiken överridder beredskapshänsyn.

Oavsett om det skapas en ny aktör/funktion för försörjningsberedskap eller inte betonar länsstyrelser och kommuner att en förutsättning för hanteringen av försörjningskriser är att det tillförs resurser och att det skapas effektiva aktiveringsmekanismer för krishanteringen. Dessutom framhålls behovet av tydliga mandat att besluta om resursernas användande. Intervjuade länsstyrelserepresentanter uppger att det finns flera möjliga uppgifter för en nationellt samordnande försörjningsfunktion. En viktig uppgift för denna funktion anses vara att främja en strategisk och sammanhängande försörjningsberedskap. Mer konkret betonas att planeringen på området behöver vara sammanhängande i meningen att det är klargjort vad som ska åstadkommas inom olika län och kommuner, vilka företag som ska planläggas och av vem, samt vilka försörjningsviktiga resurser eller verksamheter som finns eller borde finnas. I ett strategiskt perspektiv påpekas också att det är viktigt att analysera kritiska beroenden ur såväl ett nationellt som i ett regionalt perspektiv.

Näringslivets syn på försörjningsfrågorna

Frågan om näringslivets roll i totalförsvaret har ägnats mycket stor uppmärksamhet sedan beslutet om totalförsvarsplaneringens återupptagande 2015. Hanteringen av coronapandemin under 2020 har tillfört nya erfarenheter och belyst såväl brister som möjligheter när det gäller statens och näringslivets samverkan och roller under kris. Om det inte redan var tydligt förr så har coronapandemin tydliggjort att näringslivet besitter kunskaper och kompetenser av avgörande betydelse både för den akuta hanteringen av försörjningskriser och för att på sikt stärka Sveriges beredskap. Branschorganisationer och företag har också uttryckt en vilja och ett intresse att bidra med detta. Samtidigt har det dock uttryckts en frustration från näringslivets sida att olika offentliga aktörer under coronakrisen inte var förberedda, exempelvis vad gäller samordning mellan myndigheter och möjligheten att utnyttja företagens kapacitet till produktionsomställning. Mot denna bakgrund är det till och med möjligt att hävda att det idag snarare är statens roll i totalförsvaret som framstår som i behov av utveckling, i synnerhet i förhållande till näringslivet.

Baserat på såväl intervjuer med näringslivsaktörer som tidigare rapporter och analyser framträder en rad möjliga uppgifter som en nationellt sammanhållande aktör eller funktion för försörjningsberedskap skulle kunna hantera, dels vad gäller det förberedande beredskapsarbetet, dels med avseende på den operativa krishanteringen. En återkommande synpunkt är att det är viktigt att aktören i fråga får mandat att leda och fatta beslut, samt att det finns resurser för de erforderliga åtgärdernas genomförande. Exakt vilka uppgifter som bör ligga på befintliga myndigheter respektive på en sektorsövergripande nationell funktion behöver dock studeras närmare från fall till fall. Somliga framförda synpunkter är formulerade mer i termer av behov än uppgifter. Sammanfattningsvis handlar behoven om: tydligt mandat för styrning och beslutsfattande i kris, kontaktpunkt för försörjningsrelaterade frågor, förberedda strukturer, omställningsförmåga (tillverkningsberedskap), beredskaps- eller omsättningslager, digitala lager och flexibel produktion, etablerad gemensam förståelse

av skyddsvärden, identifiering av totalförsvarsviktiga företag (K-företag), informationsdelning, internationell samverkan, övning och utbildning, finansiering och ersättning, skydd av försörjningsviktiga anläggningar, utfärdande av dispenser (vid kris), samt säkerställandet av nationella transportbehov.

Under arbetet med denna förstudie har flera näringslivsrepresentanter betonat att det offentliga behöver finnas som en garant när marknaden vid en kris riskerar att sättas ur spel. Men för att kunna lösa dessa kriser understryks samtidigt vikten av att stat och näringsliv i förväg planerar och arbetar nära tillsammans, samt att det tillskapas strukturer som möjliggör ett sådant samarbete. Till exempel föreslås att de positiva aspekterna av det gamla systemet med K-företag utreds i syfte att undersöka möjligheten till ett system med färdiga strukturer och rutiner kring organisationer och strukturer som kan bidra med produktion och kompetenser med mera vid kris. Vad gäller de mera konkreta beredskapsåtgärderna föreslås dels införandet av fysiska lager (som omsättningslager) av vissa livsnödvändiga förnödenheter (detta som yttersta garant när marknaden satts ur spel), dels möjligheten att utveckla en flexibel beredskap genom användande av tekniska framsteg såsom automation, 3D-printing och robotik.

Försörjningsberedskap i ett internationellt perspektiv

En inblick i hur andra länder har organiserat sin försörjningsberedskap kan ge inspiration och värdefull kunskap för hur en stärkt försörjningsberedskap kan utformas även i Sverige. De begränsade tidsramarna för uppdraget har dessvärre inte medgivit någon djupdykning i en bred uppsättning länder. Urvalet har därför begränsats till att studera de centrala organisationerna för försörjningsberedskap i Finland respektive Schweiz.

Det finländska systemet för försörjningsberedskap återopas ofta i totalförsvarsommanhang. Ur ett ledningsperspektiv bygger det finska totalförsvaret i mångt och mycket på den struktur som fanns i det gamla svenska totalförsvaret. Försörjningsberedskapsorganisationen i Finland består av Försörjningsberedskapscentralen (FBC), Försörjningsberedskapsrådet samt de branschvisa sektorerna och företagspoolerna. FBC har det övergripande uppdraget att bedriva planering och operativ verksamhet i syfte att utveckla och upprätthålla Finlands försörjningsberedskap samt vara sammanhållande för strukturen med branschspecifika sektorer och företagspooler. Centralen utgör på så sätt en länk mellan de strategiska målen och de operativa aktörerna. Huvudsakliga uppgifter för FBC är att ansvara för beredskapslagring av varor, både i egen regi (vilket inkluderar allt från planering till inköp och förvaltning), och genom att ingå avtal med företag om lagring. Vidare ska FBC bland annat fastställa årliga mål för poolernas, och de deltagande företagens försörjningsberedskapsrelaterade arbete, främja beredskapsplanering genom bland annat utveckling av redskap för kontinuitetshandling, verka för att trygga kritisk varu- och tjänsteproduktion genom att ge lån och investera i företag, hålla kontakt med inhemska och utländska myndigheter och inrättningar, samt framhålla försörjningsberedskapsmedvetenheten i offentlig debatt och beslutsfattande. FBC är i grunden en organisation som ska verka för försörjningskrisförberedande arbete, och har inte någon omfattande operativ roll i hanteringen av en försörjningskris. Under coronapandemin har dock FBC fått i uppgift att bland annat samordna olika aktörers upphandling av skyddsutrustning.

Liksom i Finland finns i Schweiz ett starkt fokus på näringslivets deltagande i organisationsstrukturen för arbetet med försörjningsberedskap. Inom organisationen National Economic Supply, NES, representeras både den offentliga och privata sektorn, dock med tyngdpunkt på den privata. Strategin för försörjningen av väsentliga

varor och tjänster delas in i två faser: den förebyggande fasen och interventionsfasen. Inom ramen för den förebyggande fasen stödjer NES företag och sektorer till ökad resiliens (eller motståndskraft). Om en allvarig bristsituation bedöms kunna uppstå som inte kan hanteras genom marknaden inleds interventionsfasen. NES vidtar då olika åtgärder för att säkerställa landets försörjning av livsviktiga varor. Detta kan handla om att med riktade åtgärder/interventioner dels försöka upprätthålla varutillgången (eventuellt på en reducerad nivå), dels begränsa efterfrågan för att uppnå en behovsanpassad fördelning av tillgängliga varor, det vill säga ransonering. Till skillnad från FBC har därmed NES en mer operativ roll i hanteringen av försörjningskriser. NES arbetar kontinuerligt med att förbereda beredskapsrelaterade åtgärder, som att förbereda långsiktig hantering av elbrist, utarbete rättsliga grunder som underlättar transportflöden i störningssituationer, och utarbete lämpliga prioriteringar som kan aktiveras vid behov. NES arbetar också med att sluta avtal med företag som frivilligt, vid sidan av den obligatoriska pliktlagringen, önskar lagerhålla varor.

Tidigare svenska samordningsorgan för försörjningsberedskap

Tidigare förvaltningsmyndigheter för försörjningsberedskap har i princip haft tre huvuduppgifter: 1) samordning av all planeringsverksamhet inom det ekonomiska försvaret, 2) planering på områden som inte åvilar andra myndigheter, och 3) beredskapslagring.⁸ I regel har myndigheten också haft ansvar för förberedelser inom områden som inte kunde hänföras till någon annan myndighets fredstida verksamhet. Exempel på sådana uppgifter har varit planering för bränsle- och drivmedelsförsörjningen, planering för viss industriproduktion och handel samt beredskapslagring av kritiska förnödenheter (ibland på uppdrag av andra myndigheter).⁹

ÖCB hade ett eget funktionsansvar för funktionen försörjning med industrivaror (initialt benämnd övrig varuförsörjning), ett område som idag har aktualiserats mot bakgrund av de tillverkningsbehov och produktionsomställningar som uppstod under coronapandemin. I förordning (1986:423) specificerades att ÖCB inom denna funktion skulle ”i den mån det inte ankommer på någon annan myndighet, vidta beredskapsåtgärder så att enskildas överlevnad och samhällets funktion tryggas, om landet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden helt eller delvis blir hänvisat till egna försörjningsresurser”. Överstyrelsen skulle härvid bland annat särskilt ”1. göra försörjningsanalyser innefattande planer för produktion, import, export, lagring, distribution och konsumtion under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden, 2. verka för att produktionen av försörjningsviktiga förnödenheter kan upprätthållas i kriser och i krig, 3. ansvara för beredskapslagring, 4. verka för att varor kan distribueras till landets olika delar, 5. förbereda regleringar och ransoneringar, 6. följa och ta initiativ till sådan forskning och produktutveckling som har betydelse för funktionen”.¹⁰

I likhet med vad som är fallet gällande förstudien internationella jämförelser är syftet med förstudien historiska jämförelser att belysa exempel på olika sätt att organisera och inrikta försörjningsberedskap på nationell nivå. Även om denna typ av jämförelser inte alltid är relevanta i förhållande till dagens svenska samhälle finns också många principiella (men även praktiska) frågeställningar värda att beakta. Exempelvis hade tidigare svenska försörjningsberedskapsorgan utvecklat betydligt mer avancerade

⁸ Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF: Betänkande av ÖEF-utredningen*. Ds H 1976:4.

⁹ Prop. 1984/85:160, *Om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret*, s. 34.

¹⁰ Förordning (1986:423) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap.

strukturer för samarbete med näringslivet än vad som finns idag. Ett annat exempel är organiseringen på nationell nivå för hantering av försörjningskriser, som genom det särskilda krisorganet Försörjningskommissionen. Det finns också exempel på problem och oklarheter, exempelvis gällande ansvarsfördelningen för företagsplanläggning, ett ansvar som fanns hos såväl ÖCB och funktionsmyndigheterna som länsstyrelserna (oklarheterna låg inte nödvändigtvis i regelverken utan i vissa fall i bristande samordning, exempelvis gällande vilken offentlig aktör som skulle genomföra företagsbesök och liknande).

Avsikten med förstudiens historiska exempel har inte varit att värdera i vilken grad tidigare modeller och metoder faktiskt "fungerade" (eller inte). Däremot kan tillbakablickningen på tidigare svenska försörjningsberedskapsmodeller bidra till att kunskapsunderlaget breddas vad gäller olika typer av principiella välgval och möjligheter.

Hantering av försörjningskriser

Mot bakgrund av erfarenheterna från 2020 års coronapandemi har flera aktörer (privata såväl som offentliga) påpekat vikten av i förväg förberedda krishanteringsstrukturer med definierade ansvarsförhållanden och beslutsmandat. Det kan exempelvis handla om rutiner för samordnade inköp, hantering av produktionsomställningar inom industrin eller utfärdande av dispenser. Då denna typ av verkställande åtgärder i en kris kan behöva ske skyndsamt anses det vara avgörande att den offentliga samordningen har klarats ut i förväg (avseende inte enbart centrala myndigheters tvärsektorieella samordning utan även i förhållande till län, regioner och kommuner).

Hantering av en försörjningskris ställer höga krav på planering och förberedelser. En lösning i det tidigare totalförsvaret var att särskilda krisorgan skulle inrättas på nationell nivå som komplement till den fredstida försörjningsberedskapsmyndigheten. Dessa organ övades regelbundet. Ytterst ansågs den praktiska hanteringen av försörjningskriserna vara helt avhängig näringslivets ansträngningar. Statens roll ansågs vara att stödja näringslivet med olika typer av åtgärder. Därför deltog näringslivsrepresentanter såväl i de fredstida rådgivande organen som i de övade krisorganen. Vid allvarigare försörjningskriser kunde dock staten tillgripa skarpare metoder, däribland olika typer av regleringar. Aktiveringen av de särskilda (försörjnings-)krisorganen och vissa andra åtgärder, som ransonering, krävde som regel ett regeringsbeslut eller direktiv från Regeringskansliet. Då som nu berörde dock försörjningsfrågorna flera olika departementet varför samordningen på Regeringskansliet avseende dessa frågor var föremål för diskussion inom ramen för olika utredningar.

När väl en försörjningskris ansågs föreligga ägde de tidigare centrala försörjningsberedskapsmyndigheterna (ÖEF, ÖCB) en verktygslåda av olika åtgärder som kunde tas till vid olika lägen. Mellan 1987 och 2002 fanns vid ÖCB ett krisorgan benämnt Försörjningskommissionen som regeringen kunde aktivera vid allvarliga kriser. Enligt Försörjningskommissionens förordning (1996:195) med instruktion skulle densamma ansvara för funktionen Försörjning med industrivaror och då särskilt: 1) hålla sig underrättad om försörjningsläget och upprätta planer för produktion, import, export, lagring, distribution och förbrukning, 2) vidta åtgärder så att produktion och distribution av försörjningsviktiga varor och tjänster kan upprätthållas, 3) vidta åtgärder för tillförsel av försörjningsviktiga varor samt, i den utsträckning regeringen bestämmer, ansvara för regleringar i syfte att genomföra omställningar och utnyttjande av substitut för normala insatsvaror i industrin, 4) lämna sådant underlag som Kommerskollegium behöver i egenskap av ansvarig myndighet för funktionen

Utrikeshandel, 5) i fråga om beredskapslagring träffa uppgörelse med enskilda företag om köp, försäljning och lagring av varor, 6) fullgöra de uppgifter som överläts på kommissionen med stöd av ransoneringslagen (1978:268) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Erfarenheterna av 2020 års coronapandemi har aktualiserat behovet av en rad olika typer av verkställighetsåtgärder under en försörjningskris. Generellt lyfter privata och offentliga aktörer behovet av en förberedd krishanteringsstruktur på nationell nivå med kapacitet att hantera försörjningsrelaterade frågor som omställning, dispenser, validering, ersättningar och samordning av inköp. Dessutom uttrycks ett behov av tydligare målsättningar och ambitionsnivå i förhållande till vad olika aktörer (från kommuner till enskilda företag) förväntas åstadkomma. Företag och branschorganisationer har i detta sammanhang även efterfrågat en funktion dit företag kan vända sig med frågor och förslag.

Juridiska och ekonomiska frågeställningar

Även om Sverige har monterat ner den tidigare totalförsvarsorganisationen, tömt beredskapslagren och avvecklat K-företagssystemet så finns fortfarande det juridiska regelverket för totalförsvaret kvar – sammantaget ett mycket omfattande sådant. Stora delar används dock inte idag, och som påpekats av flera aktörer under arbetet med förstudien uppfattas regelverket i flera fall vara i behov av revidering och komplettering. En del rättsliga verktyg är också låsta till situationen höjd beredskap specifikt och kan med andra ord inte nyttjas i kristider, som vid en försörjningskris. Det ingår inte i uppdraget att göra någon juridisk bedömning. Att det finns ett adekvat regelverk har dock i många av studiens dialoger framhållits som en förutsättning för en fungerande försörjningsberedskap, oavsett hur densamma utformas organisatoriskt.

Likaså framhålls det som helt grundläggande att det finns en lösning för hur försörjningsberedskapen ska finansieras. En framgångsfaktor anses vara att det finns öronmärkta pengar för försörjningsberedskapen och i sammanhanget framhålls Finland som ett gott exempel. Visserligen ingår det inte heller i uppdraget att identifiera och värdera olika finansieringslösningar för en utbyggd försörjningsberedskap, men valet av finansieringslösning kan antas påverka vilka uppgifter som kan åvila en central aktör att hantera.

Relaterat till dessa frågor av juridisk och ekonomisk karaktär för försörjningsberedskapen bör nämnas de frågor som rör upphandling och avtalsutformning. Erfarenheterna från hanteringen av coronapandemin har tydliggjort behovet av förberedda strukturer för upphandlingsförfaranden och att det sker samordning i försörjningskrisen. Detta, tillsammans med uppgifter som att ha överblick av lagerstatus, prioritera bristvaror och utforma riktlinjer för användning av bristvaror lyfts som möjliga frågor för en central aktör att hantera.

Sammanfattande analys och sammanställning av uppgifter för en central aktör

Huvuduppgiften för den här förstudien har varit att belysa vilka frågor som en central aktör med sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor skulle kunna ha. I uppdragsbeskrivningen definieras dock inte innebörden av uttrycket ”central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor”. Att vara en sådan central aktör med ett sammanhållet ansvar kan dock innebära flera skilda ting. Förutom frågan om vilka uppgifter som bör tillkomma aktören i fråga bör enligt denna studies förmenande även aktörens organisationsformat (och över huvud taget försörjningsberedskapens

ansvarsförhållanden) vara ett centralt spörsmål för den kommande utredningen. Den centrala aktören skulle kunna – men måste inte – vara en myndighet, exempelvis har inte den finska Försörjningsberedskapscentralen myndighetsstatus. En annan aspekt är huruvida arbetet med att stärka och samordna försörjningsberedskapen borde hamna som en (ytterligare eller utvidgad) funktion hos en redan befintlig aktör eller om det borde tillskapas en helt ny – exempelvis en ny myndighet.

Försörjningsberedskapen berör många skilda sektorer och aktörer. På myndighetsnivå finns det ett antal olika centrala aktörer inom sektorerna, som utgör experter på sina respektive områden och agerar inom ramen för sina uppdrag för samverkan med såväl privata som offentliga aktörer inom sin sektor. Vid intervjuer med såväl myndigheter som branschorganisationer har det framkommit vissa viktiga påpekanden vad gäller uppdragsbeskrivningens formulering att en central aktör skulle kunna ”komplettera berörda myndigheters ansvar”. Om ”komplettera” syftar på sådant som faller mellan stolarna, alltså sådant som ingen sektor har ansvar för eller erforderlig kunskap om, anser flera av de intervjuade att det kan finnas behov av en sådan (ny) funktion eller aktör. Om det handlar om att komplettera med sektorsspecifika uppgifter som inte utförs idag, exempelvis eftersom myndigheterna saknar tillräckliga resurser/mandat, så förordas istället i första hand att dessa myndigheter ges utökade resurser och mandat.

Mot bakgrund av det föregående kan det således förtydligas att avsikten med förstudiens redovisning med förslag på uppgifter inte är att frånta centrala myndigheter deras redan befintliga ansvar och därtill hörande uppgifter. Avsikten är istället att belysa frågor som antingen tycks falla mellan stolarna eller frågor som rör övergripande behov av modeller och metoder för uppbyggnaden av en nationell försörjningsberedskap.

Den övergripande frågan är om försörjningsberedskapen verkligen kräver en central aktör på sektorsövergripande nivå, eller om den erforderliga sammanhållningen kan skötas av centrala (och andra) aktörer inom de respektive sektorerna. Ätminstone tidigare – faktiskt under hela totalförsvarepoken – har svaret på denna fråga varit ett bestämt ja. Det kan noteras att svaret var ja även under den andra hälften av 1900-talet, då det fanns resursstarka centrala myndigheter med egna ansvarsområden för försörjningsberedskapen. Det har helt enkelt ansetts viktigt med en nationell samordning av försörjningsberedskapen och en därtill länkad ansvarig aktör med överblick både över resurserna och över hotbildernas utveckling. Det bör dock påpekas att det ser väldigt olika ut inom olika sektorer vad gäller exempelvis tydlighet i kopplingen mellan myndigheters verksamhetsområde och näringslivet. Exakt hur ansvarsfördelningen skulle se ut mellan en nationellt samordnande central aktör och olika sektorsmyndigheter behöver därför analyseras fördjupat från fall till fall.

Nedan redovisas fyra kategorier av uppgifter som skulle kunna tillkomma en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågorna. Kategoriseringen baseras på ett urval av de många uppgifter av olika slag som har förekommit i det empiriska materialet (sammanfattas i kapitel 11). Urvalet har vägletts av följande kriterier: 1) en majoritet av intervjuade aktörer har påtalat en viss brist/möjlig uppgift, 2) uppgiften har varit återkommande i tidigare styrande dokument för totalförsvarets försörjningsberedskap, 3) uppgiften återkommer i andra länders modeller för försörjningsberedskap.

Uppgiftskategorierna benämns enligt följande:

- I. **Inriktning och samordning vid normaltillstånd:** Att under normaltillstånd förebygga risken för och främja förmågan att hantera störningar i försörjningsflödena. Detta genom att exempelvis etablera gemensamma modeller/ramverk samt bidra till att aktörernas respektive åtgärder (inklusive planering) orienteras mot de mål som har formulerats för försörjningsberedskapen.
- II. **Ledning och samverkan vid kris och krig:** Att vid kriser eller ytterst krig hantera (eller främja förmågan att hantera) störningar i försörjningsflödena. Mer konkret kan uppgifterna handla om att genom ledning eller samverkan bidra till att aktörernas respektive åtgärder orienteras mot målet att säkerställa tillgången till kritiska varor och tjänster, samt bidra till nödvändiga anpassningar så att åtgärderna kommer till största möjliga nytta.
- III. **Verkställande uppgifter inom utpekad sektorsansvar:** Att, utan att syftet är att åstadkomma inriktning och samordning av andra aktörers åtgärder, själv vidta åtgärder inom ett specifikt område som inte hanteras av andra aktörer. Detta oavsett om det sker vid normaltillstånd eller vid inträffade kriser eller krig. Identifierat område som inte hanteras av andra aktörer skulle kunna få status av ny sektor med den nationellt samordnande aktören som sektorsansvarig myndighet.
- IV. **Övriga verkställande beredskapsuppgifter:** Övriga verkställande uppgifter, exempelvis beredskapslagring, syftande till försörjningsberedskapens uppbyggnad, förvaltning eller nyttjande, oavsett om det sker vid normaltillstånd eller vid inträffade kriser eller krig. Uppgifter kan inbegripa beredskapsåtgärder även på uppdrag av andra myndigheter.

Denna förstudie har sammanfattningsvis identifierat ett stort antal frågeställningar, behov och exempel på uppgifter relaterade till uppbyggnaden och organiseringen av en nationellt samordnad försörjningsberedskap. Förstudien har också genom insamlad empiri (internationella och historiska jämförelser samt intervjuer med ett stort antal aktörer) redovisat exempel på modeller och metoder för lösandet av identifierade behov och problem. Det är i sammanhanget viktigt att komma ihåg att försörjningskedjor kan se mycket olika ut varför det inte kommer att vara möjligt att skapa *en* strategi eller *en* modell för en försörjningsberedskap (på vissa områden kan beredskapslagring vara en lämplig metod, på andra områden är det helt andra verktyg som är relevanta, som produktionsomställning, dispenser eller kontinuitetshantering). En nationellt sammanhållande aktör kan därför inte förväntas skapa en enda "lösning" men skulle däremot kunna fungera som en strategisk såväl som operativ knutpunkt för planläggning och genomförande av olika beredskapsåtgärder liksom även för hanteringen av allvarliga försörjningskriser.

Nästa steg är i många fall att fördjupa analysen av specifika vägval för att på detta sätt skapa underlag för beslut och åtgärder. Förstudien bedömer att (bland andra) följande områden är i behov av fortsatt analys:

Innebörden av "förberedda strukturer" – som syftar på uttryckta behov av en i förväg planerad struktur för hantering av försörjningskriser med definierade ansvarsförhållanden och beslutsmandat.

Fördjupade strukturer för näringslivets deltagande – som syftar på behovet av ett förstärkt samarbete mellan det offentliga och näringslivet, till exempel möjligheten att återinföra någon slags modern variant av K-företag.

Omställning och tillverkningsberedskap – som syftar på hur industriföretagens tekniska flexibilitet att ställa om sin produktion bättre skulle kunna tas tillvara.

Innebörden av försörjningsberedskap för länsstyrelser och kommuner – som syftar på behovet av att fördjupa innebörden av ansvar och mandat på regional och lokal nivå; dels att vidta förberedande beredskapsåtgärder, dels att vidta åtgärder under en kris.

De övergripande vägvalen – som syftar på att många av de specifika frågeställningar som lyfts i denna förstudie också är beroende av att statsmakterna bottenar i övergripande vägval och ramar, exempelvis: Vad är målet med försörjningsberedskapen, vad avses med nationell samordning av försörjningsberedskap och vilka förutsättningar behöver finnas i termer av finansiering och mandat?

Avslutningsvis några medskick från förstudien till kommande utredningar. Ta vara på de goda idéer och den vilja som finns hos såväl företag som myndigheter att bidra till vår gemensamma beredskap. Den pågående coronapandemin har inte bara påvisat problem utan också ett stort engagemang och en vilja att lösa problemen. Till exempel har frågan väckts om Sverige trots allt behöver återinföra lösningar som för inte så länge sedan hade uttrangerats som ”omoderna”, till exempel statligt finansierad lagerhållning och kanske till och med något slags system med K-företag. Näringslivet lyfter i detta sammanhang *både* behovet av ökad lagerhållning och möjligheten att skapa en flexibel beredskap med stöd av nya produktionstekniker (som 3D-printning/AI/robotisering). En slutsats som kan dras inför kommande utredningar är att det alldeles oavsett historien är rimligt att utgå från att befolkningen vid framtida kriser sannolikt inte kommer att fundera över vilken beredskap som är modern (eller inte), utan vilken beredskap som finns på plats (eller inte).

Till sist, det behov av en central aktör som har lyfts av denna förstudies respondenter, liksom de uppgifter som anses kunna tillkomma densamma, har i flera fall formulerats mot bakgrund av hanteringen av den rådande coronapandemin. Detta är i och för sig naturligt eftersom pandemin är en händelse som inte bara ligger färskt i minnet hos dessa aktörer utan i hög grad alltjämt berör dem. Samtidigt föreligger här en risk för så kallat ”recency bias” där försörjningsberedskapen utformas mot bakgrund av erfarenheterna av en enskild händelse. Det är svårt att veta i vilken utsträckning som erfarenheterna från just coronapandemin har färgat respondenternas bedömning av vilka behov som föreligger. Hur som helst är det för framtiden viktigt att den organisation som byggs upp för att åstadkomma en förstärkt försörjningsberedskap, oavsett dess utformning, inte enbart utformas mot bakgrund av hur vi på bästa sätt kan hantera nästa pandemirelaterade försörjningskris, utan utifrån ett bredare perspektiv.

Innehållsförteckning

1	Inledning	23
1.1	Uppdraget	24
1.2	Övergripande politisk inriktning (Totalförsvaret 2021-2025)	24
1.3	Några centrala begrepp	25
1.4	Försörjningsberedskapens grundfrågor – en överblick	26
1.5	Studiens frågeställningar och perspektiv	28
1.6	Genomförande	29
1.7	Avgränsningar	30
1.8	Disposition och läsanvisningar	30
2	Försörjningsberedskapsfrågan – en översikt av aktuella och tidigare utredningar	33
2.1	Aktuella utredningar	33
2.2	Äldre utredningar	36
3	Arbete relaterat till försörjningsberedskap vid MSB, Försvarmakten och FMV	39
3.1	Ömsesidiga beroenden	39
3.2	MSB	41
3.3	Försvarmakten	45
3.4	FMV	47
3.5	Nytt initiativ för försörjningsberedskap – EU-lager med sjukvårdsmateriel	48
3.6	Möjliga uppgifter för central aktör ur MSB:s, Försvarmaktens och FMV:s perspektiv	49
4	Försörjningsviktiga områden (sektorsperspektivet)	51
4.1	Urvalet av försörjningsviktiga områden	51
4.2	Livsmedel inklusive dricksvatten	56
4.3	Läkemedel och sjukvård	59
4.4	Energiförsörjning (drivmedel och elkraft)	64
4.5	Transporter	68
4.6	Försörjning med industrivaror	70
4.7	Arbetskraft (personalförsörjning)	75
4.8	Utrikeshandel	77
4.9	Digitala tjänster och elektronisk kommunikation	79
4.10	Forskning som stöd till försörjningsberedskapen	80
4.11	Synen på behovet av en central aktör	83
4.12	Möjliga uppgifter för en central aktör (sektors-/funktionsperspektiv)	86
5	Försörjningsberedskap på läns- och kommunnivå	89
5.1	Försvarsberedningens bedömningar	89
5.2	Länsstyrelsens ansvar och uppgifter	90
5.3	Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter i det tidigare totalförsvaret	95
5.4	Förutsättningar och problem i ett nutida länsstyrelseperspektiv	102

5.5	Kommunernas ansvar och uppgifter	106
5.6	Möjliga uppgifter för en central aktör (länsstyrelse- och kommunperspektiv).....	111
6	Näringslivets syn på försörjningsfrågorna	115
6.1	Erfarenheter av coronapandemin ur ett försörjningsperspektiv	115
6.2	Näringslivets roll i det tidigare totalförsvaret.....	125
6.3	Utvecklingsbehov idag: Synpunkter från branschorganisationer och företag	129
6.4	Möjliga uppgifter för en central aktör (näringslivsperspektivet)	140
7	Fördjupande analys av utvalda internationella exempel	145
7.1	Försörjningsberedskap i Finland.....	145
7.2	Försörjningsberedskap i Schweiz	152
7.3	Aktuella erfarenheter utifrån coronapandemin	157
7.4	Sammanfattande reflektioner.....	158
8	Tidigare samordningsorgan för försörjningsberedskap med fokus på ÖCB.....	161
8.1	En översikt: Det ekonomiska försvarets formering.....	162
8.2	Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)	164
9	Hantering av försörjningskriser: Frågan om verkställighet och särskilda krisorgan	169
9.1	Krisorgan i det tidigare totalförsvaret	169
9.2	Frågan om Regeringskansliets roll vid försörjningskriser.....	178
9.3	Aktuella erfarenheter av försörjningskriser	180
9.4	När vet vi att vi har en försörjningskris?.....	184
9.5	Möjliga uppgifter för en central aktör	186
10	Juridiska och ekonomiska spørsmål	189
10.1	Regelverk för försörjningsberedskap	189
10.2	Finansiering av försörjningsberedskapen	189
10.3	Upphandling och avtal	192
10.4	Aktuella upphandlingsrelaterade erfarenheter utifrån coronapandemin 193	
10.5	Möjliga uppgifter för en central aktör ur ett juridiskt och ekonomiskt perspektiv	194
11	Analys och slutsatser	197
11.1	Övergripande frågeställningar.....	197
11.2	Uppgiftskataloger	200
11.3	Frågor i behov av fördjupad analys	211
11.4	Avslutande reflektioner	214
	Bilaga 1 Intervju- och dialogförteckning.....	217

Figurer

Figur 1: Lager i Sverige 1994, efter "Norrländssatsningen".....	41
Figur 2: Segmenteringsmodell.....	47
Figur 3: Folkförsörjningen under kriser och krig.....	172

Tabeller

Tabell 1: Tidigare centrala förvaltningsmyndigheter för försörjningsberedskap.....	27
Tabell 2: Funktionsindelningen år 2001.	53
Tabell 3: Tidigare centrala förvaltningsmyndigheter för försörjningsberedskap.....	161
Tabell 4: Inriktning och samordning vid normaltillstånd (Katalog I).....	201
Tabell 5: Ledning och samverkan vid kris och krig (Katalog II).....	205
Tabell 6: Verkställande uppgifter inom utpekat sektorsansvar (Katalog III).....	207
Tabell 7: Övriga verkställande beredskapsuppgifter (Katalog IV)	209

1 Inledning

I Sverige har någon form av nationell försörjningsberedskap samordnats på sektorsövergripande central nivå från 1928, då Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap bildades, till 2002, då Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) lades ned (se tabell 1).¹¹ Som namnet antyder var försörjningsberedskap en huvuduppgift för Rikskommissionen, vilket innebär att försörjningsberedskap utgör en av de äldsta grenarna i det svenska civila försvaret. Under efterkrigstiden var försörjningsberedskap, eller ekonomiskt försvar som det då kallades, också den del i totalförsvaret som omfattade det bredaste spektrumet av aktörer – från centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner till branschorganisationer, enskilda företag, forskningsinstitut och frivilligorganisationer. Dessa aktörers intressen, inriktningar, ansvar och roller har skiftat över tid varför uppdraget att samordna försörjningsberedskapen alltid har rymt en stor komplexitet och krävt ett kontinuerligt förändringsarbete.

Idag står Sverige återigen inför utmaningen att bygga upp en försörjningsberedskap. Det finns många tänkbara källor till störningar i försörjningen, däribland: extrema väderhändelser, handelskrig, energi- och råvarubrist, smittspridning, säkerhetspolitiska spänningar, försvagade internationella organisationer, terrorism och organiserad brottslighet, gråzonsaktiviteter och cyberattacker – sannolikt förekommande i olika kombinationer.¹²

Eftersom detta breda hotpektrum dessutom omges av ett rent generellt försämrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge har det tagits initiativ till utredningar om hur totalförsvarets kritiska behov kan säkerställas i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig.¹³ Bredden av hotbilder, liksom erfarenheterna av 2020 års coronapandemi, visar dock att åtgärderna för en stärkt försörjningsberedskap inte kan avgränsas till att bara gälla situationer med höjd beredskap. Precis som i det tidigare totalförsvaret, där det även planerades för avspärringssituationer och så kallade fredskriser, finns det idag behov av en bred ansats när framtidens försörjningsberedskap ska formuleras.

Samtidigt är den goda nyheten att det inte endast är antalet hotbilder som är stort – även antalet aktörer som kan och vill bidra till att stärka Sveriges beredskap är omfattande. Således har coronapandemin inte bara påvisat problem utan också ett stort engagemang och en vilja att lösa problemen. Detta från såväl industriföretag och näringslivet i stort som från många myndigheter och andra offentliga aktörer på regional och lokal nivå.

Det finns idag en brist i form av avsaknaden av förberedda strukturer. Det vill säga förberedda strukturer inte bara för hantering av redan inträffade försörjningskriser utan även för att bygga beredskap på ett sådant sätt att näringslivsaktörer ges möjlighet att långsiktigt delta i arbetet och där nödvändiga förutsättningar finns på plats vad gäller finansiering och målsättningar. I grunden handlar det om behov av strukturer för att inrikta och samordna försörjningsfrågorna och fånga upp sådant som nu faller mellan stolarna.

¹¹ Försvarsbeslutet 2015 innebar att planeringen för det civila försvaret återupptogs. Inriktningen har initialt varit stöd till Försvarsmakten. Inom ramen för detta arbete har MSB konstaterat behovet även av en bredare förstärkt försörjningsberedskap (MSB:s pågående utvecklingsprojekt beskrivs i kapitel 3).

¹² Jenny Ingemarsdotter och Daniel K. Jonsson (2020), "När krisen kom – vad vi kan lära av coronapandemin inför den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret" i *Eva Mittermaier, Niklas Granholm, Ester Veibäck (red.), Perspektiv på pandemin - Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020*.

FOI-R--4992--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

¹³ SOU 2019:51, *Näringslivets roll inom totalförsvaret*.

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 2 juli 2020 att uppdra åt Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att:

analysera vissa övergripande frågor avseende nationell försörjningsberedskap. Analysen ska belysa vilka frågor som skulle kunna hanteras av en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor. I analysen ska det ansvar som berörda myndigheter i nuläget har för försörjningsberedskapen beskrivas, samt resonemang föras kring hur en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor skulle kunna komplettera berörda myndigheters ansvar. Relevanta jämförelser ska göras med länder som har en uppbyggd nationell försörjningsberedskap (t.ex. Finland). FOI ska under uppdragets genomförande föra dialog med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Dialog ska även föras med andra relevanta myndigheter såsom bevakningsansvariga myndigheter (inkl. länsstyrelserna) och utredningar, samt näringslivsaktörer såsom bransch- och intresseorganisationer och enskilda företag.¹⁴

Regeringsuppdraget betonar att frågor om ansvar och metoder för att uppnå försörjningstrygghet är komplicerade frågor som behöver analyseras och utredas närmare under kommande år. FOI:s redovisning förväntas ge regeringen ett kunskapsunderlag för det fortsatta arbetet inom området. I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (Prop. 2020/21:30) aviserade regeringen att en utredning avses tillsättas om nationell försörjningsberedskap. Utredningen ska belysa vad en nationellt samordnad försörjningsberedskap bör omfatta samt hur den bör organiseras och finansieras. Detta kunskapsunderlag kan alltså betraktas som en förstudie till den kommande utredningen.

Vår ambition har varit att genom detta regeringsuppdrag bidra med ett brett kunskapsunderlag för det fortsatta arbetet med att bygga strukturer för hantering av försörjningskriser och delaktighet för olika aktörer. Mot bakgrund av de korta tidsramarna kan inte denna rapport beskrivas som annat än en förstudie – åtskilliga spår kommer att behöva fördjupas inom kommande utredningar. I uppdraget har dock inte heller ingått att ta fram en färdig modell för försörjningsberedskapen, men däremot att ”belysa vilka frågor som skulle kunna hanteras av en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor”.¹⁵ Annorlunda uttryckt har vi undersökt vilka frågor som skulle kunna hanteras av en central aktör med ett sektorsövergripande ansvar för försörjningsberedskapen. Exempel på sådana frågor har vi hämtat från flera håll, såväl från historiska källor som internationella jämförelser, men även genom att föra dialoger med berörda myndigheter och aktörer inom många olika sektorer och branscher.

1.2 Övergripande politisk inriktning (Totalförsvaret 2021-2025)

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* har regeringen presenterat sitt förslag till inriktning för den kommande försvarsperioden, för riksdagen att besluta om under 2020.¹⁶ Där anges att det övergripande målet för totalförsvaret är att ”ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp”. I målet för det civila försvaret ingår även ”att bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred”.¹⁷ Dessutom ingår i målet för det civila försvaret ”att upprätthålla en nödvändig försörjning”.¹⁸ En övergripande inriktning för politiken är att totalförsvaret ska kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde under minst tre månader, då det råder allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt under en del av tiden även råder krig i Sverige.¹⁹ Utöver de ansträngningar som samhället behöver göra för

¹⁴ Regeringsbeslut II:3, 2020-07-02, *Uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap*. Ju2020/02565/SSK.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*.

¹⁷ Ibid., s. 86, 89.

¹⁸ Ibid., s. 89.

¹⁹ Ibid., s. 27.

att möta en sådan hotbild påpekar regeringen att även enskilda individer har ett ansvar – de som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör också kunna göra så under en veckas tid.²⁰

1.3 Några centrala begrepp

Några begrepp som är viktiga att definiera för att möjliggöra analysen enligt uppdraget ovan är *försörjningsberedskap* och *central aktör*.

Varken begreppet försörjningsberedskap eller de närliggande begreppen försörjningstrygghet eller försörjningsförmåga, finns idag definierade i svenskt offentligt tryck. Begreppet försörjningsberedskap har dock definierats i den finska kontexten, där Försörjningsberedskapscentralen (FBC)²¹ skriver att med försörjningsberedskap avses ”upprätthållandet av sådana samhällsliga basfunktioner som i störningssituationer och undantagsförhållanden är nödvändiga för befolkningens livsförutsättningar, samhällets funktionsduglighet och säkerhet samt de materiella förutsättningarna för landets försvar”.²²

Inspirerat av FBC:s definition användes i FOI:s studie om beredskapslagring (2019)²³ följande arbetsdefinition av begreppet försörjningsberedskap: ”Försörjningsberedskap är förmågan att i kris- och krigssituationer 1) förse befolkningen med de varor och tjänster som behövs för dess fortlevnad och 2) förse samhällsviktiga verksamheter med de varor och tjänster som behövs för deras funktionalitet.”

Utan att ta ställning till hur försörjningsberedskap bör avgränsas eller definieras i framtiden har vi i denna skrivelse som utgångspunkt använt oss av ovanstående arbetsdefinition vad gäller övergripande mål för försörjningsberedskapen. Med försörjningsberedskap avser vi också det arbete som bedrivs för att främja förmågan att förse befolkningen och de samhällsviktiga verksamheterna med nödvändiga varor och tjänster.

Med begreppet *samhällsviktiga verksamheter* avsågs i FOI:s nämnda studie om beredskapslagring verksamheter som i en bred bemärkelse hade pekats ut som viktiga för beredskapen, som exempelvis el- eller vattenförsörjning, men också verksamheter som i fredstid inte normalt betecknas som samhällsviktiga men som i allvarliga kris- och krigssituationer kan bli det.²⁴ För vissa händelser kan sådana verksamheter visa sig vara betydelsefulla för att hantera konsekvenser eller återuppbyggnad.²⁵ Detta ligger i linje med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB:s) nya definition av samhällsviktig verksamhet som utkom den 27 oktober i år: ”Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.”²⁶

Som utgångspunkt noterar vi också att ett lands försörjningsförmåga i olika situationer vilar på en rad olika faktorer, såsom rådande förhållanden mellan inhemsk produktion, import och export, åtgärder som vidtagits för att kunna hantera störningar i produktion,

²⁰ Ibid., s. 134.

²¹ Ofta används den engelska förkortningen NESA för den finska Försörjningsberedskapscentralen. I denna skrivelse använder vi förkortningen FBC för att undvika sammanblandning med den schweiziska försörjningsberedskapsorganisationen som benämns NES.

²² Försörjningsberedskapscentralen, *Försörjningsberedskap i Finland*, <https://www.se.nesa.fi/forsorjningsberedskap-i-finland/>. Hämtad 2020-09-10.

²³ Stenérus Dover, Ann-Sofie & Odell, Anders & Larsson, Per & Lindgren, Johan (2019), *Beredskapslagring – En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*. FOI-R--4644-SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

²⁴ Ibid.

²⁵ För exempel på samhällsviktiga verksamheter, se MSB:s *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*. MSB (2013), Publ.nr: MSB597 - december 2013.

²⁶ MSB (2020), *Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet*. Se <https://www.msb.se/samhallsviktigverksamhet>. Hämtad 2020-10-30.

omställningsförmåga och andra beredskapsåtgärder samt rådande marknadsprinciper (som ”just-in-time”-principen).

Med *central aktör* avses i denna förstudie en sektorposövergripande aktör med ett nationellt sammanhållande ansvar för försörjningsfrågor. Det bör understrykas att det på central myndighetsnivå redan finns ett antal olika centrala aktörer inom sektorerna, som Energimyndigheten inom energisektorn, Livsmedelsverket inom livsmedelssektorn, Post- och telestyrelsen (PTS) inom elektroniska kommunikationer och så vidare. Dessa utgör expertmyndigheter på sina områden och agerar inom ramen för sina uppdrag för samverkan med såväl privata som offentliga aktörer inom sin sektor. Avsikten med föreliggande analys av möjliga frågor som skulle kunna hanteras av en sektorsövergripande central aktör är enligt vår tolkning inte att befintliga centrala myndigheter skulle fråntas ansvar och uppgifter, utan att belysa frågor som antingen tycks falla mellan stolarna eller frågor som rör övergripande behov av modeller och metoder för uppbyggnaden av en nationell försörjningsberedskap. För att undvika sammanblandning med det ansvar som befintliga centrala aktörer (”sektorsmyndigheter”) redan har inom sina sektorer väljer vi ibland att skriva nationell funktion eller nationellt sammanhållande aktör. Ordvalet *aktör* istället för *myndighet* beror på att aktören/funktionen ifråga inte nödvändigtvis måste vara en myndighet (exempelvis är inte den finska Försörjningsberedskapscentralen en myndighet).

Vad gäller frågan om sektorsansvar noterar vi att en utredning pågår gällande ansvar och ledning inom civilt försvar och att regeringens särskilda utredare bland annat ska analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter.²⁷ Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2021.

1.4 Försörjningsberedskapens grundfrågor – en överblick

Försörjningsberedskapens grundfrågor kan beskrivas i termer av *varför* (våra sårbarheter och hotbilder), *vad* (varor och tjänster som är kritiska/livsnödvändiga/strategiska), *hur* (hur ska tillgången till dessa varor och tjänster säkerställas), *hur mycket och hur länge* (hur mycket ska säkerställas och hur länge ska vi klara oss – och till vilken standard).²⁸ Med andra ord handlar försörjningsberedskap enkelt uttryckt om att bestämma ambitionsnivå och sedan välja metoder för organiseringen av det hela. Dessa grundfrågor är inte nya utan har tvärtom präglats av en strategisk/analytisk kontinuitet i totalförsvaret vilken bröts först i och med statsmakternas beslut att avveckla försörjningsberedskapen i slutet av 1990-talet.

Inom ramen för det svenska totalförsvaret har syftet med försörjningsberedskapen återkommande uttryckts i termer av att *trygga en livsnödvändig försörjning* eller att *trygga folkförsörjningen i vidaste bemärkelse*.²⁹ Tillägget ”i vidaste bemärkelse” speglar bredden i denna beredskapsambition: förutom lagring av varor med direkt bäring på befolkningens överlevnad, såsom livsmedel och vissa läkemedel, har beredskapsåtgärderna också syftat till att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna liksom att stödja industrin med nödvändiga insatsvaror och materiel. I inriktningar av totalförsvaret har också återkommande betonats att en god försörjningsberedskap är avgörande för att Sverige ska kunna motstå påtryckningar och hot. Det gällde att undvika att landet kom i ett ”sådant beroendeförhållande till främmande makt att detta kan utnyttjas för att kräva politiska eller

²⁷ Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

²⁸ Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson, *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R--4769--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut. Se även kommande, Jenny Ingemarsdotter (planerad publ. 2021), *”Kan vi klara oss?” Försörjningsberedskapens grundfrågor i ett historiskt perspektiv* [prel. titel], Totalförsvarets forskningsinstitut.

²⁹ ÖCB (1995), *Civilt försvar*; s. 26. ÖEF (1964), *Det ekonomiska försvaret*, s. 7. Se kapitel 8 för en övergripande historik.

militära favörer.”³⁰ Mot bakgrund av detta fanns därför i det tidigare totalförsvaret en planering inte endast för försörjningen av varor av betydelse för befolkningens överlevnad utan även för vissa typer av strategiska råvaror och insatsvaror.

När det gäller frågan om organisering och uppgifter (huvudfokus i detta uppdrag) kan noteras att tidigare svenska centrala förvaltningsmyndigheter för försörjningsberedskap (se tabell 1) i princip har haft tre huvuduppgifter: 1) samordning av all planeringsverksamhet inom det ekonomiska försvaret, 2) planering på områden som inte åvilar andra myndigheter, 3) beredskapslagring.³¹ I regel har myndigheten också haft ansvar för förberedelser inom områden som inte kunde hänföras till någon annan myndighets fredstida verksamhet. Exempel på sådana uppgifter har varit planering för bränsle- och drivmedelsförsörjningen, planering för viss industriproduktion och handel samt beredskapslagring av kritiska förnödenheter (ibland på uppdrag av andra myndigheter).³²

Det är i sammanhanget viktigt att komma ihåg att tidigare centrala förvaltningsmyndigheter för försörjningsberedskap var omgivna av ett antal resursstarka funktions-/sektorsmyndigheter som var och en hade ett omfattande eget ansvar och mandat för försörjningsberedskapen inom sin sektor: exempelvis hade Jordbruksverket ansvar för att planera livsmedelsförsörjningen och Socialstyrelsen hade ansvar för hälso- och sjukvårdsberedskapen. Den sektorsövergripande centrala aktören skulle göra försörjningsanalyser som föll mellan stolarna liksom även ha förmåga att göra analyser av exempelvis beroenden mellan sektorer och obalanser i det civila försvaret, men skulle inte styra över detaljerna i sektorernas egna beredskapsplanering. Sektorsmyndigheterna kunde dock ge i uppdrag till centralorganet att utföra vissa beredskapsåtgärder, som beredskapslagring. Således lagrade Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) läkemedel och sjukvårdsmateriel på uppdrag av Socialstyrelsen.

Försörjningsberedskapens nationellt sammanhållande centrala samordningsorgan har genom totalförsvarets historia återkommande påmint om att Sveriges försörjningsförmåga i grunden vilar på näringslivets förmågor och resurser samt är beroende av hela samhällets motståndskraft. Det har därför ofta påpekats att försörjningsberedskap inte utgörs av *en* organisation utan av en stor mängd verksamheter som är beroende av varandra, på alla nivåer i samhället. Samtidigt vittnar det stora antalet beredskapsutredningar som producerats under årens lopp att försörjningsberedskapens verksamheter behöver styras, samordnas och organiseras.³³

Tabell 1: Tidigare centrala förvaltningsmyndigheter för försörjningsberedskap

1928 - 1947	Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (RKE)
1947 - 1962	Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap (REF)
1962 - 1986	Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap/ Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF)
1986 - 2002	Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)*

*ÖCB var central myndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom totalförsvarets civila del, dvs. inte endast samordning av försörjningsberedskapen.

Försörjningsberedskapens villkor ansågs av statsmakterna vid mitten av 1990-talet ha förändrats i grunden, dels mot bakgrund av ”den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen” från början av 1990-talet, dels med anledning av Sveriges inträde i EU 1995.³⁴ I regeringens proposition *Förändrad omvärld – omdanat försvar* (prop. 1998/99:74) konstaterades att ”de fredstida handelsmönstren, företagens internationalisering, utvecklingen av multilaterala organ och Sveriges medlemskap i EU pekar mot att handeln

³⁰ ÖEF (1973), *Vår folkförsörjning*. Se även SOU 1972:4, s. 112.

³¹ Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF: Betänkande av ÖEF-utredningen*. Ds H 1976:4.

³² Prop. 1984/85:160, *Om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret*, s. 34.

³³ Några av dessa utredningar sammanfattas i kapitel 2.

³⁴ Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (Regeringen), s. 172-177.

kommer att fortgå någorlunda ostörd långt in i en eventuell framtida kris.”³⁵ Denna nya utgångspunkt medförde att hela inriktningen för beredskapsverksamheten ändrades. Istället för mål om beredskapslager och självförsörjning bestämdes att ”det fria varuflödet inom EU” skulle utgöra grunden för försörjningsberedskapen.³⁶ Genom en serie beslut under det senare 1990-talet såldes beredskapslagren därför ut, inklusive livsmedelslagren, de omfattande oljelagren³⁷ liksom även sjukvårdsutrustning för ca 110 operationssalar med vidhängande funktioner och 55 000 vårdplatser samt läkemedelslager för fredssjukvården värda ca 1 miljard kronor.³⁸ Enligt den inriktning som regeringen successivt beslutade om under 1990-talet skulle alla lager vara utsålda senast vid utgången av 2002. Inriktningen medförde vidare att beredskapsavtalen med de så kallade K-företagen (kris- och krigsviktiga företag) om- eller bortförhandlades.³⁹

Idag har, mot bakgrund av ett försämrat omvärldsläge, många av försörjningsberedskapens grundfrågor åter blivit aktuella. När en nationell försörjningsberedskap åter ska byggas upp har näringslivets roll i totalförsvaret identifierats som avgörande och försörjningsfrågorna har beskrivits som komplexa och sammanhängande med en rad olika sektorer och branschers verksamheter liksom med hela samhällets robusthet. Samtidigt har de senaste årens erfarenheter av olika större kriser väckt frågan om behovet av tydligare ansvarsförhållanden och styrning av den civila beredskapen. I sammanhanget av försörjningsberedskap gör den stora mängden aktörer att detta inte är en helt enkel uppgift. Dessutom kan försörjningskedjor se mycket olika ut varför det inte kommer att vara möjligt att skapa *en* strategi eller *en* modell för en försörjningsberedskap (på vissa områden kan beredskapslagring vara en lämplig metod, på andra områden är det helt andra verktyg som är relevanta, som t.ex. produktionsomställning, dispenser eller kontinuitetshantering). En nationellt sammanhållande aktör kan därför inte förväntas skapa en enda ”lösning” men skulle däremot kunna fungera som en strategisk såväl som operativ knutpunkt för planläggning och genomförande av olika beredskapsåtgärder liksom även för hanteringen av allvarliga försörjningskriser.⁴⁰

1.5 Studiens frågeställningar och perspektiv

Förstudien ska enligt uppdraget särskilt belysa vilka frågor som skulle kunna hanteras av en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor.

I linje med detta har vi valt att utföra analysen utifrån olika samordningsperspektiv som speglar vilka aktörer och myndigheter som kommer att beröras av försörjningsfrågorna:

- Försörjningsviktiga områden (sektors- eller funktionsperspektivet)
- Försörjningsberedskap på läns- och kommunnivå (områdesperspektivet)
- Näringslivets roll

Som stöd till dessa delanalyser görs också fördjupande studier av utvalda internationella (med fokus på Finland) och historiska exempel. Dessutom studeras ett antal särskilda frågeställningar som berör försörjningsberedskapens genomförande, både i ett förberedande perspektiv (med exempel på olika typer av beredskapsåtgärder) och i ett

³⁵ Citerat i Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (Regeringen), s. 176.

³⁶ Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (Regeringen), s. 172.

³⁷ Vissa mindre lager av oljeprodukter behölls dock, vilka Sverige enligt internationella avtal hade förbundit sig att upprätthålla. 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, s. 32.

³⁸ I prop. 2001/02:10, s. 172, nämns prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224, bet. 1998/99:UFöU1, rskr. 1998/99:222.

³⁹ Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (Regeringen), s. 175.

⁴⁰ Även i det tidigare totalförsvaret betonades att beredskapslagring bara utgjorde en av flera metoder inom försörjningsberedskapen: andra metoder var omställningar inom industrin, utveckling av inhemska produkter som kunde ersätta sådana som importeras, handlingsberedskap för försörjningskriser, förberedelser av ransoneringssystem och regleringar, planläggning av transportbehov, upprätthållande av utrikeshandeln osv.

operativt perspektiv med fokus på verkställighetsåtgärder vid höjd beredskap, kris och krig.

Studien avslutas med en analys av identifierade strategiska frågeställningar och vägval av relevans för tillskapandet av en nationell samordnad försörjningsberedskap. I studien ingår även en översikt av aktuella utredningar av relevans för försörjningsområdet. För en detaljerad disposition, se nedan avsnitt 1.8.

1.6 Genomförande

FOI har under uppdragets genomförande fört dialog med MSB, Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV). Dialog har även förts med andra relevanta myndigheter såsom bevakningsansvariga myndigheter (inkl. länsstyrelserna) och utredningar, samt näringslivsaktörer såsom bransch- och intresseorganisationer och enskilda företag. Underlaget för förstudien har vidare inhämtats genom statliga utredningar, remissvar och annat skriftligt underlag från offentliga och privata aktörer. Givet uppdragets korta tidsram har det inte varit möjligt att inhämta officiella uttalanden från berörda aktörer (det vill säga myndighetens/aktörens samlade synpunkter). Däremot har representanterna haft möjlighet att ge sin syn på behov av och uppgifter för en central aktör utifrån sin organisations perspektiv.

Intervjuer har skett med aktörer från följande kategorier:

- Departement
- Centrala myndigheter
- Utredningar (pågående eller slutförda statliga offentliga utredningar)
- Länsstyrelser
- Kommuner
- Bransch- och intresseorganisationer
- Företag
- Frivilligorganisationer

Dialogerna har till del initierats av FOI och till del av aktörerna själva. Sammantaget har FOI genomfört dialog med 39 aktörer. För en komplett förteckning av medverkande aktörer, se Bilaga 1.

I dialogerna med aktörer har vi frågat efter uppgifter som fallit mellan stolarna, och om vilka uppgifter som man ser framför sig att en central aktör skulle kunna hantera. Noteras kan att de uppgiftsförslag som framkommit därmed både har varit av arten att de 1) lämpligast skulle hanteras av en central aktör (för att det vore mest logiskt, mest samhällsekonomiskt gynnsamt, medföra synergieffekter m.m.) och 2) kanske lämpligast skulle höra hemma inom en sektorsmyndighet, men som denne i brist på resurser i dagsläget inte kan ta ansvar för att hantera. Exempel på detta kommer att påtalas i aktuella sammanhang.

Den internationella jämförelsen utgörs huvudsakligen av en litteraturstudie med fokus på rådande uppgifts- och ansvarsförhållanden för det centrala försörjningsberedskapsorganet i Finland respektive Schweiz. Källorna utgörs företrädesvis av material som länderna själva offentliggjort, samt intervju med representant från den finska försörjningsberedskapsorganisationen. Urvalet av länder för den internationella jämförelsen begränsades till Finland och Schweiz mot bakgrund dels av regeringsuppdragets inriktning, dels av bedömningen att det skulle vara bättre, mot bakgrund av de snäva tidsramarna, att beskriva färre aktörer på djupet än många aktörer ytligt. Schweiz valdes mot bakgrund av dess modell skiljer sig på många sätt från den finska modellen vilket därmed belyser att det finns en spännvidd av modeller för organiseringen av försörjningsberedskap.

Den historiska tillbakablicken beskriver översiktligt vilka uppgifter tidigare svenska centrala försörjningsberedskapsmyndigheter har haft att hantera, med fokus på ÖEF och

dess efterträdare ÖCB. Historiska perspektiv och exempel återfinns i fler sammanhang, särskilt i kapitel 6 där näringslivets roller och ansvar behandlas, och i kapitel 9 om hantering av försörjningskriser.

1.7 Avgränsningar

Fokus för uppdraget har varit att belysa vilka frågor som *skulle kunna hanteras* av en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor. Föreliggande förstudie tar inte ställning till ambitionsnivå och omfattning av en framtida försörjningsberedskap vilket i grunden kommer att vila på politiska avvägningar och beslut. Däremot kommer vi med stöd av internationella och historiska exempel att beskriva ett brett spektrum av möjliga uppgifter för en nationellt samordnande försörjningsberedskapsaktör/funktion.

Frågor rörande organisatorisk hemvist för denna nationellt samordnande aktör har inte behandlats inom ramen för uppdraget. FOI tar därmed i denna skrivelse inte ställning till huruvida en ny aktör/funktion lämpligast inryms inom ramen för en befintlig myndighets eller annan aktörs verksamhet, eller genom tillskapandet av en ny myndighet eller annan organisationsform. Skrivelsen tar heller inte ställning till hur en sådan aktör i så fall rent praktiskt skulle stödja myndigheter och andra berörda aktörer även om exempel ges på hur detta tidigare har gjorts i Sverige och görs av andra (internationella exempel).

Vidare ligger fokus för förstudien framför allt på det civila försvaret, även om försörjningsfrågor rörande militär materiel och försörjning för försvarsmaktens behov av livsmedel, sjukvård, drivmedel etc. till del behandlas.

Förstudien identifierar ett stort antal exempel på uppgifter liksom viktiga frågeställningar som i många fall behöver studeras närmare. Det behöver upprepas att uppdraget genomförts under kort tid och att förstudien därför inte har hunnit bota i alla frågor. Mot bakgrund av genomförda dialoger och intervjuer är det vår förhoppning att vi har fångat upp många olika perspektiv som är fortsatt viktiga att beakta och analysera. I skrivelsens sista kapitel listas områden där vi har gjort bedömningen att det är särskilt viktigt med fortsatt arbete och klargörande analyser.

1.8 Disposition och läsanvisningar

En nutida och historisk tillbakablick på pågående och genomförda utredningar med beröringspunkter till försörjningsberedskapsfrågor ges i kapitel 2.

Mot bakgrund av det ömsesidiga beroendet som finns mellan det civila och militära försvaret, särskilt ur ett försörjningsperspektiv, beskrivs i kapitel 3 det försörjningsberedskapsrelaterade arbete som idag pågår vid MSB, Försvarsmakten och FMV.

Med utgångspunkt i ett resonemang om försörjningsviktiga områden beskrivs i kapitel 4 ett urval av sektorer utifrån ett fokus på det ansvar som (sektorsansvariga) myndigheter har relaterat till försörjningsberedskap och hur berörda myndigheter själva uttrycker behov och utmaningar i frågan.

En historisk och nutida beskrivning av framför allt länsstyrelsernas men även kommunernas försörjningsrelaterade ansvar och uppgifter ges i kapitel 5. Där föregående kapitel behandlade försörjningsfrågor ur ett sektorsperspektiv ligger fokus för detta kapitel istället på den regionala samordningen och ledningskedjan från lokal till central nivå.

Frågan om näringslivets syn på försörjningsberedskapsfrågor behandlas i kapitel 6, som beskriver näringslivets roll i totalförsvaret, och ger en nutida skildring av utvecklingsbehov för försörjningsberedskapen som lyfts av branschorganisationer och företag. Försörjningsrelaterade erfarenheter från den pågående pandemin utgör här en viktig del. Näringslivets perspektiv diskuteras även delvis i kapitel 5 och 9.

En inblick i hur Finland och Schweiz har organiserat sin försörjningsberedskap ges i kapitel 7, som både övergripande beskriver ländernas arbete med försörjningsberedskap och den konkreta uppgiftsfördelningen för berörda centrala aktörer.

Roller och arbetsuppgifter för tidigare svenska samordningsorgan för försörjningsberedskap beskrivs i kapitel 8, här med fokus på ÖCB. Särskilda aspekter av ÖCB:s verksamhet skildras också i andra kapitel, som samverkan i med näringslivet i kapitel 6, och ÖCB:s funktionsansvar i kapitel 4.

Frågan om hantering av försörjningskriser i termer av verkställighet och särskilda krisorgan behandlas i kapitel 9, med fokus på strukturer i det tidigare totalförsvaret och nutida erfarenheter från hanteringen av coronapandemin.

Några kortfattade beskrivningar och reflektioner rörande juridiska och ekonomiska frågor för försörjningsberedskap ges i kapitel 10, exempelvis rörande regelverk, upphandlingsfrågor och finansiering av beredskapen.

Kapitel 3-7 och 9-10 avslutas samtliga med sammanställningar på problemområden och möjliga (identifierade) uppgifter för en central aktör som framkommit av underlag och berörda aktörer inom respektive område. I det avslutande kapitel 11 sätts dessa samman i en analys som även lyfter frågeställningar som kan vara särskilt viktiga att beakta i den kommande utredningen om försörjningsberedskap.

Det är ett förhållandevis omfattande material som presenteras i denna skrivelse. Samtidigt, som påpekas i inledningen, är arbetet att betrakta som en förstudie där de områden som presenteras behöver analyseras och fördjupas ytterligare. En läsare kan både läsa skrivelsen i sin helhet och göra djupdykningar i enskilda kapitel utifrån sina intresseområden. En läsare med begränsad tid kan med fördel fokusera på den övergripande sammanfattningen och det avslutande kapitel 11 med analys och slutsatser. För en något mer omfattande beskrivning av identifierade möjliga uppgifter för en central aktör rekommenderas vidare de uppgiftssammanställningar som ges avslutningsvis i kapitel 3-7 och 9-10.

2 Försörjningsberedskapsfrågan – en översikt av aktuella och tidigare utredningar

”Huru böra arbetena rörande den ekonomiska försvarsberedskapen uppdelas på olika myndigheter och instruktioner? [...] Härvid hava de sakkunnige, i överensstämmelse med mottagna direktiv, ansett sig böra i första hand undersöka, i vilken omfattning arbetsuppgifter rörande den ekonomiska försvarsberedskapen lämpligen kunna och böra överlåtas åt redan befintliga myndigheter och institutioner [...] Att ett centralorgan, en rikskommission, under alla förhållanden erfordras för arbetenas ledning och sammanhållning, har av krigsberedskapskommissionen kraftigt betonats, något vartill de sakkunnige vilja redan nu uttala sin fulla anslutning.”⁴¹

Frågan om den svenska försörjningsberedskapen, och hur staten ska vara organiserad för att ombesörja denna, har en knappt hundra år lång historia. Citatet ovan är hämtat från 1926 års statliga utredning med titeln *Betänkande rörande den ekonomiska försvarsberedskapens organisation*. Även om tiderna förändras och samhället och dess förutsättningar befinner sig i en ständig utveckling, kan det var klokt att då och då påminna sig om vad som tidigare har sagts och gjorts inom området. I detta kapitel redovisas kortfattat ett urval av statliga utredningar och genomförda arbeten som bedöms vara relevanta med anledning av regeringsuppdragets frågeställningar.

2.1 Aktuella utredningar

I detta avsnitt redogörs för pågående utredningar och arbete som genomförts under de senaste fem åren. Äldre utredningar redovisas i avsnitt 2.2.

2.1.1 Försvarsberedningen (Motståndskraft)

I Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft*⁴² redovisas identifierade behov, åtgärder och uppskattade kostnader avseende energiförsörjning, livsmedel- inklusive dricksvattenförsörjning, transporter, ordning och säkerhet, hälso- och sjukvård samt finansiell beredskap. Försvarsberedningen konstaterar att det idag inte finns någon myndighet på central nivå med tydligt mandat att stödja regeringen med att leda, inrikta och prioritera beredskapsåtgärderna inom det civila försvaret, men att ett behov av en sådan finns:

Det är viktigt att samhällets samlade resurser kan överblickas och att prioriteringar kan göras mellan de olika verksamheterna inom det civila försvaret och mellan olika delar av landet. För att åstadkomma detta konstaterar Försvarsberedningen att det behövs en central myndighet för planering, ledning och samordning i det civila försvaret.⁴³

Förslaget är att MSB ska ges ett tydligare och utökat mandat för civil ledning och samordning i totalförsvaret, snarare än att inrätta en ny myndighet.

Vidare anser beredningen att man för att stärka ledningen och samordningen inom det civila försvaret bör se över vissa myndigheters mandat och uppgifter. Även de så kallade samverkansområdena inom krisberedskapen behöver ses över när det gäller struktur och ansvar. Dessa har idag ingen funktion under höjd beredskap och är inte heller förknippade med några beslutsbefogenheter. När det gäller fördelningen av ansvaret för beredskapsplanering anser beredningen att de bevakningsansvariga myndigheterna delas in i samhällssektorer med en tillhörande sektorsansvarig myndighet som har ett tydligt ansvar

⁴¹ SOU 1926:22 *Betänkande rörande den ekonomiska försvarsberedskapens organisation*, s. 13.

⁴² Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, Ds 2017:66.

⁴³ *Ibid.*, s. 94.

och resurser att samordna verksamheten inom sektorn i såväl fred som under höjd beredskap.

Det konstateras att det inom dagens totalförsvaret saknas tydliga strategiska inriktningar och ambitionsnivåer för beredskapsplaneringen av försörjningsflöden och lagerhållning av varor såsom exempelvis läkemedel. En försörjningsberedskap för totalförsvarets behov behöver åter byggas upp, vilket bland annat innebär att det återigen bör finnas lagerhållning i statlig eller privat regi för att kunna försörja civilbefolkningen och Försvarsmakten med nödvändiga varor och förnödenheter. I övrigt anser Försvarsberedningen att ambitionsnivåer för försörjningsfrågor ska analyseras och krav på försörjningsnivåer ska dimensioneras utifrån civilbefolkningens och samhällets behov och att ansvariga offentliga och privata aktörer gemensamt ska fastställa miniminivåer för försörjningen vid allvarigare säkerhetspolitiska kriser och krig. Därutöver behöver generella prioriteringsgrunder fastställas på nationell nivå för olika verksamheter, och beroendeförhållanden mellan sektorers olika verksamheter behöver analyseras. För att säkra import eller byteshandel av strategiska produkter behöver Sverige samarbeta med leverantörer redan i fredstid. Beredningen föreslår att man utgår från tre månader av störda förhållanden i sin planering av försörjningsberedskapen.

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 att näringslivet trots detta i mycket liten utsträckning har involverats i den återupptagna beredskapsplaneringen. Försvarsberedningen anger ett antal förslag som syftar till mer permanenta samverkansstrukturer, bland annat ett näringslivsråd bestående av företrädare från privat och offentlig sektor. 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.

2.1.2 Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar

Utifrån behovet av tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt stärkt samordning inom civilt försvar lämnade regeringen i augusti 2018 kommittédirektivet för utredningen om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Med utgångspunkt i Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft*⁴⁴ ska den nu pågående utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05):

- analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter,
- analysera och lämna förslag på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå och på hur dessa områden ska ledas,
- analysera och lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och landsting,
- analysera och lämna förslag på hur MSB:s roll att verka för samordning kan utvecklas
- lämna nödvändiga författningsförslag.⁴⁵

Med tilläggsdirektiv om framflyttat leveransdatum ska uppdraget redovisas senast den 1 mars 2021.

⁴⁴ Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, Ds 2017:66.

⁴⁵ Dir. 2018:79 *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

2.1.3 SOU 2019:51 Näringslivets roll inom totalförsvaret

Utredningen anser att en viktig utgångspunkt är att försörjningstryggheten utgår från samhällets samlade behov, men konstaterar att arbetet med samhällsviktig verksamhet inte kan användas för att identifiera alla totalförsvarsviktiga företag. Utredningen lyfter fram fyra huvudområden där fortsatt arbete behövs; att identifiera och engagera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet, att förbättra förutsättningarna för leverans av nödvändiga varor och tjänster, att etablera former för samverkan och att betona försörjningstrygghetens strategiska betydelse. Bland de konkreta förslag som utredningen lägger fram kan nämnas att man vill att regeringen uppdrar åt totalförsvarsmyndigheter att identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet, att regeringen låter utreda frågan om hur personalförsörjning ska hanteras inom det civila försvaret, och att ett nationellt råd inrättas i Regeringskansliet benämnt Totalförsvarets näringslivsråd. Förslag som rör den regionala och lokala nivån är bland annat att Länsstyrelsernas regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor bör även avse totalförsvaret. Dock menar utredningen att det tidigare systemet med bland annat K-företag inte kan återinföras:

Det tidigare systemet med bl.a. försörjningsanalyser, företagsplanläggning och K-företag utgör ett viktigt arv som utredningen behöver förhålla sig till. Utredningens slutsats är att avgörande omvärldsförändringar omöjliggör att samma system återinförs. Det främsta skälet till det är medlemskapet i EU, som bl.a. innebär att svenska företag inte kan behandlas annorlunda än andra EU-företag. EU-medlemskapet har bl.a. fört med en tvingande lagstiftning om upphandlingskrav vid avtalslut mellan stat eller kommun och företag. Detta gäller även vid höjd beredskap. Därtill kommer EU-rättsliga regler om konkurrens och om statsstöd. Vidare har även förutsättningar för näringslivet förändrats i grunden, bl.a. lagras inte varor som tidigare.⁴⁶

Om det tidigare systemet med K-företag, se även avsnitt 6.2.2.

2.1.4 SOU 2020:23 Hälso- och sjukvård i det civila försvaret

I sitt delbetänkande⁴⁷ framhåller utredningen att totalförsvarsplanering bör utföras enligt ett tydligt och sammanhängande system och att i det ska ingå kontinuitetshantering och att identifiera beroenden av resurser. Utredningen utgår från Försvarsberedningens konstaterande att säkerställandet av nödvändig försörjning är avgörande för att skydda civilbefolkningen och för att upprätthålla förmågan inom hela totalförsvaret. Utifrån det föreslår man att regeringen bör överväga att inrätta en sammanhållande funktion för samhällets försörjningsberedskap. En sådan funktion kan enligt utredningen inrättas i en befintlig myndighet, eller i en ny myndighet som ges det nationella samordningsansvar som ÖCB tidigare hade för försörjningsberedskap. De främsta motiven till detta är att en sådan funktion eller myndighet skulle ge betydande samordningsvinster jämfört med en situation där kompetens kring regelverk och näringslivets funktion ska byggas upp inom varje myndighet, kommun och region där behov finns att upprätta avtal med näringslivet för försörjning av nödvändiga varor och tjänster. Utredningen påtalar ett tydligt behov av att någon aktör ansvarar för den övergripande dialogen med, och skapandet av incitament för, näringslivet. Detta gäller alldeles särskilt i fall där flera sektorer har behov av varor och tjänster från samma företag.

Utredningen anser vidare att en målsättning som anger vilken civil hälso- och sjukvård som ska kunna bedrivas i framtida kriser och krig även skulle utgöra en utgångspunkt för den civila vårdens försörjningsberedskap. Man ser även att internationella försörjningssamarbeten och basindustri bör kartläggas, och för att säkerställa försörjningen av läkemedel i Sverige måste mer läkemedel finnas i landet eftersom läkemedelstillverkningen är global och känslig för störningar. Utredningen föreslår ett system av lagerhållning och tillverkningsberedskap tillsammans med säkerställd

⁴⁶ Ibid., s. 13.

⁴⁷ SOU 2020:23 *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning*. Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap.

distribution och effektivare resursutnyttjande. Som en ytterligare åtgärd föreslås också främjande av en nordisk tillverkningsberedskap. En mer utförlig beskrivning av det delbetänkande som utredningen lämnat, och det tilläggsdirektiv som utredningen har fått, återfinns i avsnitt 4.3.2.

2.2 Äldre utredningar

I detta avsnitt presenteras ett urval av försörjningsberedskapsrelaterade utredningar som genomförts mellan 1926 och 2013.

2.2.1 SOU 1926:22 Betänkande rörande den ekonomiska försvarsberedskapens organisation

Utredningen utgår från behovet av effektiva försvarsförberedelser på det ekonomiska området efter erfarenheterna från första världskriget, då man upplevt att påfrestningarna på samhället och näringslivet blivit omfattande. Bland de planer som man fäste stor betydelse vid var bland annat jordbruksnäringens och livsmedelsproduktionens upprätthållande och planer rörande eventuella regleringsåtgärder för konsumtionen av livsmedel, bränsle, kläder m.m. Hur uppgifterna skulle lösas ville man överlåta till sakkunniga myndigheter. Arbetet föreslogs samordnas av en rikskommission för ekonomisk försvarsberedskap, vilken också inrättades 1928.

2.2.2 SOU 1975:57 Varuförsörjning i kristid: Betänkande av försörjningsberedskapsutredningen

Utredningen om varuförsörjning i kristid behandlar vissa principiella frågor för försörjningsberedskapen. Bland annat varuförsörjningens uthållighet och försörjningsstandard, behovet av beredskapslager och särskilda fredskrislager, fördelningen av ansvaret och kostnaderna för dessa beredskaps- och fredskrislager, samt behovet av planeringsåtgärder och administrativa resurser inom det ekonomiska försvaret och samordningen med andra myndigheter och med näringslivets organisationer.

Utredningen noterar att någon övergripande målsättning inte har presenterats, men att vissa ställningstaganden har gjorts avseende framförallt försörjningsuthålligheten. Före år 1962 var målet en uthållighet på två år vid fullständig avspärning som efter det omformulerades till ett år av kostnadsskäl då lagerhållningen inom näringslivet minskat. Utredningen konstaterade att den dåvarande beredskapslagringen tillsammans med näringslivets resurser skulle täcka mindre än 12 månaders behov vid total avspärning.

Avseende försörjningsuthålligheten och -standard förespråkar utredningen en inriktning av försörjningsberedskapen sådan att beredskapslagringen fokuseras på att säkerställa behovet under en omställningsperiod och på försörjningen med oundgängliga råvaror under en längre krisperiod. Förutom beredskapslager föreslår utredningen även att särskilda fredskrislager inrättas, avsedda att användas vid störd tillförsel under i övrigt normala förhållanden.

Utredningen framhåller att vid bedömningar av stöd till beredskapsviktig produktion bör hänsyn tas till försörjningsberedskapen och industri- och marknadspolitiska målsättningar. Kostnadsaspekter bör vara avgörande i valet mellan beredskapsproduktion i statlig eller privat regi. Flexibilitet bör tillämpas vad gäller åtgärder som exempelvis lånegarantier för investeringar och andra liknande insatser för produktivitetshöjande åtgärder. Man noterar även att statlig upphandling är ett led i försörjningsberedskapen.

Utredningen betonar behovet av regelbundet samarbete mellan myndigheter och berörda aktörer inom sektorer som omfattas av försörjningsberedskap, och ser ett behov av att stärka samordningen mellan försörjningsberedskapspolitik och näringspolitik. Vidare anses att det råd för ekonomiskt försvar som fanns vid ÖEF kunde utökas till att även inkludera fredstida kriser. ÖEF bedömdes också få mandat att kunna inrätta tillfälliga eller

permanenta samarbetsgrupper på tjänstemannanivå när det bedöms nödvändigt. Avslutningsvis noteras i utredningen erfarenheten från oljekrisen 1973/74 att det behöver finnas en plan för den organisation som ska arbeta med att hantera en kris.

2.2.3 SOU 1975:60 Energiberedskap för kristid (EBU-utredningen)

Uppgiften för utredningen var att granska och värdera olika lösningar att begränsa förbrukningen av energi i kristid och rör därmed snarare ransonering och annan konsumtionsreglering än försörjningsberedskap. Utredningen observerar att det i samband med energikrisen 1973/74 vidtogs ett antal åtgärder för att underlätta samordningen mellan departement och centrala myndigheter. Trots det lyftes kritik mot myndigheternas samordning. Överlag görs bedömningen att den regionala och lokala samordningen fungerade väl under krisen, samtidigt som utredningen också ger uttryck för en viss tveksamhet till att det hade fungerat om krisen hållit i en längre tid.

Utredningen diskuterar ett antal förslag på en framtida organisation för att hantera energikriser. Det förslag som läggs fram rör fredstida kriser och bygger på ÖEF som det samordnande organet. Utredningen såg ett starkt behov av att säkra samordningen mellan ansvariga myndigheter inom energiområdet, och inrättandet av en självständig myndighet för bränslereglering ansågs vara det minst lämpliga. Utredningen understryker behovet av planering och påpekar att mycket tid och arbete hade kunnat besparas de berörda myndigheterna om de hade varit bättre förberedda för en kris såsom oljekrisen.

2.2.4 SOU 1989:107 Svensk utrikeshandel i krislägen

Utredningen utgår från de hotbilder som hade legat till grund för försvarsbeslutet 1987 och analyserar deras påverkan på utrikeshandeln. Man noterar internationaliseringen av svensk ekonomi och de multinationella företagens kontroll över flödet av varor. Förändrade marknadsförhållanden föreslås primärt mötas av företagens egna motåtgärder och myndigheternas åtgärder skulle inriktas på att stödja företagen i deras agerande. Dessa skulle i första hand syfta till att handeln och det internationella samarbetet upprätthålls. Först när samhällets och näringslivets intressen inte stämmer överens skulle marknadsregleringar av olika slag träda in. Utredning uttrycker också behovet av god administrativ beredskap, som exempelvis ransoneringslagstiftning.

Utredningen föreslår bildandet av en samordningsgrupp under ledning av en särskild samordningsminister för att redan i fredstid samordna försörjningsfrågorna vid regeringskansliet. Man förutser även behov av samrådsformer mellan departement, myndigheter och näringsliv för att snabbt kunna vidta olika åtgärder, samt en mer omfattande roll för UD både i att samordna utrikespolitiken och i förhandlingar.

2.2.5 SOU 1995:125 Finansiell verksamhet i kris och krig

Utredningen konstaterar att det finansiella systemet måste vara stabilt och funktionellt oavsett vilka förhållanden som råder. En ytterligare observation är att systemets förmåga att hantera kris och krig måste byggas upp när normala förhållanden råder. Utredningen påtalar i sina förslag att finansmarknaden i stor omfattning är datoriserad och att det är en viktig aspekt att ta med i beredskapsplaneringen, man föreslås planera för att i värsta fall arbeta med manuell hantering. Utredningen förordar vidare att Finansinspektionen får föreskriftsrätt att reglera kraven på beredskapsplanering för berörda finansinstitut. Finansinspektionen föreslås även kunna klassificera viktiga finansiella institut som K-företag. Man belyser också vikten av att beredskapsrutiner regelbundet testas.

2.2.6 SOU 2009:3 Ransonering och prisreglering i krig och fred (delbetänkande)

Utredningen anser att prisreglering och ransonering endast bör ses som verktyg för att hantera extrema och långvariga bristsituationer. Slutsatsen är att prisreglering och ransonering kan behövas dels vid sektorsspecifika och snabbt uppkomna kriser, dels vid svåra och samhällsvida kriser. Det bedöms kräva sektorsspecifika bestämmelser och beredskapsplaner, samt att en generell prisreglerings- och ransoneringslagstiftning inte skulle vara ändamålsenlig i det korta perspektivet men däremot kunna vara det i en långvarig kris.

2.2.7 SOU 2009:69 En ny ransonerings- och prisregleringslag (slutbetänkande)

Utredningen anser att försörjningsmässiga kriser i första hand bör ses som ett fördelningspolitiskt problem och att insatser för att omfördela resurserna under en kris är att föredra framför ransonering. Utredningen anser att de situationer som ska föranleda tillämpning av ransonerings-, förfogande- eller prisregleringsåtgärder måste klart avgränsas, särskilt när det gäller andra situationer än krig eller krigsfara. Försörjningssvårigheterna ska inte kunna lösas på annat sätt än genom ransonering, prisreglering och/eller förfogande. Det måste även handla om livsviktiga förnödenheter eller förnödenheter av vikt för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Utredningen bedömer att det inte finns behov av sektorsspecifik ransoneringslagstiftning. Däremot föreslår man sektorsspecifik ransoneringsplanering. Man ser inte att det finns någon EG-lagstiftning (Europeiska gemenskapen) som hindrar möjligheterna till en nationell ransoneringslagstiftning.

3 Arbete relaterat till försörjningsberedskap vid MSB, Försvarmakten och FMV

Militär förmåga bygger i mångt och mycket på vilken funktionalitet som det civila samhället har förmåga att upprätthålla i kris och krig. Likväl kan funktionaliteten i det civila samhället vara avhängigt det stöd som Försvarmakten kan leverera. Det finns med andra ord ett ömsesidigt beroende mellan militär och civil beredskap. I ett scenario med höjd beredskap, med brister i försörjningsviktiga varor och tjänster, är det möjligt att det uppstår en situation där inte både Försvarmaktens och det civila samhällets behov kan uppfyllas. Som beskrivs i Försvarmaktens och MSB:s gemensamma grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret är det MSB:s uppgift att ”företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter.”⁴⁸

Både vid MSB och vid Försvarmakten, tillsammans med FMV, pågår idag arbete för att stärka Sveriges försörjningsberedskap, för både civila och militära varor och tjänster. Dessa arbeten presenteras kortfattat i det här kapitlet. Inledningsvis redovisas först några huvuddrag i tidigare överväganden vad gäller ömsesidiga beroenden mellan den civila och den militära delen av totalförsvaret i ett försörjningsperspektiv. Kapitlet avslutas dels med en beskrivning av det nyligen uppstartade samarbetet mellan MSB, FMV och Socialstyrelsen för EU:s beredskapslagring av sjukvårdsmateriel, dels med några synpunkter rörande en central aktör med nationellt sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor som framkommit i dialog med de berörda myndigheterna.

3.1 Ömsesidiga beroenden

I det tidigare totalförsvaret betonades ofta det ömsesidiga beroendet mellan den militära och den civila delen av totalförsvaret. Som ÖCB konstaterade år 1995: ”Det finns starka ömsesidiga beroendeförhållanden mellan det civila och det militära försvaret. Bl.a. är det militära försvaret beroende av stöd från det civila försvaret såväl under en anpassningsperiod som under mobilisering och krig. Beroendet mellan totalförsvarets båda grenar har blivit starkare på senare år.”⁴⁹ Två anledningar anfördes till det ökande beroendet: dels hade ”rationaliseringar” medfört att det militära försvaret i allt mindre grad kunde hålla egna resurser för olika stödfunktioner, dels hade hotbilderna förändrats på så sätt att ett angrepp numera bedömdes ”till väsentlig del komma att riktas mot civila samhällsfunktioner (politisk och administrativ ledning, telekommunikationer, elförsörjning, m.m.).”⁵⁰

I rapporten *Motståndskraft* (2017) resonerar Försvarsberedningen kring vikten av robusthet i samhällsfunktionerna och konstaterar även att Försvarmaktens beroende av civila resurser har ökat:

Sedan kalla krigets slut har även Försvarmakten genomgått genomgripande organisations- och infrastrukturförändringar. Ett stort antal regementen och flottiljer med tillhörande krigsförband har avvecklats liksom infrastruktur och andra resurser. I takt med att myndighetens egna resurser minskat har Försvarmaktens beroende av civila resurser ökat. Försvarmakten är idag i hög grad avhängig av att det övriga samhället fungerar för att kunna bedriva sin verksamhet. Försvarmakten behöver bl.a. ha tillgång till sjukvård, drivmedel, transporterresurser, el, elektroniska

⁴⁸ Försvarmakten och MSB (2016), *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, FM2016-13584:3, MSB2016-25, s. 4.

⁴⁹ ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 27.

⁵⁰ Ibid.

kommunikationer, förnödenheter m.m. från civila aktörer för att kunna genomföra sina uppgifter.⁵¹

Liknande resonemang kring Försvarmaktens ökande beroende av stöd vad gäller förnödenheter, transporter och överhuvudtaget samhällets civila resurser fördes redan i försvarsbeslutet 1991. En distinktion gjordes härvidlag vad gällde de militära behoven dels av "vitala funktioner", dels av varor. Vad gällde det förstnämnda beroendet konstaterades att Försvarmakten förväntade sig att funktioner som transportsystemen och telekommunikationer hade en tillräcklig kapacitet samt att åtgärder vidtogs för att öka robustheten och flexibiliteten hos systemen. Karaktären på den andra typen av beroende, dvs. Försvarmaktens behov av olika typer av varor, bedömdes vara annorlunda:

Helt annan är karaktären på de militära kraven när det gäller de olika varuområdena (livsmedel, drivmedel och industrivaror). Här rör det sig om att tillgångar dels genom lagerhållning i förväg och/eller eventuellt genom produktion under ett förkrigsskede skall finnas tillgängliga inom landet i tillräcklig omfattning, dels skall kunna transporteras dit behoven finns. Det militära behovet av säker tillgänglighet av olika förnödenheter har stor betydelse för om kravet skall tillgodoses genom militära eller civila planeringsåtgärder.⁵²

Vad gällde frågan om "säker tillgänglighet" konstaterades vidare att problemen för totalförsvarets civila del att tillgodose de militära kraven var mest påtagliga i Norrland beroende bland annat på låg befolkningstäthet och stora avstånd. Flertalet av de svagheter som bedömdes finnas när det gällde försörjningen av militära förband i Norrland hänfördes till en fråga om transportmöjligheter. Grundfrågan vad gällde Försvarmaktens försörjningsbehov beskrevs i termer av en avvägning "mellan hur stor del av Försvarmaktens krigstida försörjningsbehov som skall finnas tillgängligt redan i fred och hur stor del som bedöms kunna produceras under ett förkrigsskede. Denna fråga är självfallet en fråga om riskvärdering".⁵³ Regeringen ansåg vid denna tidpunkt att "frågan om det militära försvarets behov av stöd från den civila delen av totalförsvaret måste ägnas väsentligt ökad och systematisk uppmärksamhet inom totalförsvaret. Försvarmaktens allt större beroende av den civila delen av totalförsvaret på försörjningsområdena, och då i första hand försörjningen med industrivaror, synes generellt inte grundad på en riskanalys".⁵⁴

Principen vid denna tid var att Försvarmakten lagrade sina egna livsmedel för de första dygnen efter mobilisering. Därefter var man hänvisad till leveranser från företag eller uttag av beredskapslagrade varor.⁵⁵ Noteras kan i sammanhanget att en stor satsning på ökad beredskapslagring av livsmedel och insatsvaror till jordbruket genomfördes åren 1991-1994, med fokus på ökad lagring i Norrland (se figur 1).⁵⁶ Förutom viss gemensam planering och samordning av civila och militära behov av beredskapslagring fanns i det

⁵¹ Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, Ds 2017:66, s. 45.

⁵² Prop. 1991/92:102 Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.

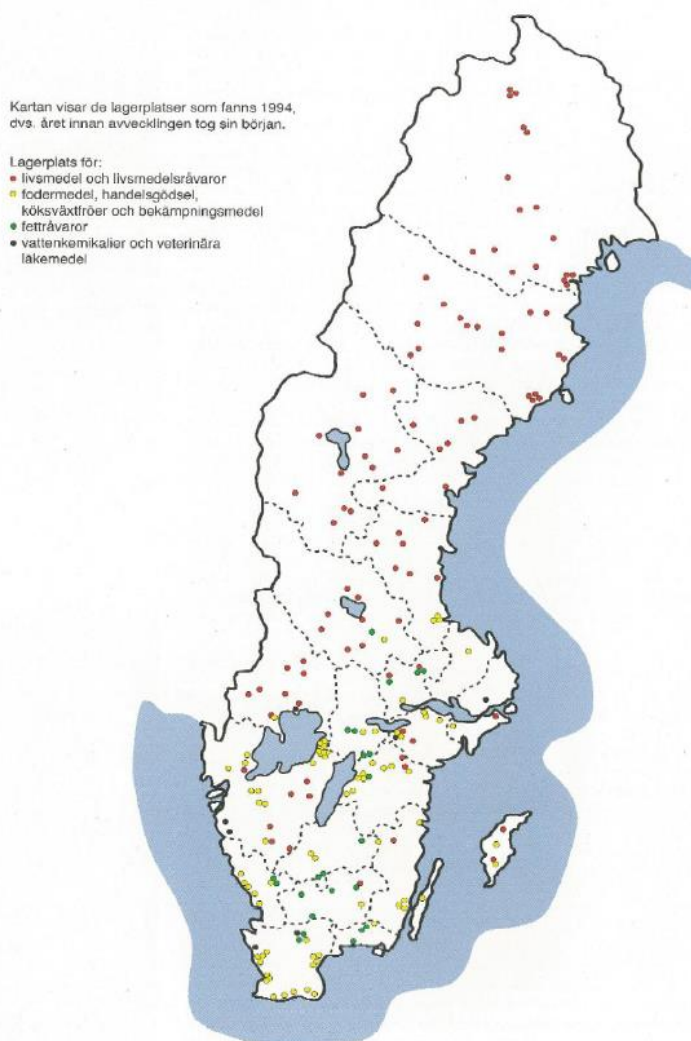
⁵³ *Ibid.*, s. 92-93

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ SJV (2002), *Mat för miljoner*, s. 18.

⁵⁶ SJV (2002), *Mat för miljoner*, s. 15-26. Som beskrivs i Jordbruksverkets skrift *Mat för miljoner* (2002) beslutades år 1991 att stärka den regionala försörjningsförmågan i Övre Norrland och säkra livsmedelsförsörjningen för områden som kunde bli isolerade på grund av stridshandlingar. Detta skulle ske genom att beredskapslagra färdiga livsmedel i sådan omfattning att man skulle klara upp till 4 veckors isolering. Norr om linjen Charlottenberg - Gävle fanns före lagerutbyggnaden ca 40 beredskapslager. När "Norrlandssatsningen" var klar år 1994 hade antalet lagerantalet ökat till drygt 70. Denna intensiva uppladdningsperiod i början av 1990-talet vad gällde livsmedelsberedskapen övergick sedan i en lika intensiv avvecklingsperiod under decenniets andra hälft. Bakgrunden var den politiska bedömningen att Sveriges inträde i EU hade medfört att beredskapslagring inte längre var en relevant åtgärd. Avveckling och utförsäljning av lagren pågick i olika etapper mellan 1995 och 2001 med slutgiltig inriktning enligt regleringsbrev till Jordbruksverket år 2000 att avvecklingen skulle vara total och slutredovisad till den 31 december 2001. Sammantaget inbringande utförsäljningen av livsmedel och jordbruksrelaterade varor ca 1,2 miljarder till statskassan.

tidigare totalförsvaret (bland annat) också en samordnad planering av transporter och drivmedelsförsörjning för civila respektive militära behov.⁵⁷



Figur 1: Lager i Sverige 1994, efter "Norrländssatsningen". Figuren är hämtad från skriften *Mat för miljoner*, utgiven av Jordbruksverket 2002.

3.2 MSB⁵⁸

Enligt myndighetens instruktion har MSB ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning ingen annan myndighet har ansvaret. Ansvaret gäller för åtgärder både före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Myndigheten ska vidare:

1. utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,
2. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,
3. arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara,
4. bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara,
5. följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar,

⁵⁷ Se även kapitel 4.5.

⁵⁸ Avsnittet baseras på intervjuer med representanter från MSB 2020-09-21 och 2020-10-16, samt skriftlig dialog om inget annat anges.

6. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde, och
7. företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.⁵⁹

Enligt MSB kan försörjningsberedskap beskrivas som förmågan att i kris- och krigssituationer förse befolkningen med de varor och tjänster som behövs för dess överlevnad. Det är också förmågan att förse samhällsviktiga verksamheter, civila som militära, med de varor och tjänster som behövs för deras funktionalitet. MSB ser försörjningsberedskap som en central del i uppdraget⁶⁰ att stödja arbetet med civilt försvar och att det också ligger som grund i uppdraget att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara. MSB har rätt att ge ut verkställighetsföreskrifter för hur planläggning ska genomföras, det vill säga inklusive försörjningsberedskap/försörjning av varor och tjänster.

MSB ska inom ramen för arbetet med civilt försvar prioritera arbete som rör planering för stöd till Försvarmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster.^{61,62} MSB framhåller att beredskapsplanering behöver göras inte bara för att kunna stödja Försvarmakten utan också för att den större delen av övriga samhället ska kunna fungera vid krigsfara och krig.⁶³ MSB konstaterar att försörjningsberedskap är en central uppgift för det civila försvaret, och att det kvarstår ett omfattande arbete med att utveckla systemen för denna.⁶⁴ Behov som har uppmärksammats vid MSB rör bland annat dimensionering av försörjningsberedskapen och metoder för att balansera krav och resursprioritering, former för finansiering av försörjningsberedskapsåtgärder, krav på leveranssäkerhet och tillgänglighet, samt stöd till myndigheter som ska ha en roll i försörjningsberedskapen, och till näringslivet att stärka viktiga förmågor.⁶⁵ MSB arbetar med att utveckla och stödja aktörer i deras beredskapsplanering för att stärka samhällets funktionalitet och försörjning. I detta ingår bl.a. att utveckla processer, strukturer, regelverk och metodstöd för samhällsviktig verksamhet, risk- och sårbarhetsanalyser, kontinuitetshantering, kritiska beroenden, personalförsörjning samt näringslivssamverkan.

3.2.1 Pågående utvecklingsarbete avseende försörjningsberedskap

MSB har arbetat fram ett utkast till en strategi för försörjningsberedskap med fokus på privat-offentlig samverkan. Med regeringens proposition om totalförsvaret 2021-2025 som utgångspunkt är tanken med strategin att den på ett konkret sätt ska ge besked om en önskad förmågeutveckling hos det offentliga och näringslivet, fram till 2025 och fortsatt mellan 2025-2030. Strategin är också tänkt att fungera som ett underlag för kommunikation och kunna främja ett strategiskt förhållningssätt för samverkan som är nödvändig mellan det privata och offentliga inom området försörjningsberedskap.

En samsyn inom det offentliga och näringslivet om hur en sådan utveckling ska se ut är ett viktigt bidrag till att i ökad utsträckning kunna involvera näringslivet i arbetet med att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och att åstadkomma nödvändiga förberedelser för att säkerställa en rimlig beredskap.

⁵⁹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 1 §.

⁶⁰ Jämför också Förordning (2008:2001) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2 och 6 §§.

⁶¹ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Ju2019/04183/SSK, Ju2019/02825/SSK.

⁶² MSB har dock enligt gällande regelverk uppgifter i försörjningsberedskapsfrågor som idag inte nyttjas, se avsnitt 10.2.

⁶³ MSB (2018), *Budgetunderlag 2019-2021*. Dnr 2018-01853.

⁶⁴ MSB (2020), *Budgetunderlag 2021-2023*.

⁶⁵ MSB (2020), *Budgetunderlag 2021-2023*.

Strategin är bottenplattan som ska ge en riktning i arbetet med att nå en önskad förmågeutveckling. För att nå dit bedrivs utvecklingsarbete inom olika områden, bland annat:

Dialog och samverkan

För att skapa en robustare försörjningsförmåga krävs omfattande insatser, vilket bland annat innefattar att få till en förtroendefull dialog mellan det offentliga och det privata samt att etablera en strukturerad samverkan. MSB avser att arbeta med en struktur för en strategisk tvärssektoriell samverkan kring försörjningsberedskap, med både offentliga och privata representanter, i syfte att utveckla och samordna insatser inom och mellan sektorer för att effektivt nå målen för det civila försvaret.

MSB samverkar med de nordiska motsvarigheterna och driver bland annat tillsammans med Norge och Finland ett arbete om kritiska försörjningskedjor som resulterat i projektrapporten *Critical Nordic Flows*.⁶⁶ MSB planerar att fortsätta samarbetet och dialog förs för tillfället om nästa steg.

Information/kommunikationsinsatser

MSB avser att bedriva ett kommunikationsprojekt gentemot näringslivet, i syfte att öka förståelsen och kunskapen om de olika hoten och riskerna i hela hotskalan samt att näringslivet i en ökad omfattning deltar tillsammans med det offentliga i totalförsvarsplaneringen.

MSB arrangerar för andra året en mötesplats om kontinuitetshantering, vilken under 2020 kommer att ske digitalt med närmare 800 anmälda från både offentlig och privat sektor. Näringslivet äger och bedriver en stor del av den samhällsviktiga verksamheten och under 2021 planerar MSB att bedriva en informationskampanj om kontinuitetshantering riktad mot näringslivet.

Utbildning och övning

För att stärka kunskapen om totalförsvar och försörjningsberedskap har MSB påbörjat ett arbete med att utveckla och målgruppsanpassa utbildningar i olika format, riktade mot olika nivåer inom både det offentliga och det privata, exempelvis webbkurser riktade till företagsledning och bolagsstyrelser. Likaså bedriver MSB arbete med att utveckla övningskoncept för att öka förutsättningarna för näringslivets deltagande.

MSB släppte under oktober 2020 en webbkurs om kontinuitetshantering som baserar sig på det framtagna stödet som är riktat både till offentliga och privata aktörer. Arbetet pågår även med att ta fram en utbildning om kontinuitetshantering riktad mot näringslivet.

Förmågehöjande stöd

Som en del i arbetet med försörjningsberedskap arbetar MSB för närvarande med en vägledning och modulärt scenariopaketer inom området. I vägledningen redogörs för flera olika beredskapslösningar för att säkra försörjning av vara eller tjänst vid höjd beredskap och krig. Vägledningen tar sitt avstamp i tidigare publikation *Allmänna råd för planläggning av företag*, utgiven av ÖCB 1996. I vägledningen görs en modern tolkning av begreppet företagsplanläggning. Företagsplanläggning utgör en av flera möjliga beredskapslösningar, och är en process som även kan omfatta att man träffar avtal med företag enligt upphandlingsregelverket. Den samverkan som sker mellan myndighet och företag inom ramen för företagsplanläggning syftar till att stödja beredskapsarbetet och kunskapsutveckling inom området.

För närvarande arbetar MSB också med en vägledning för krigsplacering av personal i näringslivet. Under 2019 publicerade myndigheten motsvarande vägledningar för krigsorganisation och krigsplacering för myndigheter, kommuner och regioner.

⁶⁶ MSB (2020), *Critical Nordic Flows – Collaboration between Finland, Norway and Sweden on Security of Supply and Critical Infrastructure Protection*, MSB (2020), MSB1524.

Övrigt

MSB har under 2020, tillsammans med andra myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner, arbetat med att uppdatera definitionen av samhällsviktig verksamhet. Myndigheten arbetar också med en modell för hur samhällsviktiga verksamheter förslagsvis ska kunna identifieras. MSB har för avsikt att från och med 2021 lägga ökat fokus på samhällsviktig verksamhet och kommer under 2021 genomföra sektorsvisa dialoger med andra myndigheter om bland annat samhällsviktiga funktioner och exempel på typer av verksamheter, mål och kriterier.

MSB har under 2019-2020 tagit fram ett stöd i arbetet med kontinuitetshantering riktat till både privata och offentliga aktörer. Stödet är framtaget efter aktörernas egna behov och i samverkan med dem. Stödet uppges vara uppskattat och Norges motsvarighet till MSB, DSB, kommer att ta lärdom av Sveriges material för att göra en liknande satsning i Norge. Under 2021 avser MSB fortsätta utveckla stöd kopplat till kontinuitetshantering och höjd beredskap samt näringslivet.

I september fick Sverige tillsammans med fem andra EU-länder i uppdrag att ansvara för EU:s beredskapslager för sjukvårdsmateriel och medicinsk utrustning inom ramen för rescEU. MSB ansvarar för lagerhållningen i Sverige tillsammans med Socialstyrelsen och FMV. Uppdraget beskrivs närmare i avsnitt 3.5.

3.2.2 Försörjningsrelaterat arbete under coronapandemin

Under hanteringen av coronapandemin har MSB arbetat med att sammanställa och förmedla inkommande erbjudanden om resurser till berörda aktörer, inventerat och mäklart resurser mellan aktörer och drivit aktörsgemensamma forum för att hantera resursfrågor i händelsen, samt skapat underlag och förutsättningar för inriktning och prioritering.

Under försommaren 2020 genomförde MSB en studie över tillgången på personlig skyddsutrustning bland övriga samhällsviktiga aktörer vid ökad smittspridning.⁶⁷ MSB gjorde då bedömningen att det fanns en risk att bristsituationer skulle kunna uppstå igen till följd av stor efterfrågan. Myndigheten hemställde därför till regeringen om att ge en sammanhållande aktör på nationell nivå ansvar för behovsanalys, planering och inriktning samt vid behov anskaffning och fördelning av skyddsutrustning för övrig samhällsviktig verksamhet.⁶⁸ I september gav regeringen MSB i uppdrag att genomföra en behovsanalys för tiden fram till den 1 september 2021 avseende anskaffning och fördelning av personlig skyddsutrustning till myndigheter som är verksamma inom samhällsviktig verksamhet, exklusive hälso- och sjukvård samt omsorg.⁶⁹ Utöver att undersöka behoven bland myndigheter valde MSB att även inkludera behoven hos andra slags aktörer verksamma inom samhällsviktiga sektorer och branscher. I svaret på regeringsuppdraget gör MSB bedömningen att det vid tidpunkten för redovisningen inte föreligger några problem med tillgång till personlig skyddsutrustning, men att bristsituationer kan uppstå igen vid tilltagande smittspridning i Sverige och globalt.⁷⁰ För att förekomma en sådan eventuell bristsituation presenterar MSB ett antal möjliga åtgärder, bland annat resursmäklning, nationell lagerhållning och gemensamma upphandlingar. MSB:s särskilda organisation för covid-19 fortsätter att kontinuerligt följa frågan om tillgången till personlig skyddsutrustning för samhällsviktig verksamhet utanför hälso- och sjukvården.

Med anledning av den ökade risken för läkemedelsbrister under pandemin tog MSB tidigt initiativ till ett nationellt samverkansforum. Till forumet inbjöds relevanta offentliga och

⁶⁷ MSB (2020), *Försörjning av personlig skyddsutrustning för samhällsviktig verksamhet*, MSB 2020-07-17, MSB 2020-08709.

⁶⁸ Hemställan angående skyddsutrustning för samhällsviktig verksamhet exklusive hälso- och sjukvård samt omsorg inför eventuella nya smittoutbrott av covid-19, MSB 2020-08709, 2020-07-09.

⁶⁹ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en behovsanalys avseende personlig skyddsutrustning till samhällsviktig verksamhet, Ju2020/03246/SSK, 2020-09-10.

⁷⁰ Behovsanalys avseende personlig skyddsutrustning inom samhällsviktig verksamhet, Svar på regeringsuppdrag Ju2020/03246/SSK, MSB diariernr 2020-12059-11, 2020-10-15.

privata aktörer inom läkemedelsförsörjningskedjan, exempelvis centrala myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), branschorganisationer, lagerhållare och företrädare för apoteksbranschen. Arbetet bedrevs i MSB:s regi från mars till juni 2020 då ansvaret för forumet överlämnades till Läkemedelsverket. Forumet är i skrivande stund fortsatt aktivt och bidrar löpande till en fördjupad lägesuppfattning och möjlighet till direktsamverkan för inblandade aktörer med målet att minska riskerna inom produktion och distribution av läkemedel. Utöver detta genomförde MSB i samverkan med Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, SKR och branschorganisationen för den forskande läkemedelsindustrin (LIF) tillsammans med ett fåtal utvalda företag under juni 2020 en försörjningsanalys. Fokus för analysen var möjligheter att ställa om läkemedelsproduktion i Sverige för att möta behoven inför en andra smittvåg, alternativt möjligheter att vidta andra beredskapshöjande åtgärder.

MSB presenterade i juni 2020 ett stöd som beskriver verktyg som kan användas för att kunna hantera situationer då det råder brist på varor eller tjänster i samhället. Verktygen kan beskrivas som åtgärder som kan vidtas för att säkerställa samhällets funktionalitet, till exempel att mäkla resurser, att ransonera vissa varor eller att staten startar egen produktion. Stödet ger en överblick över de verktyg, eller lösningar, som finns för att hantera brister, vilka legala förutsättningar som finns och vilka mandat som krävs för att genomföra olika åtgärder.⁷¹

MSB tog i mars 2020 fram en föreskrift om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet (MSBFS 2020:3) med tillhörande allmänna råd (MSBFS 2020:4). Om regeringen eller huvudman fattar beslut om att stänga skola, förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet för att hindra smittspridning, behöver vårdnadshavare som deltar i samhällsviktig verksamhet erbjudas omsorg för barn. MSB har som stöd till verksamhetsutövare tagit fram processbeskrivningar och checklistor för att bedöma om en verksamhet är samhällsviktig i en sådan situation.⁷²

Som vägledning för hur en organisation kan tänka inför att planera för eventuellt bortfall av personal och leveranser av varor och tjänster, tog MSB i mars 2020 fram ett planeringsstöd. Stödet är en hjälp till organisationer för att identifiera vilka verksamheter som måste upprätthållas och vilka som är mindre prioriterade.⁷³

3.3 Försvarsmakten

Inom Försvarsmakten används idag begreppet försörjningstrygghet för vad som internationellt ofta betecknas security of supply. Det finns ingen allmänt vedertagen definition av security of supply utan begreppet översätts och används olika av olika aktörer såväl i Sverige som internationellt.⁷⁴

Försvarsmakten arbetar med många kompletterande åtgärder för att stärka försörjningstryggheten.⁷⁵ Den försvarsmaterielrelaterade försörjningstryggheten kan omfatta alltifrån säkerhets- och handelspolitik till konkreta åtgärder för att stärka uthållighet för enskilda produkter, t.ex. lagring. Exempel på verktyg som Försvarsmakten använder eller kan komma att använda sig av är:

⁷¹ MSB, *Verktyg för att säkra tillgången till varor och tjänster*, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallets-funktionalitet/verktyg-for-att-sakra-tillgangen-till-varor-och-tjanster/>. Hämtad 2020-11-05.

⁷² MSB, *Föreskrifter om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet*, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallets-funktionalitet/foreskrift-om-omsorg-for-barn-med-varnads-havare-i-samhallsviktig-verksamhet/>. Hämtad 2020-11-05.

⁷³ MSB (2020), *Planeringsstöd för bortfall av personal, varor och tjänster*, Publ.nr MSB1519 – mars 2020.

⁷⁴ I det så kallade sexnationssamarbetet (ramavtalet om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland) definieras security of supply som ”en stats förmåga att garantera och erhålla garanti för tillförsel av försvarsmateriel och försvarsmaterieltjänster som är tillräcklig för att uppfylla statens åtaganden i enlighet med dess utrikes- och säkerhetspolitiska krav...” Källa: Kommittédirektiv *Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvars- materiel*, Dir. 2018:64.

⁷⁵ Informationen i resterade delar av avsnittet baseras på intervju med representant från Försvarsmakten 200916.

- Lagerhållning
- Kommersiella avtal med leverantörer
- Mellanstatliga avtal och överenskommelser
- Lagstiftning (t.ex. krav på omsättningslager)
- Förfogande (uttag)⁷⁶

Försvarsmakten betraktar förfogandelagstiftningen som ett viktigt tvångsmedel men inte som en försörjningslösning då den endast får nyttjas när behoven ”icke utan olägenhet” kan tillgodoses på annat sätt. Försvarsmakten planerar idag för uttag av fordon och fartyg samt diskuterar uttag av flygplan med Transportstyrelsen. På övriga försörjningsområden är det i första hand lagerhållning, avtal eller ”kontantköp” som är tänkta att användas.

För att försörjningstrygghet ska uppnås på både kort och lång sikt måste många olika aspekter omhändertas. För det första ställer fred, säkerhetspolitisk kris och krig olika krav. För det andra gäller olika krav för exempelvis rutinförnödenheter och strategiska förnödenheter. För det tredje måste tredje parts behov kunna tillgodoses.

3.3.1 Pågående utvecklingsarbete avseende försörjningsberedskap

I regleringsbrev för 2016, 2017 och 2018 fick Försvarsmakten i uppgift att med stöd av FMV redovisa myndigheternas arbete med att ta fram ett försvarsförsörjningskoncept, det vill säga väsentligen hur försörjningstrygghet ska säkerställas genom att avtal och förfogandebestämmelserna nyttjas för försörjning över tid och med eskalerande konfliktnivå.

I svaret till regeringen (den 2018-10-09)⁷⁷ konstateras att säkerställande av försörjningstrygghet kräver att Försvarsmakten får tillgång till förnödenheter på den civila marknaden. Förnödenheterna kan antingen upphandlas på marketens villkor eller tas i besittning med stöd i förfogandelagstiftningen. Förutom uttagssystemet bedömer Försvarsmakten att det finns andra funktioner från det tidigare totalförsvaret som behöver återskapas, dock med hänsyn till de förändrade förutsättningar som samhällsutvecklingen gett upphov till. Andra slutsatser från arbetet är att:

- Betydande åtgärder krävs av civila aktörer för att erhålla en sammanhållen förmåga till försvarslogistikförsörjning liksom förmåga till skydd och reparation av viktig infrastruktur.
- Tillgång till specialistkompetens behöver säkerställas för verksamhet med skyddade anläggningar och fältarbeten. För detta ändamål föreslås att särskilda frivilligorganisationer etableras och att dess personal krigsplaceras i Försvarsmaktens staber och krigsförband.
- En motsvarighet till den tidigare Motorreparationstjänsten bör etableras, liksom ett system med snarlik inriktning som den tidigare Byggnads- och reparationsberedskapen.

Det konstateras också att flera av de åtgärder som lyfts fram i rapporten är av sådan karaktär att Försvarsmakten kan driva dem vidare självständigt, utan särskilda uppdrag från regeringen. För närvarande är aktiviteterna i huvudsak fokuserade på vad som kan göras ”här och nu”.

Det fortsatta arbetet avseende försvarsförsörjningskonceptet är tänkt att vara vägledande och ligga till grund för doktrinarbeten, reglementen, handböcker och andra dokument som är inriktade och styrande. Arbetet bedrivs i två delar, dels avseende försörjningen *till*

⁷⁶ I enlighet med förfogandelagen (1978:262), förfogandeförordningen (1978:558) samt förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.

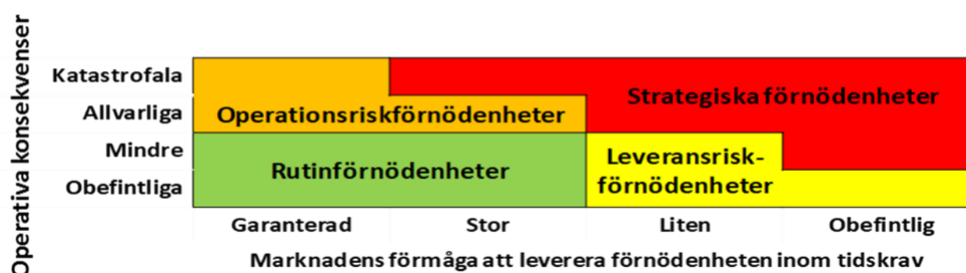
⁷⁷ Försvarsmaktens svar på uppgift 26 i RK/Fö:s regleringsbrev till Försvarsmakten för 2018 – arbetslägesredovisning försvarsförsörjningskoncept.

Försvarmakten, dels avseende försörjningen inom Försvarmakten. Projektet ska avslutas under 2020.⁷⁸

Därtill utarbetas en inriktning för försörjningslösningar från Försvarmaktens leverantörer för alla beredskapsnivåer.⁷⁹ Inriktningen ska beakta samtliga åtgärder som kan vidtas för att säkra försörjningstryggheten. Åtgärder inkluderar lagerhållning, certifiering, beredskapsplanering, kommersiella avtal, mellanstatliga överenskommelser, lagstiftning och förfogande samt vilken planering och vilka aktiviteter som myndigheter och leverantörer behöver vidta för att möjliggöra dessa åtgärder. Arbetet bygger i hög grad vidare på projektet *Operativa krav på lagerhållning och distribution*, AG OLD, som genomfördes av Försvarmakten och FMV under 2017 och 2018.⁸⁰

I AG OLD konstaterades att fyra olika områden måste beaktas innan ett system för lagerhållning och distribution kan tas fram. Det handlar om en balans mellan *förbrukning* (behovs- och kravbild), *tillförsel* (externa producenter och leverantörer), *nulägesbeskrivning* (befintligt system av lager och flöden) och *designregler* (principer och strategier för utformning och konfiguration av ett nytt system).

Inom ramen för projektet har en modell för segmentering av förnödenheter tagits fram i syfte att integrera Försvarmaktens ingångsvärden med ingångsvärden från FMV och civila leverantörer. Segmenteringsmodellen kopplar operativa krav på tillgänglighet, beredskap och uthållighet till marknadens förmåga att leverera förnödenheter inom tidskrav, samt till begränsningar i Försvarmaktens operativa förmåga om förnödenheter inte levereras i tid (se Figur 2).



Figur 2: Segmenteringsmodellen kopplar operativa krav på tillgänglighet, beredskap och uthållighet till marknadens förmåga att leverera förnödenheter inom tidskrav, samt till begränsningar i Försvarmaktens operativa förmåga om förnödenheter inte levereras i tid.

De identifierade förnödenhetssegmenten kopplas därefter till en *försörjningsstrategi* som möter de operativa kraven. Genom användning av segmenteringsmodellen och försörjningsstrategierna kan Försvarmakten ta fram beslutsunderlag avseende vad och hur mycket som skall lagerhållas, liksom var och av vem det skall lagerhållas. Vidare kan Försvarmakten med nyttjande av modellen ta fram underlag för beslut avseende försörjningsstrategi för de förnödenheter som inte skall lagerhållas i färdigt skick, dvs. exempelvis för lagerhållning av råvaror, komponenter eller delsystem. Användning av modellen tydliggör också sådan operativ risktagning som kan vara nödvändig av ekonomiska skäl.

3.4 FMV

FMV har i enlighet med myndighetens instruktion uppdraget att för Försvarmakten upphandla varor och tjänster inom materieförsörjningsområdet, att biträda Försvarmakten i planeringen av materiel- och logistikförsörjningen, samt att biträda

⁷⁸ SC-uppgift 939-382.

⁷⁹ SC-uppgift 020-233.

⁸⁰ Slutrapport från AG OLD (2019-01-31), 18FMV1362-2:1.

Försvarsmakten med kompetens när det gäller vidmakthållande och upphandling. Mot bakgrund i att det under de senaste åren skett en förskjutning mot ökat fokus på högre beredskapsnivåer beskriver FMV att myndigheten under 2020, i dialog med Försvarsmakten, utvecklar ”förtydligande krav på försörjningstrygghet vid upphandlingar, utifrån Försvarsmaktens behov i alla beredskapsnivåer”.⁸¹ I detta ingår att utveckla juridiska och kommersiella verktyg i syfte att kunna ställa relevanta, och rimliga, krav på leverantörerna rörande försörjningstrygghet⁸², något som FMV själva poängterar är en utmaning.

3.4.1 Pågående utvecklingsarbete avseende försörjningsberedskap⁸³

För att tillgodose (de ökade) kraven på försörjningsberedskap för Försvarsmaktens leveranser pågår flera olika aktiviteter vid FMV. Det handlar exempelvis om att analysera försörjningskedjor och utveckla metodik för att upprätta krav på tillgänglighet och beredskap. I syfte att framöver utveckla en metod för analys av försörjningskedjor har försörjningskedjorna för flygplanet JAS 39 Gripen studerats. Arbetet har inkluderat olika typer av scenarier och beredskapsnivåer, och även framtagningen av en metodik för analys och värdering av leverantörer och underleverantörer. Att först försöka förstå försörjningskedjorna bedöms vara en förutsättning för att i ett senare led kunna se vilka åtgärder som kan behöva sättas in för att öka försörjningsberedskapen.

Andra exempel på försörjningsberedskapsrelaterat arbete vid FMV handlar om hur man i samverkan med industrin kan bidra till ökad beredskap, hur man säkerställer ändamålsenliga avtal, framtagning av verktyg för logistikanalyser och analyser av den nationella och internationella utvecklingen av försvarsmaterielindustrin.

I samband med coronapandemin har FMV stöttat Socialstyrelsen med upphandling av sjukvårdsmateriel inom ramen för myndighetens uppdrag⁸⁴ om att på nationell nivå säkra tillgången på skyddsutrustning.

FMV har också en roll i uppbyggandet av EU:s beredskapslager för sjukvårdsmateriel och medicinsk utrustning som beskrivs i närmare i nästkommande avsnitt.

3.5 Nytt initiativ för försörjningsberedskap – EU-lager med sjukvårdsmateriel

I mars 2020 beslutade EU-kommissionen om uppbyggnaden av strategiska beredskapslager för sjukvårdsmateriel och medicinsk utrustning, som en del av rescEU⁸⁵. MSB fick i juni 2020 ett bemyndigande av regeringen om att för Sveriges räkning ansöka om värdlandskap för ett sådant lager. I augusti valdes Sverige, tillsammans med Danmark, Grekland och Ungern, ut som värdland för nya beredskapslager.⁸⁶ Sedan tidigare finns lager i Tyskland och Rumänien. Värdländerna ansvarar själva för upphandling och hantering av den lagrade utrustningen. Kostnaderna för lagringen ska till 90 procent täckas av EU-kommissionen, resterande tio procent bärs av respektive värdland.⁸⁷ Vid en nödsituation, där de egna nationella resurserna är otillräckliga, kan EU-medlemsländerna, och några ytterligare anslutna länder, ansöka om stöd ur beredskapslaget via EU. Beslut

⁸¹ FMV (2020), *Årsredovisning för 2019*, Dnr. 19FMV5235-4:1, s. 20.

⁸² FMV använder, liksom Försvarsmakten, begreppet *försörjningstrygghet* istället för *försörjningsberedskap*.

⁸³ Avsnittet baseras på intervju med representanter från FMV, 201007.

⁸⁴ Uppdrag om att nationell nivå säkra tillgången på skyddsutrustning och fördela skyddsutrustning och annat material till följd av spridningen av covid-19, S2020/01558/FS.

⁸⁵ rescEU är en del av EU:s Civil Protection Mechanism, och utgör en gemensam insats- och beredskapskapacitet för medlemsstaterna, exempelvis i form av brandbekämpningsflygplan och helikoptrar.

⁸⁶ rescEU, *rescEU*, https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_en. Hämtad 2020-10-17.

⁸⁷ Europeiska kommissionen, *COVID-19: Commission creates first ever rescEU stockpile of medical equipment*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_476. Hämtad 2020-10-17.

om uttag ur lagret fattas av EU-kommissionen.⁸⁸ Värdskapet för beredskapslagringen medför i sig inga fördelar, eller förtur, vad gäller tillgången till den beredskapslagrade utrustningen.

Efter beslutet om att ett lager skulle förläggas i Sverige pågår nu arbetet med att etablera detta. Projektet genomförs i samverkan mellan MSB, FMV och Socialstyrelsen med följande uppgiftsfördelning:

- MSB leder och koordinerar projektet samt ansvarar för lagerhållning, logistikstöd och transport av materiel vid förfrågningar om utrustningen.
- FMV ansvarar för upphandling och inköp samt kvalitetssäkring och leveranskontroll av utrustningen.
- Socialstyrelsen ansvarar för expertstöd i projektet, exempelvis avseende utrustning och inköpsmängder.

För en studie som rör försörjningsberedskap utgör naturligtvis ett nutida exempel på uppbyggnad av ett beredskapslager ett relevant och intressant exempel. Framför allt när planen för genomförandet bygger på samverkan och fördelning av ansvar och arbetsuppgifter mellan tre olika myndigheter. Samverkansformen väcker frågor: Finns det några lärdomar att dra? Kan det vara relevant att nyttja en liknande samverkansform även för andra försörjningsberedskapsåtgärder? etc. Arbetet med beredskapslagringen är dock precis i uppstartsfasen vilket innebär att det i dagsläget ännu är för tidigt att dra några slutsatser.

3.6 Möjliga uppgifter för central aktör ur MSB:s, Försvarmaktens och FMV:s perspektiv

I det följande redovisas några synpunkter som framkommit i dialogerna med representanter från MSB, Försvarmakten och FMV rörande behovet av en nationellt sammanhållande aktör för försörjningsberedskap. Det bör understrykas att detta inte är myndigheternas officiella ståndpunkt rörande behovet av, och uppgifter för, en central aktör, utan rör sig om enskilda betraktelser.

Samordning: Med utgångspunkt i att det är samhällsekonomiskt olönsamt att alla sektorer hittar egna lösningar för en förstärkt försörjningsberedskap kan det finnas behov av en nationell funktion med en samordningsroll. Relevanta uppgifter för en sådan samordnande funktion kan exempelvis handla om hantering av avtalsfrågor och krigsplacering.

Avtal och upphandling: En central aktör kan utgöra en part med vilken Försvarmakten kan teckna gemensamma avtal med eller genomföra gemensamma upphandlingar. Försvarmakten kommer även fortsättningsvis att behöva göra egna upphandlingar, exempelvis sekretessbelagda sådana, och hålla egna beredskapslager. Men för varor som livsmedel är en möjlig lösning att en central aktör tecknar ramavtal som Försvarmakten gör avrop från. FMV utgör i sammanhanget en aktör med specialistkompetens inom upphandling som också har nyttjats under pågående pandemi.

Sektorsövergripande koordinering av försörjningsberedskapsåtgärder: Beredskapsåtgärder som genomförs i en sektor kan få följd effekter för beredskapen i en annan. Exempelvis, inrättandet av ett beredskapslager för läkemedel skulle kunna vara en positiv åtgärd ur en allmän försörjningssynpunkt. Den geografiska placeringen av dessa beredskapslager kan dock få betydelse ur Försvarmaktens perspektiv, som i en situation med höjd beredskap där delar av landet kanske är ockuperade. En central aktör med sektorsövergripande kännedom om vilka beroenden som finns och vilka försörjningsberedskapsåtgärder som planeras inom olika sektorer kan vara med och påverka så att negativa följd effekter begränsas.

⁸⁸ Europeiska kommissionen, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_476, läst 201017.

4 Försörjningsviktiga områden (sektorsperspektivet)

Kapitlet inleds med ett resonemang om vilka områden, eller sektorer, som skulle kunna betraktas som särskilt viktiga för försörjningsberedskapen. Resonemanget tar sin utgångspunkt i en historisk beskrivning av vilka funktioner som tidigare har inkluderats i försörjningsberedskapen och de uppgifter som fallit på den centrala aktören att hantera. Avsnittet ligger till grund för urvalet av sektorer som behandlas vidare i detta kapitel. För varje sektor beskrivs 1) det ansvar som berörda myndigheter har avseende försörjningsberedskap (för en del sektorer finns idag ingen myndighet med ett ansvar), och 2) ett urval av utredningar och andra dokument i vilka myndigheterna eller andra aktörer uttrycker behov och åsikter som rör sektorns försörjningsberedskap. Kapitlet avslutas med två avsnitt som dels belyser synen på behovet av en nationellt sammanhållande aktör ur ett sektorsperspektiv, dels utgör en sammanställning av identifierade uppgifter för denne. I dessa avslutande avsnitt inkluderas synpunkter och förslag som har lyfts i samband med intervjuer med myndighetsrepresentanter.

4.1 Urvalet av försörjningsviktiga områden

Det finns i dagsläget ingen fastställd definition av vad, i termer av områden eller sektorer, som ingår i försörjningsberedskap. Den myndighet som senast hade ett utpekat ansvar för försörjningsfrågorna var ÖCB som lades ned år 2002. ÖCB utgick från en funktionsindelning av det civila försvaret baserad på ett tjugotal funktioner (se tabell 2).⁸⁹ År 2002 avskaffades funktionsindelningen till förmån för ett system med övergripande samverkansområden. I sin rapport om civilt försvar föreslår Försvarsberedningen en återgång till en tydligare struktur och ansvarsfördelning och föreslår att ett tjugotal myndigheter bör ges ett författningsgrundat sektorsansvar.⁹⁰ Den pågående utredningen om ansvar och ledning inom civilt försvar, som ska lämna slutrapport senast den 1 mars 2021, har som uppgift att lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter.⁹¹

Det saknas samtidigt inte förslag och listor redan idag på samhällsviktiga verksamheter. I synnerhet MSB har genomfört ett flertal studier av samhällsviktig verksamhet, kritiska beroenden osv. I myndighetens nationella risk- och förmågebedömning anges sju så kallade prioriterade områden: energiförsörjning, livsmedel, transporter, hälso- och sjukvård samt omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation samt skydd och säkerhet.⁹² Flera av dessa områden kan räknas som centrala även för försörjningsberedskapen (energi, transporter, livsmedel och läkemedel har som regel alltid ingått i det tidigare ekonomiska försvarets ansvarsområden). Det bör dock betonas att krisberedskapens övergripande områden inte nödvändigtvis är identiska med de behov som finns i ett försörjningsperspektiv. Som exempel kan anföras tre funktioner som ÖCB liksom tidigare centralorgan för det ekonomiska försvaret ansåg vara kritiska för försörjningsberedskapen men som inte har varit prioriterade inom ramen för MSB:s arbete med krisberedskap, nämligen *arbetskraft, utrikeshandel och försörjning med industrivaror*.

⁸⁹ Om införandet av funktionsindelningen av det civila försvaret, se prop. 1984/85: 160, *Om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret*.

⁹⁰ Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, Ds 2017:66, s. 97.

⁹¹ Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

⁹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018), *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*. MSB1221.

- *Funktionen arbetskraft*, med Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) som funktionsansvarig myndighet, omfattade åtgärder för att säkerställa totalförsvarets behov av civil arbetskraft.⁹³ Beredskapsförberedelserna omfattade bl.a. arbetskraftsplanering i samverkan med olika myndigheter inom totalförsvaret, fördelning av personal till olika ändamål under kriser och i krig, frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvarets civila del samt utnyttjandet av avtalsbundna frivilliga inom denna del av totalförsvaret. Verksamheten genomfördes på regional nivå av länsarbetsnämnderna och på lokal nivå av arbetsförmedlingarna.
- *Funktionen utrikeshandel*, med Kommerskollegium som funktionsansvarig myndighet, omfattade regleringar och andra åtgärder som syftade till att upprätthålla utrikeshandeln och anpassa den till de förutsättningar som gäller under kriser och i krig.⁹⁴
- *Funktionen försörjning med industrivaror*, med ÖCB som funktionsansvarig myndighet, omfattade produktion och distribution av varor och tjänster som behövs för totalförsvarets försörjning under kriser och i krig. Funktionens ansvarsområde omfattade dock ej produktion och distribution av energi och livsmedel. ÖCB:s verksamhet omfattade bl.a. kemiska produkter, papper, plast, gummi, stål, sjukvårdsmateriel och läkemedel, metaller, verkstadsprodukter samt service och reparationer inom dessa områden.⁹⁵

Noteras kan att läkemedel och sjukvårdsmateriel alltså räknades till funktionen försörjning med industrivaror vilket hade sin bakgrund i att ÖCB utförde beredskapslagring på uppdrag av andra myndigheter, i detta fall Socialstyrelsen. Vilka sektorer eller områden som bör anses som särskilt viktiga för en återuppbyggd nationell försörjningsberedskap kommer med all sannolikhet få en grundligare behandling i framtida fördjupande utredningar om försörjningsberedskapen. Kommande analyser kan också dra slutsatsen att ett utpekande av försörjningsviktiga områden skulle kunna ge upphov till en alltför snäv förståelse av mycket komplexa beroenden och samband. Ur en nationellt sammanhållande central aktörs perspektiv, med uppdrag att samordna försörjningsberedskapen, kommer det dock troligen av praktiska skäl att finnas ett behov av att klargöra vad och med vilka som samordningen i första hand ska ske.

Det är samtidigt viktigt att betona att frågan om försörjningsberedskapens innebörd och omfattning i termer av sektorer inte nödvändigtvis är sammanfallande med frågan om vilka uppgifter en nationellt sammanhållande försörjningsberedskapsaktör borde ha. Tidigare centrala försörjningsberedskapsorgan har alla haft att följa principen om att planering och åtgärder endast ska genomföras på områden som inte redan åvilade andra myndigheter. Till exempel skulle ÖCB enligt sin instruktion vidta beredskapsåtgärder ”i den mån det inte ankommer på någon annan myndighet”.⁹⁶ Enligt denna princip hade ÖCB därför ett eget samordningsansvar endast för två funktioner, nämligen transporter och försörjning med industrivaror (se tabell 2). Vad gällde funktionen transporter hade ÖCB dessutom endast ett delfunktionsansvar, nämligen för transportsamordning.⁹⁷ Innebörden av funktionen försörjning med industrivaror, som omfattade ”produktion och distribution av varor och tjänster som behövs för totalförsvarets försörjning under kriser och i krig”⁹⁸ beskrivs närmare nedan (avsnitt 4.6).

⁹³ ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 77.

⁹⁴ ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 102.

⁹⁵ *Ibid.*, s. 110.

⁹⁶ ÖCB Instruktion 1986. Som ÖCB själva betonade: ”Det är inte ÖCB:s uppgift att ta över andra myndigheters verksamheter och befogenheter.”: ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 56.

⁹⁷ Funktionen var i övrigt uppdelad i delfunktionerna Järnvägstransporter, Landsvägstransporter, Väghållning, Flygtransporter och Sjötransporter med därtill hörande delfunktionsansvariga myndigheter. ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 92-95.

⁹⁸ ÖCB (1995), *Civilt försvar*.

ÖCB hade liksom dess föregångare dock flera andra huvuduppgifter på försörjningsområdet som inte var direkt funktions- eller sektorsrelaterade. Dessa uppgifter var antingen av en mer övergripande karaktär (som bedömning av beredskapsläget inom det civila försvaret) eller av en mer specialiserad karaktär (som ansvaret för ransoneringsförberedelser). Till exempel ingick bland de mer övergripande uppgifterna för ÖCB att skaffa sig kunskaper om problem och brister inom det civila försvaret, att utarbeta riktlinjer för prioriteringen av samhällets civila resurser under kriser och i krig samt samordna planeringen inom funktionsövergripande områden som skydd, utrymning och krigsansskaffning.⁹⁹ Som exempel på mer specialiserade beredskapsuppgifter kan nämnas att ÖCB skulle verka för att produktionen av försörjningsviktiga förnödenheter kunde upprätthållas i kriser och i krig, ansvara för beredskapslagring (även på uppdrag av andra myndigheter) och förbereda regleringar och ransoneringar.¹⁰⁰ I allt detta fanns också en geografisk dimension: ÖCB skulle verka för att varor kunde distribueras till landets olika delar¹⁰¹ samt verka för att de uppgifter som centrala beredskapsmyndigheter ålade civilbefälhavare och länsstyrelser var samordnade och anpassade till de regionala organens arbetsvillkor.¹⁰²

Tabell 2: Funktionsindelningen år 2001 (från ÖCB, *Årsbok Civilt försvar 2001*). Vid denna tid listade ÖCB inte längre vilka funktioner som var särskilt försörjningsviktiga, men tio år tidigare hade man pekat ut sex sådana (gröna fält i tabellen). Blå fält visar exempel på funktioner som gav uppdrag till ÖCB att beredskapslagra vissa produkter (läkemedel och sjukvårdsmateriel på uppdrag av Socialstyrelsen, grafiska produkter på uppdrag av Styrelsen för psykologiskt försvar).

Funktioner (18 st)	Funktionsansvarig myndighet
Civil ledning	Överstyrelsen för civil beredskap
Befolkningsskydd och räddningstjänst	Statens räddningsverk
Hälso- och sjukvård m.m.	Socialstyrelsen
Psykologiskt försvar	Styrelsen för psykologiskt försvar
Ordning och säkerhet m.m.	Rikspolisstyrelsen
Transporter	Överstyrelsen för civil beredskap
Livsmedelsförsörjning m.m.	Statens jordbruksverk
Energiförsörjning	Statens energimyndighet
Försörjning med industrivaror	Överstyrelsen för civil beredskap
Utrikeshandel	Kommerskollegium
Arbetskraft	Arbetsmarknadsstyrelsen
Socialförsäkringar m. m.	Riksförsäkringsverket
Finansiella tjänster	Finansinspektionen
Skatte- och uppbördsväsende	Riksskatteverket
Landskaps- och fastighetsinformation	Lantmäteriverket
Postbefordran	Post- och telestyrelsen
Telekommunikationer m.m.	Post- och telestyrelsen
Flyktingverksamhet	Migrationsverket

Funktionsansvaret innebar inte att den funktionsansvariga myndigheten nödvändigtvis ensam ansvarade för hela kedjan av beredskapsplanering och -åtgärder. ÖCB skiljde på tre olika roller, nämligen funktionsansvariga myndigheter, planläggningsansvariga myndigheter och behovsmyndigheter. Dessa kunde vara sammanfallande men behövde inte vara det. Funktionsansvarig myndighet (FAM) fick träffa avtal med företag om leverans av varor och tjänster under kris/krig (företagsplanläggning). Med funktionsansvar följde planläggningsansvar, men efter tillstånd av FAM fick även annan myndighet (länsstyrelse, behovsmyndighet) eller Försvarsmakten träffa avtal med företag och blev då planläggande myndighet. Med behovsmyndighet avsågs den myndighet på vars uppdrag företagsplanläggningen gjordes. I de fall behov av leverans av varor och tjänster inte hade

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ ÖCB Instruktion 1986.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

konkretiserats för funktionsansvarig/ planläggningsansvarig myndighet, skulle en behovsuppskattning göras.

En myndighet kunde ha flera roller samtidigt. Nedan följer två exempel från ÖCB:s handbok *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag* från 1996:

- Exempel 1: ”I egenskap av funktionsansvarig myndighet för Industriell försörjning träffar ÖCB avtal med ett stålverk. ÖCB har funktionsansvaret och har inte överlåtit planläggningen åt någon annan myndighet. Alltså är ÖCB även planläggande myndighet. Eftersom ingen särskild behovsmyndighet har beräknat hur stor mängd stål man kommer att behöva i ett kris-/krigsålder, gör ÖCB även en mer generell bedömning av behovet, bl.a. på basis av gjorda försörjningsanalyser.”¹⁰³
- Exempel 2: ”Företagsplanläggningen inom livsmedelsområdet avser att trygga försäljningen av livsmedel för både civilbefolkningen och Försvarsmakten. Jordbruksverket ansvarar för funktionen Livsmedelsförsörjning. I funktionsansvaret ingår att bedöma planlägningsbehovet. Länsstyrelserna, som är planläggningsansvariga myndigheter, genomför och följer upp planläggningen. För att få en likartad behandling över landet skall Jordbruksverket höras innan länsstyrelserna nyregistrerar/avregistrerar företag.”¹⁰⁴

Exemplen visar att flera myndigheter kunde vara inblandade i genomförandet av beredskapsplaneringen men också att ÖCB hade ett eget ansvar för planering och åtgärder i de fall ingen annan myndighet fanns utpekad.

ÖCB definierade inte försörjningsberedskap i termer av sektorer men listade 1991 inom området försörjning funktionerna *arbetskraft, energiförsörjning, försörjning med industrivaror, livsmedelsförsörjning, transporter och utrikeshandel*.¹⁰⁵ Dessa försörjningsviktiga funktioner hade en lång förhistoria inom ramen för det tidigare så kallade ekonomiska försvaret, som försörjningsberedskapen kallades fram till ÖCB:s bildande 1986.¹⁰⁶

Vilka sektorer eller områden som borde omfattas av försörjningsberedskapen beror till syvende och sist på dess övergripande syften och mål: Handlar det om att upprätthålla en ”livsnödvändig” försörjning för befolkningens överlevnad eller handlar det också om att upprätthålla landets autonomi och kapacitet att motstå påtryckningar och hot? Enligt det bredare synsättet, som det tidigare totalförsvaret utgick från, måste även en försörjningsplanering finnas för vissa strategiska råvaror och insatsvaror till industrin, som exempelvis metaller, kemiska produkter, drivmedel (se vidare avsnitt 4.6 nedan om funktionen försörjning med industrivaror).

Det bör slutligen noteras att under hela totalförsvarets historia har försörjningsberedskapens centrala myndigheter, inklusive ÖCB, återkommande påmint om att Sveriges försörjningsförmåga ytterst vilar på näringslivets kompetenser och resurser liksom av hela samhällets motståndskraft. ÖCB liksom dess föregångare ÖEF har i detta sammanhang ofta påpekat att försörjningsberedskap därför inte utgörs av en organisation utan av en stor mängd verksamheter, här formulerat av ÖEF år 1973:

I det ekonomiska försvarets planlägningsarbete deltar också företag och sammanslutningar av skilda slag. Till skillnad mot krigsmakt och civilförsvaret består

¹⁰³ ÖCB (1996), *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag*. ÖCB AR 1996:1, s. 8.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ ÖCB (1991), *Civilt försvar*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

¹⁰⁶ Jämte civilförsvaret (dvs. befolkningsskydd och räddningstjänst), psykologiskt försvar och övrigt totalförsvaret (där bland annat polis och hälso- och sjukvård ingick) utgjorde det ekonomiska försvaret mellan 1962 och 1986 en av fyra grundpelare inom ramen för totalförsvarets civila del. Skillnaden mellan ÖCB och föregångaren Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) var att ÖCB fick samordningsansvar för hela det civila försvaret (funktionsindelad från 1986) medan ÖEF endast hade samordningsansvar för det ekonomiska försvaret (försörjningsberedskapen).

nämligen det ekonomiska försvaret inte av enheter som tillkommer i samband med krigsorganisering av samhället – det är snarare ett samlingsbegrepp för hur näringslivet skall anpassa sig till ändrade förhållanden vid avspärning och krig. Det ekonomiska försvaret är sålunda i första hand en verksamhet och inte en organisation.¹⁰⁷

De principer som har redovisats här gäller också som utgångspunkter för FOI:s uppdrag att analysera övergripande frågor avseende nationell försörjningsberedskap. Resonemang ska enligt uppdragsbeskrivningen föras kring ”hur en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor skulle kunna *komplettera* berörda myndigheters ansvar” [vår kursivering].¹⁰⁸ Då det på flera försörjningsområden redan finns sedan länge etablerade centrala myndigheter kan det därför alltså ses som överflödigt att beskriva dessa sektorsmyndigheter här eftersom avsikten alltså inte är att flytta över ansvar från dem till någon annan. Dock ingår i uppdraget att beskriva ”det ansvar som berörda myndigheter i nuläget har för försörjningsberedskapen”. Dessa beskrivningar, som ges nedan, kan också tjäna till att belysa vad som eventuellt behöver kompletteras i ett beredskapsperspektiv. Uppdragsbeskrivningen specificerar inte vilka de berörda myndigheterna i fråga är. Ett urval har därför behövt göras vilket inte betyder att de sektorer/områden som behandlas närmare i detta kapitel ska ses som uttömmande för försörjningsberedskapens behov.

Vissa områden, som sedan försörjningsberedskapens början har ingått i dess kärna och även pekats ut i aktuella utredningar, har varit oproblematiske att identifiera. Dessa inbegriper livsmedelsförsörjning inklusive dricksvatten, läkemedel och sjukvårdsmateriel samt energiförsörjning (elkraft och drivmedel). Även området transporter har inom totalförsvaret räknats som en avgörande funktion för försörjningsförmågan, vilket har sin grund i Sveriges geografiska läge i utkanten av Europa liksom landets inhemska förutsättningar med stora avstånd och relativt gles bebyggelse. De tre tidigare funktionerna arbetskraft, utrikeshandel och försörjning med industrivaror ingår idag inte i krisberedskapens uppräkningslista av samhällsviktiga verksamheter men kan enligt argumentationen ovan fortfarande betraktas som viktiga områden i ett försörjningsberedskapsperspektiv. Vi har även valt att lägga till digitala tjänster och elektronisk kommunikation då dessa områden liksom energi och transporter numera kan ses som en grundläggande infrastruktur för samhällets funktionalitet. Dialog om urvalet av områden har förts med Justitiedepartementet.

Sammanfattningsvis beskrivs i detta kapitel följande försörjningsviktiga områden:

- Livsmedel inkl. dricksvatten
- Läkemedel och sjukvårdsmateriel
- Energiförsörjning (elkraft och drivmedel)
- Transporter
- Försörjning med industrivaror
- Arbetskraft (personalförsörjning)
- Utrikeshandel
- Digitala tjänster och elektronisk kommunikation

Dessa försörjningsviktiga områden är i sin tur beroende av en rad andra kritiska sektorer som därmed också skulle kunna betecknas som försörjningsviktiga. Även betaltjänster, finansiella tjänster, socialförsäkringar och skatteväsendet skulle kunna listas som mycket viktiga för försörjningsberedskapen. I vilken grad olika typer av samhällsviktiga funktioner och tjänster ska ses som en del av försörjningsberedskapen är samtidigt en avgränsningsfråga. Det går att argumentera för att alla samhällsviktiga verksamheter borde räknas som avgörande för försörjningsberedskapen. Det är därmed inte sagt att alla dessa områden behöver samordnas av en nationellt sammanhållande försörjningsberedskapsaktör (för den övergripande samordningen av samhällets civila beredskap finns som bekant redan MSB). Ett försörjningsberedskapsperspektiv skulle dock kunna ha ett

¹⁰⁷ ÖEF (1973), *Vår folkförsörjning*, s. 3.

¹⁰⁸ Se kapitel 1 för uppdragsbeskrivningen.

tydligare fokus på den varu- och tjänsteförsörjning som behöver upprätthållas i kriser och krig.

4.2 Livsmedel inklusive dricksvatten

4.2.1 Bakgrund

Funktionen omfattade (fram till ÖCB:s nedläggning 2002) livsmedelsförsörjning under kriser och i krig. Till funktionen hörde verksamhet avseende produktion, förädling och distribution av livsmedel inklusive dricksvatten, ransonerings- och regleringsåtgärder avseende livsmedel samt livsmedelshygien och civil veterinärverksamhet.¹⁰⁹ Vad gällde livsmedelsförsörjningen var målet för funktionen att befolkningen ska ha tillgång till tillräckligt med livsmedel också under kriser och i krig. En genomsnittlig energitillförsel om 2 900 kcal per person och dygn skulle eftersträvas. För att undvika störningar i livsmedelsproduktionen skulle även de viktigaste delarna av djursjukvården och djurskyddet kunna upprätthållas. Beträffande försörjningen med vatten var målet att den normala försörjningen med dricksvatten i det längsta skulle upprätthållas. Funktionen omfattade samtliga led i försörjningen med livsmedel.

Beredskapen byggde på näringslivet och dess förmåga till anpassning under kriser och i krig.¹¹⁰ Med näringslivet avsågs i detta sammanhang jordbruket, livsmedelsindustrin samt parti- och detaljhandeln. Myndigheternas uppgift var att stödja näringslivet samt att vid behov genomföra ransonerings- och regleringsåtgärder. Statens jordbruksverk var funktionsansvarig myndighet.

Jordbruksverket beredskapslagrade livsmedel och livsmedelsråvaror i främst Norrland för att klara försörjningen i krig. Man räknade med sådana störningar i transporterna att brist på livsmedel kunde uppstå i denna del av landet om beredskapslager inte kunde utnyttjas. Exempel på livsmedel som beredskapslagrades var socker, risgryn, gula matärter, bruna bönor, gröna linser, vegetabiliskt fett, köttkonserver, torrjäst och brödsäd. Vissa veterinära läkemedel och de viktigaste kemikalierna för beredning av dricksvatten lagrades också. Beredskapslagringen avvecklades helt till följd av bedömningen att EU-medlemskapet gav förbättrade förutsättningar till import. Avvecklingen avseende livsmedel och livsmedelsråvaror avslutades 2001 och gav en sammanlagd intäkt på ca 1,1 miljarder kronor.¹¹¹

Övriga myndigheter inom funktionen var Statens livsmedelsverk, Statens naturvårdsverk och Fiskeriverket. Dessutom hade civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunerna uppgifter inom funktionen. Inom jordbruket finns redan i fred en särskild beredskapsorganisation som skulle göra det lättare att under kriser och i krig fördela och utnyttja tillgängliga produktionsmedel.¹¹²

4.2.2 Nuvarande ansvarsförhållanden rörande livsmedels- och dricksvattenrelaterad försörjningsberedskap

Jordbruksverket är förvaltningsmyndighet inom jordbruket, fiskeområdet och landsbygdsutveckling knuten till dessa områden.¹¹³ Jordbruksverkets ansvar för primärproduktionen är att styra, vägleda och främja näringen med olika åtgärder. Jordbruksverket har inget ansvar för att primärproduktionen upprätthålls, men främjar

¹⁰⁹ ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 98.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Prop. 2001 02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 174.

¹¹² ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 99.

¹¹³ Statens jordbruksverk har som förvaltningsmyndighet inom jordbruksområdet, fiskeområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna, Förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk, 1 §.

näringsen med olika åtgärder. Jordbruksverket har också ansvar att utreda och analysera hot, risker och beroenden för primärproduktionen samt beskriva konsekvenser av händelser och kriser som kan inträffa. Jordbruksverket kan därmed bidra till att identifiera samhällsviktig verksamhet inom sektorn och ta fram underlag till överväganden om prioriteringar vid olika kriser, inklusive höjd beredskap.

I Jordbruksverket uppdrag ligger också att förebygga spridning av och bekämpa smittor hos djur i människans vård och att verka för säkra livsmedel och konsumenthänsyn, i den del av livsmedelskedjan som återfinns inom primärproduktionen.¹¹⁴ Jordbruksverkets ansvar för smittskydd och växtskydd samt kontrollansvaret för produktion av djurfoder är också en grund till att primärproduktionen i Sverige kan fortsätta med så få störningar som möjligt.

Jordbruksverket hade som tidigare beskrivet ett övergripande ansvar för livsmedelsberedskapen och jordbrukets beredskapsorganisation.¹¹⁵ Idag har Jordbruksverket i enlighet med myndighetens instruktion eller regleringsbrev inte något särskilt ansvar avseende försörjningen av livsmedel i händelse av en kris.¹¹⁶ Jordbruksverket är dock bevakningsansvarig i enlighet med krisberedskapsförordningen och myndigheten omfattas av regeringens uppdrag om att återuppta planeringen för civilt försvar. Inom ramen för arbetet med civilt försvar har Jordbruksverket i uppdrag att bland annat prioritera planering för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster.¹¹⁷

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) har till uppgift att vara veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda. SVA ska bland annat medverka i förebyggandet och bekämpandet av smittsamma djursjukdomar, utreda spridning av smittämnen och kemiska risksubstanser i foder, upprätthålla en effektiv vaccinberedskap för smittsamma djursjukdomar och vara nationellt veterinärmedicinskt laboratorium. Myndigheten har beredskap dygnet runt avseende epidemiologi och analysverksamhet. SVA följer sjukdomsutvecklingen bland djur och läget avseende antibiotikaresistens såväl nationellt som internationellt. Samarbete förekommer med många andra bevakningsansvariga myndigheter samt Försvarsmakten. I april 2020 gjordes en ändring i förordning 2009:1394 med instruktion för SVA som möjliggjorde för SVA att bistå med analyser av coronaprover åt humansjukvården.¹¹⁸

SVA har även bevakningsansvar i enlighet med krisberedskapsförordningen. Även SVA omfattas alltså av regeringens uppdrag om att återuppta planering för civilt försvar. Inom ramen för arbetet med civilt försvar har SVA i uppdrag att bland annat prioritera planering för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster.

Livsmedelsverket är förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor och har i uppgift att beakta konsumenternas intresse för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshandlingen och bra matvanor.¹¹⁹ Livsmedelsverket ska bland annat verka för en riskbaserad, effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet samt leda, samordna och följa upp denna. Livsmedelsverket skall också främja konsumenternas förutsättningar att göra medvetna val när det gäller hälsosam och säker mat.¹²⁰

Livsmedelsverket ansvarar för nationell samordning av dricksvattenfrågor, särskilt när det gäller anpassningar till klimatförändringar, samt kris- och beredskapsplanering avseende

¹¹⁴ Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk, 3 §.

¹¹⁵ Se förordning (1994:94) om jordbrukets beredskapsorganisation (upphävd den 1 mars 2000), 3 §.

¹¹⁶ Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk, Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens jordbruksverk.

¹¹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens jordbruksverk.

¹¹⁸ Näringsdepartementet, *Regeringen ger SVA möjlighet att bistå sjukvården med diagnostik av coronaprover*, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/04/regeringen-ger-sva-mojlighet-att-bista-sjukvarden-med-diagnostik-av-coronaprover/>. Hämtad 2020-11-05.

¹¹⁹ 1 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

¹²⁰ 2 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

dricksvattenförsörjning. Myndigheten ansvarar också för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen.¹²¹ Livsmedelsverket är därmed den myndighet inom livsmedelsområdet som har ett utpekat ansvar som rör livsmedelsförsörjning i händelse av en kris. Livsmedelsverket tilldelades detta ansvar genom en ändring av myndighetens instruktion 2010.¹²²

Regeringen hade tidigare uttryckt en vilja att höja krisberedskapen vad avser försörjningen av livsmedel och dricksvatten. Det konstaterades, med hänvisning till de förarbeten som genomfördes vid Jordbruksdepartementet 2009, bland annat att en fullgod krisberedskap inte kan säkras, att det krävs en samlad syn och ett tvärsektorielt perspektiv på krisberedskapen inom livsmedelsförsörjningen och att en rad olika aktörer behöver involveras. Regeringen ansåg också att en begräsning till att inrikta arbetet mot kortvariga störningar var rimlig.¹²³

Efter att Livsmedelsverkets instruktion ändrats 1 januari 2010 gav regeringen myndigheten i uppdrag att utreda och komma med förslag till inrättande och utformning av samverkansgrupper eller råd för samordning av krisberedskapsplanering för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen.¹²⁴ Livsmedelsverket återkom med ett förslag på bildandet av en samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning (SKAL). Gruppens uppdrag föreslogs bland annat bestå av att göra risk- och sårbarhetsanalyser, bidra till arbetet med krisberedskapsplanering, utvärdera kriser för att sprida goda exempel och arbeta med långsiktiga strategiska frågor samt att årligen återrapportering till regeringen.¹²⁵ För dricksvattenområdet föreslog Livsmedelsverket att den redan existerande gruppen för dricksvatten skulle kunna fungera som samrådsgrupp för det nya uppdraget.

Livsmedelsverket har också ett bevakningsansvar i enlighet med krisberedskapsförordningen och myndigheten omfattas av regeringens uppdrag om att återuppta planering för civilt försvar. Inom ramen för arbetet med civilt försvar har Livsmedelsverket i uppdrag att bland annat prioritera planering för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster.¹²⁶

Livsmedelsverket har utöver det också i uppdrag att ansvara för nationell samordning av dricksvattenfrågor. Livsmedelsverket ska i genomförande av uppdraget utgå från vad som föreslogs i Dricksvattenutredningens betänkande *En trygg dricksvattenförsörjning* (SOU 2016:32) samt i myndighetens redovisning av regeringsuppdrag N2018/00721/DL.¹²⁷

Med kopplingar till försörjningsberedskap har Livsmedelsverket också uppdrag att utreda vilken kost som tillgodoser näringsfysiologiska krav i händelse av höjd beredskap. Utgångspunkt för bedömningarna ska vara relevanta antaganden i Försvarsberedningens delrapport Motståndskraft (Ds 2017:66).¹²⁸

¹²¹ 3 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

¹²² Regeringsbeslut 3, 2010-03-04, Jo2010/889; Uppdrag om inrättande av samverkansgrupper eller råd för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjning, sid. 2.

¹²³ Regeringsbeslut 3, 2010-03-04, Jo2010/889; Uppdrag om inrättande av samverkansgrupper eller råd för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjning, sid. 2-3.

¹²⁴ Regeringsbeslut 3, 2010-03-04, Jo2010/889; Uppdrag om inrättande av samverkansgrupper eller råd för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjning, sid. 1.

¹²⁵ Inrättande av samrådsgrupper för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjning, Dnr 1345/2010, Saknr 0022, (2010-11-25), sid. 14–16.

¹²⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Livsmedelsverket.

¹²⁷ Ibid

¹²⁸ Ibid.

4.2.3 Utredningar och studier

4.2.3.1 Underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret

I det gemensamma svaret från Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA på uppdrag Ju2019/02477/SSK om att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret, redovisar myndigheterna synpunkter som rör ansvarsförhållanden och roller.

I rapporteringen konstaterar myndigheterna att ”det finns ett behov att utse en sektorsansvarig myndighet inom området dricksvatten och livsmedelsförsörjning samt att inrätta ett kansli.”¹²⁹ Myndigheterna anser också att ”det är viktigt att en kommande sektorsansvarig myndighet inom livsmedelssektorn samordnar och initierar forskning och utveckling för en ökad försörjningsförmåga.”

Vidare konstateras att ”Inom ramen för totalförsvaret behöver ansvar och rollfördelning mellan kommunerna, regionerna, länsstyrelserna och nationella myndigheter klargöras inom livsmedelsförsörjningsberedskapen.”¹³⁰ Utifrån rapporteringen kan utläsas att oklarheten exempelvis berör vilken aktör som ska teckna avtal med privata aktörer eller ansvarsförhållandena för ett eventuellt ransonerings- och prisregleringssystem.

4.2.3.2 Riksrevisionens granskning av livsmedelsförsörjningen

I Riksrevisionens granskning av samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner med inriktning mot livsmedels- och läkemedelsförsörjning¹³¹ konstateras att regeringen gett Livsmedelsverket ett ansvar för nationell samordning av kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjningen i leden efter primärproduktion, men att man därutöver inte lämnat några närmre anvisningar om vad som förväntas av myndigheten när det gäller samordningsuppdraget. Riksrevisionen konstaterar att avsaknaden av förtydliganden tillsammans med bristen på övergripande målbilder lämnar ett stort tolkningsutrymme, både hos Livsmedelsverket och hos andra berörda aktörer, när det gäller ansvarsförhållanden och krav.¹³²

Vidare konstateras att Livsmedelsverket pekat på behovet av ett förtydligande kring myndighetens samordningsuppdrag och styrning inom området. Riksrevisionen slår fast att ”sammantaget verkar samordningsuppdraget till Livsmedelsverket ha bidragit till kunskap och samordning inom området, samtidigt som det finns oklarheter inom området som enligt Riksrevisionens bedömning påverkar förutsättningarna för det säkerhetsskapande arbetet”.¹³³

4.3 Läkemedel och sjukvård

4.3.1 Bakgrund

Socialstyrelsen hade fram till 2002 rollen som funktionsansvarig myndighet för funktionen *Hälso- och sjukvård*. I rollen ingick att leda, övervaka och samordna planeringen av den regionala och lokala planläggningen av krigsorganisationen av den allmänna hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen var vidare ansvarig för att planlägga utnyttjandet av landets tillgångar i fråga om läkemedel och sjukvårdsmateriel. Myndigheten skulle även bistå centralorganet (ÖCB 1986-2002, ÖEF före 1986) i handläggningen av

¹²⁹ Livskraft – mätt och frisk. Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret (Ju2019/02477/SSK)

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Riksrevisionen, 2018, *Livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner*, RIR 2018:6

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid.

försörjningsberedskapsfrågor med avseende på hälso- och sjukvård. Samordningen av försörjningsberedskapen gällande läkemedel och sjukvårdsmateriel hanterades av ett särskilt beredskapsråd. Läkemedelsförsörjningen hanterades dessutom av en samarbetsdelegation om läkemedelsförsörjningen i krig. Socialstyrelsen hade ansvaret för planeringen, medan ÖEF ansvarade för produktionen och lagringen av råvaror inklusive färdiga produkter. Ansvarsfördelningen gällde även under kris- och krigsförhållanden.¹³⁴

4.3.2 Nuvarande ansvarsförhållanden rörande hälso- och sjukvårdsrelaterad försörjningsberedskap

Ansvaret för läkemedelsförsörjningen i samband med fredstida kriser beror på typen av kris, men det ligger i dagsläget huvudsakligen hos Socialstyrelsen eller Folkhälsomyndigheten att samordna förberedelserna på uppdrag av regeringen. Det är med andra ord ett ansvar som måste aktiveras. Det dagliga ansvaret ligger hos regionerna som ska tillse att läkemedelsförsörjningen är organiserad så att de kan bedriva sin verksamhet, och hos apoteken som har en skyldighet att tillhandahålla de läkemedel som är godkända i Sverige. Det företag som innehar godkännandet för försäljning av ett läkemedel har dock ingen författningsreglerad skyldighet att tillhandahålla läkemedlet.

Det författningsreglerade ansvaret för läkemedelsförsörjningen ser ut som följer:

- Regeringen får meddela föreskrifter om läkemedelskontrollen i krig, vid krigsfara eller under sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige befunnit sig i.¹³⁵
- Socialstyrelsen ska på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap.¹³⁶
- Folkhälsomyndigheten ska på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel inför allvarliga utbrott av smittsamma sjukdomar.¹³⁷ Myndigheten ska vidare samordna beredskapen mot allvarliga hälsohot.¹³⁸
- Läkemedelsverket ska svara för stöd till Socialstyrelsens och Folkhälsomyndighetens beredskapsplanering på läkemedelsområdet.¹³⁹ Myndigheten ska även tillhandahålla en struktur för samordning mellan aktörer inom hälso- och sjukvården och aktörer inom försörjningskedjan för läkemedel när det gäller frågor om kritiska eller potentiellt kritiska bristsituationer.¹⁴⁰
- För regionerna gäller att vårdgivaren ska organisera läkemedelsförsörjningen till och inom sjukhus på ett sådant sätt att den bedrivs rationellt och så att behovet av säkra och effektiva läkemedel tryggas.¹⁴¹
- Regionerna ska även planera så att hälso- och sjukvårdens försörjning av medicinteknisk utrustning, förbrukningsmateriel och läkemedel anpassas till de behov som kan uppstå vid allvarlig händelse.¹⁴²
- Apotek ska tillhandahålla samtliga förordnade läkemedel, och samtliga förordnade varor som omfattas av lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. så snart det kan ske.¹⁴³

¹³⁴ SOU 1975:57, s. 101-102.

¹³⁵ Läkemedelslagen (2015:315), 18 kap. 11 §.

¹³⁶ Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen, 9 § 3 punkten.

¹³⁷ Förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten, 9 §.

¹³⁸ Förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten, 8 §.

¹³⁹ Förordning (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket, 24 §.

¹⁴⁰ Förordning (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket, 17 §.

¹⁴¹ Lagen om handel med läkemedel (2009:366) 5 kap. 1 §.

¹⁴² SOSFS (2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap, 9 §.

¹⁴³ Lagen om handel med läkemedel (2009:366) 2 kap. 6 §, 3 punkten.

I förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap anges varje myndighets ansvar att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav och att planeringen inför det ska ske i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer.¹⁴⁴ Exakt vad totalförsvarets krav omfattar är inte angivet.

Apoteket AB hade i sitt verksamhetsavtal med staten åtagit sig att utföra vissa uppgifter inom totalförsvarets läkemedelsförsörjning på affärsmässiga grunder. Uppgifterna reglerades i en bilaga till avtalet och omfattade bland annat att på ansvariga myndigheters räkning köpa in, förrådshålla och omsätta beredskapsläkemedel. Avtalet avgränsades mot den läkemedelsförsörjning som behövdes för att förbereda Sverige för krig och Apoteket AB hade därmed inget ansvar för läkemedelsförsörjning i samband med fredstida kriser, även om förberedelserna också skulle kunna användas för att förebygga eller hantera svåra påfrestningar i samhället.

I utredningen inför omregleringen av apoteksmarknaden gjordes bedömningen att det bland marknadsaktörerna på en omreglerad apoteksmarknad kommer att finnas ett intresse för att på affärsmässiga grunder fullgöra uppgifter inom totalförsvarets läkemedelsförsörjning och att det därför inte finns behov av en lagstadgad skyldighet för den som bedriver detaljhandel med läkemedel eller andra aktörer att fullgöra sådana uppgifter.¹⁴⁵ Tanken var att berörda myndigheter skulle upphandla nödvändiga tjänster. Det har gjorts i en del fall, exempelvis har Folkhälsomyndigheten lager med antiviraler och viss antibiotika¹⁴⁶, men det förfaller inte som att ett samlat grepp har tagits i frågan och de lösningar som genomförts är mer av karaktären att de hanterar ett enskilt problem.

4.3.3 Utredningar och studier

4.3.3.1 Delbetänkande SOU 2020:23 Hälsa- och sjukvård i det civila försvaret

Utredningens delbetänkande innehåller ett antal förslag med inriktning för hälso- och sjukvården som en del av det civila försvaret. Avsikten med delbetänkandet var att förslagen skulle utgöra ett underlag för den försvarspolitiska inriktningsproposition som regeringen lämnade 14 okt 2020. Även om en stor del av hälso- och sjukvårdens verksamhet är beroende av försörjning av olika slag är det inte alla förslag som har en direkt koppling mot nationell försörjningsberedskap.

Det behövs en tydlig planeringsprocess som också omfattar kommuner och regioner. Utredningen ansluter sig till Försvarsberedningens åsikt att det behövs tydliga ledningsstrukturer för att skapa en sammanhållen planering i fredstid och ett samordnat agerande under höjd beredskap eller krig. Utredningen föreslår att regeringen ska fastställa ett system som omfattar alla nivåer i totalförsvaret och alla roller som är av vikt för totalförsvarets planering. Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05) kan ha stor betydelse för hur ett sådant planeringssystem utformas.

Det bör fastställas en målsättning för hälso- och sjukvården i kris och krig

Utredningen anser att det behövs en tydlighet i vad som kan förväntas av hälso- och sjukvården då den är utsatt för en extrem belastning. Det är nödvändigt för den fortsatta beredskapsplaneringen och för förtroende för totalförsvaret. Det finns ett antal vedertagna principer för prioritering av vård, men det behövs en målsättning som den civila hälso- och

¹⁴⁴ Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹⁴⁵ SOU 2008:4, s. 288.

¹⁴⁶ Folkhälsomyndigheten (2019), *Pandemiberedskap – Tillgång till och användningen av läkemedel – en vägledning*, Art.nr. 19074-3, s. 8-10.

sjukvården kan planera utifrån. Det är utredningens åsikt att en sådan målsättning bör finnas i försvarsbeslutet 2020.

Lagerhållningen i Sverige av förnödenheter behöver öka

Utredningens bedömning är att planering och åtgärder för hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap måste ta sin utgångspunkt i den vård som ska bedrivas vid fredstida kriser och vid krig, samt att dessa åtgärder även måste inkludera planering för smitta och andra hälsohot. Utredningen anser att en målsättning som anger vilken civil hälso- och sjukvård som ska kunna bedrivas i fredstida kriser och krig även kan utgöra en utgångspunkt för den civila vårdens försörjningsberedskap. Historiskt har Socialstyrelsens rapportserie ”Vårdprinciper i kris och krig” tillsammans med andra underlag varit av stor betydelse för beredskapsplaneringen.

Utredningen ser att en översyn av internationella krishandelsavtal, främst med Norge och Finland, är nödvändig då Sveriges import skulle kunna påverkas kraftigt av en avspärringssituation eller en säkerhetspolitisk kris i närområdet. Man anser i likhet med Försvarsberedningen att samarbetet med bland annat Norge och Finland bör utvecklas. Inom ramen för det ser man det som önskvärt att kartlägga befintlig industri. Det saknas idag en samlad bild av kapaciteten i landet och en sådan är nödvändig för beredskapsplanering och för internationella avtal. Sådant arbete bör genomföras tillsammans med andra nordiska länder för att få bästa effekt.

Försörjningen av läkemedel är enligt utredningen av stor betydelse för både sjukhusens förmåga och försvarsviljan i samhället. Utredningen delar även där Försvarsberedningens bedömning. Inom utredningen identifieras tre huvudteman för hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap: mer läkemedel och sjukvårdsmateriel i Sverige, effektivare resursutnyttjande av de förnödenheter som finns att tillgå, och säkerställd distribution.

Utredningen framhåller ökad lagerhållning som ett viktigt steg i att säkerställa försörjningen och presenterar i delbetänkandet ett förslag med fyra nivåer. Resonemanget utvecklas runt konceptet med omsättningslager och att det i huvudsak ska finnas hos slutanvändare, exempelvis privatpersoner och sjukvård, och hos aktörer nära slutanvändare i logistikkedjan i form av en lagringsskyldighet. Slut användare och aktörer i logistikkedjan är de två första nivåerna. Utöver anses att det behövs statliga beredskapslager och en tillverkningsberedskap. Beredskapslagringen skulle omfatta läkemedel som är svåra att omsättningslagra och tillverkningsberedskapen är i huvudsak till för ett fåtal väldigt viktiga läkemedel. Man gör även bedömningen att arbetet med att förstärka alla nivåer, utom lagringsskyldighet som behöver utredas ytterligare, kan påbörjas i närtid. Även de andra nivåerna behöver det arbetas vidare med, men utredningen anser att de trots det är möjliga att genomföra.

Utredningen anser att kommuner och regioner så snart som möjligt ska säkerställa att försörjningen av läkemedel och sjukvårdsmateriel fungerar tillfredsställande under ett normalläge. Man refererar där till de problem som några regioner upplevde under hösten 2019. Hemberedskapen kan ökas genom information till myndigheter om vikten av att ha de läkemedel och förbrukningsartiklar man behöver för sin hälsa hemma i tillräcklig omfattning. Samtidigt behövs mer information om uthämningsmönster.

Utredningen anser vidare att den statliga beredskapslagringen bör under den kommande försvarsbeslutsperioden utökas med produkter för traumavård, sjukvårdsmateriel som behövs vid epidemier och viss komplettering av antidoter. Det bör ankomma på Socialstyrelsen att efter samverkan med regionerna, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut ta fram en förteckning över sådana produkter som bör tillföras de statliga beredskapslagren. Regeringen kan med utgångspunkt i förteckningen besluta om vilken eller vilka myndigheter som lämpligen bör få i uppdrag att göra inköpen och lagerhålla produkterna.

Behov av inrättande av en sammanhållande funktion för försörjningsberedskap

Utredningen noterar att även om det ligger utanför dess uppdrag att utreda frågan om det bör inrättas en sammanhållande funktion för försörjningsberedskapen vill de framhålla att det vid utredningens arbete framkommit att det kan finnas betydande samordningsvinster med att hålla ihop åtminstone vissa strategiska försörjningsrelaterade frågor. Man går så långt som att rekommendera att regeringen bör överväga om det finns skäl att i någon form inrätta en sammanhållande funktion för samhällets försörjningsberedskap, antingen hos en befintlig myndighet eller genom att skapa en ny.

Tilläggsdirektiv 25 augusti

I tilläggsdirektivet¹⁴⁷ från augusti 2020 uppdras utredningen dels ett antal uppgifter, många kopplade till erfarenheter från hanteringen av coronapandemin, dels att tidigarelägga redovisningen av de frågor som rör försörjningen av läkemedel och medicinteknik till den 1 april 2021. De frågorna är i stort en följd av de förslag som togs upp i delbetänkandet. Redovisningen ska omfatta, förutom läkemedelsförsörjning, förslag kopplat till tillverkningsberedskap, ställningstagande till beredskapsapotek med ett särskilt ansvar för att säkerställa läkemedelsförsörjningen till enskilda och föreslå vilka aktörer som ska ha ansvar för olika uppgifter inom läkemedelsförsörjningen. Utöver det ovan nämnda och tidigare direktiv ska utredningen även beakta ett längre tidsperspektiv än de tre månader som föreslås i Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft, nationell och regional samverkan och omfördelning av resurser, analysera möjligheterna att omfördela läkemedel och sjukvårdsmateriel från en enskild aktör, samt beakta hur coronapandemin har påverkat de globala försörjningskedjorna och hur det har påverkat tillgången på läkemedel och sjukvårdsmateriel.*

4.3.3.2 Försvarsberedningen

I Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* noteras att Sverige är ett importberoende land när det gäller läkemedel och att det finns begränsad inhemsk produktion och lagerhållning. Det gäller även den nationella statliga lagerhållningen av läkemedel.¹⁴⁸ För att säkerställa att försörjningen av läkemedel är tillräcklig anser beredningen att tydligare krav ska ställs på regionerna att lagerhålla läkemedel och sjukvårdsmaterial så att redundans finns, genom ersättning från staten. Utöver det bör den statliga lagerhållningen utökas för att utgöra en nationell förstärkningsresurs. Det kommer även att behöva ställas krav på relevanta kommersiella aktörer för att öka beredskapen.¹⁴⁹ Försvarsberedningen föreslår även ett fördjupat samarbete med Finland och Norge, däribland rörande läkemedelsförsörjning.¹⁵⁰

4.3.3.3 Resursförstärkt läkemedelsförsörjning inför kris, höjd beredskap och krig

År 2019 publicerades rapporten *Resursförstärkt läkemedelsförsörjning inför kris, höjd beredskap och krig*¹⁵¹, som genomförts vid Lunds universitet på uppdrag av Socialstyrelsen. Arbetet genomfördes i nära dialog med aktörer inom läkemedelsförsörjningen, och redovisar bland annat hur en redundant läkemedelsförsörjning under minst en tremånadersperiod kan genomföras i Sverige ur ett nationellt systemperspektiv.

¹⁴⁷ Dir. 2020:84. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (S 2018:09)*. Stockholm, Regeringskansliet.

¹⁴⁸ Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, Ds 2017:66, s. 191-192.

¹⁴⁹ *Ibid.*, s. 195.

¹⁵⁰ *Ibid.*, s. 210-211.

¹⁵¹ Leth, Eva (red.) et al. (2019). *Resursförstärkt läkemedelsförsörjning inför kris, höjd beredskap och krig*. Lund: Lunds universitet.

Rapporten har två huvudsakliga förslag för att förstärka läkemedelsförsörjningen; att en aktör med ansvar för läkemedelsförsörjningen inrättas och att lag om lagringsskyldighet stiftas.

Innan apoteksomregleringen 2009 ansvarade Apoteket AB för läkemedelsförsörjningen i Sverige. I samband med omregleringen utsågs ingen aktör att överta ansvaret. Rapporten föreslår att en ny myndighet ska bildas med ansvar för att säkerställa läkemedelsförsörjningen och även ansvara för uppgifter kopplade till lagerhållning av läkemedel och relaterade medicintekniska produkter. Lagringen ska ske i omsättningslager och beredskapslager, och den föreslagna myndigheten ska följa upp läkemedelsförsörjningen och även svara för omvärldsbevakning. Den systemöverblick som rapporten efterlyser är något som saknas sedan omregleringen, då man med relativ enkelhet snabbt kunde ta reda på hur mycket av varje läkemedel som fanns i Sverige och också var läkemedlen fanns. Ingen aktör fick ta över det ansvaret och i dagsläget har ingen myndighet mandat att efterfråga den informationen från de olika aktörerna i läkemedelsförsörjningskedjan. Rapporten diskuterar dock inte genomförbarheten i förslagen i någon större utsträckning, varför det är troligt att ett omfattande ytterligare utredningsarbete måste föregå en åtgärd innebärande att ge en aktör de föreslagna befogenheterna.

Det andra huvudsakliga förslaget i rapporten rör lagstiftning om lagring av läkemedel och andra produkter som är nödvändiga för vården. Syftet med en sådan lagstiftning är att säkerställa tillgången på läkemedel och andra produkter under minst tre månader. För att det ska vara genomförbart måste det utredas vidare vilka läkemedel och andra produkter som är nödvändiga att hålla i ett omsättningslager för att upprätthålla en tillräckligt god vård. I den bedömningen ingår även att se över vilka läkemedel och andra produkter som ska beredskapslagras för att hantera ett större skadeutfall eller ett sjukdomsutbrott som inte ingår i vad som kan betraktas som normala omständigheter.

Lösningen man föreslår i rapporten har många drag hämtade från den finska beredskapslagringen av nödvändiga förnödenheter. Dock saknas en diskussion i rapporten huruvida den lösningen är den bäst lämpade för Sverige, eller vad den skulle kosta att implementera.

4.3.3.4 Totalförsvarets sjukvårdssystem

År 2017 publicerades en rapport från Socialstyrelsen i samverkan med Försvarsmakten om Totalförsvarets sjukvårdssystem.¹⁵² Syftet med rapporten är att föreslå en förmågeutveckling som ger förutsättningar att skapa en sammanhållen planering för hälso- och sjukvården ur ett totalförsvarsperspektiv. I rapporten föreslås en uppdelning av inriktning så att Försvarsmaktens resurser riktas mot stridsfältsnivån och att den civila sjukvården ska svara för sjukhusvård. Det kräver en väl fungerande civil-militär samverkan och många förslag i rapporten är riktade mot samordning och ledning, på både nationell och regional nivå. Rapporten tar även upp behovet av fortsatt arbete med robusta sjukhus och förnödenhetsförsörjning för att säkerställa att sjukhusen kan fungera även under ansträngda förhållanden.

4.4 Energiförsörjning (drivmedel och elkraft)

4.4.1 Bakgrund

Ansvaret för energiförsörjningsfrågor har genom åren varit fördelade på flera olika aktörer. Fram till 1986 låg ansvaret för energiberedskapen på ÖEF. I samband med nedläggningen av ÖEF och bildandet av ÖCB överfördes ansvaret till Statens energiverk

¹⁵² Socialstyrelsen och Försvarsmakten (2017). *Totalförsvarets sjukvårdssystem En civilmilitär förmågeutveckling inom hälso- och sjukvårdssektorn genom hela hotskalan*. (Delrapport projektet Totalförsvarets sjukvårdssystem) Stockholm: Socialstyrelsen.

för att därefter övertas av Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) 1991. NUTEK var så kallad funktionsansvarig myndighet för funktionen *Energiförsörjning*, med ett med ansvar för planering och inriktning för energiförsörjningsberedskapen, och samordningsansvar för Bränslenämnden, Elförsörjningsnämnden, Svenska kraftnät, Statens kärnkraftsinspektion samt trafiksäkerhetsverket. Ansvarsområdena för energiförsörjningen har genom åren inkluderat generell beredskapsplanering, lagring av olje- och drivmedelsprodukter, samt planering och ransonering av petroleumprodukter, ved, kol, koks och el.¹⁵³

Senast, fram till 2002, ombesörjdes funktionen Energiförsörjning utifrån en uppdelning i två delfunktioner, där Energimyndigheten var delfunktionsansvarig myndighet för *Bränsle- och drivmedelsförsörjning*, och Svenska kraftnät var delfunktionsansvarig myndighet för *Elförsörjning*.¹⁵⁴

4.4.2 Nuvarande ansvarsförhållanden rörande energirelaterad försörjningsberedskap

Energimyndigheten har idag ett övergripande ansvar att inom sitt verksamhetsområde ”utveckla och samordna samhällets krisberedskap och åtgärder för höjd beredskap inom energiberedskapsområdet och bedriva omvärldsbevakning och analys samt stödja andra myndigheter med expertkompetens inom området”.¹⁵⁵ Mer specifikt med relevans för försörjningsberedskapsfrågor kan nämnas att Energimyndigheten har ansvar för att ”planera, samordna och, i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användningen av energi”.¹⁵⁶ Myndigheten ska också fullgöra de skyldigheter som följer av internationella avtal om beredskapslagring av oljeprodukter. Energimyndigheten är tillsynsmyndighet för beredskapslagringen och har också till uppgift att upprätta en beredskapsplan för hur Sveriges oljelager ska brukas vid allvarliga försörjningsbrott (vilken i dagsläget huvudsakligen omfattar rutiner för lageravtappning), samt förbereda förbrukningsdämpande åtgärder (som exempelvis informationskampanjer, krav på nedsatta hastigheter och högre skatt på drivmedel).¹⁵⁷ Vidare är Energimyndigheten utsedd till behörig myndighet för trygg naturgasförsörjning med uppgift att vid störningar i försörjningen tillkännage krisnivåer vilket, beroende på krisnivå, aktiverar olika krishanteringsmekanismer. Sedan januari 2020 är myndigheten också behörig myndighet enligt EU:s riskberedskapsförordning inom elsektorn vilket bland annat innebär ett ansvar för att bedöma risker för en trygg elförsörjning och att upprätta riskberedskapsplaner.¹⁵⁸

Svenska kraftnät ska likt Energimyndigheten svara för beredskapsplaneringen inom sitt verksamhetsområde under kris- eller krigsförhållanden. Vidare är det enligt myndighetens instruktioner ”Svenska kraftnäts uppgift att i samverkan med övriga totalförsvarsmyndigheter tillgodose samhällets behov av elkraft genom att planera, leda och samordna elförsörjningens resurser” i händelse av krig eller när regeringen annars bestämmer det.¹⁵⁹ Instruktionen fastställer också att myndigheten ska svara för långsiktig planering och inriktning av elproduktionen när förbrukningsreglering av el har införts. Vid Svenska kraftnät ska det finnas ett rådgivande organ, Elberedskapsrådet, med uppgift att bevaka elföretagens och de övriga totalförsvarets intressen som rör elberedskap. Rådet ska ges möjlighet att ha synpunkter på frågor som rör inriktning av beredskapsåtgärder och ålägganden om beredskapsåtgärder.¹⁶⁰

¹⁵³ Energimyndigheten (2015) Planeringsanvisningar för det civila försvaret, Dnr 2015-011466.

¹⁵⁴ ÖCB (2001) Årsbok Civilt försvar, Dnr 5-398/2001.

¹⁵⁵ Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet, 2 §.

¹⁵⁶ Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet, 2 §.

¹⁵⁷ Lag (2012:806) om beredskapslagring av olja, 7 kap. 2 §.

¹⁵⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG.

¹⁵⁹ Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät, 4 §.

¹⁶⁰ Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät, 13 §.

Som bevakningsansvariga myndigheter ska både Energimyndigheten och Svenska kraftnät enligt gällande regleringsbrev i arbetet med civilt försvar särskilt prioritera (bland annat) ”Planering för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster”.

4.4.2.1 Lagerhållning av oljeprodukter¹⁶¹

Importörer, säljare och storförbrukare av olja är enligt lag (2012:806) om beredskapslagring av olja skyldiga att hålla beredskapslager av väsentliga oljeprodukter för att trygga tillgången under fredstida försörjningskriser.¹⁶² De aktuella beredskapslagren ingår i den naturliga logistiken för drivmedels- och bränslebolagen och lagras i råolja och raffinerade produkter bland de kommersiella lagren på oljedepåer runt om i Sverige eller utomlands. När det gäller beredskapslagring utomlands får högst 30 procent lagras i annat land inom EU. Genom att beredskapslagringen är integrerad med de kommersiella lagren är tanken att en lageravtappning kan ske så att produkterna snabbt kan komma ut på marknaden via samma organisation som vid normal hantering. Kostnaderna för beredskapslagringen av dessa produkter bärs av de kommersiella aktörerna och därmed ytterst av förbrukare och konsumenter.

Den aktuella lagringsskyldigheten är knuten till Sveriges åtaganden gentemot IEA (International Energy Agency) enligt IEP-avtalet, en överenskommelse mellan 29 länder om ett gemensamt energiprogram samt EU:s tvingande direktiv på området (2009/119/EG). Avtalet, och EU:s till stora delar harmoniserade krav härvid, kräver bland annat att varje medlemsland lagrar olja motsvarande 90 dagars nettoimport.¹⁶³ Beredskapslagren ska också vara ständigt tillgängliga och fysiskt åtkomliga.

4.4.2.2 Överenskommen lagerhållning för elberedskapen¹⁶⁴

För elnätsföretagens räkning hanterar Svenska kraftnät ett beredskapslager som kan användas vid svåra påfrestningar i regionnäten, både vid fredstida kriser och vid höjd beredskap. I beredskapslagret ingår både fordon, verktyg, materiel såsom kablar, kommunikationssystem och modulbaserade beredskapsstolpar för regionnätet. Svenska kraftnät ställer krav på och bestämmer exempelvis hur många stolpar som ska finnas i beredskap. En sammanvägd bild av olika scenarier ger en uppfattning om vilken beredskap som behövs. Regionnätsstolparna har hittills aldrig behövt användas i ett skarpt läge, utan har bara använts i övnings-sammanhang. De stolpar som förstördes i samband med stormarna Gudrun och Per var till största del trästolpar för lokalnät. Lagret utgör för elnätsägarna en gemensam reparationsberedskap och avropas på förfrågan. Lagret finansieras av en elberedskapsavgift som elnätsbolagen betalar. Elnätsbolagen tar i sin tur ut en avgift för detta på konsumenternas fakturor.

På en övergripande nordisk nivå finns ett samarbete mellan stamnätsoperatörer och ett nordiskt elberedskapssamarbete genom flera forum, som NordBER där både Svenska kraftnät och Energimyndigheten deltar från Sveriges sida.

I Svenska kraftnäts regi utbildas också kontinuerligt en insatsstyrka som består av personal från elsektorn. Bland annat utbildas personalen för att kunna resa beredskapsstolparna, vilket kräver specialistkompetens. Insatsstyrkan utgör en gemensam resurs vilket innebär att personalen kan bli inkallad för att hjälpa andra företag än de man själv tillhör. Kostnaden för att kalla in insatsstyrkan står det inkallande företaget för.

¹⁶¹ Avsnittet kommer från FOI-rapporten *Beredskapslagring* (2019) och bygger på information från Energimyndigheten, 2016, Handledning för beredskapslagring av olja, ET 2016:09.

¹⁶² Lagringen regleras också genom förordning (2012:873), samt Energimyndighetens föreskrifter och allmänna råd om beredskapslagring av olja (STEMFS 2012:7).

¹⁶³ I en internationell jämförelse är det få länder som har beredskapslager som väsentligt överstiger 90 dagars nettoimport av råolja/oljeprodukter. Därutöver förekommer dock krigslager vilka av naturliga skäl hålls hemliga.

¹⁶⁴ Avsnittet kommer från FOI-rapporten *Beredskapslagring* (2019) och informationen är baserad på intervju vid Svenska kraftnät, 2018-08-16.

Enligt elberedskapslagen (1997:288) och ellagen (1997:857) ska elföretagen upprätthålla en grundläggande beredskap och säkerhetsnivå för att kunna motstå och hantera störningar.

4.4.3 Utredningar och studier

4.4.3.1 Underlag för den fortsatta inriktningen för det civila försvaret

I redovisningen av uppdrag Ju2019/02477/SSK om att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret, redovisar Energimyndigheten synpunkter på Försvarsberedningens rapport Motståndskraft.¹⁶⁵ Energimyndigheten instämmer i Försvarsberedningens bedömning om förändringsbehov rörande beredskapslagringen av olja. Myndigheten framhåller att man har tagit ett samlat grepp om utvecklingen av drivmedelsberedskapen och under kommande år ska göra en översyn av drivmedelsberedskapen för en anpassning mot totalförsvaret och energiomställningen. Områden som ska belysas inkluderar bland annat lagstiftning, lagerhållning av drivmedel, förbrukningsdämpande åtgärder och prioritering av användare. Energimyndigheten lyfter fram att prioritering och ransonering är viktiga verktyg för planeringen för civilt försvar men att det i dagsläget finns kvarstående behov rörande lagstiftningen. Ett sådant är behovet av en planeringslagstiftning för att kunna förbereda ransoneringsåtgärder. I beredskapssammanhang betraktar myndigheten tydliga lag- och funktionskrav som mer verksamma än frivilliga avtal med näringslivets aktörer. Framför allt när det rör sig om internationella företag. Energimyndigheten har sedan tidigare påpekat att ett utökat mandat skulle underlätta möjligheten att kräva in underlag från aktörerna inom energisektorn rörande drivmedels-, gas, värme- och kylförsörjningen.

4.4.3.2 Energimyndighetens principiella syn på trygg energiförsörjning

Som beskrivs i *Energimyndighetens principiella syn på trygg energiförsörjning*¹⁶⁶ uppnås trygg energiförsörjning i första hand genom väl fungerande energimarknader. Ansvaret för försörjningen är i sig fördelat på många aktörer, energimarknaderna ska kunna förebygga och lindra avbrott och bristsituationer, det offentliga spelar en viktig roll för utformning och kontroll av energimarknaderna, och de aktörer som tillhandahåller energi bör se till att förebygga och lindra störningar och avbrott. Därutöver ligger det på energianvändarnas ansvar att kunna hantera de konsekvenser som uppstår vid störningar och avbrott i energiförsörjningen. Vikten av tydligt definierade och väl kända ansvars- och rollfördelningar framhålls i sammanhanget.

I situationer där energimarknaderna inte kan förebygga och lindra konsekvenserna av inträffade störningar behövs krishanteringsåtgärder. Energimyndigheten betonar att sådana åtgärder måste vara förberedda och väl kända, och de ska i första hand bygga på redan befintliga marknadsfunktioner. Endast som en sista utväg, när åtgärderna inte visas vara tillräckliga, bör åtgärder som ingriper på marknadsfunktionen användas. Det kan då exempelvis röra sig om ransonering. För att åtgärder av marknadsingripande slag inte ska få långsiktiga effekter för marknadsaktörerna betonas även här vikten av att de är förberedda och väl kända.

4.4.3.3 Utveckling av Sveriges drivmedelsberedskap

Under 2020 till 2025 driver Energimyndigheten programmet *Utveckling av Sveriges drivmedelsberedskap* med syfte att ta ett samlat grepp om de arbeten som sedan flera år genomförs vid myndigheten rörande utvecklingen av drivmedelsberedskapen.¹⁶⁷ Avsikten

¹⁶⁵ Energimyndigheten (2020), *Underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret avseende energiförsörjningen – Energimyndighetens redovisning av regeringsuppdrag den 11 juli 2019*, Dnr 2019-16105.

¹⁶⁶ Energimyndigheten (2018), *Energimyndighetens principiella syn på trygg energiförsörjning*, Dnr 2018-016316, 2018-06-18.

¹⁶⁷ Energimyndigheten (2020), *Programdirektiv – Utveckling av Sveriges drivmedelsberedskap*, Dnr: 19-027522.

är att möta näringslivets och den offentliga sektorns efterfrågan på inriktningar och styrningar inom drivmedelsberedskapen. Ett exempel på pågående arbete rör framtagningen av rutiner för planering och effektivering av förbrukningsdämpande åtgärder. Ett annat exempel rör prioritering av drivmedel till samhällsviktiga funktioner, med syfte att ”kartlägga och samordna samhällsviktiga användares drivmedelsbehov, inklusive behov av reservkraft”.¹⁶⁸ Målet är att de aktiviteter som genomförs inom ramen av programmet ska leda till en förmåga att tillgodose Sveriges krisberedskap och totalförsvaret med relevanta drivmedel, att drivmedelsförbrukningen kan dämpas på ett kontrollerat sätt, och att prioritering av drivmedel för samhällsviktiga verksamheter kan ske. Därutöver ska det finnas en förmåga att möta både krisberedskapens och totalförsvarets behov i termer av beredskapslagrens utformning och dimensionering samt distribution av drivmedel under störda förhållanden.

4.4.3.4 Övrigt underlag

I budgetunderlaget för 2020-2022 lyfter Energimyndigheten områden inom vilka arbetet behöver intensifieras. Bland dessa återfinns följande¹⁶⁹; samordning gentemot näringslivet, i synnerhet när flera myndigheter har en potential att ställa krav på samma företag; förmåga till prioritering, ransonering och annan förbrukningsdämpning vid energibrist inom samtliga energislag (el, värme, drivmedel och gas); samt utveckling av drivmedelsberedskapen som också tar hänsyn till omställningen till fossilfria transporter.

I Energimyndighetens redovisning av regeringsuppdraget 2015-12-10 avseende planeringsanvisningar för det civila försvaret (Ju2015/09669/SSK) för 2018 påtalar myndigheten ett behov av att utreda förutsättningarna för en ”energiberedskapslag” med vilken Energimyndigheten utifrån lagstöd skulle kunna kravställa beredskapsåtgärder gentemot aktörer inom energisektorn. Energimyndighetens arbete med att utreda förutsättningarna för en energiberedskapslag pågår.

I redovisningen för 2019 års verksamhet¹⁷⁰ redogör myndigheten för att man tillsammans med Forsvarsmakten och övriga bevakningsansvariga myndigheter bedriver ett gemensamt beredningsarbete i frågor som rör riksintressen. Detta sker i syfte att undvika motstående intressen mellan myndigheterna. Frågan om riksintresse är betydelsefull i avseendet att kunna säkerställa energiförsörjningen på lång sikt och lyfts i fler av Energimyndighetens redovisningar. I myndighetens *Yttrande angående MSB:s begäran om underlag för beslut om riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del*¹⁷¹, framför Energimyndigheten bland annat ett behov av en systematisk genomgång av skyddsvärda verksamheter för att kunna identifiera nationellt samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur. En sådan genomgång bör enligt myndigheten omfatta både region- och lokalnät som försörjer samhällsviktig verksamhet, och gasledningar, fjärrvärmeanläggningar, hamnar, drivmedelsdepåer, oljeraffinerier etc.

4.5 Transporter

4.5.1 Bakgrund

ÖCB var fram till myndighetens upphörande år 2002 funktionsansvarig myndighet för funktionen *Transporter*. Inom funktionen fanns delfunktioner för vilka ÖCB ansvarade för *Transportsamordning*, Banverket ansvarade för *Banhållning och järnvägstransporter*,

¹⁶⁸ Ibid. s. 4-5.

¹⁶⁹ Energimyndigheten (2018), *Budgetunderlag 2020-2022*, Dnr 2018-017541, s. 5.

¹⁷⁰ Energimyndigheten, Uppdrag 6, till bevakningsansvariga myndigheter om totalförsvarsplanering Energimyndighetens redovisning av regeringsuppdrag 2015-12-10 avseende planeringsanvisning för det civila försvaret (Ju2015/09669/SSK), Dnr 2019-002696.

¹⁷¹ Energimyndigheten: *Yttrande angående MSB:s begäran om underlag för beslut om riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del* (2018-11-20, dnr 2018-009055).

Vägverket ansvarade för *Väghållning* och *Landvägstransporter*, Luftfartsverket ansvarade för *Flygtransporter* och Sjöfartsverket ansvarade för *Sjötransporter*.

I en redogörelse av beredskapsförberedelserna på transportområdet i en skrift från 1995 beskrev ÖCB ett antal åtgärder som syftade till att minska sårbarheten och öka uthålligheten i transportsystemet (t.ex. anskaffning och lagring av reservmaterial och planläggning av K-företag).¹⁷² Inom ramen för transportplaneringen vidtog också åtgärder för att kunna bygga upp en ledningsorganisation för prioritering och samordning av transporter under kriser och i krig. ÖCB skulle i sådana lägen utfärda föreskrifter för de civila transportmedlens nyttjande. Funktionen hade också en omfattande samverkan med Försvarmakten, en samverkan som skedde på alla ledningsnivåer och avsåg såväl beredskapsförberedelserna i fred som ledningen i krig. Då huvuddelen av transporter i krig avsågs att utföras på landsväg var de större åkeri- och busstrafikföretagen planlagda som K-företag. På flygsidan var den svenskregistrerade delen av SAS och Transwede K-företag.¹⁷³

Planeringen involverade också den regionala nivån, civilbefälhavarna och länsstyrelserna hade särskilda uppgifter vid prioriteringen av landsvägstrafiken i krig. På länsnivå biträdde vägtrafikombuden länsstyrelserna vid ledningen av landsvägstransporterna.¹⁷⁴

Vad gällde sjöfarten planerades den svenska handelsflottan utnyttjas under kriser och i krig för utrikeshandeln och för kustsjöfart inom Sverige. Transporterna inriktas under dessa förhållanden på att tillgodose totalförsvarets behov. I krig skulle Sjöfartsverket prioritera användningen av de tillgängliga fartygen. Representanter för Sjöfartsverkets sjötrafikområden var i krig samgrupperade med marinkommandona. ÖCB konstaterade att endast en mindre del av utrikeshandeln (runt 25 procent) transporteras i fred med svenskflaggade fartyg vilket ansågs utgöra en sårbarhet: ”I en kris- eller krigssituation bedöms endast dessa fartyg kunna påräknas för de utrikes sjötransporterna. Detta nödvändiggör en hård prioritering av de tillgängliga fartygsresurserna.”

I samband med Sveriges inträde i EU förändrades, som beskrivits ovan (kapitel 1), hela inriktningen för beredskapsverksamheten och statsmakterna bestämde att ”det fria varuflödet inom EU” skulle utgöra grunden för försörjningsberedskapen.¹⁷⁵ Beredskapslagren avvecklades därmed under slutet av 1990-talet, men ÖCB betonade samtidigt att Sverige var fortsatt beroende av ett fungerande transportsystem:

Med vår ganska stora landareal och med vårt läge lite vid sidan om de stora marknaderna i det folktäta Europa har transportnäringen haft stor betydelse och ett finmaskigt distributionssystem byggts upp för flertalet branscher och varugrupper för att förmedla varor mellan tillverkare och konsumenter. Denna utveckling accentueras av den fortgående internationaliseringen av produktion och handel med såväl rå- och insatsvaror som färdiga produkter. Inte bara godstransporterna utan även persontransporterna har ökat kraftigt. Ingenting tyder för närvarande på att vårt beroende av transporter skulle minska utan snarare kommer transportbehoven att öka i framtiden.¹⁷⁶

4.5.2 Nuvarande ansvarsförhållanden rörande transportrelaterad försörjningsberedskap

Sedan 2017 har Trafikverket ett samlat övergripande planeringsansvar för att inom transportområdet utveckla och samordna krisberedskap och planering för höjd beredskap. I detta ansvar ligger att samverka med övriga transportmyndigheter och andra aktörer samt att vidta de åtgärder som behövs för utvecklingen och samordningen av krisberedskapen

¹⁷² ÖCB (1995), *Civilt försvar*.

¹⁷³ Ibid., s. 94.

¹⁷⁴ Ibid., s. 94.

¹⁷⁵ Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (Regeringen), s. 172.

¹⁷⁶ ÖCB (1998), *Kontrollstation 99*.

och det civila försvaret. I uppdraget ingår också att bedriva omvärldsbevakning och analys samt att stödja andra myndigheter med expertkompetens inom området.¹⁷⁷

Som bevakningsansvariga myndigheter ska Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket enligt gällande regleringsbrev i arbetet med civilt försvar särskilt prioritera (bland annat) ”Planering för stöd till Försvarmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster”. Utöver det har ingen av myndigheterna idag något uttryckt ansvar för att hantera frågor som rör det civila samhällets transportbehov för försörjning av kritiska förnödenheter vid kris.

Transportmyndigheterna har tillsammans ansvar för att det finns fungerande infrastrukturer för transporter i samhället. Det statliga väg- och järnvägsnätet utgör stommen i distributionssystemen för många försörjningsviktiga varor såsom drivmedel, livsmedel och läkemedel. Tjänsten *transport* spelar således en avgörande roll för förmågan att upprätthålla samhällets funktionalitet och att ombesörja befolkningens behov för dess fortlevnad. Fram till 2004 hölls mer omfattande beredskapslager för transportområdet. Idag äger, förvaltar och lagerhåller Trafikverket reservdelar för järnvägsnätet och förstärkningsmateriel avsedda att användas för olika typer av störningar i samhället. I dessa lager finns exempelvis reservkraftaggregat, bandvagnar och utrustning för att bygga tillfälliga broar. Lagringen sker utan några särskilda statliga medel.¹⁷⁸

4.5.3 Utredningar och studier

4.5.3.1 Underlag för den fortsatta inriktningen för det civila försvaret

Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket lämnar i sin gemensamma redovisning av uppdrag Ju2019/02477/SSK om att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret, en uppsättning åtgärdsbehov.¹⁷⁹ Myndigheterna påtalar här vikten av en nationell struktur för totalförsvarsplaneringen, behovet av tydligare ansvarsfördelning och betydelsen av att näringslivet inkluderas i planeringen. Myndigheterna lyfter vidare att det idag saknas ett utpekat ansvar för myndighetsövergripande strukturer och samverkan rörande bland annat avtal och offentlig upphandling. Med en myndighetsövergripande struktur kan dubbelarbete och icke-fungerande system undvikas. Det påtalas också ett behov av en nationell bedömning och prioritering av transportbehov. Trafikverket gör här bedömningen att MSB bör vara sammanhållande för utarbetandet av en samlad behovsbild och prioriteringsgrunder för samhällets resurser. För att transportsektorn ska kunna uppfylla transportbehoven i kris och krig kan det uppkomma situationer där avsteg och dispenser från nationella och internationella regelverk behöver kunna beviljas. Transportstyrelsen föreslås få ett sådant mandat att bevilja undantag inom transportområdet.

Transporternas betydelse för försörjningsberedskapen beskrivs även i kapitel 6.1.

4.6 Försörjning med industrivaror

4.6.1 Bakgrund

Försörjning med industrivaror, som även har benämnts ”övrig varuförsörjning”¹⁸⁰, har en lång historia i det svenska totalförsvaret med många återkommande frågeställningar och vägval gällande ansvarsförhållanden och gränssytor mellan såväl offentliga och privata

¹⁷⁷ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, 3 §.

¹⁷⁸ Stenérus Dover, A., Odell, A., Larsson, P., och Lindgren, J. (2009), *Beredskapslagring – En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*, FOI-R--4644--SE.

¹⁷⁹ Trafikverket (2020), *Redovisning av regeringsuppdrag till bevakningsansvariga myndigheter att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret – Gemensamt svar för transportområdet: Trafikverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Sjöfartsverket*, Dnr TRV 2019/82474.

¹⁸⁰ Förordning (1986:423) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap.

aktörer som mellan olika myndigheter.¹⁸¹ Området har dock principiellt ansetts typiskt falla mellan stolarna vad gäller det sammanhållande beredskapsansvaret varför ÖEF (från 1986 ÖCB) i detta fall haft ett eget sektors-/funktionsansvar. De industrivaror som avsågs var typiskt metaller, plaster, kemiska produkter och andra insats- eller råvaror.¹⁸² Syftet med beredskapen inom dessa varugrupper var inte att upprätthålla produktion för produktionens egen skull utan hade ofta direkta kopplingar till skilda behov som bedömdes vara av oundgänglig betydelse vid kriser och krig. Det kunde bland annat handla om behovet av förpackningar inom livsmedelsindustrin eller om att säkra kritisk sjukvårdsmateriel. Försörjningen av oundgängliga varor som dessa säkerställdes bland annat genom lagerhållning och förberedelser för produktionsomställningar hos vissa industriföretag.

Råvaror är också idag en maktfaktor. Som beskrivits ovan har den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen som följde på det kalla krigets slut brutits och istället framträder idag ”en tydlig trend i riktning mot isolationism och mot att återföra kontrollen över politiska och ekonomiska beslut till nationell nivå.”¹⁸³ Även om kontexterna delvis är nya känns samtidigt hotbilderna igen: Många analyser under 1970- och 80-talen handlade om hur det svenska totalförsvaret skulle kunna bli mer motståndskraftigt för olika typer av icke-militära hotbilder, såsom påtryckningar och hot eller konsekvenser av internationella handelskonflikter och ekonomisk krigföring.¹⁸⁴

ÖEF hade fram till 1986 ett övergripande samordningsansvar på central nivå för det ekonomiska försvaret och hade därtill ett särskilt ansvar för att planera och vidta beredskapsåtgärder för ”huvuddelen av industriproduktionen” då detta var ett försörjningsområde där ingen annan myndighet hade ett beredskapsansvar.¹⁸⁵ Vid övergången till funktionsindelningen av det civila försvaret 1986 fick den nya myndigheten ÖCB funktionsansvar för funktionen försörjning med industrivaror (som initialt benämndes övrig varuförsörjning). Andra viktiga samordningsmyndigheter inom funktionen gentemot näringslivet var NUTEK och Arbetsmarknadsstyrelsen.¹⁸⁶ Som ansvarig myndighet i fred för funktionen hade ÖCB två huvudsakliga uppgifter¹⁸⁷:

- dels åtgärder för tryggnad av försörjningen om landet blir hänvisat helt eller delvis till egna resurser i kris och krig eller andra utomordentliga förhållanden,
- dels åtgärder för att mildra verkningarna av importbortfall av viktiga varor utan att det är kris eller krig.

Annorlunda uttryckt omfattade funktionen försörjning med industrivaror ”åtgärder för att möjliggöra produktion av och handel med varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens försörjning och samhällets funktion i kriser och krig”.¹⁸⁸ Energiförsörjning och livsmedelsförsörjning ingick dock inte i funktionen. Som viktiga varugrupper listades elektronik, textil- och lädervaror, kemiska produkter, papper, plast och gummi samt metaller och verkstadsprodukter. Funktionen svarade också för vissa beredskapsåtgärder på områden där ansvaret låg på andra funktioner. Exempelvis upphandlade ÖCB läkemedel och sjukvårdsmateriel på uppdrag av Socialstyrelsen samt gödsel och bekämpningsmedel på uppdrag av Jordbruksverket. ÖCB betonade att funktionen försörjning med industrivaror i realiteten utgjordes av företag i det svenska näringslivet: ”Bästa basen för vår försörjningsförmåga är ett starkt och stabilt näringsliv som tål stötar

¹⁸¹ Se kommande, Jenny Ingemarsdotter (planerad publ. 2021), ”Kan vi klara oss?” *Försörjningsberedskapens grundfrågor i ett historiskt perspektiv* [prel. titel], Totalförsvarets forskningsinstitut.

¹⁸² ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 110.

¹⁸³ Samuel Bergenwall och Carina Gunnarson, ”Sveriges totalförsvaret, globala trender och nya utmaningar” (2019) i Niklas H. Rossbach, Josefin Öhrn-Lundin, Daniel K. Jonsson, Anna Sundberg, Sofia Olsson, Jakob Gustafsson och Camilla Trané (red.), *Strategisk utblick 8: Totalförsvarets tillväxt – utmaningar och möjligheter*, FOI-R--4773--SE, s. 9-13.

¹⁸⁴ Försvarsdepartementet (1975), *Påtryckningar och hot*. Referensgruppen för internationell utveckling (REL).

¹⁸⁵ ÖEF (1981), *Svensk försörjningsberedskap*.

¹⁸⁶ ÖCB (1991), *Civilt försvar*, s. 41.

¹⁸⁷ *Ibid.*, s. 42.

¹⁸⁸ *Ibid.*, s. 40.

och har bärkraft för utveckling och nya idéer. Statens uppgift är att vid behov sätta in kompletterande åtgärder såsom förberedelser för omställning, lagring m.m.”¹⁸⁹

Principen var att produktion och distribution av viktiga varor och tjänster även under kriser och i krig skulle ombesörjas av näringslivet. Mot denna bakgrund vidtogs förberedelser ”vid ett stort antal försörjningsviktiga företag, K-företag”.¹⁹⁰ Typiska förberedelser och åtgärder omfattade lagring av importerade råvaror och halvfabrikat, utveckling av ersättningsprodukter och upprätthållande av inhemsk produktionskapacitet. Vid ÖCB fanns en näringslivsenhet som arbetade med ”att mildra effekterna av handelsstörningar och verkar aktivt för att näringslivet ska bli störningståligt”.¹⁹¹ En viktig uppgift var att göra försörjningsanalyser och att följa marknaden och dess utveckling, även internationellt. I detta arbete hade man ”dagligen kontakt med en rad svenska företag”.¹⁹² Man hade också ett nära samarbete med andra myndigheter, som Socialstyrelsen, i detta fall för att kunna analysera sjukvårdens materielbehov. Flera av näringslivsenhetens åtgärder handlade om att säkra kritiska råvaror till sjukvården, som exempelvis plaster, eller att förbereda produktionsomställning. Några exempel på åtgärder som ÖCB:s näringslivsenhet enligt en skrift från 1997 genomförde på detta område listas nedan:¹⁹³

- ”Vi har tecknat särskilda beredskapsavtal med plastindustrin, bl.a. för lagring av propan, nafta, processkemikalier och reservdelar. Målet är att minska sårbarheten hos de strategiskt viktiga basplasttillverkarna.
- Vi har avtal med läkemedelsföretag, som vid krigsfara kan ställa om produktionen och i stället tillverka infusionsvätska.
- Tillsammans med en tillverkare har vi förberett produktion av operationshandskar i latex.
- Genom forskning och utvecklingsarbete kan tillverkning av tubgas och elastiska bindor ske inom landets gränser.”

ÖCB beskrev vid denna tid att beredskapslagring som metod hade minskat i betydelse då ”EU-medlemskapet skapat nya möjligheter att bedriva utrikeshandel även i krissituationer”.¹⁹⁴ Dock ansåg inte ÖCB att lagring helt hade spelat ut sin roll: ”Beredskapslagren ska i fortsättningen bestå av särskilt strategiska varor som inte går att skaffa i en krissituation. Lagren omsätts löpande för att vara kuranta och anpassade efter dagens behov. I vissa fall förvaltas lagren av företag som ÖCB har tecknat avtal med. ÖCB tecknar också lagrings- och omsättningsavtal på uppdrag av Socialstyrelsen och Läkemedelsverket”.¹⁹⁵

Vid försörjningskriser, i krig eller vid krigsfara kunde efter regeringsbeslut ett särskilt krishanteringsorgan bildas, nämligen Försörjningskommissionen (som skulle bestå av övad personal från ÖCB och näringslivet). Denna beskrivs närmare under i kapitel 9.

Mot bakgrund av den sedan 2015 återupptagna totalförsvarsplaneringens inriktning på situationer vid höjd beredskap och ytterst krig är det noterbart att ÖCB:s uppdrag inom funktionen försörjning med industrivaror inte avgränsades till militära hotbilder: ”Regering och riksdag kräver att det ska finnas en industriell beredskap som kan hantera kriser, oavsett orsaken”.¹⁹⁶

¹⁸⁹ ÖCB (1991), *Civilt försvar*, s. 41.

¹⁹⁰ *Ibid.*, s. 40.

¹⁹¹ ÖCB (1997), *En viktig kugge*.

¹⁹² *Ibid.*, s. 8-9.

¹⁹³ *Ibid.*, s. 7.

¹⁹⁴ *Ibid.*, s. 9.

¹⁹⁵ *Ibid.*, s. 9.

¹⁹⁶ *Ibid.*, s. 8.

4.6.2 Ansvarsförhållanden rörande industrivarurelaterad försörjningsberedskap

Som MSB har konstaterat saknas det idag en myndighet som ansvarar för industrifrågor på det sätt som ÖCB ansvarade för försörjning av industrivaror i det tidigare totalförsvaret.¹⁹⁷ MSB bedömer det som sannolikt att det finns behov av en myndighet som ansvarar för industrifrågor och föreslår att regeringen låter utreda detta.

Vissa myndigheter har idag ansvarsområden som har beröringspunkter med frågor om industriell beredskap. Tillväxtverket, som är en nationell myndighet med regional närvaro på nio orter, arbetar för hållbar tillväxt och konkurrenskraftiga företag i alla delar av Sverige. Myndigheten har genom sitt uppdrag att stärka företag och regioner ett brett kontaktnät med företag över hela landet.¹⁹⁸ Myndigheten kan föreslå platser av riksintresse för industrin men har i övrigt inga specifika totalförsvarsrelaterade uppdrag.

Ett annat exempel är Sveriges geologiska undersökning (SGU) som ansvarar för frågor om berg, jord och grundvatten i Sverige. Myndigheten har till uppgift att tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt.¹⁹⁹ I (bland annat) ett produktionsomställningsperspektiv har Research Institutes of Sweden (RISE) en viktig roll, bland annat genom sitt uppdrag att utföra tester av nya produkter och utrustning (en funktion som visade sig kritisk under coronapandemin).²⁰⁰ Vinnova är en innovationsmyndighet med uppdrag att stärka Sveriges innovationsförmåga och bidra till hållbar tillväxt. Under coronapandemin har Vinnova genomfört satsningen ”Innovation i kampen mot covid-19 och framtida pandemier”.²⁰¹

Därutöver finns flera forskningsinriktade aktörer som historiskt sett har haft en viktig roll att stödja försörjningsberedskapens myndigheter och företag med forskning och kunskapsutveckling. Några exempel är Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarshögskolan. Forskningens roll i ett försörjningsberedskapsperspektiv beskrivs närmare i avsnitt 4.10. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien satt för övrigt med som ordinarie styrelseledamot i det första centralorganet för försörjningsberedskap, Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap, bildad 1928.

4.6.3 Utredningar och studier

Den industriella beredskapen har berörts i åtskilliga äldre statliga offentliga utredningar om totalförsvaret. Ett exempel är *Varuförsörjning i kristid* (SOU 1975:57) som bland annat innehåller resonemang om försörjningsuthållighet och försörjningsstandard, om planeringen av varuförsörjningen (behov av resurser samt organisatoriska och administrativa förhållanden), och särskilda avsnitt om försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel, reservdelar och petrokemiska produkter. Fram till och med 1990-talet bedrev myndigheterna ÖEF och sedan ÖCB (från 1986) kontinuerligt egna analyser på området, ofta i samarbete med näringslivet. Utredningen *Näringslivets roll inom totalförsvaret* (SOU 2019:51) behandlade dock inte försörjning med industrivaror. Vad vi har kunnat se saknas därmed en större, aktuell genomlysning av området. Dock finns flera exempel på rapporter som berör beredskapsrelaterade industrifrågor, varav två exempel ges nedan. Tilläggas kan också att erfarenheterna av coronapandemin har genererat flera analyser och rapporter på temat produktionsomställning. Exempel på sådana, publicerade av branschorganisationer och företag, ges i kapitel 6.

¹⁹⁷ MSB (2020), *Så skapar vi motståndskraft: Skrivelse med underlag till försvarsbeslutsperioden 2021–2025*, s. 49.

¹⁹⁸ Tillväxtverket, <https://tillvaxtverket.se/om-tillvaxtverket.html>, hämtad 2020-09-10.

¹⁹⁹ SGU, <https://www.sgu.se/om-sgu/>, hämtad 2020-09-10.

²⁰⁰ Se även kapitel 6.

²⁰¹ Vinnova, <https://www.vinnova.se/nyheter/2020/10/innovation-i-kampen-mot-covid-19-och-framtida-pandemier/>. För närmare beskrivning av ett genomfört omställningsprojekt, se kapitel 6.

4.6.3.1 Tillväxtverkets rapport om att stärka förutsättningarna för industrialisering och tillverkning i Sverige

Tillväxtverket publicerat nyligen en rapport som med anledning av coronapandemin tar upp vissa försörjningsberedskapsrelaterade perspektiv.²⁰² Rapporten utgör en slutredovisning av ett av Tillväxtverkets uppdrag att stärka förutsättningarna för industrialisering och tillverkning i Sverige som genomfördes under 2018-2020. Uppdraget hade som övergripande mål att stärka förutsättningarna för företag att industrialisera (att förbereda produktionsstart) och tillverka nya produkter i Sverige. Målet skulle nås genom ökad kunskap hos innovativa företag och innovationssystemets aktörer om möjligheter för tillverkning i Sverige, utvecklad matchning mellan aktörer som har produktidéer med aktörer som kan erbjuda tillverkning och ökade möjligheter till rådgivning kring val av produktionsstrategi för idéägare. Tillväxtverket gör bedömningen att det finns en betydande tillväxtpotential inom leverantörsindustrin i Sverige och att den pågående coronapandemin kommer att förstärka tendensen att företag vill ha leverantörerna närmare sina fabriker.²⁰³

I rapporten beskrivs hur tillverkningsfrågor har hamnat i fokus mot bakgrund av den brist som uppstod på skyddsutrustning. Tillväxtverket ser beröringspunkter mellan myndighetens genomförda uppdrag (att stärka förutsättningarna för företag att industrialisera, dvs. att förbereda produktionsstart) och den situation som många beställare och företag befann sig i under våren 2020. Tillväxtverket ger i rapporten förslag på hur myndigheten kan stödja i produktionsomställningsprocessen och tar också upp möjligheten att stärka tillverkningskapaciteten på längre sikt: ”På lång sikt är det tänkbart att handla upp tillverkningskapacitet, det vill säga upphandla företag som kan vara förberedda på att ställa om till annan produktion än sin vanliga i händelse av behov.”²⁰⁴

4.6.3.2 Metall- och mineraförsörjningssäkerhet

I en särskild PM diskuterar Sveriges geologiska undersökning (SGU) frågan om försörjningssäkerhet för metaller och mineraler. Som konstateras har coronapandemin – inom en rad områden – påvisat begränsningar i samhällets krisberedskap. Det understryks att det moderna samhället är beroende av såväl färdiga produkter som råvaror som metaller och mineraler. Men samtidigt som Sverige är ett av få länder i EU som – genom sina gruvor – kan producera såväl metalliska ämnen som industrimaterial finns det likväl åtskilliga metaller och mineraler som inte tas fram i dag. Skälen till detta uppges vara flera men de två viktigaste anledningarna uppges vara att berggrunden inte är tillräckligt väl undersökt och att de fyndigheter som upptäcks inte kan utnyttjas (exempelvis till följd av motstridiga samhällsintressen).²⁰⁵

Således anses Sverige vara självförsörjande på enbart ett mindre antal metaller och mineraler som samhället är beroende av. År 2014 bedömde SGU att omkring 20 olika metaller och mineraler var av kritisk betydelse för Sverige, men i PM anses det finnas anledning att anta att antalet har ökat sedan dess. En oförmåga att försörja samhället med viktiga metaller och mineraler under kris bedöms få allvarliga återverkningar. Dessvärre anses Sverige ha en dålig på gränsen till obefintlig beredskap för att säkerställa en sådan försörjning vid kris.²⁰⁶

I PM tas avstånd från idén att åstadkomma en höjd försörjningssäkerhet genom återvinning eller nyttjande av (gruv-)avfall. Skälen är att det bedöms saknas tillräckliga mängder avfall i omlopp i samhället och att vissa råvaror utgör förbrukningsvaror. Istället

²⁰² Tillväxtverket (2020) *Uppdrag att stärka förutsättningarna för industrialisering och tillverkning i Sverige: Slutrapport 2020-04-30*, Dnr Å 2018-1193
<https://tillvaxtverket.se/download/18.27bfc9f171ac57d3104f0cf/1588246582585/Slutrapport%20TiS%20apr%202020.pdf>, hämtad 2020-09-10.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Ibid., s. 19.

²⁰⁵ SGU (2020) *Metall och mineraförsörjningssäkerhet*. PM. Sveriges geologiska undersökning. s. 1.

²⁰⁶ Ibid. s. 1.

föreslås en rad andra åtgärder för att minska risken för långvariga och allvarliga störningar i råvaruförsörjningen vid kriser. Över huvud taget anses det bästa sättet att minska eller eliminera hoten mot försörjningssäkerheten vara befintlig produktion. En rad olika åtgärder föreslås, till exempel att utreda och se över kriterierna för riksintressen för värdefulla ämnen och material, att utreda rollerna mellan staten och näringslivet och föreslå en arbetsfördelning dem emellan; utreda vilka metaller och mineraler som är mest kritiska och upprätta tydliga planer för dessa, utreda om vissa metaller och mineraler som Sverige saknar förutsättningar för att producera behöver lagras alternativt säkras genom överenskommelser med andra länder; anta en ledarroll inom EU för att lyfta frågan om metall- och mineralförsörjning vid kriser med flera förslag.²⁰⁷

4.6.3.3 Kommentar angående metall- och mineralberedskap

Även om metall- och mineralberedskap utgjorde en viktig del i den tidigare försörjningsberedskapen²⁰⁸ (fram till 1990-talet) så har området inte varit i fokus i Sverige under senare år. Inom EU har frågan fått ökad uppmärksamhet genom det ovan nämnda EU:s Raw Materials Initiative. Som jämförelse kan också nämnas Japans nationella strategi för att säkerställa försörjningen av sällsynta metaller (rare metals).²⁰⁹ Strategin utgörs av fyra pelare, nämligen att diversifiera försörjningskällorna och minska beroendet av enskilda länder, att återvinna skräp och uttjänta produkter, att använda alternativa material och minska beroendet av sällsynta metaller, samt slutligen att lagra strategiska material. Lagringen utgör ett komplement till de övriga – mer långsiktiga – pelarna och syftar till att skapa förmåga att hantera akuta bristsituationer. Lagringsprogrammet för sällsynta metaller initierades år 1983 och fyller ekonomiska såväl som militära syften. Den fullständiga listan över lagrade metaller är hemligstämplad men lagringen administreras av JOGMEC (Japan Oil, Gas and Metals National Corporation).²¹⁰ I Sverige går beredskapslagringen av metaller tillbaka till (minst) 1950-talet: I samband med Koreakriget uppstod brist i Sverige på bl.a. legeringsmetaller vilket föranledde ansträngningar att förbättra lagringen. Ansvar för detta låg vid denna tid på ÖEF.²¹¹

4.7 Arbetskraft (personalförsörjning)

4.7.1 Bakgrund

För att säkerställa att samhällsviktiga funktioner kan fungera även under höjd beredskap och krig är en robust och tillförlitlig personalbemanning avgörande.²¹² Bemanningen i det civila försvaret kommer till stor del att utgöras av personal som normalt tjänstgör i berörd verksamhet. Höjd beredskap och ytterst krig ställer dock krav på verksamheten som inte helt kan täckas med den ordinarie personalen.²¹³ Detta gäller inte minst försörjningsviktiga verksamheter, som t.ex. transporter, handel, livsmedels- och energiförsörjning, och kommunalteknisk försörjning (se exempel nedan).

²⁰⁷ Ibid. s. 2-4.

²⁰⁸ Se t.ex. SOU 1975:57.

²⁰⁹ Ministry of Economy, Trade and Industry (2016), *Rare Metals Essential for Japan's High-Tech Innovations*. Departementets hemsida. <https://www.meti.go.jp/english/mobile/2016/20160907001en.html>. Hämtad 2020-10-27.

²¹⁰ Barteková, Eva & Kemp, Rene. 2016. "National strategies for securing a stable supply of rare earths in different world regions." *Resources Policy*. September 2016. DOI: 10.1016/j.resourpol.2016.05.003. s. 21-24. Samt: Japan Oil, Gas and Metals National Corporation. Odaterad. "Metals." JOGMEC:s hemsida.

<http://www.jogmec.go.jp/english/metal/index.html>. Hämtad 2020-10-27. Samt: Japan Oil, Gas and Metals National Corporation. Odaterad. "Stockpiling: Metals." JOGMEC:s hemsida.

http://www.jogmec.go.jp/english/stockpiling/stockpiling_10_000001.html. Hämtad 2020-10-27.

²¹¹ Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF: Betänkande av ÖEF-utredningen*. Ds H 1976:4.

²¹² Larsson, Wedebrand & Denward (2018), *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*. FOI-R--4675--SE.

²¹³ Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, Ds 2017:66, s. 121.

I det tidigare totalförsvaret utgjorde arbetskraft en funktion som omfattade åtgärder för att säkerställa totalförsvarets behov av civil arbetskraft.²¹⁴ Funktionsansvarig myndighet var Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Funktionen omfattade såväl försörjning med arbetskraft som verksamheter som reglerar de förutsättningar under vilka arbetskraften får tas i anspråk. Funktionen hade dessutom ett visst samordningsansvar för den frivilliga försvarsverksamheten inom totalförsvarets civila del. Avsikten var att arbetskraftsbehoven under kriser och i krig så långt som möjligt ska tillgodoses med anställd personal och genom frivilliga överenskommelser. Ett tredje alternativ var tillämpning av pliktlagarna (värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt).

Även i den återupptagna planeringen av det civila försvaret finns tre primära rekryteringskällor vad gäller personal: civilpliktiga, frivilliga och anställda inom ordinarie verksamhet.

4.7.2 Nuvarande ansvarsförhållanden rörande personalförsörjning

I och med avvecklingen av funktionssystemet i början av 00-talet finns det idag ingen central myndighet som har ett sammanhållet ansvar för det civila försvarets personalförsörjning. Rekryteringsmyndigheten har i uppgift att bemanna Försvarsmaktens krigsorganisation samt att på uppdrag av myndigheter, kommuner och regioner registerhålla deras krigsplacerade personal. Arbetsförmedlingen har vissa uppgifter relaterade till pliktlagstiftningen (exempelvis har Arbetsförmedlingen ansvar för att anvisa arbete enligt vad som avses i lagen om totalförsvarsplikt). Arbetsförmedlingen ska vidare besluta om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och om vilka arbetstagare och uppdragstagare som hos dessa ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten.²¹⁵

4.7.3 Utredningar och studier

Ett vägval i samband med val av personalförsörjningsmodell för civilt försvar är vilket inslag av plikt och tvång som ska råda. Flera studier och utredningar har nyligen genomförts med bäring på personalförsörjning inom det civila försvaret. I FOI:s studie *Personal för ett nytt civilt försvar* dras bland annat slutsatsen att all form av personalplanering är beroende av att känna till vilka verksamheter som de facto ska bemannas, och under vilka förutsättningar dessa ska verka samt relevanta ambitionsnivåer och målsättningar. Vidare dras slutsatsen att en personalplaneringsprocess innebär långa ledtider vilket ställer krav på en genomtänkt och systematisk planering med en väl tilltagen tidshorisont. I rapporten *Förstudie om en robust personalförsörjning av civilt försvar* framförs i enlighet med Försvarsberedningens resonemang att 600 civilpliktiga årligen i ett första steg skulle kunna genomgå en grundutbildning om 60 dagar vid MSB:s skolor från år 2023.²¹⁶

En ytterligare resurs utgörs av de frivilliga försvarsorganisationerna, vilka har en lång historia i Sverige. Det finns 18 organisationer (regleras i förordning²¹⁷) som har sammanlagt ca 300 000 medlemmar. Sannolikt kommer stöd till det civila försvaret att efterfrågas allt mer. Regeringen har i regleringsbrevet för 2020 uppdragit åt Försvarsmakten att tillsammans MSB att genomföra en översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll inom totalförsvaret.

²¹⁴ ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 102.

²¹⁵ Larsson, Wedebrand & Denward (2018), *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*. FOI-R--4675--SE.

²¹⁶ Nordgren Christensen (2019), *Förstudie om en robust personalförsörjning av civilt försvar*, s 55, Försvarsberedningen, *Motståndskraft*, s 128.

²¹⁷ Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

4.7.4 Erfarenheter från coronapandemin

Flera exempel på personalberoende i olika branscher togs upp i FOI:s intervjustudie (på uppdrag av MSB) med anledning av coronapandemin i mars 2020, bland annat inom handel, transporter och kommunalteknisk försörjning.²¹⁸ I ett försörjningsperspektiv utgör inte minst den kommunaltekniska försörjningen och relaterad fastighetshantering ett viktigt exempel, då denna till stor del är personalintensiv. Som nämnda studie konstaterade kräver drift och underhåll av fastigheter (inne och ute) dessutom ofta särskilda behörigheter och god kännedom om fastigheterna, tillgänglig dokumentation och driftkunskap. Därför är personalen viktig. Även exempelvis storköken är i dag ”high tech” och kräver ofta specialkompetens för support och underhåll. Det är alltså inte endast antalet personer i köken som spelar roll, utan kompetensen hos personalen kan göra att det blir svårt att hitta ersättare. Personalberoendet kan innebära problem vid utbredd smitta.

FOI:s intervjustudie visade att farhågor gällande försörjningsstörningar med anledning av coronapandemin inte bara var kopplade till potentiell varubrist utan kanske än mer till personal- och tjänstefrågor.²¹⁹ Exempelvis nämnde åtskilliga intervjupersoner vikten av en fungerande barnomsorg för att aktörerna inom deras respektive branscher skulle kunna upprätthålla sina viktigaste funktioner. En oro uttrycktes över att myndigheterna saknade tillräcklig kunskap för att på egen hand kunna göra en korrekt bedömning av vad inom respektive sektor som bör anses utgöra samhällsviktig verksamhet och inte (exempelvis behövs förutom den direkt operativa personalen ofta diverse stödjande verksamheter).

4.8 Utrikeshandel

4.8.1 Bakgrund

I den tidigare funktionsindelningen av det civila försvaret var Kommerskollegium funktionsansvarig myndighet för funktionen utrikeshandel.²²⁰ Även Jordbruksverket, Tullverket, Exportkreditnämnden och Riksbanken hade uppgifter inom funktionen.²²¹ Funktionen omfattade regleringar och andra åtgärder som syftade till att upprätthålla utrikeshandeln och anpassa den till de förutsättningar som gäller under kriser och i krig. Funktionen hade sina viktigaste uppgifter i ett förkrigsskede och under neutralitet då utrikeshandel av större omfattning ännu antogs kunna bedrivas. Målet för funktionen var att den utrikeshandel som krävdes för försvarsansträngningarna och befolkningens försörjning under kriser och i krig skulle kunna tryggas, trots avsevärda störningar:

I ett krisskede försvåras import och införsel av försörjningsviktiga varor. Bytesaffärer kan behöva genomföras för att tillförsäkra landet den import respektive införsel som krävs för prioriterade behov. Prishöjningar och brist på strategiska varor samt brist på valutor och transportresurser ställer krav på en effektiv styrning av utrikeshandeln. Vid ett krigsutbrott bedöms utrikeshandeln komma att minska starkt eller helt upphöra.²²²

Under tidigt 1980-tal hade handelsfrågorna fått en ökad betydelse inom totalförsvarsplaneringen, särskilt med avseende på frågor om import av strategiska varor.²²³ De rena avspärningsscenarierna började vid denna tid tonas ner. Bo G. Hall, f.d. kommersråd, har beskrivit hur samverkan med näringslivet sågs som central och att stor vikt lades vid kontakter med näringslivsorganisationer inom såväl industri-, handels- som tjänstesektorerna. Genom sina kontaktnät och kunskaper upplevdes företagen som den

²¹⁸ Christoffer Wedebrand, Johan Lindgren, Niklas Granholm, Daniel Jonsson, Erika Öhlund, Malin Östensson, Anders Odell (2020), *Coronapandemins påverkan på försörjningen av kritiska varor och tjänster i Sverige: Tänkbara konsekvenser och åtgärder*, FOI Memo 7056. Totalförsvarets forskningsinstitut.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Historiken i detta avsnitt delvis hämtad från Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf, Linda Karlsson, Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*, FOI-R--4649--SE, s. 29-30.

²²¹ ÖCB (1995), *Civilt försvar*.

²²² Ibid., s. 78.

²²³ Hall, Bo G. (2017). ”Funktionen utrikeshandel.” *Analys & Perspektiv* 1:137-144.

självklara ”första försvarslinjen” i olika krislägen.²²⁴ Med anledning av behovet av näringslivskontakter inom funktionen utrikeshandel inrättades också ett rådgivande organ vid namn Krishandelsrådet (Förordning 1985:604).²²⁵

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.²²⁶ 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.²²⁷ I egenskap av funktionsansvarig myndighet hade Kommerskollegium ansvar för en mängd olika typer av analyser och utredningar.²²⁸ 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.²²⁹

Sveriges anslutning till EU 1995 bedömdes begränsa möjligheterna att tidigt i ett säkerhetspolitiskt krisläge genomföra regleringar av utrikes- och valutahandeln. Dessa begränsningar antogs dock bortfalla närmare ett krigs- eller neutralitetsskede.²³⁰ 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.

Den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen som följde på det kalla krigets slut har brutits.²³¹ Trots att den internationella handeln alltjämt är mycket omfattande, finns idag, som beskrivs i en FOI-rapport från 2019, ”en tydlig trend i riktning mot isolationism och mot att återföra kontrollen över politiska och ekonomiska beslut till nationell nivå”.²³² I nämnda rapport konstateras att Sverige som ett litet och exportberoende land gynnas av internationell handel, en demokratisk omvärld, starka multilaterala institutioner och en regelbaserad ordning men att dessa värden idag hotas av ekonomisk isolationism, auktoritära regimer, starka staters underminering av internationell rätt och en ytterligare försvagning av den nuvarande världsordningen.

Vid sidan av den säkerhetspolitiska utvecklingen finns även andra källor till störningar. Coronapandemin medförde inledningsvis som bekant både handels- och

²²⁴ Ibid., s. 139

²²⁵ 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).

²²⁶ Hall, Bo G. (2017). ”Funktionen utrikeshandel.” *Analys & Perspektiv* 1:137-144, s. 138.

²²⁷ Under 1980-talet gjordes bedömningen att en ökad vikt borde läggas vid import ”från oss närstående länder med vilka handeln bedömdes kunna upprätthållas även under säkerhetspolitiska kriser” (Hall 2017, s. 141).

²²⁸ 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.

²²⁹ Hall, Bo G. (2017). ”Funktionen utrikeshandel.” *Analys & Perspektiv* 1:137-144., s. 140.

²³⁰ ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 78.

²³¹ Samuel Bergenwall och Carina Gunnarson, ”Sveriges totalförsvaret, globala trender och nya utmaningar” (2019) i Niklas H. Roszbach, Josefin Öhrn-Lundin, Daniel K. Jonsson, Anna Sundberg, Sofia Olsson, Jakob Gustafsson och Camilla Trané (red.), *Strategisk utblick 8: Totalförsvarets tillväxt – utmaningar och möjligheter*, FOI-R--4773--SE, s. 9-13.

²³² Ibid., s. 10.

transportstörningar.²³³ Händelseutvecklingen under våren 2020 illustrerar att störningar i de ofta komplexa försörjningskedjorna kan uppstå av många anledningar förutom antagonistiska handlingar. Beredskapsfrågor var inget som diskuterades på EU-nivå på 1990-talet men idag diskuteras dessa perspektiv, bland annat inom ramen för EU:s satsning på ökad strategisk autonomi.²³⁴

4.8.2 Nuvarande ansvarsförhållanden rörande handelsrelaterad försörjningsberedskap

Kommerskollegium har idag inga uppgifter i regleringsbrev om totalförsvaret annat än om upprätthållandet av en ändamålsenlig informationssäkerhet och ett uppdrag om att analysera och redovisa hur de kan bistå Regeringskansliet i frågor om handelsstörningar.²³⁵ Kommerskollegiums verksamhet omfattas inte heller av särskild kris- och beredskapslagstiftning, annat än vad som gäller för samtliga statliga förvaltningsmyndigheter.

Kommerskollegium utgör, enligt lag (1982:1004) och förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, en totalförsvarsmyndighet med rätt att begära upplysningar eller medverka av t.ex. näringsidkare för totalförsvarsplaneringen.

4.8.3 Utredningar och studier

Kommerskollegium har nyligen, som resultat av ett egeninitierat arbete rörande policynivå för försörjningstrygghet, publicerat rapporten ”*Improving economic resilience through trade – should we rely on our own supply?*”²³⁶ Syftet med rapporten är att bidra till diskussionen om handel och resiliens i kölvattnet av covid-19.

Rapporten framhåller att när det gäller varor som EU-länderna inte kan vara utan, inte ens för korta avbrott, behövs lagerhållning. Lagerhållningen kan ske både tillsammans och inom de enskilda länderna. Rapporten diskuterar företags- kontra regeringsbeslutsfattande i handelsfrågor under kris och konstaterar att för företag kommer beslutsfattande att bli mer praktiskt medan regeringen kommer att behöva fatta beslut som underlättar flexibilitet och anpassning. Under en kris gäller därför i handelsfrågor att hålla så många vägar som möjligt öppna. Detta betyder att i början av en kris behöver så många hinder som möjligt snabbt tas snabbt.²³⁷

4.9 Digitala tjänster och elektronisk kommunikation

4.9.1 Bakgrund

Fram till upplösningen av funktionsindelningen i början av 2000-talet var PTS funktionsansvarig myndighet för *Telekommunikationer*. Målet för funktionen var att under

²³³ Se Christoffer Wedebrand, Johan Lindgren, Niklas Granholm, Daniel Jonsson, Erika Öhlund, Malin Östensson, Anders Odell (2020), *Coronapandemins påverkan på försörjningen av kritiska varor och tjänster i Sverige: Tänkbara konsekvenser och åtgärder*, FOI Memo 7056. Totalförsvarets forskningsinstitut.

²³⁴ Om bakgrunden och debatten om begreppet strategisk autonomi, se Björn Fägersten, ”Sverige och Europas autonomi” (2020-11-02), <https://europakommentaren.eu/2020/11/02/sverige-och-europas-autonomi/>. Hämtad 2020-11-11.

²³⁵ Kommerskollegium ska utifrån sitt ansvar för att analysera utvecklingen av Sveriges handel med varor och tjänster inom och utom EU samt den handelspolitiska utvecklingen redovisa hur myndigheten kan bistå Regeringskansliet med analysstöd i frågor avseende handelsstörningar eller handelsavbrott som kan uppstå vid fredstida krislägen och situationer med höjd beredskap. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Utrikesdepartementet) senast den 1 juni 2020. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20540>.

²³⁶ Kommerskollegium (2020), *Improving economic resilience through trade – should we rely on our own supply?*, Dnr 2020/00913-1

²³⁷ *Ibid.*, s. 9-10.

kriser och i krig i största möjliga utsträckning kunna tillhandahålla de telekommunikationstjänster som finns tillgängliga i fred. För att uppnå detta mål strävade man efter att redan i fred minska sårbarheten i telenäten. Utbyggnad av reservkraft för att klara långa elavbrott (två till tre veckor) var ett viktigt område. PTS ansvarade för att inrikta beredskapsförberedelserna inom funktionen och upphandlade beredskapstjänster av teleoperatörerna. I krig skulle PTS kunna vidta åtgärder för att begränsa och prioritera teletrafiken. Vidare skulle PTS samordna och inrikta operatörernas arbete.²³⁸

4.9.2 Nuvarande ansvarsförhållanden rörande försörjningsberedskap relaterat till elektroniska kommunikationer

PTS har utöver postområdet ett samlat ansvar för området elektronisk kommunikation. Som del i det samlade ansvaret ingår att myndigheten ska verka för ökad krishanteringsförmåga, robusta elektroniska kommunikationer och minska risken för störningar.²³⁹ Detta inbegriper att upphandla förstärkningsåtgärder för att på så sätt stärka samhällets beredskap i fred mot allvarliga störningar av elektronisk kommunikation, liksom posttjänster. Inom ramen för arbetet med civilt försvar ska PTS enligt 2020 års regleringsbrev prioritera (bland annat) att planera ”för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster”. Sammantaget har PTS således i uppgift att arbeta med frågor som rör försörjning av elektronisk kommunikation till Försvarsmakten under höjd beredskap, och att verka för robusta elektroniska lösningar.

PTS har tillsynsansvar för att operatörerna inom elektronisk kommunikation följer reglerna om att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att verksamheten uppfyller rimliga krav på driftsäkerhet.²⁴⁰ Operatörerna betalar in en beredskapsavgift på 100 miljoner kr årligen som PTS förfogar över och använder för robusthetshöjande åtgärder, som exempelvis stärkt reservförsörjning. Åtgärderna genomförs för att stärka krisberedskapen inom sektorn, men bidrar även till en stärkt förmåga vid höjd beredskap. Före avregleringen av telekommarknaden disponerade myndigheten ytterligare 100 miljoner kr för åtgärder som finansierades av staten.²⁴¹

4.9.3 Utredningar och studier

4.9.3.1 Underlag för den fortsatta inriktningen för det civila försvaret

I myndighetens svar på uppdrag Ju2019/02477/SSK om att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret, redovisas *Försörjning* som ett av de insatsområden som PTS har identifierat för att stärka sektorns förmåga.²⁴² De åtgärder som myndigheten har identifierat som rör försörjning handlar dels om analyser om behov av förnödenheter och hur sektorns behov av underleverantörer kan säkras upp, dels om ett behov av utökad lagerhållning och bränsledepåer samt avtal för krigsplacering.

4.10 Forskning som stöd till försörjningsberedskapen

Även om forskning och utveckling inte utgör en varu- eller tjänsteförsörjande sektor per se har dock försörjningsberedskapsrelaterad forskning och kunskapsutveckling spelat en

²³⁸ ÖCB (1995), *Civilt försvar*.

²³⁹ Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

²⁴⁰ Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation, 5 kap. 6b §.

²⁴¹ PTS (2020), *Uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret, Ju2019/02477/SSK*, Dnr 19-9180.

²⁴² *Ibid.*

viktig roll i det tidigare totalförsvaret varför detta ämne kortfattat tas upp här. Som framgår nedan understryker de historiska erfarenheterna på området vikten av att kunskapsutvecklingen (inklusive forskningen) kommer in tidigt i policyprocesserna. Detta medför att beslut om investeringar och byråkratiska strukturer inte fattas i blindo utan på goda grunder. Förutsättningarna för ett sådant proaktivt förhållningssätt är i dag sämre än tidigare.²⁴³ Enligt denna förstudies mening är det avgörande att kunskapsutvecklingen inte uteslutande sker stuprörsvis inom skilda sektorer utan med avseende på totalförsvaret i dess helhet, eftersom det i annat fall inte kommer att utvecklas något sammanhängande totalförsvaret.

I detta avsnitt ges inledningsvis några exempel hur forskning om försörjningsberedskap bedrevs i det tidigare totalförsvaret. Därefter beskrivs idag gällande förutsättningar och villkor för forskning om civilt försvar. Avslutningsvis förs en diskussion om framtida behov av kunskapsutveckling betraktat ur en central försörjningsberedskapsaktörs perspektiv.

4.10.1 Bakgrund

När Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap bildades 1928 bestämdes att Ingenjörsvetenskapsakademien skulle vara representerad med en ordinarie ledamot i kommissionens styrelse.²⁴⁴ Denna detalj speglar en aspekt av försörjningsberedskapens historia som idag ofta förbises, nämligen den roll som forskning och kunskapsutveckling har spelat i uppbyggnaden av den civila delen av totalförsvaret. Inte minst inom ramen för den ekonomiska försvarsberedskapen betraktades forskning och utveckling tidigt som en viktig metod för att stärka beredskapen.

Satsningarna på detta område syftade bland annat till att minska volymen av importerade varor i beredskapslagren genom att finna möjligheter till inhemsk produktion eller inhemsk ersättning av varor som normalt importeras.²⁴⁵ Men även mer samhällsvetenskapligt och humanistiskt inriktade studier tillkom med tiden som bland annat behandlade utvecklingen inom näringsliv och samhälle, mål och förmågor i det civila försvaret, hotbilder och sårbarheter, beroenden mellan olika sektorer och samhällsaktörer, finansieringsprinciper, grundläggande behov och försörjningsstandard. I synnerhet de efterkrigstida centrala försörjningsberedskapsorganen, ÖEF och sedan ÖCB, har på olika sätt använt sig av forskning och kunskapsutveckling i denna breda mening i sin verksamhet.

4.10.2 Forskning och metodstöd till det ekonomiska försvaret under det kalla kriget

I takt med att totalförsvarets civila delar byggdes ut under det kalla kriget ökade mängden beredskapsuppgifter liksom komplexiteten i dessa. Detta gällde inte minst det ekonomiska försvaret som påverkades av näringslivets utveckling, ökad internationalisering, nya konsumtionsmönster, teknikutvecklingen osv. Att kartlägga landets behov av varor och tjänster, liksom att överhuvudtaget långsiktigt planera det ekonomiska försvaret, utvecklades till en alltmer avancerad uppgift. Således engagerades flera forskningsmiljöer för att på skilda sätt stödja myndigheternas arbete med försörjningsberedskap. Bland dessa forskningsmiljöer kan nämnas Försvarshögskolan, Ingenjörsvetenskapsakademien och

²⁴³ Det finns idag ingen aktör som har ett uppdrag att bedriva strategisk forskning om totalförsvarets försörjningsbehov: relevanta teman eller frågeställningar berörs förvisso i MSB:s och andra forskningsråds utlysningar men detta tema- och projektbaserade system garanterar inte en strategisk och långsiktig kunskapsuppbyggnad. Vissa nedslag görs på universiteten men som regel inte från sådana verksamhetsnära och tillämpande perspektiv som också kan innebära hänsyn till integritets- och sekretesskänslig verksamhet. Inte heller de forskningsmiljöer som har skapats för att stödja totalförsvarets kunskapsbehov (Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut) har längre självständiga forskningsprogram dedicerade till frågor om försörjningsberedskap (kunskapsutveckling på detta område har de senaste åren istället skett inom ramen för kortare projekt som fokuserat på vissa frågeställningar, som regel sektorsrelaterade sådana).

²⁴⁴ SOU 1926:22, *SFS 1937:311 Kungl. Maj:ts instruktion för rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap*.

²⁴⁵ Prop. 2001/02:10, s. 175.

Försvarets forskningsanstalt (FOA). Som exempel inrättades år 1969 en operationsanalytisk grupp från FOA vid ÖEF. Gruppen biträdde verket ”genom rekommendationer i fråga om planeringsmetodik och genom att utarbeta modeller för system främst för att lösa övergripande planeringsuppgifter”.²⁴⁶

Det kan noteras att statsmakterna vid denna tid inte nödvändigtvis utgick från en tankemässig uppdelning i ”nyttiga” uppdrag respektive strategiska forskningsprojekt (en åtskillnad som ofta görs idag). I utredningen om forskning och utveckling för totalförsvaret (SOU 1991:91) konstaterades att ”[d]et finns ett stort antal forskningsinsatser som kommit till konkret och dokumenterad nytta för totalförsvaret”.²⁴⁷ Ett exempel som framfördes av utredarna var FOA-projektet *Samhället i kris och krig*: ”Genom en svit av studier har samhällets funktion och särskilt beroendena mellan militära och civila funktioner uppmärksammats. Studierna har också lyft fram de mjuka funktionernas socialtjänst m.m. betydelse för totalförsvarets funktion”.²⁴⁸

Sammanfattningsvis bedrevs inom totalförsvaret under det senare 1900-talet (åtminstone) tre typer av forsknings- och studieverksamhet med fokus på försörjningsberedskap:

- Tekniska studier och experimentverksamhet: Prov- och försöksverksamhet avseende exempelvis metoder för beredskapslagring, hållbarhet och produktionssätt.
- Metodstöd: Utveckling av planeringsmetodik och beräkningsmodeller som stöd till centrala myndigheter.
- Strategiska studier: Samhällsvetenskapligt och humanistiskt inriktad forskning om försörjningsfrågor utifrån ett bredare samhälls- och systemperspektiv, avseende t.ex. utvecklingen inom näringsliv och samhälle, ledning och samordning, nya hotbilder och sårbarheter, beroenden mellan olika sektorer och samhällsaktörer, grundläggande behov och försörjningsstandard.

4.10.3 Nya förutsättningar och inriktningar efter 1994

I takt med att den nationella försörjningsberedskapen utvecklades efter Sveriges inträde i EU 1995 minskade efterfrågan på analyser av försörjningsfrågor. Vid denna tid hade också beslutats att forskning om civilt försvar skulle bedrivas uppdragsstyrt²⁴⁹, vilket begränsade möjligheterna att långsiktigt upprätthålla kunskap som inte var direkt efterfrågad. Enligt det projektarbetsätt som blev vanligt i krisberedskapssystemet tenderade därmed kunskapsuppbyggnaden att bli mer splittrad och kortsiktig. Vid exempelvis FOA, som ombildades till FOI 2001, genomfördes på försörjningsområdet fortsatt vissa projektmässiga nedslag i olika sektorer (t.ex. på uppdrag av Livsmedelsverket och Energimyndigheten) men det fanns inte längre utrymme för bredare strategiska forskningsansatser, formulerade vid sidan av dominerande paradig.²⁵⁰

Forskning om totalförsvarets civila delar har idag vitt skilda finansieringsmässiga förutsättningar i jämförelse med forskning om totalförsvarets militära del; vid övergången till uppdragsfinansiering vidmakthölls den militärt inriktade forskningen via

²⁴⁶ Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF: Betänkande av ÖEF-utredningen*. Ds H 1976:4.

²⁴⁷ SOU 1991:91.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ ÖCB (1994), *Forsknings- och studierapporter*: ”Enligt statsmakernas beslut med anledning av den forskningspolitiska propositionen (prop 1992/93: 170) har ÖCB fr o m budgetåret 1994/95 ansvar för att styra forskningen för det civila försvaret. Enligt propositionen skall uppdragsstyrd forskning kring sårbarhet, säkerhet och beredskapshänsyn bedrivas, varvid särskilt forskning skall stimuleras som syftar till att förbättra förmågan hos totalförsvarets civila del under säkerhetspolitiska kriser och i krig.”

²⁵⁰ Som nyligen konstaterats i Försvarsberedningens rapport *Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*: ”Försvarsberedningen anser att FOI:s förutsättningar att göra egeninitierade, framåtblickande och strategiska satsningar inom totalförsvarsområdet måste förbättras. [...] Försvarsberedningen anser att FOI:s nuvarande finansieringsmodell med en stor andel uppdragsfinansiering skapar risker och osäkerheter vad gäller Sveriges möjlighet att tillgodose behovet av forskning på totalförsvarsområdet.” Försvarsberedningen (2019), 312.

Försvarsmaktens FoT-beställningar.²⁵¹ En liknande ambition fanns avseende forskning om totalförsvarets civila delar men grunden för forskningens strategiska långsiktighet försvagades i samband med 00-talets myndighetssammanslagningar och ombildningar (ÖCB, KBM, MSB med flera). Efterfrågan är samtidigt fortsatt stor på uppdragsprojekt (från såväl MSB som andra myndigheter). Dessa projekt är dock kunskapsstillämpande och avtappande till sin karaktär snarare än kunskapsuppbyggande.

4.10.4 Nutida och framtida behov av kunskapsförsörjning

För en ny central aktör med uppgift att vara nationellt sammanhållande för landets försörjningsberedskap kommer kunskapsbehovet på såväl kort som lång sikt sannolikt att vara stort. Detta behov kommer inte vara begränsat till nischade sakområden, som vissa sektorer eller varuslag, utan kommer också vara relaterat till det civila försvaret som sammanhängande system, om samhällsutvecklingen i stort, om näringslivets villkor, om påverkan av digitalisering och automatisering, om hotbilder som gråzonsproblematik och ekonomisk krigföring osv.

En modell värd att beakta vore att dels avdela analysstöd (dvs. direktstöd motsvarande tidigare modell med en operationsanalytisk grupp hos ÖEF) som kan stödja aktörens omedelbara behov av metod- och kunskapsuppbyggnad, dels återupprätta starka forskningsmiljöer med huvudfokus på civilt försvar. Dessa miljöer skulle också kunna utgöra ett slags överbyggande institutionellt minne mellan 1900-talets totalförsvaret – inklusive den forskning som då bedrevs – och dagens framväxande civila försvar.

I ett forskningsperspektiv finns det stora möjligheter att ta ett djupare kunskapsmässigt och konceptuellt helhetsgrepp kring vad som kan tänkas utgöra en ändamålsenlig och kostnadseffektiv försörjningsberedskap för ett framtida civilt försvar och totalförsvaret i stort. Frågeställningarna kan exempelvis handla om huruvida det finns särskilda utmaningar med att säkerställa försörjningsförmågan i lägen med frekventa och/eller omfattande störningar utan att höjd beredskap råder, liksom om utvecklingsbehov av strategier och metoder för styrning och samordning för att skapa en sammanhållen försörjningsberedskap. Några exempel på delområden som fortsatt behöver studeras är²⁵²:

- försörjningsberedskapens mål och uppgifter
- nationell samordning
- typer av beredskapsåtgärder
- näringslivets roll och privat-offentlig samverkan
- gråzonsproblematik

4.11 Synen på behovet av en central aktör

Givet de knappa tidsramarna för uppdraget har det inte varit möjligt att inhämta några officiella myndighetssvar på frågan om behovet av en central aktör med sammanhållet ansvar för försörjningsberedskap och vilka frågor som en sådan aktör skulle kunna hantera. Syftet med den dialog som förts med myndighetsrepresentanter med ansvar för frågor som rör (försörjnings)beredskap,²⁵³ har inte varit att få ett komplett svar om vilka behov som finns i varje sektor, utan snarare att få en indikation om viktiga frågor som troligen behöver fördjupas utifrån olika perspektiv. I detta och det efterföljande avsnittet presenteras några synpunkter som har lyfts i dialog med myndighetsrepresentanter,

²⁵¹ FoT = forskning och teknikutveckling. Civilt försvar är inte en del av det så kallade FoT-systemet.

²⁵² För fler exempel, se Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson, *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R--4769--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

²⁵³ Intervjuer vid Socialstyrelsen (2020-09-08), Läkemedelsverket (2020-09-09), Energimyndigheten (2020-09-18), Livsmedelsverket (2020-09-04), Jordbruksverket (2020-09-08), Statens veterinärmedicinska anstalt (2020-11-06) och Trafikverket (2020-11-03).

kombinerat med synpunkter som presenterats skriftlig i utredningar och andra myndighetsutgivna dokument.

En återkommande synpunkt är att behovet av en central aktör, och vilka frågor som denna kan hantera, måste ses i ljuset av att sektorer ser olika ut och har olika förutsättningar. Energiområdet behöver exempelvis förhålla sig till ett internationellt regelverk och en internationell marknad. I sammanhanget lyfts också skillnader som att det inom energiområdet finns en myndighet med ett övergripande ansvar inom energiberedskapsområdet och ganska få branschaktörer, vilket kan jämföras med hälso- och sjukvårdsområdet med 290 kommuner, 21 regioner samt flera aktörer och myndigheter att förhålla sig till. Det gör att behovet av en nationellt sammanhållen funktion varierar.

Vikten av en tydlig ansvars- och rollfördelning framhålls i flera dialoger med myndigheterna. Den aktuella erfarenheten från pandemin är att det har varit oklara ansvarsförhållanden, och att det har funnits missförstånd kring vem som haft ansvar för vad och hur långt det ansvaret sträckt sig. Exempelvis har Trafikverket i flera fall kontaktats med anledning av de transportutmaningar som framträtt under pandemin. Trafikverket har i sammanhanget inte ansvar för försörjning av transporter, utan för att sörja för en fungerande infrastruktur.

Även om mycket har lösts under krisens gång genom samarbete mellan aktörer, framhåller de intervjuade inom hälso- och sjukvårdsområdet att frivillig samverkan inte är en långsiktig lösning. De intervjuade vid Energimyndigheten håller med om vikten av tydliga ansvarsroller, men menar att inom energiberedskapsområdet utgör inte frågan om roller och ansvar i sig något problem. Branschaktörerna inom energiområdet uppger föredra att det finns en kontaktsmyndighet för frågor som rör beredskap. En ytterligare nationell funktion skulle försvåra och skapa otydlighet kring ansvarsfördelning och till vem som branschaktörerna ska vända sig till. Som en av de intervjuade uttryckte det, ”Sverige kanske inte har någon organisation likt Försörjningsberedskapscentralen, men däremot har vi sektorsansvar”.²⁵⁴ Liknade synpunkter framförs av både Livsmedelsverket och Jordbruksverket som snarare ser ett behov av ett ökat ansvar och mandat för försörjningsfrågorna inom nuvarande myndigheter.²⁵⁵

Både för energiområdet och för livsmedelsområdet betonas att arbete med försörjningsberedskapsfrågor kräver en förståelse för branschen. I dialogerna har vi upplevt en viss farhåga hos myndigheterna att man med en central aktör lyfter ut frågor rörande försörjningsberedskap som idag hanteras hos myndigheterna, och att man i denna process tappar branschförståelsen. Det kan exempelvis handla om en förståelse för drivkrafterna hos aktörerna i branschen och spelreglerna på respektive marknad. De intervjuade vid Energimyndigheten uttrycker i sammanhanget att det vore olyckligt om vi i Sverige hade en aktör med mandat att fatta snabba beslut som kanske inte har full förståelse för vilka konsekvenser det får för respektive sektor. Inom flera områden är försörjningsfrågor centrala i myndigheternas verksamhetsområden, som inom energiområdet. Inom livsmedelsområdet lyfter man också utmaningarna med att skapa den kompetens som skulle krävas hos en central aktör med ett sammanhållet ansvar för att hantera försörjningsfrågor inom en stor mängd olika områden i samhället. Inom livsmedelsområdet pågår också arbete rörande försörjningsberedskap inom ramen för myndigheternas uppdrag och ansvar. I myndigheternas vardagliga arbete byggs ett förtroende och en tillit gentemot aktörerna inom sektorn som bedöms vara svårt och kostsamt att bygga upp mot ytterligare en aktör.

Det bör poängteras att idén med tidigare svenska centralorgan för försörjningsberedskap aldrig har varit att plocka bort frågor som hanterats hos myndigheterna för att samla dessa hos en central aktör. Syftet med det centrala organet har snarare varit att hantera frågor som fallit mellan stolarna, sådana frågor som ingen myndighet redan har ansvar för. På så sätt har branschförståelsen inte gått förlorad. Ur ett historiskt perspektiv arbetade den

²⁵⁴ Intervju vid Energimyndigheten 2020-09-18.

²⁵⁵ Intervju vid Livsmedelsverket 2020-09-04 samt intervju vid Jordbruksverket 2020-09-08.

nationellt samordnande aktören tillsammans med funktionsansvariga myndigheter med mandat att samordna sin sektor. På livsmedelsområdet fungerade exempelvis Jordbruksnämnden i praktiken som ett parallellt ÖEF men med ansvar för livsmedelsförsörjningen, inklusive beredskapslagring av livsmedel. På hälso- och sjukvårdsområdet hade Socialstyrelsen ett omfattande funktionsansvar, men precis som flera andra myndigheter valde man i detta fall att uppdra till ÖEF att genomföra själva lagerhållningen av läkemedel och sjukvårdsmateriel. Exakt hur ansvarsfördelningen såg ut kunde alltså variera, men principen var att centralorganet ansvarade dels för sektorsgemensamma behov, övergripande beredskapsplanering etc., dels för specifika beredskapsuppgifter som ingen annan hade ansvar för, som t.ex. försörjning med vissa industrivaror.

Varken för energiområdet eller livsmedelsområdet ges i några skriftliga dokument uttryck för ett behov av en central aktör med sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor. I dialogen med de berörda myndigheterna uttrycks inte heller något sådant behov, annat än i en roll att hantera en eventuell central beredskapslagring för vissa varor. På det området ser man att det skulle kunna finnas samordningsvinster med att låta en central aktör hantera lagerhållningen. Det finns också exempel på att vissa principiella frågor rörande exempelvis avtal, prioritering och planeringsförutsättningar (se nästa avsnitt) skulle kunna hanteras av en central aktör. Sammantaget rör det frågor som det vore samhällsekonomiskt olönsamt om flera sektorer arbetar med parallellt och en uppsjö av egna lösningar genereras. Till följd av sitt ansvar för djurhälsa och driften av laboratorieverksamhet och en nära koppling till humansjukvården påtalar också SVA att man under pandemin sett ett behov av en central aktör för samordning av försörjningen av materiel inom deras verksamhetsområde.^{256, 257} Detta eftersom flera sektorer i samhället berörs.

Inom hälso- och sjukvårdsområdet uttrycks ett behov av en central aktör för försörjningsberedskapsfrågor. I delbetänkandet för hälso- och sjukvårdsutredningen framhålls att det kan finnas betydande samordningsvinster med att hålla ihop åtminstone vissa strategiska försörjningsrelaterade frågor. Som beskrivs i avsnitt 4.3.2 rekommenderar utredningen att regeringen bör överväga om det finns skäl att i någon form inrätta en sammanhållande funktion för samhällets försörjningsberedskap, antingen hos en befintlig myndighet eller genom att skapa en ny. I rapporten Resursförstärkt läkemedelsförsörjning inför kris, höjd beredskap och krig föreslås också en nationell funktion, bildandet av en myndighet med ansvar för att säkerställa läkemedelsförsörjningen och även ansvar för uppgifter kopplade till lagerhållning av läkemedel och relaterade medicintekniska produkter.

Även i dialogerna för det här uppdraget lyfter myndigheterna inom hälso- och sjukvårdsområdet ett behov av en nationell samordning av läkemedelsförsörjningen. Så länge ansvaret är tydligt uttrycks ingen tydlig åsikt om detta ska hanteras av en ny myndighet som hanterar alla försörjningsfrågor eller en uppgift som läggs på en redan befintlig myndighet.

²⁵⁶ Intervju vid Statens veterinärmedicinska anstalt 2020-11-06.

²⁵⁷ Den 12 nov 2020 fick Statens veterinärmedicinska anstalt och Jordbruksverket i uppdrag av regeringen att bedöma nationella försörjningsbehov avseende djurens hälso- och sjukvård vid en kris eller vid höjd beredskap, och då ytterst i krig. Uppdraget ska redovisas 30 april 2021. Regeringskansliet, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/11/forsorjningsbehov-inom-djurens-halso--och-sjukvard-vid-kris-eller-hojd-beredskap-ses-over/>. Hämtad 2020-11-13.

4.12 Möjliga uppgifter för en central aktör (sektors-/funktionsperspektiv)

Nedan följer en uppsättning förslag på uppgifter för en central aktör med ett nationellt sammanhållande ansvar för försörjningsfrågor som har framkommit utifrån dialog med myndighetsrepresentanter (ej att likställa med myndigheternas officiella ståndpunkt i frågan) och i skriftliga underlag för de beskrivna sektorerna.

Samordning på central nivå: En central aktör kan ha rollen att verka samordnande mellan offentliga (och privata) aktörer med ansvar och mandat att agera som gäller både i normalfall och vid kris och krig. Den pågående coronapandemin har visat att strukturer för samordning saknats eller varit bristfällig.

Koordinering (av kompetens): Att veta vem som vet vad och att kunna koppla ihop myndigheter och aktörer kan vara avgörande i hanteringen av en försörjningskris. Idag saknas ofta en överblick över vilka kompetenser som olika myndigheter och aktörer har och kan bidra med, och vilken information som dessa besitter angående exempelvis standarder och handelsregleringar kring kritiska varor.

Överblick över tillgång (och efterfrågan), samt prognostisering: Rörande läkemedel har pandemin tydliggjort behovet av en central aktör som har överblick över tillgång (lagerstatus) och efterfrågan (förskrivning, försäljning). Avsaknaden av överblick har medfört svårigheter att ta fram prognoser för läkemedelstillgång och faktiska nivåer på efterfrågan. Detta har i sig försvårat möjligheten att bedöma risker och vidta förebyggande åtgärder, men även att stävja obefogade farhågor att det ska uppstå läkemedelsbrist.

Hantera lagerhållning av varor: För det här uppdraget har inte någon sammanhållen syn på behovet av (central) beredskapslagring kunnat noteras. Däremot framgår i de dialoger som har förts med myndigheterna att hantering av beredskapslagring kan vara en uppgift för en central aktör. Det kan finnas effektivitetsfördelar och samordningsvinster med att ha ett nationellt "lagringsbolag" som hanterar själva beredskapslagringen av diverse varor, i de fall det beslutas att beredskapslagring ska utgöra en del i en förstärkt försörjningsberedskap.

Hantera beredskapsfrågor gällande tillgång till kritiska råvaror och insatsvaror: Tidigare centralorgan för försörjningsberedskap har haft ett särskilt ansvar för att planera och vidta beredskapsåtgärder gällande tillgång till vissa industrivaror, som exempelvis metaller, plaster, kemiska produkter och andra insats- eller råvaror.²⁵⁸ Beredskapen inom dessa varugrupper hade ofta direkta kopplingar till skilda behov som bedömdes vara av oundgänglig betydelse vid kriser och krig (det kunde bland annat handla om att säkra produktion av kritisk sjukvårdsmateriel). Försörjningen av oundgängliga varor som dessa säkerställdes bland annat genom lagerhållning och förberedelser för produktionsomställningar hos vissa industriföretag. Idag saknas en myndighet som har ett motsvarande ansvar.

Konkretisering av mål och ambitionsnivå: En central aktör skulle kunna ha till uppgift att sätta upp ramar och målsättningar för försörjningsberedskapen. Vad innebär exempelvis planeringsförutsättningen på tre månader, finns det geografiska perspektiv som man bör ta hänsyn till i arbetet med försörjningsberedskapen etc.? Det är en fördel om sådana frågor kan utredas på central nivå istället för hos varje enskild aktör.

Utarbeta övergripande principer för prioritering: En central aktör kan ta fram övergripande principer för prioritering. Som påpekas i förstudiens dialog med myndigheterna behöver principerna därefter utvecklas sektorsvis för att ta hänsyn till branschspecifika förutsättningar.

Övergripande roll att prioritera/resursfördela mellan myndigheter/sektorer i kris och krig: Då det finns beroenden mellan många sektorer för att kunna upprätthålla funktionaliteten,

²⁵⁸ ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 110.

exempelvis rörande drivmedelsförsörjning och fungerande kommunikationslösningar, kan det finnas behov av en central aktör med uppgift att i bristsituationer göra sektorsövergripande prioriteringar för resursfördelning mellan myndigheter och sektorer.

Avtalsutformning: En central aktör kan utarbeta principer för avtalsskrivning och strukturer för att exempelvis ta ut krigsplacerad personal.

Hantera frågor rörande export- och importbegränsningar: En central aktör skulle kunna hantera frågor rörande export- och importbegränsningar för att förebygga eller hantera försörjningskriser. Som påpekas av myndigheterna är det tänkbart att övergripande mål för export- och importbegränsningar kan bestämmas på central nivå, men att det därefter måste ligga på myndigheterna att utifrån sin sektorskunskap utveckla de specifika medel som ska användas för att uppnå målen.

Kunskaps- och policystöd: En central aktör skulle kunna fungera som kunskapscentrum och stödja regeringen i policyfrågor.

5 Försörjningsberedskap på läns- och kommunnivå

I detta kapitel beskrivs ansvarsförhållanden och frågeställningar kring försörjningsberedskap på läns- och kommunnivå. Inledningsvis ges en sammanfattning av Försvarsberedningens bedömningar samt en övergripande beskrivning av länsstyrelsens ansvar och uppgifter med bäring på försörjningsberedskap. Därefter beskrivs olika typer av identifierade problem och oklarheter. Ett historiskt avsnitt redogör för försörjningsberedskapsuppgifter som länsstyrelsen hade i det tidigare totalförsvaret. Kommunernas försörjningsrelaterade ansvar och uppgifter samt identifierade problem redovisas därefter i ett eget avsnitt (kommunernas inköpscentral SKL Kommentus²⁵⁹ tas upp i kapitel 10). Kapitlet avslutas med en sammanfattning av identifierade behov och frågeställningar (ur ett läns- och kommunperspektiv) i relation till frågan om en nationellt sammanhållande aktör inom försörjningsberedskap.

För en kortfattad beskrivning av regionernas (landstingens) försörjningsrelaterade ansvar och uppgifter, se kapitel 4 och 10. I övrigt hänvisas vad gäller regionernas roller och ansvar till den pågående utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap som i mars 2020 utkom med delbetänkandet *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret* (SOU 2020:23).

5.1 Försvarsberedningens bedömningar

Försvarsberedningen konstaterar i rapporten *Motståndskraft* (2017) att det finns ett antal brister vad gäller ledning och samordning på regional nivå:

Flera statliga aktörer, bl.a. MSB, Försvarsmakten och länsstyrelser, har lyft fram att länen i flertalet fall är för små enheter, både resursmässigt och ledningsmässigt, för att kunna hantera den samordning och prioritering av civila resurser inom totalförsvaret som krävs. Länen utgör idag inte heller en gemensam områdesindelning för verksamhet inom den offentliga sektorn. Centrala aktörer i totalförsvaret såsom Försvarsmakten, polisen, länsstyrelserna och landstingen har olika geografiska områdesindelningar vilket försvårar samordning av försvarsansträngningarna.²⁶⁰

Utan att ta ställning i regionindelningsfrågan menade Försvarsberedningen att större områden på regional nivå skulle gynna samordningen och ledningen av den civila delen av totalförsvaret. Försvarsberedningen föreslog därför att de 21 länen bildar ett antal större geografiska civilområden med ca 3–6 län inom varje område. Vidare föreslogs att inom respektive civilområde där flera län ingår ska en av landshövdingarna utses att, i egenskap av civilbefälhavare, hålla samman beredskapsplaneringen för civilt försvar. Försvarsberedningen skriver att 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 (denna struktur avvecklades i början av 2000-talet).

Vad gäller kommunerna anser Försvarsberedningen att ledningsförmågan hos kommunstyrelserna och landstingsstyrelserna behöver stärkas. Kommunernas och landstingens/regionernas förmåga att leda verksamheten vid höjd beredskap och krig samt vid situationer med en gråzonsproblematik behöver utvecklas. Vid kriser i fredstid kan en krisledningsnämnd hos kommunen eller landstinget/regionen leda verksamheten. Kommuner och landsting/regioner behöver se över den organisation som används i

²⁵⁹ SKL Kommentus bytte i april 2021 namn till Adda.

²⁶⁰ Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, Ds 2017:66, s. 46-47.

fredstida kriser och fastställa hur den ska anpassas till en situation med höjd beredskap då kommunstyrelsen eller landstingsstyrelsen leder verksamheten.²⁶¹

Försvarsberedningen anser vidare att parallella strukturer i möjligaste mån ska undvikas. Man betonar vikten av att ledningsstrukturer övas för att klara olika situationer vid en gråzonsproblematik och för att kunna hantera de krav som ställs på ledningsförmågan vid höjd beredskap och i krig.

Inom ramen för den pågående utredningen om ansvar och ledning inom civilt försvar ska regeringens särskilda utredare enligt direktivet analysera och lämna förslag på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå och på hur dessa områden ska ledas, och även analysera och lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och landsting.²⁶² Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2021.

5.2 Länsstyrelsens ansvar och uppgifter

5.2.1 Länsstyrelsen är statens regionala representant och ansvarar för en bredd av frågor

Länsstyrelserna ansvarar för den statliga förvaltningen i ett län, i den utsträckning som inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Bland annat ska en länsstyrelse verka för att nationella mål får genomslag i länet, samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser, främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet, samt ansvara för tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har bestämt.²⁶³ Länsstyrelsernas uppgifter kopplar till en lång rad områden, som de allmänna valen, livsmedelskontroll, djurskydd, regional tillväxt, infrastrukturplanering, energi och klimat, kulturmiljö, naturvård, folkhälsa, integration samt skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.²⁶⁴

I länsstyrelsernas olika uppdrag från regeringen återkommer ofta att vara en sammanhållande part som främjar samverkan, både när det gäller fredstida uppdrag och uppgifter inför och under krig. Avseende krisberedskap och civilt försvar ska länsstyrelserna vara sammanhållande inom sitt geografiska område och har ett så kallat geografiskt områdesansvar enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.²⁶⁵ Att vara geografiskt områdesansvarig innebär ett ansvar för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella krishanteringsåtgärder.

Det geografiska områdesansvaret återkommer för kommuner på lokal nivå och för regeringen på nationell nivå.²⁶⁶ Att vara sammanhållande inom sitt geografiska område innebär att vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, regioner och näringsliv, och den nationella nivån. Länsstyrelserna ska också efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.²⁶⁷ Länsstyrelserna har själva preciserat innebörden i det geografiska områdesansvaret till att röra tre områden:

²⁶¹ Ibid., s. 101.

²⁶² Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

²⁶³ 1 och 2 § Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

²⁶⁴ 3 § Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

²⁶⁵ 10 §, samt bilaga till Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

²⁶⁶ 7 § Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap; Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 75f.

²⁶⁷ 6 § Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

1. Sammanhållande roll i länet inom krisberedskap och civilt försvar.
2. Aktiv roll i det gemensamma förebyggande och förberedande arbetet i länet.
3. Aktiv roll vid den gemensamma hanteringen av samhällsstörningar i länet.

Under höjd beredskap omfattar det geografiska områdesansvaret även de uppgifter som följer av länsstyrelsens roll som högsta totalförsvarsmyndighet i länet.²⁶⁸

Under fredstida förhållanden handlar länsstyrelsernas uppgifter kopplat till krisberedskap om att verka för att

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,
- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter, och
- informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas.²⁶⁹

Uppgifterna preciseras ytterligare i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Utöver att länsstyrelserna ska ha en tjänsteman i beredskap, förmåga att vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information, samt som vi tidigare har varit inne på, vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område så ska länsstyrelserna särskilt:

1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,
2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,
3. ha ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor²⁷⁰, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringsystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,
4. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,
5. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
6. årligen till MSB rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, och
7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.²⁷¹

5.2.1.1 Exempel på frågetecken i ett försörjningsberedskapsperspektiv

Enligt §5 ovan ska länsstyrelsen bland annat följa upp kommunernas åtaganden enligt de så kallade kommunöverenskommelserna mellan Sveriges kommuner och regioner och MSB.²⁷² Men länsstyrelserna synes inte ha några möjligheter att utöver detta påverka kommunernas planläggning. Då uppföljningsansvaret gäller hela LEH (det vill säga både kris och höjd beredskap)²⁷³ skulle ett eventuellt ansvar för att följa upp försörjningsberedskap ligga på länsstyrelsen, men länsstyrelsernas verktyg att påverka

²⁶⁸ Länsstyrelsen i Uppsala (2019), *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utförande*. Dnr 7701-17. 31 januari 2019.

²⁶⁹ 6 § Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

²⁷⁰ Det föreläs i SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret* att det regionala rådet även bör avse totalförsvaret (s. 169-171).

²⁷¹ 4 § Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

²⁷² MSB, SKL (2018) *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020*. SKL 18/01807, MSB 2018-05681. ÖK för krisberedskap: MSB 2018-09779, SKL 18/03101.

²⁷³ Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

tycks alltså vara små.²⁷⁴ Som en jämförelse kan nämnas 7§ i lagen (1964:63) om kommunal beredskap (upphävdes 1995):

§7 Finner länsstyrelsen det erforderligt med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse i viss kommun eller visst landsting, att dennas förberedelser redovisas i särskild plan, skall kommunen eller landstinget efter länsstyrelsens förordnande upprätta och anta sådan plan. Vid planläggningen skall kommunen eller landstinget samråda med länsstyrelsen. Om samordning av planläggningen med den kommunala civilförvarsplanläggningen finns föreskrifter i 10 b § tredje stycket civilförvarslagen (1960:74). När planen har antagits, skall den insändas till länsstyrelsen.

5.2.2 Länsstyrelsernas uppgifter inför och vid höjd beredskap

Vid höjd beredskap får länsstyrelserna utökade befogenheter. Även inför och under höjd beredskap har länsstyrelserna en viktig samordnande roll, men har också uppdraget att verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Länsstyrelsen är den högsta civila totalförvarsmyndigheten inom länet och ska i denna roll verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska särskilt:

1. samordna de civila försvarsåtgärderna,
2. verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning,
3. i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, och
4. verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.²⁷⁵

Om Sverige är i krig kan länsstyrelsen i vissa fall behöva överta regeringens uppgifter inom sitt område. Detta gäller om ”förbindelse mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas, eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas”.²⁷⁶ Länsstyrelsen ska dock på alla sätt försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, centrala myndigheter och länsstyrelserna i angränsande län.²⁷⁷

5.2.3 Uppgifter inför och under höjd beredskap avseende försörjningsberedskap

Som vi har konstaterat ovan är en viktig del av länsstyrelsernas uppgifter att främja samordningen inom länet och med lokala och nationella aktörer samt att verka för största möjliga försvarseffekt kan uppnås. Uppgifter som att ”verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas” och att ”prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande” kräver kunskaper och förberedelser bland annat inom försörjningsberedskap.

Länsstyrelserna har en roll att fylla när det kommer till utövandet av de fullmaktslagar som träder i kraft vid höjd beredskap, varav flera har bäring på försörjningsberedskapen. För att uppnå detta krävs förberedelser och gemensam planering med de så kallade ”behovsmyndigheterna” (centrala förvaltningsmyndigheter) vilket ska förberedas i fredstid enligt de grunder som regeringen bestämmer.²⁷⁸

Beslut om förfogande enligt förfogandelagen (1978:262) kan fattas av länsstyrelsen när det gäller sådant som inte är för Försvarsmaktens räkning. Det kan till exempel avse transportmedel (vid sidan av Trafikverket, Sjöfartsverket eller Transportstyrelsen),

²⁷⁴ Dialog med Länsstyrelsen Stockholm 2020-11-05.

²⁷⁵ 6 § Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

²⁷⁶ 13 § Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

²⁷⁷ 8 § Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

²⁷⁸ Se tex 63 § Förfogandelag (1978:262).

fastigheter eller radioanläggningar.²⁷⁹ Förfogandet enligt förfogandelagen ska förberedas i fred genom uttagning av egendom som kommer att behövas. Detta ska göras utifrån de föreskrifter som ges i förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.²⁸⁰

Förutom att fatta beslut om uttagning har länsstyrelserna många administrativa uppgifter kopplat till förfogandelagen, såsom att i vissa fall utse gode män som värderar egendomen, utse ordförande och ledamöter i lokala värderingsnämnder, handlägga ersättningsärenden och genomföra utbetalningar.²⁸¹ De ska även, så som tidigare nämnts, stödja andra aktörer i denna planering samt samordna aktörerna i länet.

Bevakningsansvariga myndigheter²⁸² (däribland länsstyrelser) har ett ansvar enligt förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster att träffa avtal med företag om att vid krig eller krigsfara tillhandahålla varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret (företagsplanläggning). Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen kan totalförvarsmyndigheter (däribland länsstyrelser) begära in uppgifter som behövs för totalförvarsplaneringen, och näringsidkarna är också skyldiga att medverka vid planeringen av sina uppgifter.²⁸³

Näringsidkare kan enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap åläggas att upplåta befintligt lagringsutrymme till staten, eller att inköpa varor om det behövs för omsättningen av statliga varulager. Tillsyn ska enligt tillhörande (ej uppdaterade) förordning göras av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (då myndigheten ÖEF lades ned 1986 är denna förordning alltså i behov av revidering).²⁸⁴

Om det är nödvändigt under höjd beredskap får regeringen (eller den myndighet som regeringen bestämmer) föreskriva att förnödenheter under viss tid inte får handlas med, eller att handel och användning måste ske på det sätt som regeringen bestämmer (ransonering).²⁸⁵ Länsstyrelserna har enligt samma lag i uppgift att då administrera eventuella inlösen av förnödenheter, förelägga viten och utöva kontroll över att uppgifter som lämnas med anledning av lagen är riktiga.

Sammantaget har länsstyrelserna många administrativa uppgifter kopplat till försörjningsberedskapen, och ett ansvar att vara sammanhållande för andra aktörers planering.

5.2.4 Länsstyrelsernas fredstida uppgifter som har bäring på försörjningsberedskapen

I en bred bemärkelse har länsstyrelserna uppgifter kopplat till försörjningsberedskap även inom fredstida uppdrag inom flera politikområden. Till exempel ska länsstyrelsen beakta totalförsvarets behov i plan- och byggprocessen. Länsstyrelserna ska ha kunskap om regionalt samhällsviktiga verksamheter i sina områden, samt förmåga att väga olika samhällsmål mot varandra, vilket kan ha bäring på försörjningsberedskapen i länet och nationellt. Försörjningsberedskapen kan till exempel påverkas genom en förändrad markanvändning.

²⁷⁹ 2 § Förfogandeförordning (1978:19).

²⁸⁰ Förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.

²⁸¹ Förfogandeförordning (1978:19).

²⁸² Enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

²⁸³ Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen samt förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen.

²⁸⁴ Förordning (1977:741) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap.

²⁸⁵ 6 §§ Ransoneringslagen (1978:268).

Genom de risk- och sårbarhetsanalyser²⁸⁶ som länsstyrelserna sammanställer vartannat år ska länsstyrelsen *identifiera och analysera* vilka samhällsviktiga verksamheter²⁸⁷ som finns i länet och som är av regional betydelse. Denna samhällsviktiga verksamhet kan vara sådan som är nödvändig för försörjningsberedskapen, exempelvis livsmedels- eller drivmedelslager, transportnoder såsom hamnar och flygplatser, eller värdefulla produktionsanläggningar av olika slag.²⁸⁸ Att något klassas som samhällsviktig verksamhet, medför dock inga särskilda skyldigheter eller förmåner.

Länsstyrelserna ska verka för att Sveriges riksintressen²⁸⁹ tillgodoses i samband med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser. Länsstyrelsens arbete ska i detta grundas på underlag från de så kallade riksintressemyndigheterna. Det finns tolv riksintressemyndigheter som var och en inom sina ansvarsområden ansvarar för att lämna uppgifter till länsstyrelserna gällande identifierade riksintressen enligt tredje kapitlet i miljöbalken.²⁹⁰ Av riksintresse för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § miljöbalken) lämnas uppgifter av Försvarsmakten och MSB inom sina ansvarsområden.²⁹¹ Myndigheter med ansvar för andra verksamheter med betydelse för totalförsvaret (till exempel för energiförsörjning, kommunikationer, vattenförsörjning och för industriell produktion) lämnar också på samma sätt uppgifter till länsstyrelserna. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att länsstyrelsen också ska verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala planer enligt den lagen.

I Försvarsmaktens katalog över öppet redovisade riksintressen för totalförsvarets militära del ingår anläggningar såsom skjutfält, flygplatser, hamnar, övningsområden, väderradaranläggningar och andra försvarsmyndigheters anläggningar²⁹². Därtill finns riksintresseanspråk som är skyddade av sekretess. MSB redovisar endast fyra anläggningar inom smittskydd som riksintresse för totalförsvarets civila del.²⁹³ Dock påpekas att arbetet kommer att fortsätta för att eventuellt kompletteras framöver, till exempel inom energiförsörjningen.

Utredningen om *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34) föreslår att länsstyrelserna ges ett större ansvar än de har idag för att tillgodose riksintressen för totalförsvaret i plan- och byggprocessen, och även ges möjlighet att ingripa mot kommunala beslut att anta, upphäva eller ändra en detaljplan om beslutet kan antas påverka totalförsvarets intressen. Man menar att även områden som idag inte har pekats ut som ett riksintresse för totalförsvaret kan ha betydelse för totalförsvarets anläggningar och således behöver skyddas.²⁹⁴ Samma utredning föreslår också att ett statligt kontrollsystem införs, som ger möjlighet för staten att granska och villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelse av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Det gäller hamnar, flygplatser och fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret.²⁹⁵ Kommittén föreslår också att länsstyrelserna i

²⁸⁶ Enligt 8 § Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

²⁸⁷ Till exempel sådan verksamhet som är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

²⁸⁸ 5 § MSBFS (2016:7) föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser, *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet* (MSB1408) samt *Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2020* (MSB1457).

²⁸⁹ Begreppet riksintresse används om två olika typer av områden. Dels större områden som riksdagen beslutat om i 4 kap. miljöbalken (1998:808) dels områden som är riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken och där den ansvariga nationella myndigheten har ett ansvar för att ange anspråk. Boverket, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/>. Hämtad 2020-09-16.

²⁹⁰ Boverket, *Roller och ansvar*, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/riksintressen/roller-och-ansvar/>. Hämtad 2020-09-16.

²⁹¹ 2 § Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

²⁹² Bilaga 1 FM 2019-26734:1 till Beslut om förnyad redovisning av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap 19§ miljöbalken.

²⁹³ MSB (2019), *Beslut om riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del* MSB 2019-09690.

²⁹⁴ SOU 2019:34, s. 20.

²⁹⁵ *Ibid.*, s. 17.

Skåne, Stockholms, Västra Götalands och Norrbottens län blir granskningsmyndighet och ges behörighet att godkänna, villkora och förbjuda förfaranden enligt lagen.²⁹⁶

Frågan om utländska direktinvesteringar har de senaste åren varit aktuell i Sverige liksom inom EU. Europaparlamentet antog i mars 2019 en förordning om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen²⁹⁷, och i augusti samma år gav regeringen i uppdrag åt en särskild utredare att lämna förslag på hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas. Ett delbetänkande med förslag om anpassningar av svensk lag för att passa förordningen lämnades under våren 2020 och den 2 november ska utredaren föreslå ett system för kontroll av utländska direktinvesteringar i Sverige. Utredaren konstaterar att länsstyrelserna historiskt var ansvariga för att fatta beslut enligt den dåvarande lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. men föreslås inte bli ansvarig i förhållande till detta nya system. Främst med anledning av att ansvarig myndighet ska bli kontaktpunkt gentemot EU, vilket inte lämpar sig länsstyrelserna eftersom de inte verkar på nationell nivå.²⁹⁸

Länsstyrelserna ansvarar för tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) och där finns vissa bestämmelser om överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet. Enligt regeringens proposition (2020/21:13) om åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet ger dessa bestämmelser inte ett tillräckligt skydd och förändringar i lagen föreslås träda i kraft 1 januari 2021. Det kommer att införas skyldigheter för en verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet. Ansvar för kontroll enligt lagen kommer att koncentreras till länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Västra Götalands och Norrbottens län (utöver de ansvariga centrala myndigheterna) för att där höja kompetensen. Resterande länsstyrelser föreslås inte längre bedriva tillsyn. Enligt förslaget ska verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet eller viss egendom genomföra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning, samt samråda med en samrådsmyndighet som kan förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att uppfylla kraven enligt lagen.²⁹⁹

Byggnader, anläggningar, områden eller objekt som är avsedda för försörjning med energi, vatten, livsmedel eller andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap får beslutas vara skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305).³⁰⁰ Att en byggnad eller område förklaras vara skyddsobjekt innebär till exempel att det råder tillträdesförbud för obehöriga och förbud mot att avbilda eller mäta objektet. Skyddsobjektet ska också bevakas.³⁰¹ Det är i de flesta fall länsstyrelsen som fattar beslut om skyddsobjekt, efter att anläggningsägaren ansökt om detta (i vissa fall är det Försvarmakten eller regeringen).³⁰²

5.3 Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter i det tidigare totalförsvaret

Länsstyrelsernas totalförvarsrelaterade uppgifter, även gällande försörjningsberedskapen, har historiskt sett varit omfattande. Det bör samtidigt noteras att den lagstiftning som reglerade dessa uppgifter i stort sett, som redovisats ovan, fortfarande gäller. Avgörande skillnader idag handlar dels om resurser (länsstyrelserna är inte längre omgivna av ett resursstarkt totalförvarssystem med beredskapslager etc.), dels om avvecklade operativa

²⁹⁶ Ibid., s. 25.

²⁹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direkt-investeringar i unionen.

²⁹⁸ SOU 2020:11 *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*.

²⁹⁹ Prop. (2020/21:13) om åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet.

³⁰⁰ 4 § Skyddslagen (2010:305).

³⁰¹ 7 § Skyddslagen (2010:305).

³⁰² 3 § Skyddsförordningen (2010:523).

totalförsvarsstrukturer på regional nivå (avseende länsstyrelsens roll i förhållande till Försvarsmakten, näringslivet, centrala myndigheter, frivilligorganisationer osv.).

Innebörden av länsstyrelsernas ansvar och uppgifter i totalförsvaret har varit föremål för många utredningar, omprövningar och överväganden. I detta avsnitt kan endast några nedslag göras i denna historik. Fokus är härvidlag på försörjningsberedskap och relaterade frågor om styrning och ansvarsfördelning mellan länsstyrelserna och centrala myndigheter, inklusive den nationellt samordnande myndigheten ÖEF (sedan ÖCB).

5.3.1 Länsstyrelsens uppgifter i fred inom det ekonomiska försvaret

Totalförsvarets civila delar var under det kalla kriget indelat i fyra grenar: civilförsvaret (vilket avsåg befolkningsskydd och räddningstjänst), psykologiskt försvar, ekonomiskt försvar samt övrigt totalförsvaret (hälso- och sjukvård, polisväsende och telekommunikationer m.m.).³⁰³ Länsstyrelsen hade planläggningsuppgifter eller ansvar för förberedelsearbete inom samtliga grenar (dock i varierande grad). Här redogörs för länsstyrelsens uppgifter inom det ekonomiska försvaret, vilket var den organisatoriska termen som fram till 1986 användes för försörjningsberedskap.

Länsstyrelsen var i fred regionalt organ för det ekonomiska försvaret.³⁰⁴ I denna egenskap skulle länsstyrelserna efter de anvisningar som ansvariga centrala myndigheter lämnade, *leda, övervaka och samordna* försvarsförberedelserna inom länet på det ekonomiska området. Det ankom på länsstyrelsen att ”tillgodose det totala försvarets behov av förnödenheter och trygga länets försörjning.”³⁰⁵ Till förberedelserna hörde att medverka vid centrala myndigheters åtgärder för beredskapslagring av bl.a. livsmedel, bränsle, drivmedel och råvaror. Planläggning skedde även för krigsindustriell produktion, undanförelse, förstöring, ransonering, transportmedel, handel, reparationsverksamhet, bank och försäkringsväsende m.m.

I förordning (1978:706) om länsstyrelsernas verksamhet inom det ekonomiska försvaret (upphävd 1992) specificerades länsstyrelsens uppgifter på ett antal punkter. Länsstyrelsen skulle bland annat

- bedriva sin verksamhet inom det ekonomiska försvaret så att behovet av förnödenheter och tjänster som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen kan tillgodoses vid krig eller krigsfara eller under andra utomordentliga förhållanden.
- skaffa sig kännedom om och följa utvecklingen av 1. näringslivet inom länet, 2. förbrukningen av och tillgången på förnödenheter och tjänster som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen, 3. andra förhållanden av betydelse för länsstyrelsernas verksamhet inom det ekonomiska försvaret.

Hos länsstyrelsen skulle också finnas så kallade beredskapsverk med bl.a. åtgärdskalendrar, översikter och planer rörande det ekonomiska försvaret. Översikterna och planerna skulle främst avse 1. livsmedel, 2. beklädning m.m., 3. energi, 4. andra varor och tjänster som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen, 5. transporter, 6. arbetskraft, 7. förbruknings- och prisreglering, 8. betalningsförmedling och penningförsörjning, 9. undanförelse och förstöring. Översikterna och planerna skulle grundas på dels uppgifter från centrala, regionala och lokala myndigheter, dels kompletterande undersökningar som länsstyrelsen utför i samverkan med civila och militära myndigheter, näringslivsorganisationer och företag inom länet.³⁰⁶

³⁰³ Se även kapitel 9.

³⁰⁴ Försvarets rationaliseringsinstitut (1976), *Länsstyrelsernas försvarsenheter: Samhällsberedskap för kris och krig*, s. 23.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ Förordning (1978:706) om länsstyrelsernas verksamhet inom det ekonomiska försvaret.

Vidare angav förordningen att länsstyrelsen skulle lämna underlag till centrala myndigheter för planeringen av det ekonomiska försvaret och vid behov föreslå ändringar i planeringen. Centrala myndigheter skulle å sin sida, varje myndighet inom sitt ansvarsområde, meddela de föreskrifter som länsstyrelsen skulle iaktta för sin verksamhet inom det ekonomiska försvaret.

Sammantaget framstår länsstyrelsernas ansvar inom försörjningsberedskapen vid denna tid som mycket omfattande. Det bör dock noteras att länsstyrelserna inte förväntades bygga denna beredskap från grunden: deras uppgift var snarare att administrera ("leda, övervaka och samordna") resurser som redan fanns på plats. I detta arbete verkade länsstyrelsen inom en finmaskig totalförsvarsstruktur som även på regional nivå bestod av ett stort antal aktörer med specifika uppgifter. Som exempel kan nämnas Drivmedelscentralen AB (DMC) som var ett samverkansorgan mellan landets oljeföretag som hade bildats för att vid krig eller krigsfara svara för oljedistributionen inom landet. För denna distribution fanns en omfattande planering som bland annat inbegrep upprättandet av särskilda bensinstationsregister. På länsnivå skulle DMC:s så kallade länsdrivmedelsledare (en i varje län) planera och operativt leda drivmedelstjänsten. Regional planering i samverkan med militära och andra civila aktörer fanns också för exempelvis transporter, motorreparationstjänst, postbefordran och frivillig försvarsverksamhet.

Inom länsstyrelsen var ansvaret för totalförsvarsärenden samlat till en enhet som benämndes försvarsenheten.³⁰⁷ Försvarsenheternas uppgifter härleddes i huvudsak från centrala myndigheter med flera olika departement som huvudmän (främst försvars-, handels-, kommun-, jordbruks- och kommunikationsdepartementen). Verksamheten finansierades till den största delen över kommundepartementets huvudtitel. För det ekonomiska försvaret förekom finansiering även via andra departement.

Då länsstyrelserna alltså fick sina uppgifter inom det ekonomiska försvaret från flera olika håll identifierades tidigt problem med att uppnå en balanserad och enhetlig styrning av verksamheten. För att komma till rätta med detta problem prövades olika lösningar.

5.3.1.1 Samordningen av länsstyrelsernas beredskapsuppgifter

Som central förvaltningsmyndighet för den ekonomiska försvarsberedskapen hade ÖEF ansvar för samordningen av all planeringsverksamhet inom det ekonomiska försvaret. I detta ingick också planering av länsstyrelsernas totalförsvarsinriktade verksamhet, vilket bland annat skedde genom årliga beredskapskonferenser.³⁰⁸ Mot bakgrund av att länsstyrelserna mottog uppgifter från en rad olika centrala myndigheter var dock denna samordningsuppgift inte helt enkel. Totalförsvarets chefsnämnd beslutade därför 1976 att tillsätta en beredning för samordning av vissa länsstyrelsefrågor. Det nya beredningsorganet skulle enligt beslutet vara ett forum för information och överläggningar. I underlag för beslutet angavs bland annat att:

... länsstyrelserna får totalförsvarsuppgifter från flera centrala myndigheter medan resurserna för att lösa uppgifterna ställs till förfogande av statsmakterna direkt. Denna ordning medför risk för konkurrens och felprioriteringar. Skall sådana kunna undvikas krävs en omsorgsfull samordning av det underlag de centrala myndigheterna lämnar för länsstyrelsernas verksamhetsplanering [...] Via de (nuvarande) gemensamma beredskapskonferenserna har utan tvivel betydande samordningsvinster kunnat göras.... Den nya beredningens konkreta uppgift bör vara att samordna de centrala myndigheternas underlag för länsstyrelsernas verksamhetsplanering.³⁰⁹

Genom inrättandet av Totalförsvarets beredning för samordning av vissa länsstyrelsefrågor (TBSL) förväntades alltså länsstyrelserna få ett bättre och säkrare underlag för sin verksamhetsplanering, vilket också avsåg att underlätta prioritering mellan olika uppgifter.

³⁰⁷ Försvarets rationaliseringsinstitut (1976), *Länsstyrelsernas försvarsenheter*, s. 25.

³⁰⁸ Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF: Betänkande av ÖEF-utredningen*. Ds H 1976:4.

³⁰⁹ Citerat i Försvarets rationaliseringsinstitut (1976), *Länsstyrelsernas försvarsenheter*, s. 115-116.

TBSL var verksam till år 1986 då den nya myndigheten ÖCB övertog denna samordningsuppdrag.³¹⁰

5.3.2 Länsstyrelsens uppgifter i krig inom det ekonomiska försvaret (Krigsinstruktionen 1975)

Enligt krigsinstruktionen för länsstyrelserna (SFS 1975:1004) skulle länsstyrelsen såsom högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnåddes. Enligt 2§ i denna krigsinstruktion (upphävd 1992) skulle länsstyrelsen därvid

- verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning,
- samordna de civila försvarsåtgärderna,
- i samråd med vederbörande försvarsområdesbefälhavare verka för att det civila och det militära försvaret samordnas,
- verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Vidare specificerades en rad uppgifter som särskilt var ålagda länsstyrelsen vilka (bland annat) inbegrep att leda civilförsvaret, leda hälsoskyddet och den civila veterinärverksamheten, leda det psykologiska försvaret samt även ”vidtaga åtgärder för att trygga befolkningens försörjning och totalförsvarets behov av förnödenheter samt fullgöra uppgifter i fråga om undanförsel och förstöring”.³¹¹ I krig hade alltså länsstyrelsen ett stort ansvar för försörjningsfrågorna, vilket specificerades genom formuleringen ”trygga befolkningens försörjning och totalförsvarets behov av förnödenheter”.

Under beredskap och i krig fick länsstyrelsen såväl ändrade uppgifter som en annan organisation. Indelad i tolv sektioner skulle krigslänsstyrelsen helt fokusera på upprätthållandet av grundläggande samhällsfunktioner och totalförsvarsuppgifter såsom civilförsvaret (dvs. befolkningsskydd och räddningstjänst), psykologiskt försvar, hälso- och sjukvård, polis, transporter, arbetsmarknad och försörjning. Sektion F svarade för uppgifter inom det ekonomiska försvaret.³¹²

De försörjningsområden som föll inom försörjningssektionens ansvarsområde var följande³¹³:

- Livsmedelsområdet – ärenden rörande jordbruk, trädgårdsskötsel och fiske samt förädling och distribution av livsmedel.
- Bränsle- och drivmedelsområdet – ärenden rörande produktion och distribution av ved och gengasbränsle, övriga bränslefrågor samt ärenden rörande drivmedelsförsörjning.
- Industriområdet – ärenden rörande produktion och distribution av andra varor än livsmedel, bränsle och drivmedel. Exempel på sådana varor var importerade råvaror och halvfabrikat, förpackningar för livsmedelsindustrin, gummiprodukter för transportsektorn, metaller och verkstadsprodukter (råvaror och insatsvaror som behövs i annan produktion).

För dessa tre utpekade områden, livsmedel, bränsle och industrivaror, fanns en omfattande central beredskapsplanering: Statens jordbruksnämnd svarade härvidlag för beredskapsplaneringen av livsmedelsförsörjningen, medan ÖEF svarade för bränsle- och drivmedelsberedskapen liksom även för försörjningen av industrivaror. Återigen bör alltså noteras att det inte var länsstyrelsens ansvar att skapa de underliggande resurserna men

³¹⁰ Prop. 1984:160.

³¹¹ SFS 1975:1004.

³¹² Prop 1984/85:160.

³¹³ Prop 1984/85:160. Se även ÖEF (1982), *Det ekonomiska försvaret*, nr 2.

däremot att på regional nivå leda, samordna och övervaka användningen och fördelningen av dem i händelse av krig.

5.3.3 Länsstyrelserna och näringslivet

Länsstyrelsens arbete i fredstid med att ”trygga länets försörjning” utfördes i nära samarbete med det regionala näringslivet.³¹⁴ Syftet var ytterst att skapa effektivitet i ett verkställighetsskede: ”Att till exempel under krig i ett trängt läge göra snabba och effektiva improvisationer utifrån planlagda åtgärder fordrar bl.a. branschkunskap, kunskaper om regionala förhållanden och etablerade kontakter.”³¹⁵ Mot denna bakgrund krigsplacerades representanter från näringsliv och branschorganisationer på civilbefälhavarnas och krigslänsstyrelsernas försörjningssektorer (sektion F). Dessa personer fick genomgå en grundutbildning om totalförsvaret liksom även fackutbildningar och/eller specialutbildningar samt repetitionsutbildning. Fackutbildningen, som anordnades och leddes av ÖCB och Statens jordbruksnämnd, syftade till ”att göra de krigsplacerade förtrogna med de beredskapsförfattningar och fullmaktslagar, speciella åtgärder och resurser m.m. som utgör grunderna för verksamheten vid de regionala myndigheternas försörjningssektioner vid krig eller krigsfara”.³¹⁶ Utbildningen genomfördes under en vecka i internatform och bestod av föreläsningar, grupparbeten och särskilda genomgångar som tog upp specialfrågor för vart och ett av de tre försörjningsområdena som sektion F skulle få ansvar för vid höjd beredskap och krig (dvs. livsmedel, drivmedel och övrig varuförsörjning).

För länsstyrelserna var en viktig uppgift att genomföra företagsplanläggning. I ÖCB:s *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag* från 1996 beskrevs ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och centrala myndigheter.³¹⁷ Exempelvis ansvarade på livsmedelsområdet Jordbruksverket för funktionen Livsmedelsförsörjning. I funktionsansvaret ingick att bedöma planlägningsbehovet medan länsstyrelserna, som var planlägningsansvariga myndigheter, skulle genomföra och följa upp planläggningen. För att få en likartad behandling över landet skulle Jordbruksverket höras innan länsstyrelsen nyregistrerade eller avregistrerade företag. Planläggningen kunde även omfatta leveransöverenskommelser för Försvarsmaktens kompletteringsanskaffning av livsmedel (Försvarsområdet (Fo) och underhållregementet (Uhreg) skulle i så fall anmäla dessa behov till länsstyrelserna). Centrala organisationer, koncerner m.m. planlades enligt överenskommelser mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna i varje enskilt fall.

De planlagda företagen registrerades som kris- och krigsviktiga företag, så kallade K-företag. Som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet skulle länsstyrelsen också ha tillgång till ett komplett K-företagsregister för hela länet.³¹⁸ Enligt ÖCB:s tidsplan skulle därför planläggande myndighet varje år insända ett aktuellt register till respektive länsstyrelse med planlagda företag inom det egna ansvarsområdet. Länsstyrelserna var alltså ensamma om att ha fullständiga register över samtliga K-företag (planlagda av olika centrala myndigheter). Vid behov skulle länsstyrelsen distribuera registret till centrala och regionala myndigheter.

5.3.4 Återkommande frågeställningar – länsstyrelseröster från tre decennier

Länsstyrelserna har då och då tillfrågats om hur de uppfattat sitt ansvar och sina uppgifter inom civilt försvar. Även om de exempel på svar som återges i detta avsnitt (från åren 1976, 1980 och 1995) får betraktas just som exempel utgör de ändå viktiga påminnelser

³¹⁴ Försvarets rationaliseringsinstitut (1976), *Länsstyrelsernas försvarsheter*, s. 23.

³¹⁵ ÖEF (1982), *Det ekonomiska försvaret*, nr 2.

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ ÖCB (1996), *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag*.

³¹⁸ *Ibid.*

om vissa återkommande strukturella problem som sannolikt kommer att behöva beaktas även inom ramen för en återupptagen nationellt samordnad försörjningsberedskap.

5.3.4.1 1976: Utredningen om länsstyrelsernas försvarsenheter

Genom beslut den 7 maj 1975 uppdrog regeringen åt försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) att undersöka organisation och personalbemanning m.m. av länsstyrelsernas försvarsenheter.³¹⁹ Utredningen skulle bland annat analysera ”försvarsenheternas viktiga uppgifter i fråga om planeringen för försörjningsberedskapen”. Utredningen framförde ett antal förenklingsförslag gällande bland annat företagsplanläggning och rutiner för kontakt med K-företag.³²⁰

Inledningsvis noterades att länsstyrelserna själva upplevde en obalans mellan resurser och krav från de centrala myndigheterna: ”Samtliga länsstyrelser anser att centrala myndigheters krav överstiger tillgängliga resurser vilket regelmässigt fordrar prioriteringar. Den upplevda obalansen mellan resurser och krav leder i vissa fall till att uppgifter som inte styrs av centrala myndigheters direktiv eftersätts.”³²¹

Länsstyrelserna hade för utredarna även framhållit vikten av att centrala myndigheters styrning gav möjlighet till ”prioriteringar och flexibelt resursutnyttjande inom försvarsenheterna”. Förutom att dessa synpunkter tar upp det välkända problemet med obalans mellan resurser och krav, illustrerar det sistnämnda påpekandet också ett återkommande dilemma inom statsförvaltningen – å ena sidan önskan om styrning och tydlighet (direktiv) från den centrala nivån, å den andra sidan önskan om frihet och möjlighet till flexibilitet.

5.3.4.2 1980: Reportage om länsstyrelsernas försörjningsplanläggning

I början av 1980 utgav ÖEF ett temanummer om försörjningsberedskap i tidskriften *Det ekonomiska försvaret*. Under rubriken ”Försörjningsplanläggning – en omöjlig uppgift!” beskrev länsstyrelsen i Stockholms län de många uppgifter som fanns på länsnivån inom det ekonomiska försvaret.³²² Artikelförfattaren betonade hur svårt det var att i praktiken uppfylla alla de krav som fanns på länsstyrelsen inom ramen för försörjningsberedskapen:

Mer eller mindre styrda av ett tiotal olika centrala myndigheter arbetar vi med planering inom de mest skilda områden: produktion och handel inom olika branscher, vedförsörjning och fiske, uttagning av bensinstationer och undanförsel av varor, arkivalier och boskap är några exempel. Dagens planläggning har utan tvekan stora brister bl.a. beroende på för hög detaljeringsgrad i planerna, små personella resurser och näringslivets snabba utveckling.³²³

Intressant nog hade den ovan nämnda utredningen angående länsstyrelsernas försvarsenheter några år tidigare framtagit olika förslag på förenklingar vars syfte just var att minska detaljeringsgraden i planerna. I ÖEF:s reportage ställdes också frågan om när länsstyrelsen var ”rätt instans” och när ansvaret hellre borde ligga på en central myndighet:

Vi har det intrycket att de myndigheter, som har ansvaret att planlägga inom sitt eget verksamhetsområde, har bättre förutsättningar att göra en bra planläggning än vi på länsstyrelsen. Trots prioritering splittrar vi oss på för många områden samtidigt, och hela planläggningen blir lidande. Ändå är det flera verksamheter, som vi under många år har måst lägga åt sidan. Det gäller exempelvis planläggningen för arkivalieundanförsel, fiske och boskapsundanförsel. Dessa områden skulle förmodligen vinna på att flyttas över till olika ’fackmyndigheter’. Det vore t ex värt

³¹⁹ Omnämns i Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF: Betänkande av ÖEF-utredningen*. Ds H 1976:4, s. 134.

³²⁰ Försvarets rationaliseringsinstitut (1976), *Länsstyrelsernas försvarsenheter*.

³²¹ *Ibid.*, s. 36.

³²² ÖEF (1980), *Det ekonomiska försvaret*, nr 1, s. 14-15.

³²³ *Ibid.*

att undersöka om inte arkivalieundanförelsen kunde överföras till de statliga arkivmyndigheterna, länsfiskeplanen till fiskenämnden och boskapsundanförelsen till lantbruksnämnden.³²⁴

I reportaget lyftes även fram vikten av samordning av centralmyndigheternas krav på länsstyrelserna. En förbättring på detta område ansågs dock ha åstadkommit genom tillskapandet av Totalförsvarets beredning för samordning av vissa länsstyrelsefrågor (TBSL).

Även detta korta reportage belyser vissa strukturella frågeställningar som framför allt återkommer i det vertikala samordningsperspektivet – vad bör hanteras på vilka nivåer (och hos vilka myndigheter) och hur ska detta samordnas?

5.3.4.3 1995: FOA:s studie om beredskapssamordning

Under 1993-94 genomfördes vid FOA en studie om beredskapssamordning varvid ett antal länsstyrelser och kommuner besöktes och intervjuades med regelbundna intervall (totalt ingick i studien 51 besök och observationer hos tolv kontaktpersoner). Slutrapporten, *Att skapa civil beredskap – en studie av beredskapssamordning*, redovisade inhämtade observationer varav flera berörde frågor kopplade till försörjningsberedskapen. Som exempel på länsstyrelsens uppgifter inom försörjningsområdet angavs ”planläggning av K-företag, skyddsobjekt, kommunalteknik, BIS, ADB-frågor (anm. allmän databehandling), fastighetsregister och ransonering.”³²⁵ Förkortningen BIS syftade på Beredskapshänsyn i samhällsutvecklingen som beskrevs som en viktig metod för länsstyrelsens försvarsenhet att påverka beredskapen i länet:

På vilket sätt kan då försvarsenheten påverka beredskapen i sitt län? Ett sätt är via beredskapshänsyn i samhällsutvecklingen (BIS). ’Det här är en ny arbetsuppgift som vi egentligen borde haft länge’, ansåg en kontaktperson på länsstyrelsen. På hans länsstyrelse arbetar en tjänsteman heltid med BIS genom att granska kommunala detaljplaner och översiktsplaner ur beredskapssynvinkel. En gång per vecka har länsstyrelsens olika sektioner överläggningar i dessa ärenden. På så vis kommer flera enheter i kontakt med beredskapsfrågor, men ’det går nästan inte att mäta hur försvarsenheten påverkar samhällsplaneringen. Vi kan i och för sig se hur mycket man har tagit hänsyn till våra synpunkter i länsstyrelsens slutliga yttrande och vi vet att länsledningen tycker att BIS-frågor är viktiga. Det säger de inte om all vår verksamhet’.³²⁶

I FOA:s rapport fanns ett särskilt avsnitt som behandlade länsstyrelsen och den centrala nivån. Här framkom genom en intervjuperson att det tidigare hade funnits oklarheter i ansvarsfördelningen mellan ÖCB och länsstyrelsen när det gäller företagsplanläggning. Oklarheterna gällde vilka företag som var ÖCB:s ansvar och vilka som var länsstyrelsens:

’Förr gick ÖCB ofta ut till företagen utan att vi visste om det. Men företagen ser staten som homogen. Det ger ett dåligt intryck om vi kommer ut till ett företag och de säger att ÖCB var här förra veckan. För företagen är vi militärer eller något allihopa.’ Kontaktpersonen ansåg att det fungerar bättre nu, även om det fortfarande är svårt att dra gränser mellan vilka företag som hör vart. Han ansåg att ÖCB skall informera länsstyrelsen innan de besöker K-företag och andra organisationer som länsstyrelsen har tillsynsansvar för.

Av intervjuerna med länsstyrelserepresentanter framgick också att det fanns fler oklarheter vid denna tidpunkt vad gällde länsstyrelsernas arbete med företagsplanläggning. En intervjuperson upplevde ”ÖCB:s brist på konsekvent linje” i frågan som besvarande:

Det går ett konstigt mode i intresset för K-företag, som med allt i den här branschen. För två, tre år sedan hade vi uppfattningen att ÖCB inte var särskilt intresserade av

³²⁴ Ibid.

³²⁵ von Porat, Charlotta & Stenström, Maria (1995), *Att skapa civil beredskap – en studie av beredskapssamordning*, FOA-R-94-00081-8.6, Försvarets forskningsanstalt, s. 22.

³²⁶ Ibid. s. 23.

det som vi rapporterade. Vi fick aldrig några reaktioner och arbetet började plana ut för vi har full sysselsättning ändå. Nu säger ÖCB att företagsplanläggning är A och O, med tanke på SÖ (anm. strategiskt överfall) och återtagning. Men då har vi inga resurser kvar. Det tar tid att lägga om den här skutans kurs igen. Jag tror det här gäller de flesta län.³²⁷

Denna synpunkt belyser något som även idag är välkänt i försvarssammanhang, nämligen att det tar långt tid att bygga beredskap, inte minst komplexa civila strukturer (vilka dock går snabbare att montera ned).

I FOA:s studie framkom också att kontaktpersonerna på länsnivå upplevde att det var skillnad på ÖCB:s och Statens räddningsverks (SRV:s) kontakter med länsstyrelsen:

SRV har varit bättre på att trycka på. De har ju lite direktivrätt också, medan ÖCB och andra centrala myndigheter inte har det gentemot länsstyrelsen. De kan säga hur vi skall göra, om vi gör det, men de kan inte säga att vi skall göra det.³²⁸

Även denna fråga gällande ”hård” eller ”mjuk” styrning av uppgifter gentemot länsstyrelserna tycks ha varit återkommande i totalförsvarets länshistoria. Frågan om beredskapshänsyn i samhällsplaneringen återkommer i nästa avsnitt, som exempel på återkommande fråga i ett nutida perspektiv.

5.4 Förutsättningar och problem i ett nutida länsstyrelseperspektiv

Länsstyrelsernas förutsättningar för att arbeta med försörjningsberedskap är idag av olika skäl begränsade. Av intervjuer framgår att avsaknad av konkreta mål och finansiering liksom vissa strukturella oklarheter, som t.ex. avseende ansvar och mandat, innebär att länsstyrelserna har svårt att själva driva frågor om försörjningsberedskap.³²⁹ Samtidigt ligger en omfattande lagstiftning kvar från det tidigare totalförsvaret som reglerar en stor mängd uppgifter som åligger länsstyrelsen avseende bland annat förfogande, försörjning, ransonering och ledning. Många av dessa uppgifter är kopplade till höjd beredskap och det tycks vara oklart vad som faktiskt förväntas att länsstyrelserna ska förbereda i fredstid. Även vissa frågor som det är tydligt enligt gällande lagstiftning att länsstyrelsen ska bevaka kan idag ha blivit svårare att hävda, som t.ex. beredskapshänsyn i samhällsplaneringen. Totalförsvarets behov har inte beaktas på länge och samhällsutvecklingen har medfört att andra prioriteringar, intressen och lagar har tillkommit som idag konkurrerar med eller i praktiken överridder beredskapshänsyn (exempel följer nedan).

Även om inrättandet av en central aktör för en nationellt sammanhållen försörjningsberedskap inte per automatik skulle lösa alla typer av strukturella oklarheter ser kontaktade länsstyrelser att det finns konkreta uppgifter som skulle kunna hanteras av en sådan aktör. Det kan handla om att stödja med metodik för identifiering av försörjningsviktiga verksamheter eller om strategisk resursfördelning och övergripande samordning gällande t.ex. avtal och företagsplanläggning. Men, som också påtalas, är det avgörande att det finns resurser i grunden liksom att det finns förberedda strukturer och aktiveringsmekanismer för hantering även av fredstida försörjningskriser.

Sammanfattningsvis ser kontaktade länsstyrelser ett behov av en nationellt samordnad försörjningsberedskap men pekar också på djupare strukturella oklarheter, relaterade inte minst till frågor om ansvarsfördelning och resurser. I det följande redovisas ur ett

³²⁷ Ibid., s. 13.

³²⁸ Ibid., s. 25-26.

³²⁹ Intervjuer har genomförts med länsstyrelserna i Skånes, Stockholms, Dalarnas och Jämtlands län.

länsstyrelseperspektiv dels identifierade problem inom ramen för fredstida ansvar att skapa beredskap, dels problem kopplade till ansvar och mandat vid operativ krishantering.

5.4.1 Förutsättningar och frågetecken gällande länsstyrelsens uppgifter i fred

I detta avsnitt beskrivs tre exempel på oklarheter gällande länsstyrelsens försörjningsrelaterade uppgifter i fredstid. Dessa beskrivs inledningsvis översiktligt och därefter fördjupat med konkreta exempel.

- *Frågan om beredskapshänsyn på försörjningsområdet:* Länsstyrelsen ska enligt gällande lagstiftning beakta totalförsvarets behov i plan- och byggprocessen och länsstyrelserna ska också ha kunskap om samhällsviktiga verksamheter i sina områden, samt förmåga att väga olika samhällsmål mot varandra, vilket kan ha bäring på försörjningsberedskapen i länet och nationellt. Samtidigt tycks i vissa fall skarpa verktyg för att skydda försörjningsviktig verksamhet saknas. Ett exempel på detta är den planerade avvecklingen av drivmedelsdepåer i Stockholmsområdet som beskrivs närmare nedan (ett komplext ärende som förvisso inte är begränsat till ett länsstyrelseperspektiv utan involverar många aktörer, inklusive flera olika statliga myndigheter, kommuner, branschorganisationer och företag).³³⁰
- *Frågan om beredskapsarbete tillsammans med näringslivet:* Ett annat exempel på oklarhet när det gäller länsstyrelsens fredstida ansvar för försörjningsfrågor handlar om former och resurser för samverkan med näringslivet. Som beskrivits ovan involverades näringslivet förr på den regionala nivån genom krigsplacering av personal (från företag), genom utbildningar och övningar och genom länsstyrelsens företagsplanläggning av K-företag. Idag tycks denna typ av operativt samarbete begränsas i avsaknad av mer konkret inriktade mål liksom avsaknad av resurser och strukturer för samarbetet.
- *Frågan om mandat och uppgifter:* Ett tredje område som ofta påtalas handlar om otydlighet i mandat och uppgifter till länsstyrelsen. I avsaknad av tydliga nationella mål för försörjningsberedskapen blir det också svårt för länsstyrelserna att inrikta och samordna regionalt beredskapsarbete. Vad ska planeras i länet respektive på central nivå? Hur mycket, i termer av resurser, beredskapslager etc., ska finnas i varje län? På vilket sätt ska länsstyrelserna stödja kommunerna i försörjningsrelaterade frågor? Vilka uppgifter ska lösas tillsammans med regionala företag och hur ska finansieringsfrågorna lösas?

I följande avsnitt ges exempel inom dessa tre områden.

5.4.1.1 Frågan om beredskapshänsyn på försörjningsområdet (exemplet drivmedelsdepåer i Stockholms län)

I Stockholmsområdet finns planer på (delvis genomförda) att avveckla två av tre drivmedelsdepåer vilket innebär att motsvarande ca 80 procent av lagringskapaciteten i länet på sikt kommer att försvinna.³³¹ I ett redovisat regeringsuppdrag från 2019 konstateras att när Loudden avvecklas är Gävle och Västerås de närmaste depåerna norr om Mälaren.³³² Mot bakgrund av Stockholms geografiska sårbarhet bedöms läget därför som allvarligt.

Det bör i sammanhanget påpekas att detta ärende är komplext och involverar många aktörer. Men ärendet illustrerar också just genom sin komplexitet de begränsningar som

³³⁰ Länsstyrelsen i Stockholm (2019). *Slutredovisning av uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att utreda Stockholmsområdets drivmedelsförsörjning 2019-12-13*. Beteckning 106-8521-2018.

³³¹ Bakgrunden handlar om att Nacka kommun resp. Stockholms Stad vill använda marken för utbyggnad av bostäder. Hamnen i Loudden avvecklades vid årsskiftet 2019/2020.

³³² Länsstyrelsen i Stockholm (2019). *Slutredovisning av uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att utreda Stockholmsområdets drivmedelsförsörjning 2019-12-13*. Beteckning 106-8521-2018.

statliga myndigheter, inklusive länsstyrelserna, har när det gäller att skydda försörjningsviktig verksamhet. Två brister framträder särskilt i detta drivmedelsexempel: dels en avsaknad av tydliga kriterier och mål för försörjningsberedskapen (i detta fall för Sveriges och Stockholmsområdets drivmedelsförsörjning), dels en avsaknad av skarpa verktyg för att avbryta planer som hotar försörjningsförmågan (i detta fall avvecklingen av två av tre drivmedelsdepåer i Stockholmsområdet). Som konstateras av Länsstyrelsen i Stockholms län i 2019 års uppdragsredovisning:

Efter flera år av samarbete i frågan är det tydligt att det saknas verktyg för de statliga myndigheterna att i någon större utsträckning påverka frågan. Det finns möjlighet att expropriera mark och att hävda riksintresse men som beskrivs nedan finns flera svårigheter i användandet av dessa verktyg. Att ta mark i anspråk (genom expropriation) eller att skydda befintlig mark från omvandling till annan markanvändning (genom riksintresse) räcker inte för att säkerställa en robust drivmedelsförsörjning. Orsaken till detta är att ingen av de statliga aktörerna har detta som ett lagstadgat ansvar, eftersom det är en fråga som helt sköts av marknaden. Även om Energimyndigheten har i uppdrag att verka för försörjningstrygghet och även ett ansvar att utveckla och samordna samhällets krisberedskap inom energiberedskapsområdet så ska detta inte förväxlas med möjlighet att styra marknadsaktörerna.³³³

Möjligheten att använda riksintresse som verktyg för att hävda beredskapsintressen har tagits upp i olika sammanhang även inom ramen för FOI:s regeringsuppdrag. Även om vi inte har haft möjlighet att böttna i denna fråga tyder erfarenheterna från drivmedelsdepåhanteringen i Stockholm att detta verktyg har klara begränsningar. Innebörden av dessa begränsningar har redovisats av Länsstyrelsen i Stockholms län i nämnda regeringsuppdrag.³³⁴ För näringslivets syn på frågan om försörjningsviktiga anläggningar och mer specifikt drivmedelsförsörjningen, se även kapitel 6.

5.4.1.2 Frågan om samarbete med näringslivet

Länsstyrelserna har inom ramen för arbetet med civilt försvar ett uppdrag att utveckla samarbetet med näringslivet.³³⁵ Länsstyrelserna har dock inte fått någon konkretiserad inriktning gällande innebörden av detta samarbete i termer av områden eller målsättningar. Det har i sammanhanget återkommande betonats i genomförda intervjuer att samverkan för att den ska vara meningsfull behöver fyllas med substans, dvs. samverkan behöver ha ett syfte och ett innehåll. Som exempel på försörjningsberedskapsrelaterade uppgifter i det tidigare totalförsvaret kan nämnas företagsplanläggning och transportplanering, men vad denna förstudie har kunnat utröna har länsstyrelserna idag inga konkreta uppdrag som syftar till att återuppta denna typ av konkret planläggning.³³⁶ Det ter sig därför oklart exakt vad det utvecklade samarbetet med näringslivet ska åstadkomma i termer av ambitionsnivå och resultat, bortom etableringen av kontakter och nätverk.

Som beskrivits ovan involverades näringslivet i det tidigare totalförsvaret på den regionala nivån genom krigsplacering av viss personal på företag, genom utbildningar och övningar och genom länsstyrelsens företagsplanläggning av K-företag. Dessa strukturer för länsstyrelsens samverkan med näringslivet fasades ut i samband med avvecklingen av totalförsvarsplaneringen i början av 00-talet. I Dalarnas län upprättades dock i samarbete med dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (KBM) år 2004 ett regionalt näringslivsråd som syftade till att utveckla nya former för samverkan med näringslivet.³³⁷ Idag ingår detta näringslivsråd, tillsammans med det regionala krishanteringsrådet, i Dalarnas inriktning-

³³³ Ibid., s. 38.

³³⁴ Ibid., s. 38-39.

³³⁵ Uppdraget kommer från regeringens planeringsanvisningar för inriktningsperioden 2016-2020 (Ju2015/09669/SSK) och har varit återkommande i länsstyrelsernas regleringsbrev.

³³⁶ På MSB pågår ett utvecklingsarbete för att ta fram en handbok för företagsplanläggning, riktad till myndigheter (se kapitel 3).

³³⁷ Intervju med Länsstyrelsen Dalarna 2020-10-16.

och samordningsfunktion (ISF). I händelse av kris kan näringslivsrådet bidra med lägesbilder och stödja med information om vilka resurser som finns regionalt och lokalt.³³⁸

Utvecklingen av regionala näringslivsråd skulle kunna ses som en väg framåt för länsstyrelsernas samarbete med näringslivet. Noteras bör samtidigt att just försörjningsperspektivet skiljer sig delvis från krishanteringsperspektivet då försörjningsfrågorna inbegriper beredskaps- och resursfrågor i längre tidsperspektiv. Fler och/eller andra företag kan därför bli aktuella i försörjningsberedskapssammanhang där metoder som t.ex. beredskapslagring, tillverkningsberedskap och produktionsomställningar kan bli aktuella (som noterats ovan har dock länsstyrelserna historiskt sett inte ansvarat för uppbyggnadsfasen av denna typ av beredskap – tillskapandet av själva resursbasen har setts som en nationell fråga). Vid höjd beredskap och ytterst krig aktualiseras dessutom en uppsättning försörjningsrelaterade åtgärder som inte alls beaktas i krisberedskapssammanhang, som t.ex. rör förfogande, ransonering osv.

Vad gäller frågan om ansvarsfördelning mellan centrala myndigheter och regionala (och lokala) nivåer avseende uppgifter som skulle kunna hanteras på båda nivåerna, som t.ex. företagsplanläggning, förekommer lite olika betoning i genomförda intervjuer vad gäller å ena sidan behovet att bygga beredskap nedifrån och upp och å den andra sidan behovet av central styrning och samordning uppifrån. Samstämmighet tycks dock råda bland kontaktade länsstyrelser att det behöver finnas en dialog: Styrning och samordning kommer att behöva komma uppifrån (centralt), men regional kännedom kan också göra att en del planläggning görs bäst i länet. Det påpekas också att det är viktigt att länen har kännedom om regionala aktörer/resurser som har nationell betydelse liksom även att det behöver finnas en nationell form för prioritering och fördelning av resurser (i annat fall finns inget som hindrar ”först till kvarn”-principen).³³⁹

5.4.1.3 Frågan om uppgifter och ambitionsnivå

I avsaknad av tydliga nationella mål för försörjningsberedskapen på olika områden, liksom relaterade uppgifter till länsstyrelserna, blir det svårt för dessa att inrikta och samordna regionalt beredskapsarbete. Vad ska planeras regionalt respektive centralt? Hur mycket, i termer av resurser, beredskapslager etc., ska finnas i varje län? På vilket sätt ska länsstyrelserna stödja kommunerna i försörjningsrelaterade frågor? Vilka uppgifter ska lösas tillsammans med företag och hur ska dessa ersättas om uppgifterna kräver investeringar eller andra kostsamma åtaganden? Generellt tycks från det regionala perspektivet finnas behov av en större konkretion vad gäller uppgifter och ambitionsnivå. I sammanhanget kan påminnas om att länsstyrelserna i det tidigare totalförsvaret fick försörjningsrelaterade uppgifter från ett tiotal olika centrala myndigheter och alltså inte enbart från den nationellt samordnande myndigheten (ÖEF, sedan ÖCB). Dessa uppgifter handlade till stor del om att genomföra planläggning och inte om att rent praktiskt hantera logistik kring varor, inköp osv. (detta sköttes av andra, bland annat ÖEF/ÖCB).

Kunskapsnivån anses idag allmänt vara låg om länsstyrelsernas (och kommunernas) ansvar relaterat till civilt försvar och försörjningsberedskap. Det har exempelvis påpekats att det geografiska områdesansvaret ibland av andra myndigheter tolkats som något typ av ansvar för försörjningsberedskapen, vilket är en missuppfattning. Snarare påpekas att ingen idag anser sig ha ett tydligt ansvar för att faktiskt *säkerställa* en försörjningsberedskap.³⁴⁰

³³⁸ Som beskrivs i Dalarnas regionala strategi för krishantering, *Strategi för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap – i Dalarnas län*: ”Näringslivsrådet i Dalarna ska underlätta ledning och samverkan vid en samhällsstörning genom att bidra med ett näringslivsperspektiv på händelsen. Medverkande i rådet representerar både större och mindre företag inom olika branscher och sektorer. Rådet har till uppgift att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning av åtgärder. Regionala näringslivsrådet är tillsammans med det regionala krishanteringsrådet, ISF Dalarna (Inriktning- och samordningsfunktion).”

³³⁹ Intervju Länsstyrelsen Stockholm 2020-10-14.

³⁴⁰ Ibid.

5.4.2 Förutsättningar och frågetecken gällande länsstyrelsens uppgifter vid kris

I fredstid, dvs. i situationer som inte innebär beslut om höjd beredskap, uppfattar länsstyrelserna i vissa fall att de har otydliga eller begränsade mandat och befogenheter. Under coronapandemin inkom exempelvis länsstyrelserna med en hemställan till regeringen om ”bemyndigande att mäkla resurser” (den 30 mars 2020).³⁴¹ Regeringen beslutade den 6 april med anledning av denna att komplettera förordningen (2020:126) om fördelning av sjukvårdsmateriel till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 med bestämmelser om att även en länsstyrelse får begära in uppgifter från regioner och kommuner om personlig skyddsutrustning och provtagningsmateriel och att en länsstyrelse inom sitt geografiska område får verka för samordning av den aktuella utrustningen.³⁴²

Tillfälliga förordningar och kompletterande regeringsbeslut kan alltså ge länsstyrelsen nya eller tydligare befogenheter i fredstid. Vissa lagar är samtidigt avsedda att kunna användas både i fred och vid höjd beredskap. Ett exempel är ransoneringslagen som kan aktiveras av regeringen utan att höjd beredskap råder. Exempelvis genomfördes drivmedelsransonering i Sverige 1974 utan att höjd beredskap rådde (denna ransonering administrerades i vissa delar av länsstyrelserna). Ett problem som pekas ut avseende beroendet av särskilda regeringsbeslut för krishantering handlar dock om risken för tidsfördröjning. Även länsstyrelserna framhåller här, liksom näringslivet, ett behov av förberedda aktiveringsmekanismer och en lagstiftning som medger skyndsamt hantering av fredstida kriser. Som påtalas i intervjuer så bygger länsstyrelsens möjlighet i nuvarande system att leda och samordna (andra aktörer) i fredstida kriser mer eller mindre på frivillighet och goodwill.

Länsstyrelsernas uppgifter vid höjd beredskap regleras i lagstiftningen genom ett stort antal förordningar som specificerar olika uppgifter relaterade till bland annat förfogande, ransonering och försörjning. Som tidigare nämnts byggde detta system förr på att andra aktörer, t.ex. olika funktionsansvariga myndigheter, inklusive den samordnande aktören ÖEF/ÖCB, hade skapat de strukturer och resurser som krävdes för att den regionala nivån därefter skulle kunna administrera det hela (fördela, prioritera, ransonera osv.). Om förbindelserna bröts med regeringen skulle länsstyrelsen självständigt genomföra åtgärder som behövdes för den civila försvarsverksamheten och som stöd till det militära försvaret, dvs. i detta fall skulle länsstyrelsen agera regering.³⁴³ Då denna lag fortfarande gäller inses att länsstyrelsen idag verkar i ett extremt mandatspann – från goodwill i den fredstida krisen till mandat att agera som regering i krig (utifall att förbindelserna med riksstyrelsen bryts).

5.5 Kommunernas ansvar och uppgifter

Det lokala geografiska områdesansvaret ligger hos landets 290 kommuner. Kommunerna utgör därmed basen både för det fredstida krishanteringssystemet och för det civila försvaret.³⁴⁴ Kommunerna ska när det gäller deras geografiska områdesansvar bland annat verka för att såväl i planeringen inför som vid hanteringen av händelser samordna de beredskapsåtgärder som vidtas av olika aktörer inom kommunens geografiska område och samverka med berörda aktörer utanför detsamma, t.ex. länsstyrelser, regioner eller grannkommuner. Landets kommuner skiljer sig åt såväl vad gäller hot, risker och sårbarheter som vad gäller resurser i form av personal, planer, materiel etc., vilket påverkar förutsättningarna för att axla det lokala geografiska områdesansvaret. Samtidigt konstateras i MSB:s nationella risk- och förmågebedömning från 2017 att kommunerna

³⁴¹ *Begäran om bemyndigande att mäkla resurser*, Dnr S2020/02676/SOF, 2020-03-30.

³⁴² Regeringsbeslut I:7, 2020-04-03, *Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmateriel till följd av spridningen av covid-19*.

³⁴³ 13 § Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

³⁴⁴ Detta inledande avsnitt om det lokala geografiska områdesansvaret är hämtat från Pär Eriksson, Per Larsson och Frej Welander (2019), *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret*. FOI-R--4800--SE.

behöver utveckla sin förmåga att utöva det geografiska områdesansvaret i hela hotskalan.³⁴⁵

Som FOI-rapporten *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret* från 2019 konstaterar är detta ett arbete som sannolikt kommer att ta tid. Det lokala geografiska områdesansvaret utformades inom ramen för det tidiga 00-talets framväxande krisberedskapssystem och var därmed inriktat på fredstida kriser och inte på totalförsvarets planering för höjd beredskap och krig:

Startsträckan avseende den fredstida krisberedskapens lokala geografiska områdesansvar kan tyckas ha varit lång men får nog ses som en tämligen rimlig implementeringstid när det gäller 290 kommuner med vitt skiftande förutsättningar att axla en så pass komplex uppgift som det geografiska områdesansvaret. Detta särskilt som det har i stort saknats olika former av vägledningar för arbetet. Kommunernas arbete med det geografiska områdesansvaret har hittills endast gällt fredstida kriser. Resultaten från intervjuerna ger vid hand att det nu inledda arbetet med lokalt geografiskt områdesansvar för det civila försvaret också kommer att ta tid.³⁴⁶

5.5.1 Kommuners ansvar inom krisberedskap och civilt försvar

Kommuner och regioner är självstyrande politiska organisationer och det kommunala självstyret är inskrivet i regeringsformen. Kommunerna måste följa de ramar som riksdag och regering bestämt, men utöver det ger det kommunala självstyret kommunen rätt att fatta självständiga beslut och ta ut skatt av invånarna för att kunna sköta sina uppgifter.³⁴⁷ Utöver kommunallagen styrs kommunernas arbete av exempelvis socialtjänstlagen, skollagen, plan- och bygglagen och när det kommer till krisberedskap och civilt försvar av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Lagtexten anger att kommunerna ska verka för samverkan och samordning före och under fredstida extraordinära händelser och vid höjd beredskap bland olika aktörer samt att vid fredstida kriser information samordnas till allmänheten. Vidare ska det i kommunerna finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva.

Mer specifikt anges att kommunerna ska arbeta med risk- och sårbarhetsanalys, planering, utbildning och övning samt rapportera om hur genomförda åtgärder påverkat beredskapsläget och vid en extraordinär händelse lämna lägesrapporter till länsstyrelsen.

Kommuner och regioner ska kopplat till höjd beredskap och civilt försvar vidta de förberedelser och ta fram den planläggning som behövs för verksamheten under höjd beredskap.³⁴⁸

Ersättning, stöd och förtydligande av mål har därefter fastlagts i ett antal så kallade kommunöverenskommelser mellan Sveriges kommuner och regioner och MSB. Enligt den nuvarande överenskommelsen avseende civilt försvar gäller att kommunerna ska prioritera arbetet med kompetenshöjning om totalförsvaret, säkerhetsskydd samt krigsorganisation och krigsplacering.³⁴⁹

³⁴⁵ MSB (2017), *Nationell risk- och förmågebedömning 2017*, MSB1102, s. 6.

³⁴⁶ Pär Eriksson, Per Larsson och Frej Welander (2019), *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret*. FOI-R--4800--SE, s. 71.

³⁴⁷ 2 §§ Kommunallagen (2017:725).

³⁴⁸ Lag (2006:544, förordning 2006:637).

³⁴⁹ MSB, SKL (2018) *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020*. SKL 18/01807, MSB 2018-05681. ÖK för krisberedskap: MSB 2018-09779, SKL 18/03101.

5.5.2 Kommuners roller och uppgifter vid höjd beredskap

Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap anger i 3 § tredje kapitlet att:

Kommunen skall under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar,

1. vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor,
2. medverka vid allmän prisreglering och ransonering, och
3. medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.

I förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap specificeras detta ytterligare, och kommunen ska, när ovanstående trätt i kraft:

1. lämna sådant biträde åt statliga myndigheter som behövs för att trygga befolkningens och produktionens försörjning med nödvändiga varor,
2. övervaka föreskriven inventering av förråd av sådana varor och lämna allmänheten behövlig hjälp vid inventeringen,
3. se till att varor som skall lämnas till staten, kommunen eller landstinget noggrant vårdas och i föreskriven omfattning kommer staten, kommunen eller landstinget till del,
4. medverka vid planläggning och verkställighet av undanförelse,
5. dela ut ransoneringsbevis och andra av myndigheter utfärdade inköpstillstånd samt övervaka att föreskrifter i konsumtionsreglerande syfte efterlevs, och
6. sprida upplysning om de krav som kristiden ställer och om medel att undvika eller lindra rådande svårigheter.

Kommuner och regioner har även möjlighet att använda förfogandeinstrumentet. Förfogandelagen (1978:262) och Förfogandeförordning (1978:558) anger att kommuner och regioner kan besluta om förfogande och att förteckning över detta ska föras.

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska kommunerna se till att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Denna bestämmelse gäller både i fred och i ofred. Möjligen kan behoven intensifieras i en situation med höjd beredskap. Även de delar av socialtjänstlagen som berör kommuners stöd till äldre, unga och funktionshindrade fortsätter att gälla även vid kris och vid höjd beredskap.

Kommuner är enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster skyldiga att ordna vattenförsörjning och avlopp, ett krav som är oförändrat vid kris och vid höjd beredskap.

5.5.2.1 Exempel på frågetecken i ett försörjningsberedskapsperspektiv

Enligt förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska kommunen ”lämna sådant biträde åt statliga myndigheter som behövs för att trygga befolkningens och produktionens försörjning med nödvändiga varor”. Formuleringen antyder att kommunerna snarare än att vara huvudaktör ska stötta de statliga myndigheterna i tryggheten av försörjningen med nödvändiga varor.³⁵⁰ Men vilka myndigheter handlar det om, och utifrån vilka mandat, med vilka resurser och med vilket ansvar ska dessa agera gentemot kommunerna? Hur mycket förväntas kommunerna förbereda själva och hur mycket ska de ”biträda” andras (till exempel statliga myndigheters) åtgärder?

³⁵⁰ Dialog med Länsstyrelsen Stockholm 2020-11-05.

5.5.3 Förutsättningar och problem i ett kommunalt perspektiv

Innebörden av ovan redovisad lagstiftning kopplad till försörjningsansvar anses från kommunalt håll i vissa delar vara oklar vad gäller ambitionsnivån på förberedelser och åtgärder. Kommunerna anser sig inte heller ha resurser för att skapa en lokal försörjningsberedskap i någon större omfattning. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har påpekat att tilldelad finansiering enligt gällande kommunöverenskommelser mellan SKR och MSB är mycket liten för arbete med civilt försvar (motsvarande en halv tjänst för en mediankommun).³⁵¹

Nedan ges några mer konkreta exempel på problem eller oklarheter som framkommit i det kommunala perspektivet kopplat till försörjningsberedskap.

5.5.3.1 Behov av förtydligade krav och ambitionsnivå

Ansvaret för (tydligare) riktlinjer och kostsamma investeringar, som exempelvis mer omfattande krav på lagerhållning, anses i grunden behöva vara nationellt, men det har samtidigt också påpekats att den lokala beredskapen behöver stärkas.³⁵² På kommunal nivå finns kunskapen om den lokala försörjningstrygghetens förutsättningar (verksamheterna, leverantörerna, transportbehoven, andra regionala/lokala förhållanden osv.), men det som efterfrågas är resurser, tydliga centrala riktlinjer och strukturer för koordinering och genomförande.

Från kommunal nivå efterfrågas för framtiden konkretiserade inriktningar och mål gällande vilka resurser i form av t.ex. lager som bör finnas i beredskap på lokal nivå och vad som ska finnas på regional eller central nivå. Exempelvis framförs att det skulle kunna finnas något slags grundkrav (basnivå) formulerat för kommunerna samtidigt som vissa strukturer skulle finnas på plats nationellt, som t.ex. en färdig logistikfunktion på nationell nivå, certifierade leverantörer, vissa beredskapslager osv.³⁵³

Noteras kan i sammanhanget att den ovan nämnda FOI-rapporten *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret* (2019) konstaterar att lagstiftning och särskilda överenskommelser med kommunerna och regionerna har lagt fast *vad* de förväntar sig att kommunerna ska göra gällande sitt områdesansvar men inte *hur* och med vilken *ambitionsnivå* det ska göras.³⁵⁴ Som rapporten vidare noterar är utformningen av genomförandet i enlighet med det kommunala självstyret upp till kommunerna själv att fatta beslut om, med eventuellt stöd av berörd länsstyrelse. Detta har skapat frihet men tycks också, utifrån studiens intervjuresultat, ”ha bidragit till osäkerhet och tvekan hos kommuner om hur de ska axla det ansvar som det lokala geografiska områdesansvaret innebär.”³⁵⁵

Sammanfattningsvis betonas att det är på lokal nivå som kunskapen finns om verksamheterna, leverantörerna och kommunens speciella förutsättningar, efterfrågas alltså också tydliga centrala riktlinjer.

5.5.3.2 Behov av strukturer för hantering av försörjningskriser

Coronapandemin har visat att det snabbt kan uppstå bristsituationer av kritiska varor som behövs i den kommunala verksamheten, och därmed finns även behov av lokal krishantering med (i detta fall) inköp, resursfördelning, samordning med andra kommuner och myndigheter osv. Ett exempel på kommunalt initiativ av utveckling av denna typ av krishantering är Västerås kommuns modell för stabsarbete i kris som bland annat

³⁵¹ Intervju med SKR 2020-10-16.

³⁵² Intervju med Västerås kommun 2020-08-31.

³⁵³ Ibid.

³⁵⁴ Pär Eriksson, Per Larsson och Frej Welander (2019), *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret*. FOI-R--4800--SE.

³⁵⁵ Ibid., s. 70.

involverade upprättandet av särskilda logistik- och inköpsfunktioner.³⁵⁶ Västerås kommun påpekar samtidigt att det i grunden behöver finnas en nationell försörjningsberedskap med förmåga och mandat att hantera sådant som produktionsomställningar, fördelning av resurser, logistik osv.³⁵⁷

Vad gäller länsstyrelsernas roll i själva hanteringen av uppkomna försörjningsrelaterade kriser påpekas (även av länsstyrelserna själva) att länsstyrelserna inte är riggade för operativ logistisk hantering av sådant som inköp, varuförsörjning, transporter etc. Denna typ av kompetenser och resurser finns inte på länsstyrelserna vars roll snarare är att samordna andra aktörer. Samtidigt efterfrågas, mot bakgrund av erfarenheterna av coronapandemin, också en tydligare operativ ledningsförmåga på både regional och nationell nivå.³⁵⁸

5.5.3.3 Informationsvägar mellan kommunal och central nivå

Vad gäller gränssytor och informationsutbyte mellan kommuner och den centrala nivån har under arbetet med denna förstudie framkommit indikationer på både problem och möjligheter. Ett problem under coronapandemin tycks ha varit att många kommuner har blivit kontaktade direkt av centrala myndigheter (som alltså inte gått via länsstyrelserna) som har efterfrågat en mängd olika typer av information inom olika områden. Av denna anledning uppges det nu råda en stor rapporttrötthet ute i kommunerna.³⁵⁹

En möjlighet som påtalats utifrån ett lägesbildsperspektiv är att det finns en möjlighet att få tidiga förvarningar om störningar eller kriser under uppsegling genom att ha bättre spaning på vad som händer på kommunnivå. Exempelvis fick SKR via enskilda kommuner tidigt under året indikationer om störningar i leveranser (orsakade av det då relativt okända coronaviruset).³⁶⁰ En möjlighet för en central försörjningsberedskapsaktör skulle därmed kunna vara att ha denna typ av kontinuerlig bevakning på störningsindikatorer som kan finnas hos kommuner (liksom även företag och andra aktörer med ansvar för daglig drift av störningskänslig verksamhet).

5.5.3.4 Frågan om beredskapshänsyn i samhällsplaneringen

Kommunerna berörs som noterats ovan av lagstiftning som gäller markanvändning och riksintressen. Ett problem som uppmärksammats på senare tid är att beredskapshänsyn inte har varit en prioriterad fråga sedan totalförsvarsplaneringen upphörde i början av 00-talet. I utredningen *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34) påpekas att kommuner och landsting utan närmare begränsningar kan överlåta, upplåta eller avveckla vissa fysiskt skyddade anläggningar, exempelvis ett bergum, som har byggts upp eller bekostats av staten för det civila försvarets behov. Utredningen noterar att detta medför risk för att totalförsvarsviktig egendom skingras eller förstörs.³⁶¹

³⁵⁶ SKR, *Exempel på stabsarbete i kris*, <https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/trygghetsakerhet/nyhetertrygghetsakerhet/nyhetertrygghetsakerhet/exempelstabsarbeteikris.33067.html>. Hämtad 2020-11-03.

³⁵⁷ Intervju med Västerås kommun 2020-08-31.

³⁵⁸ Frågan om mandat och ledning tas upp av både privata och offentliga aktörer. Se även kapitel 6.

³⁵⁹ Intervju med Länsstyrelsen Skåne 2020-10-09.

³⁶⁰ Intervju med SKR 2020-10-16.

³⁶¹ SOU 2019:34, s. 21.

5.6 Möjliga uppgifter för en central aktör (länsstyrelse- och kommunperspektiv)

I detta avsnitt sammanfattas exempel på möjliga uppgifter eller frågeställningar att hantera för en central aktör som framkommit ur ett länsstyrelse- resp. kommunperspektiv. Det bör noteras att intervjuade aktörer som regel har lyft olika typer av problem som inte nödvändigtvis har formulerats eller översatts till möjliga uppgifter. I vissa fall har vi tillfogat tolkning och analys i termer av uppgifter som ”skulle kunna” hanteras av en nationellt samordnande funktion/aktör. En betydligt djupare analys behöver dock utföras gällande hur ansvarsförhållandena i praktiken skulle se ut mellan en sådan aktör och länsstyrelser och kommuner.

Vi har också lyft exempel på frågetecken när det gäller tolkningen av de lagar och förordningar som styr länsstyrelser och kommuners ansvar för försörjningsberedskap:

- Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap: Enligt §5 i denna förordning ska länsstyrelsen bland annat följa upp kommunernas åtaganden enligt de så kallade kommunöverenskommelserna mellan Sveriges kommuner och regioner och MSB.³⁶² Ett eventuellt ansvar för att följa upp försörjningsberedskap skulle ligga på länsstyrelsen, men länsstyrelsernas verktyg att påverka faktiska åtgärder synes vara små.
- Förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap: Enligt förordningen ska kommunen ”lämna sådant biträde åt statliga myndigheter som behövs för att trygga befolkningens och produktionens försörjning med nödvändiga varor”. Vad innebär det att en kommun ska lämna ”biträde åt statliga myndigheter” i detta sammanhang? Hur mycket förväntas kommunerna förbereda själva och hur mycket ska de ”biträda” andras (t.ex. statliga myndigheters) åtgärder?

Denna förstudie har inte haft möjlighet att närmare studera olika förordningars innebörd i ett försörjningsperspektiv varför ovanstående exempel får ses just som exempel. Eventuella behov av reviderad lagstiftning bör dock beaktas av kommande utredning.

5.6.1 Länsstyrelseperspektivet

Oavsett om det skapas en ny aktör eller inte lyfter de länsstyrelser som vi haft kontakt med fram som en förutsättning för hanteringen av försörjningskriser dels att det finns en budget, dvs. resurser, dels att det skapas snabbare aktiveringsmekanismer, eventuellt med anpassad lagstiftning. Förutom sålunda anpassade strukturer behövs också tydliga mandat att besluta om resursernas användande.³⁶³ Kontaktade länsstyrelser ser att det finns möjliga uppgifter för en nationellt samordnande försörjningsfunktion i någon form. En viktig uppgift för denna anses vara att uppnå en *strategisk och sammanhängande* försörjningsberedskap. Mer konkret betonas att planeringen behöver vara sammanhängande i meningen att det behöver klargöras vad som ska finnas och åstadkommas i varje län, vilka företag som ska planläggas av vem, vilka försörjningsviktiga resurser eller verksamheter som finns eller borde finnas var osv. I ett strategiskt perspektiv påpekas också att det är viktigt att analysera kritiska beroenden såväl i ett nationellt som i ett regionalt perspektiv.³⁶⁴ I det följande ges fler exempel på möjliga uppgifter eller frågeställningar att hantera för en nationellt samordnande central aktör.

Samordning av uppgifter till länsstyrelserna: Arbetet med att bygga upp en nationell försörjningsberedskap kommer, enligt intervjuade länsstyrelser, att behöva kombinera uppifrån-och-ned-perspektiv med nedifrån-och-upp-perspektiv. En nationell

³⁶² MSB, SKL (2018) *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020*. SKL 18/01807, MSB 2018-05681. ÖK för krisberedskap: MSB 2018-09779, SKL 18/03101.

³⁶³ Intervju med Länsstyrelsen i Skåne 2020-10-09.

³⁶⁴ Intervju med Länsstyrelsen i Jämtlands län 2020-10-20.

samordningsfunktion med mandat att vidta åtgärder anses viktig, men man påpekar också att länsstyrelserna kan behöva lyfta behov uppåt, eller i vissa fall genomföra åtgärder som tex. företagsplanläggning regionalt. De historiska exemplen visar att om länsstyrelserna i framtiden får försörjningsrelaterade uppgifter från flera olika centrala myndigheter kommer dessa uppgifter att behöva samordnas på central nivå. (Som beskrivits ovan skedde denna samordning förr bland annat genom beredskapsorganet Totalförsvarets beredning för samordning av vissa länsstyrelsefrågor, TBSL).

Konkretisering av mål och ambitionsnivå: Försörjningsberedskapens mål och ambitionsnivåer anses behövas klargöras och inriktas med större tydlighet på alla nivåer. För länsstyrelserna är detta avgörande för att i sin tur kunna leda och inrikta försörjningsberedskapsåtgärder på regional och lokal nivå.

Inriktning av näringslivssamverkan: Länsstyrelserna har ett uppdrag att utveckla det regionala samarbetet med näringslivet men upplever en otydlighet från den centrala nivån gällande mål och innebörd av detta utvecklingsarbete. Även här framstår det som avgörande att vissa nationella ramar kommer på plats, t.ex. vad gäller frågan om K-företag och företagsplanläggning, vilka områden (sektorer) som ska prioriteras och hur beredskapsåtgärder ska finansieras. Inte minst relationen mellan sektorsmyndigheterna, näringslivet och länsstyrelserna behöver tydliggöras för att undvika dubbelarbete.

Beredskapshänsyn i samhället: Det kan potentiellt finnas många försörjningsviktiga anläggningar i ett län och teoretiskt har länsstyrelsen ett ansvar att beakta totalförsvarets intressen i sådana fall. Här framstår dock två problem som också gäller för samhället som helhet: dels omges den gamla lagstiftningen av nya marknadsstrukturer och regelverk som har förändrat spelplanen, dels finns en kulturell aspekt i meningen att det inte heller längre finns en vana (eller kunskap) av att tänka på vad som är viktigt för totalförsvaret/försörjningsförmågan/beredskapen.

5.6.2 Kommunperspektivet

Som beskrivits i detta kapitel anser sig kommunerna i dagsläget ha små resurser för att arbeta med civilt försvar. Ansvaret för utvecklingen av gemensamma beredskapsmodeller eller beredskapsinvesteringar anses i grunden behöva vara nationellt, men från kommunalt håll påpekas att det fortsatt behöver byggas kompetens på lokal nivå om civilt försvar och försörjningsberedskap. I det följande ges exempel på möjliga uppgifter eller frågeställningar att hantera för en central aktör.

Konkretisering av mål och ambitionsnivå: Även från kommunal nivå efterfrågas för framtiden konkretiserade inriktningar och mål gällande vilka resurser i form av t.ex. lager som bör finnas i beredskap på lokal nivå och vad som ska finnas på regional eller central nivå.

Innebörden av lagstiftning och förordningar: Innebörden av kommuners försörjningsansvar anses i vissa fall vara oklar utifrån gällande lagstiftning. Detta gäller exempelvis §3 i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, som bland annat anger att kommunen ska ”vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor”. Kommande utredningar kan behöva analysera innebörden av kommunernas försörjningsansvar enligt gällande lagar, regler och förordningar.

Samordning på central nivå: Vad gäller gränsytor och informationsutbyte mellan kommuner och den centrala nivån har framkommit indikationer på både problem och möjligheter. Ett problem under coronapandemin tycks ha varit att många kommuner har blivit bombarderade av frågor från centrala myndigheter (som alltså inte gått via länsstyrelserna). Av den anledningen uppges det nu råda en stor rapporttrötthet ute i kommunerna. En möjlighet för en central försörjningsberedskapsaktör skulle kunna vara att koordinera och samordna på central nivå (tillsammans med SKR och länsstyrelser) försörjningsfrågor som berör kommunerna.

Information och utbildning: Kompetens och kunskap behöver fortsatt byggas om civilt försvar och försörjningsfrågor i ett beredskapsperspektiv. Även på detta område kan det tänkas att en central aktör skulle kunna stödja med informations- och utbildningsunderlag.

Sammantaget framkommer flera exempel utifrån de regionala och lokala perspektiven på behov av en nationellt samordnande försörjningsberedskapsfunktion som har ett uppdrag att både skapa beredskap och ett mandat att operativt hantera försörjningskriser av nationell omfattning. Det betonas att det är viktigt att den centrala aktören har resurser för att genomföra nödvändiga åtgärder.

6 Näringslivets syn på försörjningsfrågorna

Sedan beslutet om totalförsvarsplaneringens återupptagande 2015 har frågan om näringslivets roll i totalförsvaret varit föremål för ett mycket stort intresse. Den övergripande problembeskrivningen och behovsanalysen formulerades i Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* (2017) där ett kapitel särskilt ägnades åt näringslivet. Sedan dess har ett stort antal analyser och rapporter publicerats, seminarier och konferenser har genomförts och nya samverkansformer har initierats. Underlag och synpunkter har av offentliga aktörer i olika sammanhang kontinuerligt inhämtats från näringslivsrepresentanter på olika nivåer och i olika branscher. En statlig offentlig utredning, *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, har tillsatts och slutförts (SOU 2019:51).

Sammantaget finns ett brett kunskapsunderlag avseende näringslivets roll i totalförsvaret, åtminstone vad gäller problembeskrivningar. Hanteringen av coronapandemin under våren 2020 har därtill tillfört nya konkreta erfarenheter och belyst såväl brister som möjligheter när det gäller statens och näringslivets samverkan och roller under kris. Om det inte redan var tydligt förr så har coronapandemin tydliggjort att näringslivet besitter kunskaper och kompetenser av avgörande betydelse både för den akuta hanteringen av försörjningskriser och för att på sikt stärka Sveriges beredskap. Branschorganisationer och företag har också (bland annat inom ramen för detta uppdrag) uttryckt en vilja och ett intresse att bidra med detta. En frustration har samtidigt uttryckts från näringslivets sida att offentliga aktörer under coronakrisen på olika sätt inte var förberedda, exempelvis vad gäller samordning mellan myndigheter och möjligheten att utnyttja företagens kapacitet till produktionsomställning. Mot denna bakgrund är det till och med möjligt att hävda att det idag snarare är statens roll i totalförsvaret som framstår som i behov av utveckling, i synnerhet i förhållande till näringslivet.

I detta kapitel förs resonemang kring vilken roll en central aktör med ett nationellt sammanhållande ansvar för försörjningsfrågor skulle kunna ha i förhållande till näringslivet. Som noterats ovan finns ett omfattande kunskapsunderlag gällande näringslivets roll i totalförsvaret i stort, vilket vi inte avser upprepa här.

I det här kapitlet sammanfattas först de synpunkter som näringslivet framfört mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts under coronapandemin. I kapitlets andra avsnitt ges ett historiskt perspektiv på modeller för privat-offentlig samverkan inom ramen för totalförsvarets försörjningsberedskap. Därefter beskrivs, med fokus på försörjningsberedskapen, problem och behov som näringslivsrepresentanter fortsatt påtalar som avgörande för totalförsvarets fortsatta utveckling. Slutligen diskuteras hur en central aktör för försörjningsfrågor skulle kunna arbeta idag tillsammans med näringslivet och vilka typer av uppgifter som skulle kunna hanteras.

Näringslivets roll i totalförsvaret berörs även i andra kapitel, särskilt i kapitel 4 (om försörjningsviktiga sektorer och områden), i kapitel 5 (om försörjningsberedskap på den regionala nivån) och i kapitel 9 (om hantering av försörjningskriser).

6.1 Erfarenheter av coronapandemin ur ett försörjningsperspektiv

Åtskilliga av de näringslivsrepresentanter som har intervjuats inom ramen för detta uppdrag har tagit upp erfarenheter från hanteringen av coronapandemin. Det har härvid framkommit synpunkter på olika typer av brister men även idéer och förslag om hur försörjningsberedskapen skulle kunna stärkas och hur näringslivet kan bidra med detta. Givetvis bör framtidens försörjningsberedskap inte modelleras enbart utifrån erfarenheterna av *en* (nyligen inträffad) kris då vi kan vara tämligen säkra på att nästa kris inte kommer att se likadan ut. Men det finns samtidigt ett stort värde i att samla aktuella

erfarenheter som tycks beröra många aktörer eller som belyser strukturella brister. De erfarenheter som redovisas nedan i ett näringslivsperspektiv får dock betraktas som nedslag i ett mycket omfattande kunskapsunderlag som kommande utredningar liksom utvärderingar får ta sig an på ett mer strukturerat sätt.

Inledningsvis kan noteras att MSB har identifierat ett antal fokusområden som syftar till att ge en färdriktning för hur hanteringen av covid-19 ytterligare kan förstärkas. Inom ramen för fokusområdet *Försörjning och samverkan med näringslivet* konstaterar MSB att ”Det är viktigt att det finns adekvata strukturer för att hantera och koordinera det näringslivet kan erbjuda och att så långt möjlig ges förutsättningar att möta framtida behov”.³⁶⁵ Som förslag på åtgärder anges bland annat att myndigheter behöver beskriva och tydliggöra ”hur krisberedskapssystemet fungerar samt vilken myndighet som ansvarar för vad ur ett försörjningsperspektiv så att bl.a. privata aktörer kan få en enklare tillgång till myndigheter.”

Frågan om kontaktpunkter och tillgång till myndigheter är något som har framkommit även i FOI:s olika dialoger med näringslivet, vilka redovisas nedan. I det följande återges även andra viktigare synpunkter och förslag som har framkommit i dessa sammanhang. Synpunkter av mer övergripande karaktär som framkommit i dialoger med branschorganisationer redovisas i avsnitt 6.4.

6.1.1 FOI:s intervjuer med branschorganisationer i mars 2020

I början av mars 2020 fick FOI i uppdrag av MSB att undersöka hur försörjningen av kritiska varor och tjänster på sikt kunde komma att påverkas till följd av coronapandemin.³⁶⁶ Undersökningen genomfördes under mycket snäva tidsramar (mindre än två veckor) varför rapportförfattarna betonade att resultaten var att betrakta som preliminära och att undersökningen, enkelt uttryckt, bara skulle hinna skrapa på ytan, i synnerhet inom vissa sektorer.³⁶⁷ Trots dessa förutsättningar framkom i undersökningen flera intressanta erfarenheter och synpunkter som berör mer principiella och strukturella frågeställningar. Dessa redovisas i korthet nedan.

Tillvägagångssätt och övergripande iakttagelser

Undersökningen baserades på intervjuer (över 30 stycken) med särskilt kunniga personer inom de sektorer som av MSB bedöms rymma samhällsviktiga verksamheter.³⁶⁸ En stor del av intervjupersonerna verkade vid svenska branschorganisationer. Andra verkade vid företag, universitet och myndigheter. Samtliga intervjuades dock just i egenskap av särskilt kunniga personer, inte såsom representanter för sina respektive organisationer.

Informationsinsamlingen vägledades av följande frågor:

- Vid fortsatt eller fördjupad pandemi och hantering: Hur skulle försörjningen av kritiska varor och tjänster i Sverige kunna påverkas av situationen i andra länder? Hur skulle försörjningen kunna påverkas av situationen i Sverige?
- Kan det finnas behov av särskilda åtgärder eller stöd (omedelbart eller framöver) för att trygga försörjningen av kritiska varor och tjänster i Sverige?

³⁶⁵ MSB (2020), *Fokusområden för utveckling av krishanteringen med anledning av covid-19*, PM, Ärendenr 2020-09990, s. 5.

³⁶⁶ Christoffer Wedebrand, Johan Lindgren, Niklas Granholm, Daniel Jonsson, Erika Öhlund, Malin Östenson, Anders Odell (2020), *Coronapandemins påverkan på försörjningen av kritiska varor och tjänster i Sverige: Tänkbara konsekvenser och åtgärder*, FOI Memo 7056. Totalförsvarets forskningsinstitut. Med att varorna och tjänsterna är ”kritiska” avsågs i FOI:s memo att de behövs för värnandet av det svenska samhällets funktionalitet och den svenska befolkningens liv och hälsa (enligt målen för samhällets krisberedskap). Vidare avsågs med ”på sikt” en tidshorisont på ca 1-6 månader.

³⁶⁷ Detta memo följdes sedan upp med FOI Memo 7056, FOI Memo 7143, FOI Memo 7175, publicerade mars - juni 2020.

³⁶⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019), *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet*. MSB1408 - juni 2019.

Av intervjuerna framgick att branschorganisationerna, genom sina nätverk med såväl myndigheter som företag, liksom inte minst genom kompetent personal, hade mycket värdefull information om såväl den rådande situationen som den tänkbara situationen på sikt. Intervjuerna visade samtidigt att myndigheterna vid denna tidpunkt inte hade insamlat särskilt mycket information om coronapandemins tänkbara påverkan på försörjningen av kritiska varor och tjänster på sikt, utan att informationsinsamlingen hade begränsat sig till en relativt nära tidshorisont. Dessutom framgick att myndigheternas informationsinsamling hade skett tämligen splittrat. Flera intervjupersoner uppgav att de hade fått (även samma typer av) frågor från flera olika myndigheter. En övergripande rekommendation från författarna av FOI:s memo blev därför att berörda myndigheter – möjligen samordnat av MSB – på ett mer systematiskt och kontinuerligt sätt borde stämma av läget i de olika sektorerna vad gällde den långsiktiga påverkan.

Intervjuerna redovisades sektorsvis och för varje sektor/bransch framkom en rad specifika rekommendationer om möjliga åtgärder på nationell nivå. Dessa kan av utrymmesskäl inte upprepas här, men en frågeställning kan noteras som återkom på flera områden, nämligen frågan om *regellättnader och dispenser*. Inom flera sektorer påpekades att tillfälliga regellättnader eller dispenser skulle kunna avvärja eventuella varubristssituationer. Ett sådant exempel handlade om kravet att bipacksedlar hörande till läkemedel måste finnas på svenska vilket kan bli ett problem då läkemedelsproducenterna kan antas premiera de stora språken (engelska, tyska och franska) om de startar en storskalig produktion. Att i ett sådant läge kräva bipacksedlar på svenska innebär en risk för att Sverige hamnar vid sidan av. Risken för en försörjningskris verkar generellt enligt många ha varit stor endast/framförallt inom ramen för rådande (hårda) regelverk, dock inte inom ramen för ett justerat (mera tillåtande) regelverk. Flera av de föreslagna åtgärderna inom läkemedelsförsörjningen gällde just regellättnader, genom exempelvis möjlighet att omfördela läkemedel inom landet (mellan landsting och apotekskedjor), byta ut vissa läkemedel mot andra, dela ut/sälja läkemedel som har återlämnats till landstingen/apoteken, expediera läkemedel med farmaceuter på distans, förnya vissa läkemedel med hjälp av farmaceuter istället för läkare, och så vidare. Dock påtalades enligt ovan ett behov av regellättnader och dispenser även inom flera andra sektorer.

Intervjuerna visade också att farhågor gällande försörjningsstörningar inte bara var kopplade till potentiell varubrist utan kanske än mer till personal- och tjänstefrågor. Exempelvis nämnde åtskilliga intervjupersoner vikten av en fungerande barnomsorg för att aktörerna inom deras respektive branscher skulle kunna upprätthålla sina viktigaste funktioner. En oro uttrycktes över att myndigheterna saknade tillräcklig kunskap för att på egen hand kunna göra en korrekt bedömning av vad inom respektive sektor som bör anses utgöra samhällsviktig verksamhet och inte (exempelvis behövs förutom den direkt operativa personalen ofta diverse stödjande verksamheter).

När det gällde skyddsmateriel, som det hade uppstått brist på inom sjukvården i mars 2020, påtalades i intervjuerna även att möjligheterna borde undersökas närmare att ställa om inhemsk produktion för att säkerställa tillgången till sjukvårds- och skyddsmateriel. När FOI genomförde nya intervjuer med olika aktörer i oktober 2020 (inom ramen för detta regeringsuppdrag) framkom många erfarenheter kopplade till just omställningsfrågan (se nästa avsnitt).

Förutom det ovanstående framhålls många andra tänkbara åtgärder av de intervjuade. Vid intervjuer om läkemedelsförsörjningen framhålls exempelvis behovet av en nationell aktör, i detta fall för inköp och omfördelning av läkemedel. Under pandemin fick visserligen Socialstyrelsen mandat att köpa in sjukvårdsmateriel på nationell nivå. Enligt de intervjuade hade dock myndigheten kunnat få ett motsvarande uppdrag för inköp av läkemedel. De svenska regionerna saknar enskilt förmågan att hävda sig på den globala marknaden. Möjligheten att införskaffa läkemedel till Sverige skulle dock enligt de intervjuades mening öka om en nationellt utpekad aktör kunde uttrycka Sveriges behov på ett tydligt sätt samt hade mandat att kommunicera direkt med läkemedelstillverkarna.

Denna centrala aktör skulle dessutom kunna få mandat att omfördela läkemedel inom landet, för att motverka problemet att läkemedlen förvaras där de inte behövs.

Av de intervjuade framhölls även att försörjningsberedskapen skulle kunna främjas genom internationella samarbeten. Visserligen skulle en nationell aktör enligt ovan kunna öka konkurrenskraften på den globala marknaden. Denna konkurrenskraft skulle dock kunna öka än mer om de nordiska länderna gick samman för att göra gemensamma inköp. Denna lösning ansågs dock vara förenad med ett antal utmaningar. Att gå samman på nationell nivå är svårt nog, eftersom de olika regionerna kan ha olika uppfattning om inköpen – än svårare vore det att gå samman på internationell nivå, inte minst som länderna kan ha olika nationella regleringar sinsemellan (se exempelvis kraven på bipacksedlar). Möjligheten att på detta sätt köpa in läkemedel skulle således öka om det medgavs större flexibilitet, exempelvis genom att tillåta bipacksedlar på annat språk än svenska.

6.1.2 FOI:s intervjuer med branschorganisationer och företag hösten 2020

Under september och oktober 2020 genomfördes inom ramen för detta regeringsuppdrag flera intervjuer med branschorganisationer och företag (se Bilaga 1). Den huvudsakliga frågeställningen fokuserade på vilka uppgifter som en central aktör med ett sammanhållet nationellt ansvar för försörjningsfrågor skulle kunna hantera. Flertalet intervjuade tog upp erfarenheter från hanteringen av coronapandemin. I det följande redovisas några av dessa synpunkter som bedöms ha tydlig relevans för detta uppdrags frågeställning. I avsnitt 6.4. redovisas fler synpunkter, uppdelade på branschorganisationer.

- *Omställningsfrågan:* Företag besitter idag en relativt stor teknisk flexibilitet för snabb omställning av produktionen. För en sådan omställning krävs dock att beställaren (staten) kan förmedla tydliga behov och ytterst kravspecifikationer för tillverkning. Vad behövs, och i hur stora mängder? En observation i sammanhanget är att offentliga aktörer för att kunna svara på detta först behöver veta vad som finns, dvs. någon aktör behöver ha överblick och förmåga att göra kartläggningar.
- *Kontaktfrågan:* Företag och branschorganisationer uttrycker ett behov av en tydlig sammanhållande kontaktpunkt till myndigheter med försörjningsansvar som också har kapacitet och förmåga att omhänderta förslag, frågeställningar och idéer relaterade till krisens hantering. Under coronapandemins utveckling våren 2020 gällde detta inte minst frågor om tillverkning och produktionsomställning (gällande skyddsutrustning). Överhuvudtaget efterfrågas en större tydlighet vad gäller ansvarsförhållanden mellan olika myndigheter. Frågeställningar kan handla dels om byggandet av beredskap, som förslag om olika typer av modeller för engagerandet av företag i totalförsvaret, eller om specifika beredskapsåtgärder, t.ex. relaterade till omsättningslager eller tillverkningsberedskap, dels om pågående kris, gällande produktionsomställningar, dispensfrågor, frågor om ersättning, avsättningsgarantier osv.
- *Frågan om förberedda strukturer:* Denna fråga, som har ett nära samband med föregående punkt, syftar på uttryckta behov av förberedda (försörjningsrelaterade) krishanteringsstrukturer med kapacitet att hantera praktiska/operativa frågor rörande exempelvis logistik, inköp och omställning. Det har påpekats att sådana strukturer och samverkanskanaler är svåra att få till stånd under en kris då myndigheter i dessa lägen blir väldigt upptagna. En erfarenhet från coronapandemin som har påtalats av branschorganisationer är att det tidigt fanns företag som förmedlade att de hade kapacitet att ställa om sin produktion till skyddsutrustning. Den flaskhals som uppstod var enligt intervjuade branschorganisationer att offentliga aktörer inte kunde ange hur mycket som behövde produceras. Oavsett vad denna senfärdighet berodde på (som denna

förstudie inte haft möjlighet att botten i) framstår det som viktigt i ett försörjningsperspektiv att berörda myndigheter har möjlighet att kontinuerligt bevaka och kartlägga vilka mängder av kritiska resurser som finns tillgängliga i landet, och var.

- *Finansierings- och ersättningsfrågan:* För att företag ska kunna ställa om sin produktion för tillverkning av större kvantiteter över längre tid av en viss produkt behöver företaget få en motsvarande beställning och någon slags avsättningsgaranti. Överhuvudtaget påpekas att finansieringsfrågorna måste ha klarats ut innan krisen inträffar. Det betonas också att man måste räkna med att normala rutiner (t.ex. upphandlingsprocesser uppdelade på enskilda regioner, kommuner och myndigheter) inte kommer att fungera vid en kris av global/nationell magnitud.
- *Validerings- och testfrågor:* Under coronapandemin blev efterfrågan på skyddsmasker, visir, handsprit och annan typ av skyddsmateriel snabbt stor. Ett stort antal företag erbjöd produkter på detta område. Ett behov uppstod därmed också av validering och verifiering av produkternas funktionalitet och säkerhet. En målkonflikt kom till ytan som handlade om behov av skyndsamt hantering å den ena sidan och krav på säkerhet och korrekt märkning å den andra sidan.³⁶⁹ Flera aktörer var inblandade i olika aspekter av regel- och dispensfrågor liksom prov- och testverksamhet (bl.a. Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen, RISE³⁷⁰, FMV och FOD). Frågan har lyfts om strukturer och ansvarsförhållanden gällande skyndsamma test-, validerings- eller dispensprocesser behöver förberedas bättre.

En mer generell fråga som lyfts handlar om mål och förväntningar: coronapandemin har väckt funderingar på vilka mål och förväntningar som finns på olika aktörer. Vilka förväntningar finns på branschorganisationer och företag? Visserligen finns lagtexter som beskriver att företag har olika slags ansvar, men aktörerna i fråga efterfrågar även mer specifika mål som ger en vägledning angående vilka konkreta åtgärder som borde åstadkommas (innan krisen) i förhållande till statens åtgärder, samt hur olika beredskapsåtgärder är tänkta att finansieras.

Trots dessa strukturella oklarheter har det under coronapandemin även tagits fram många konstruktiva lösningar för hantering av krisen liksom även förslag för framtiden. Företagen ABB, SAAB och Mölnlycke har exempelvis tagit fram ett förslag på en modell för försörjningsberedskap som bygger på såväl förberedelser för produktionsomställning som omsättningslager.³⁷¹ I ett krishanteringsperspektiv har organisationen LIF (de forskande läkemedelsföretagen) påpekat vikten av det fanns etablerade nätverk och kontaktytor mellan läkemedelsaktörerna (nätverk som de senaste åren har upprätthållits genom arbetet med den nationella läkemedelsstrategin). Dessa nätverk anses ha varit mycket betydelsefulla för de berörda aktörernas hantering av coronapandemin.

Det finns även flera exempel på snabb produktionsomställning inom industrin och möjlighet till stor flexibilitet hos enskilda företag.³⁷² Flaskhalsarna tycks snarare ha uppstått i väntan på statliga beställares specifikationer av behov.

6.1.3 Teknikföretagens omställningsgrupp

Teknikföretagen befann sig på många sätt i centrum av den inledningsvis kaotiska situation som rådde under våren 2020 med anledning av de snabbt uppkomna bristerna på

³⁶⁹ En omtalad fråga under coronapandemin handlade om skyddsmask 90 och Arbetsmiljöverkets initiala motstånd att bevilja generella dispenser för dess användning (skyddsmask 90 saknar CE-märkning).

³⁷⁰ RISE påpekar att när det gäller skyddsutrustning för vården är inte sänkta krav ett säkert alternativ. Dock finns möjlighet att snabba på testprocessen vilket också gjordes genom det snabbspår som skapades (intervju 2020-10-22).

³⁷¹ Intervju 2020-09-09.

³⁷² SvD, *Företagen som ställer om under coronakrisen*, <https://www.svd.se/foretagen-som-staller-om-under-coronakrisen>. Hämtad 2020-10-22).

bland annat personlig skyddsutrustning och därtill relaterade frågor om behovet av produktionsomställning. Många företag rapporterade om svårigheter att få besked från myndigheter och även om oklarheter gällande vilka myndigheter som hade ansvar för vad.³⁷³ Ett grundläggande problem var att offentliga aktörer inte kunde ge besked om vilka behov som fanns och att beställningar kom sent eller inte alls. Även efter det att Socialstyrelsen fått ett uppdrag att agera som nationell inköpscentral upplevdes situationen som spretig.³⁷⁴ Teknikföretagen startade därför en omställningsgrupp vars syfte var att ”koordinera och kommunicera medlemsföretagens förmåga och intresse av att bidra till försörjning av personlig skyddsutrustning, medicinteknisk utrustning och annan materiel, tjänster och kompetens för samhällets beredskap under Covid-19-pandemin samt bidra till framtida beredskap på kort, medellång och lång sikt”.³⁷⁵

Omställningsgruppen jobbar i tre tidsperspektiv. På kort sikt är syftet att tillhandahålla en kommunikationskanal för att kunna hantera akuta behov av covid-19 relaterad skyddsutrustning, samt andra tjänster och kompetens som sjuk- och hälsovården kan vara i behov av (skyddsmasker, förkläden, visir, tester etc.). På medellång sikt arbetas med insatser som kan parera osäkerheter och säkerställa att återhämtningen inte försvåras och som kan lösas med mindre anpassningar hos företagen med användande av befintlig utrustning men som kräver koordinerade och konkreta beställningar från det offentliga. I det långsiktiga perspektivet analyseras hur industrins förmåga ser ut att uthålligt kunna bidra till att upprätta och hålla en försörjningsberedskap av samhällskritisk material/utrustning/produkter samt de tjänster och den kompetens som i övrigt kan vara efterfrågade. Gruppen har också för avsikt att ta fram en pragmatisk plan på hur industrin skulle kunna sätta upp produktion i Sverige snabbt, genom att koordinera möjlig framtida omställning där flera bolag samverkar/delar upp vem som producerar vad för att skapa nationell produktionsförmåga av kritiska produkter och komponenter (en variant av K-företag).³⁷⁶

Inom ramen för detta regeringsuppdrag fick FOI även möjlighet att ställa frågor till Teknikföretagens omställningsgrupp kring behovet av en nationellt samordnande aktör för försörjningsfrågor. Nedan redovisas omställningsgruppens tankar kring denna fråga. Som gruppen betonar är svaren dock att betrakta som uppslag och idéer då de inte hunnit förankras på samma sätt som Teknikföretagens övergripande policyrekommendationer (dessa redovisas i avsnitt 6.3.3).

Övergripande uppgifter

När det gäller frågan om vilka uppgifter som en nationell funktion/aktör för försörjningsfrågor skulle kunna hantera framförs att det civila försvaret behöver en aktör som skapar förståelse (utbildning), som sätter mål och som har ansvaret, finansiering och är avtalspart. Vidare lyfts möjligheten att:

- En samlande aktör kan vara ett clearing-house (en kanal in) för att samla ihop behov.
- En samlande aktör kan antingen styra förnödenhetsförsörjningen genom regler (ex. lagar som RD beslutat om) eller genom avtal. Aktören blir då avtalsförvaltare och motpart till näringslivet. Det är även viktigt att aktören har ett anslag för att finansiera de kostnader som uppstår i uppbyggnaden av förnödenhetsförsörjning (ex. lager eller avtal).

Omställningsgruppen påpekar att det generellt är bäst att vara förberedd med en ansvarig myndighet, men inträffar en kris som staten inte förutsett så behöver det finnas en aktör som säkerställer och har rätt att säkra förnödenhetsförsörjning under krisen.

³⁷³ Intervju med Teknikföretagen 2020-10-15.

³⁷⁴ Ibid.

³⁷⁵ Teknikföretagen (2020), *Syfte och Scope för Teknikföretagens Omställningsgrupp*.

³⁷⁶ Ibid.

Aktörens stöd till näringslivet

Omställningsgruppen ser att en nationellt samordnade aktör i händelse av allvarliga samhällsstörande kriser på flera sätt skulle kunna förbättra möjligheterna för näringslivet att aktivt bidra till beredskapsarbete och krishantering:

- *En kontaktpunkt – och någon som kan prioritera:* Omställningsgruppen framför betydelsen av att ha *en* aktör att prata med i stället för att prata med flera: ”Då skapas förutsättningar för att effektivt kunna tillgodose samhället med rätt produkter till rätt del av landet. I en landsomfattande kris, liknande Covid, behövs en prioritering av vilka behov som är störst. Med nuvarande splittrade upphandlingssystem med många aktörer riskerar principen först till kvarn bli styrande och inte störst behov.”
- *En aktör som kan samla krav och behov:* Vidare framförs att det i den förberedande/förebyggande fasen finns behov av en aktör som kan samla kraven vad gäller behov, inventariestatus, upphandlingsrätt, finansieringskrav: ”En viktig erfarenhet från Covid var att de statliga myndigheterna inte kunde göra upphandlingar då det inte fanns aktuella och relevanta kravspecifikationer. När det inte fanns detaljer så går det inte att gå vidare med produktion.”
- *Ansvar för ramverk och beredskap för det oförutsedda:* Omställningsgruppen tar också upp att aktören kan vara ansvarig för ett ramverk, och vara dialogpartner med näringslivet om något händer där de ordinarie förberedelserna inte är tillräckliga.

Näringslivets deltagande i beredskapsarbetet

Omställningsgruppen betonar att Sverige i ett internationellt perspektiv har en unik position att bygga en robust förnödenhetsförsörjning som är anpassningsbar från olika situationer. Det beror på att det i Sverige finns råvaror, en industri som har förmågan att producera och leverera viktiga produkter, och en hög kompetens som är nödvändig i dessa steg. Förutom bättre förberedelser för produktionsomställning resonerar Omställningsgruppen även kring metoder för lagerhållning:

- *Lagerhållning:* För att säkra rikets förnödenhetsförsörjning så kan man idémässigt bygga på att varor och tjänster som är omedelbart nödvändiga i en kris säkerställs genom lagerhållning. Lagerhållningen kan ske i statlig regi, eller genom avtal med industrin. En möjlighet är att näringslivet ökar storleken på vissa viktiga omsättningslager och att staten ersätter företagen med de kapitalbindningskostnader som då uppstår. Det är ett effektivt och billigt sätt att snabbt tillförsäkra Sverige om tillgång till viktiga produkter. Det är även viktigt att säkerställa tillgången till kritisk kompetens som krävs i olika situationer. Mycket av kompetensen finns hos företagen och en avtalsbaserad modell skulle säkra detta.
- *Digitala beredskapslager:* Givet den breda industriella bas som finns i Sverige finns det goda möjligheter att skapa ”digitala” beredskapslager. Det innebär att ritningar, och materiel för viktiga varor finns tillgängliga hos en sammanhållande aktör, och där det finns option eller avtal som staten kan utlösa vid en kris som gör att industrin ställer om och producerar samhällsnödvändiga förnödenheter.

Omställningsgruppen ser också att det finns vissa problem i ett krishanteringsperspektiv kopplade till dagens förfaranden vid avtal och upphandlingar som behöver lösas.

- *Avtal inte anpassade för kriser:* En iakttagelse är att befintliga avtal inte har tagit höjd för annat än en normalsituation. I ett första läge är det viktigt att befintliga avtal kompletteras och uppdateras med de krav som ställs på leveranser under störda förhållanden, kris men också i en krigssituation.
- *Många ansvariga upphandlare trots nationell kris:* Vidare finns viss osäkerhet om vilken myndighet, region, kommun som är ansvarig upphandlare. I den hälsokris som covid innebar hade var och en ett eget upphandlingsansvar, vilket är

svårhanterligt för industrin. Bättre att upphandling i det läget sker mot en aktör som i sin tur fördelar varorna till de samhällsaktörer som har behov av dem.

Teknikföretagen har också nyligen utarbetat ett antal policyrekommendationer för det fortsatta arbetet med att utveckla den nationella försörjningsberedskapen. Dessa rekommendationer, som också fångar upp flera av ovanstående erfarenheter, återges i avsnitt 6.3.3.

6.1.4 Omställningsprojekt för personlig medicinsk skyddsutrustning (Vinnova)

Med stöd av Vinnova initierades våren 2020 av Stockholms sjukhem ett omställningsprojekt som syftade till produktion av personlig skyddsutrustning, mer specifikt skyddsrockar, baskrar och hjälmar med dok.³⁷⁷ I projektets slutrapport beskrivs hur uppslaget till projektet föddes ur den kris som snabbt uppstod då covid-19 pandemin började röra sig över världen och det stod klart att det fanns stora utmaningar med att säkerställa tillgång till skyddsutrustning för vård och omsorg. Projektets mål och syfte var att kartlägga behov av skyddsutrustning och att stödja produktion av skyddsutrustning genom omställning, samt minimera varsel inom industrin.

I slutrapporten konstateras att det har funnits ett seriöst engagemang från ett stort antal företag inom svensk industri att vilja ställa om eller att öka sin befintliga produktion: ”Många företag vittnar om att de under våren 2020 av flertalet regioner och kommuner blev tillfrågade om att ställa om och producera skyddsutrustning. Ett stort antal svenska företag ställde därmed om och startade produktion av skyddsutrustning för att möta de akuta behoven och efterfrågan”.³⁷⁸ Rapporten konstaterar också att många av dessa företag tyvärr inte lyckades säkra några avtal, vilket har lett till många investeringar med uteblivna affärer: ”Effekterna av detta har lett till att flera av dessa företag sålt sin produktion till andra länder såsom Italien, Spanien, Frankrike, Danmark, Norge och Finland. Det finns dessutom exempel på svenska bolag som kunnat etablera produktionslinor, för bland annat andningsskydd, i andra EU-länder med hjälp av lokal statlig finansiering.”

Orsaken till detta anges ha varit bristande tillgång på tester och flaskhalsar vid ansökan om fullständig CE-märkning samt att ”snabbspåret”³⁷⁹ har tagit för lång tid med många oklarheter i processen. Rapporten sammanfattar de identifierade bristerna ur företagets perspektiv enligt följande³⁸⁰:

- Oklart om vart de skulle vända sig för att få stöd i omställningen
- Otydliga/icke godkända specifikationer på skyddsutrustning
- För långsam hantering av test och godkännande av skyddsutrustning
- En ineffektiv inköpsprocess
- Avsaknad av beräknade behov/volymer
- Inga avtal mellan kunder/producenter

Dessa brister känns igen även från Teknikföretagens rapporterade erfarenheter (se föregående avsnitt).

I slutrapporten beskrivs också att det under projektets gång visade sig att det varken var produkten eller produktionen som var den största utmaningen: ”Det är snarare bristen på tydliga processer som har begränsat tillgången till skyddsutrustning för vård och omsorg”. Projektet lyfter särskilt fram att kommunikation med myndigheter runt kravställning har varit mycket komplex och långsam, att testning hos och kommunikation med

³⁷⁷ Slutrapport: Omställning av svensk industri för inhemsk produktion av personlig medicinsk skyddsutrustning COVID-19. Ett projekt med stöd från Vinnova. Projektledningen utgjordes av WBC AB/ Stockholms sjukhem, Texia AB/Textilhögskolan Borås, Cavaliere AB och Konsultera AB.

³⁷⁸ Ibid., s. 25.

³⁷⁹ RISE, *Snabbspår för godkännande av skyddsutrustning*, <https://www.ri.se/sv/snabbspar-godkannande-av-skyddsutrustning>. Hämtad 2020-11-02.

³⁸⁰ Ibid.

ackrediterade laboratorier har varit bristfällig och tidskrävande, och att kommunikation med och godkännande från respektive myndighet har tagit mycket lång tid och medfört stora utmaningar.

Trots den svårarbetade processen lyckades man till slut få fram produkter som baskrar eller hjälmar med dok (projektet har stöttat i arbetet fram till ett godkännande av hjälm med dok som har levererats i 50 000 exemplar till Region Skåne). Projektet har också tagit fram ett antal förslag som syftar till att förbättra beredskapen inför framtida kriser. Bakgrunden till förslagen (se nedan) är sex generella slutsatser rörande erfarenheterna av bristande processer på den offentliga sidan för produktionsomställning i Sverige:

- Bristande uppdrag, ledning och styrning för att säkra inhemsk produktion av skyddsutrustning i Sverige.
- Bristande test och certifieringsprocess för snabbspåret.
- Svårt för regioner och kommuner att beställa när regelverket varit otydligt.
- Brist på beställningar pga. av otydliga regelverk för upphandling i en krissituation.
- Stort antal företag investerade i omställning, många investeringar har gått förlorade.
- Industrin levererar nu svensk skyddsutrustning alt. material till andra länder, på grund av att det inte finns några tydliga beställare i Sverige.³⁸¹

För framtiden konstateras också att det är riskfyllt att förlita sig på produktion i Asien och i viss utsträckning även inom EU/Europa vid en situation där leverantörskedjor inte fungerar och då handelsavtal och liknande inte fungerar som i normalläget. Det anses därför vara ”essentiellt att tillse att det i framtiden finns möjlighet och infrastruktur för inhemsk produktion för att på så sätt i en akut situation trygga de initiala behoven”.³⁸² För att åstadkomma detta lyfter man fram ett antal synpunkter och förslag. I ett omställningsperspektiv, med dess olika delsteg av behovsanalyser, tester, beställningar, avtal osv., anser man att det behövs en tydligare sammanhållen nationell ledning och styrning: ”Följaktligen har vi inom ramen för projektet föreslagit att man på statlig nivå inrättar en Nationell Samordnare som vid nästa kris ansvarar för hela processen med att säkerställa en fungerande försörjning av skyddsutrustning liksom för att säkerställa att de specifikationer som krävs finns tillgängliga och att testning och godkännande kan genomföras effektivt.”³⁸³

I rapporten konstateras att det saknas en ansvarig myndighet eller departement att leda arbetet.³⁸⁴ Mer specifikt föreslås att ”Nya mandat och ansvarsområden behöver fördelas på statlig nivå avseende specifikationer, krav, tillverkning, distribution samt lagerhållning av material och produkter”.³⁸⁵ Man lyfter även vikten av att skapa etablerade kanaler och samarbetsformer mellan privata och offentliga aktörer. I avsaknad av sådana ökar risken för panikköp och lycksökare: ”Den ökande efterfrågan på viktiga produkter för att hantera pandemin har gett upphov till bedrägliga leverantörer, förfalskade produkter och enheter som är villiga att utnyttja den nuvarande situationen och mot bakgrund av leveransbristen för kritiska produkter tar ut orimligt höga priser. Panikköp via icke etablerade kanaler uppmuntrar oavsiktligt sådana metoder.”³⁸⁶

Slutligen föreslår projektet att det inrättas nya processer för att säkerställa att viss inhemskt know-how och produktion kan ske kontinuerligt, för att på så sätt säkerställa att det vid en framtida kris finns möjlighet inom landet att skala upp den typen av produktion.

³⁸¹ Slutrapport: Omställning av svensk industri för inhemsk produktion av personlig medicinsk skyddsutrustning COVID-19. Ett projekt med stöd från Vinnova. Projektledningen utgjordes av WBC AB/ Stockholms sjukhem, Textia AB/Textilhögskolan Borås, Cavaliere AB och Konsultera AB.

³⁸² Ibid., s. 44.

³⁸³ Ibid., s. 46.

³⁸⁴ Ibid., s. 45.

³⁸⁵ Ibid., s. 44.

³⁸⁶ Ibid., s. 46.

6.1.5 Några preliminära slutsatser

Några generella observationer kan göras utifrån de erfarenheter som har redovisats ovan. Det har helt uppenbart funnits ett stort och seriöst engagemang från många företag inom svensk industri att vilja ställa om eller att öka sin befintliga produktion för att möta de behov som har uppstått under coronapandemin. Responsen från det offentliga Sverige har dock i många fall varit en besvikelse för branschorganisationer och företag som snabbt varit redo att stödja och bistå med olika typer av produktionsomställningar som krävdes.³⁸⁷ En slutsats som har dragits inom näringslivet är att det i framtiden måste skapas processer och system som ger utrymme för denna typ av omställning. Många lyfter behov av fördjupade samarbetsstrukturer mellan privata och offentliga aktörer. Flera projekt har initierats inom näringslivet som syftar till att ge förslag på en förstärkt och bättre organiserad försörjningsberedskap i Sverige. Två av dessa har redovisats ovan.

Några av de generella slutsatser av relevans för detta uppdrags frågeställning (behov av en central nationellt samordnande aktör för försörjningsberedskap) som har framkommit enligt ovan sammanfattas enligt följande:

- Behov av ledning och samordning på nationell nivå (med mandat och definierad beslutsförmåga)
- Behov av gemensam, övergripande lägesbild
- Förtydligat ansvar för standarder och tester
- Förenklade beställningsprocesser
- Samordning av kompetenser (inköp, logistik, projektledning)
- Strategi för uppbyggnad av omsättnings- eller beredskapslager
- Nationell samordning av resurser (kartläggning geografiskt, koordinering av företag etc.)
- Strukturer för näringslivets engagemang i totalförsvaret (liknande K-företag)
- En nationell samordnare med ansvar för hela processen med att säkerställa en fungerande försörjning av skyddsutrustning

Synpunkter av mer övergripande karaktär som framkommit i dialoger med branschorganisationer redovisas i avsnitt 6.3.

6.1.6 Fördjupning: Transportförmåga under kris (erfarenheter från coronapandemin)

Tidigt under coronapandemin stod det klart att transporter var ett riskområde då både sjö-, land- och luftfrakt hindrades, eller riskerade att hindras, när gränser stängdes och kapaciteten drastiskt minskade.³⁸⁸ Vissa länder gick in och köpte kapacitet för att hålla igång flödet, dock inte Sverige.³⁸⁹ Detta har föranlett Teknikföretagen (se även nedan, 6.3.3.), att inkludera transportkapacitet som en av åtta policyrekommendationer för det fortsatta nationella arbetet med att utveckla den nationella försörjningsberedskapen:

Transportkapacitet vid kris: Då många teknikföretag har leverantörskedjor från andra länder så framgick det tydligt under krisens akuta fas att detta var ett riskområde då både land- och luftfrakt hindrades när gränser stängdes och kapaciteten drastiskt minskade. Vissa länder gick in och köpte kapacitet för att hålla igång flödet men inte Sverige! Vi anser därför att Sverige och EU bör studera sätt att säkerställa transportkapacitet på vissa viktiga rutter mellan EU och Asien/USA. Transportkapacitet inom Sverige bör också säkerställas inför framtida kriser med risker för störningar i det nationella transport- och logistiksystemet.³⁹⁰

³⁸⁷ Ibid., s. 44.

³⁸⁸ Wedebrand m.fl. (2020), *Coronapandemins påverkan på försörjningen av kritiska varor och tjänster i Sverige*, FOI Memo 7056.

³⁸⁹ Teknikföretagen (2020), *Teknikföretagens PM om medlemsföretagens erfarenhet av omställning av produktion under kris*.

³⁹⁰ Ibid.

Transporternas påverkan under coronapandemin studerades också i en preliminär analys av FOI i början av mars 2020 inom ramen för ett uppdrag av MSB att undersöka hur försörjningen av kritiska varor och tjänster på sikt kunde komma att påverkas till följd av coronapandemin.³⁹¹ I FOI:s memo beskrevs särskilt sjöfartens avgörande roll för Sveriges försörjning:

Sjöfartens roll för Sveriges försörjning med insatsvaror och delkomponenter, livsmedel, läkemedel och för export av tillverkade varor är central för landets ekonomi och folkförsörjning. Runt 90 % av vår import och export sker över haven. I ljuset av COVID-19-pandemin har denna centrala funktion mycket snabbt ställts inför en rad problem och utmaningar.³⁹²

I FOI:s memo skissade på några förslag på krishantering på både kortare och längre sikt. Förslagen på längre sikt involverade dels att upprätta en slags ”beredskapshandelsflotta”, dels att anpassa de ekonomiska villkoren och styrmedlen på så sätt att svenskflaggat tonnage främjas³⁹³:

- Statliga kontrakt med svenskflaggade ro-ro fartyg upprättas. Ett system liknande STUFT – Ships Taken Up From Trade – eller en slags ”beredskapshandelsflotta” på så kallade dormant contracts bör inrättas. Denna kan sedan aktiveras vid behov under nästa kris och skapar därmed redundans för samhällskritiska transporter. Många andra länder har sådana arrangemang och erfarenheter från dessa kan nyttiggöras i en för Sverige lämplig lösning.
- Som en del av den långsiktiga sjöfartspolitikerna bör de ekonomiska villkoren och styrmedlen kontinuerligt kunna anpassas så att det främjar att rederierna behåller och helst ökar sitt svenskflaggat tonnage. På så vis skapas en bättre redundans för kommande kriser.

Andra aktörer har pekat på behov som inte är direkt kopplade till coronapandemin, men som har betydelse för den inhemska försörjningsförmågan: På drivmedelsområdet har exempelvis Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet (SPBI) föreslagit att värnpliktsystemet skulle kunna stärkas i syfte att säkerställa försörjning med tankbilsfordon och utbildade förare i landet (se avsnitt 6.3.6).

Mot bakgrund av denna förstudies korta tidsförhållanden har vi inte haft möjlighet att få en överblick över nya rapporter på området, men noterar att många aktörer tar upp Sveriges beroende av fungerande transporter liksom behovet av att säkra transportförmågan vid kris, dvs. inte enbart situationer med höjd beredskap.

6.2 Näringslivets roll i det tidigare totalförsvaret

En vanligt förekommande uppfattning när det gäller näringslivets roll i totalförsvaret är att det inte är möjligt att ”kopiera det gamla” eftersom samhället anses ha förändrats i grunden sedan det kalla kriget. Bland de förändringar som avses brukar nämnas globalisering, privatisering och teknikutveckling, i synnerhet digitalisering och automatisering, liksom även näringslivets strukturförändringar avseende effektiviseringar och minskad lagerhållning (*lean production just in time*). Denna uppfattning är i en mening korrekt då det inte på något samhällsområde skulle vara möjligt att återinföra en ”kopia” av en del av ett samhälle som inte längre existerar. Men avståndstagandet gentemot tidigare lösningar har sannolikt också sin grund i vissa missuppfattningar hos offentliga aktörer om hur det var förr, vilket i sin tur möjligen har sin upprinnelse i den snabba avvecklingen av totalförsvaret för ungefär två decennier sedan då mycket kunskap tappades bort, inte minst om de privata aktörernas roll i det civila försvaret.

³⁹¹ Wedebrand m.fl. (2020), *Coronapandemins påverkan på försörjningen av kritiska varor och tjänster i Sverige*, FOI Memo 7056.

³⁹² Ibid., s. 32.

³⁹³ Ibid., s. 35.

Det är i sammanhanget värt att påminna om att utvecklingen av det civila försvaret pågick långt in på 1990-talet. Exempelvis utgav ÖCB en uppdaterad utgåva av *Att vara K-företag* år 1994 i samarbete med SAF.³⁹⁴ År 1996 (dvs. året efter Sveriges inträde i EU) utgavs en handledning om företagsplanläggning, *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag*.³⁹⁵ En annan vägledning som ÖCB utgav (i samarbete med SAF) var ÖCB:s vägledning *Säkra företagets flöden* från 1999 (som fortfarande används av företaget).³⁹⁶

I detta avsnitt beskrivs några av de faktorer som gjorde att näringslivet kom att fungera som en integrerad av totalförsvaret under mer än ett halvt sekel, fram till början av 2000-talet.³⁹⁷

6.2.1 Synen på statens roll och näringslivets betydelse

Att industri och näringsliv utgör grunden för Sveriges försörjningsberedskap är inte en ny insikt utan har sedan det första världskriget utgjort en viktig utgångspunkt i svenskt beredskapstänkande. I en av de tidigaste utredningarna gällande inrättandet av ett nationellt centralorgan för försörjningsberedskap föreslogs rentav att ett sådant organ enbart skulle bestå av näringslivsrepresentanter.³⁹⁸ De sakkunniga som författade den utredning som slutligen föregick inrättandet av Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap år 1928 anmälde dock härvidlag en avvikande uppfattning då de ansåg att *även* statsförvaltningen borde ingå i en sådan kommission:

I fråga om kommissionens *sammansättning* är emellertid de sakkunniges uppfattning i någon mån skiljaktig från krigsberedskapskommissionens förslag. De sakkunniga anse det vara av största vikt, att, jämte näringsintressena, även statsförvaltningen blir företrädd inom rikskommissionen. Verksamheten inom kommissionen kommer nämligen, såsom i det föregående visats, att i avsevärd utsträckning bestå uti ett sammanhållande och övervakande av inom olika statens verk utförda arbeten; och givet är, att samförstånd och samarbete härvid skulle i hög grad främjas, om dessa ämbetsverks chefer ägde deltaga i kommissionens förhandlingar.³⁹⁹

Förslaget blev till slut att två branschorganisationer, Sveriges industriförbund och Sveriges allmänna lantbrukssällskap, skulle ingå i Rikskommissionen som ordinarie ledamöter jämte bland andra cheferna för Kommerskollegium, Lantbruksstyrelsen och Socialstyrelsen.⁴⁰⁰ Formerna för näringslivets deltagande utvecklades och förfinades sedermera i takt med att totalförsvarets former utvecklades efter det andra världskriget. ÖEF involverade allt fler branschorganisationer, exempelvis genom särskilda råd och krisnämnder. Även i den så kallade Försörjningskommissionen, ett särskilt krishanteringsorgan inrättat 1987 under ÖCB, spelade näringslivet en viktig roll (se kapitel 9).

Bakgrunden till synen på näringslivet som avgörande för totalförsvaret handlade inte bara om dess resurser och förmågor utan också om det moderna samhällets sårbarheter. Som konstaterades redan 1926: "... riskerna för ödesdigra rubbningar hava vuxit i samma mån som samhället genom industrialisering och specialisering blivit känsligare för störande inflytelser."⁴⁰¹ Den oroväckande trenden med minskande kommersiell lagerhållning har i försvarssammanhang diskuterats under hela efterkrigstiden. Under 1960- och 70-talen

³⁹⁴ ÖCB/SAF (1994), *Att vara K-företag – ett åtagande och en förmån*. Överstyr. för civil beredskap och Svenska arbetsgivarefören. Stockholm.

³⁹⁵ ÖCB (1996), *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag*. ÖCB AR 1996:1.

³⁹⁶ ÖCB (1999), *Säkra företagets flöden! Handbok i analys av företagets totala verksamhet - av leverantörer, externa och interna flöden : avbrottsrisker, konsekvenser och förbättringsåtgärder*, Stockholm : Överstyr. för civil beredskap (ÖCB) i samarbete med Silfgruppen och Svenska arbetsgivarefören (SAF).

³⁹⁷ Se även Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf, Linda Karlsson, Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*, FOI-R--4649--SE, s. 29-30.

³⁹⁸ Den så kallade Krigsberedskapskommissionens utredning, refererad till i SOU 1926:22.

³⁹⁹ SOU 1926:22, s. 20.

⁴⁰⁰ Ibid., s. 21

⁴⁰¹ Ibid.

diskuterades och analyserades inom det ekonomiska försvaret konsekvenserna av den pågående internationaliseringen och strukturomvandlingen av näringslivet. Visserligen kan dessa trender, inte minst vad gäller företagens effektivisering och den minskande lagerhållningen, sägas ha accentuerats de senaste årtiondena (vår tids lager beskrivs som i princip obefintliga). Men försörjningsberedskapens problembeskrivningar har alltså varit förvånandevis konstanta sedan det första världskriget.

6.2.2 Gemensamt beredskapsarbete

De lösningar som framfördes för hanteringen av dessa sårbarheter grundades på ett mycket nära samarbete inte endast mellan myndigheter och branschorganisationer, utan även mellan myndigheter och företag. Mest känt idag är kanske systemet med krigsviktiga företag, K-företag. För att anses som krigsviktigt skulle företagets produktion av varor eller tjänster vara av ”största vikt för totalförsvaret”.⁴⁰² Som grund för urvalet av företag genomförde myndigheterna omfattande försörjningsanalyser som syftade till att klarlägga hur behov tillgodosågs under normala förhållanden och hur stor importen av särskilt strategiska varor eller råvaror kunde bedömas vara i en säkerhetspolitisk krissituation. Sedan det avgjorts att ett företag skulle klassificeras som K-företag utarbetades en beredskapsplan varav bland annat skulle framgå varför företaget K-klassificerats och behovet av kompletteringsåtgärder. Beredskapsplanen undertecknades av den ansvariga myndigheten och företaget. K-företagen registreras hos länsstyrelserna och respektive ansvarig myndighet.⁴⁰³

En viktig uppgift inom det ekonomiska försvaret handlade om upplysning och information. Detta arbete utfördes inte endast av statsmakterna utan även av näringslivet. Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) lämnade via sin underavdelning Industrins Försvarsbyrå ”kostnadsfri service i allmänna beredskaps- och säkerhetsfrågor” till industri- och handelsföretag. I en skrift utgiven 1962 redogjordes för såväl olika myndigheters som näringslivets roller och ansvar, samt varför det var viktigt att det ekonomiska försvaret samordnades: ”Landets resurser är begränsade och måste noga utnyttjas. Därför måste förberedelser och planering från olika håll nära samordnas såväl inbördes inom det ekonomiska försvarets område som med krigsmaktens och civilförsvarets planer.”⁴⁰⁴ Denna samordning skapades inte bara genom att näringslivet fanns representerade i olika myndighetsorgan utan också genom frekventa övningar och försvarsspel där näringslivet deltog. På så sätt byggdes tillit mellan olika aktörer och en gemensam syn på hoten mot svenska intressen. I botten fanns samtidigt också en omfattande lagstiftning med tillhörande förordningar och regelverk som vid höjd beredskap kunde innebära olika typer av tvingande åtgärder (t.ex. förfogandelagstiftningen). År 1966 utgav Industrins försvarsbyrå en förteckning över ”viktigare författningar, Kungl brev och övriga bestämmelser av intresse vid industri- och handelsföretags beredskapsplanläggning”.⁴⁰⁵ Skriften innehöll en 51 sidor lång tabell som specificerade dessa viktigare författningar.

Att stat och näringsliv behövde arbeta tillsammans var en viktig utgångspunkt också för ÖCB, den myndighet som efterträdde ÖEF. Vid den nya myndighetens bildande 1986 utgavs i samarbete med SAF skriften ”Att vara K-företag – ett åtagande och en förmån”.⁴⁰⁶ Åtagandet syftade på alla näringsidkares skyldighet medverka i försvarsplaneringen och, för de utvalda K-företagen, att vidta de beredskapsåtgärder som beredskapsplaneringen hade identifierat.⁴⁰⁷ Ersättning eller stöd för dessa beredskapsåtaganden utgick från staten,

⁴⁰² SOU 1995:125, s. 48-49.

⁴⁰³ Ibid.

⁴⁰⁴ SAF (1962), *Industrins försvarsfrågor*.

⁴⁰⁵ SAF (1966), *Näringslivet vid beredskap*.

⁴⁰⁶ SAF/ÖCB (1986), *Att vara K-företag*.

⁴⁰⁷ Enligt förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti kunde ersättning eller 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”. Förordningen gäller fortfarande.

via ÖCB.⁴⁰⁸ Från företagens perspektiv fanns också vissa specifika fördelar med att vara K-företag: 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.⁴⁰⁹

Från ÖCB:s sida betonades att staten aldrig skulle kunna ta över hela försörjningsansvaret i kris och krig: ”Det vore en helt omöjlig uppgift för en statlig förvaltning”.⁴¹⁰ För att nå försörjningsmålen, som för det industriella området var att ”klara de oundgängliga behoven och att i så stor utsträckning som möjligt nå en acceptabel standard i förhållande till rådande kris” krävdes framför allt aktiv samverkan med näringslivet.⁴¹¹ I detta beredskapsarbete beskrevs myndigheternas uppgift i termer av att ”formulera kraven utifrån angivna mål och att aktivera näringslivet att själv hitta sina sårbara punkter”.⁴¹² Överhuvudtaget handlade budskapen vid denna tid inte så mycket om hur näringslivet skulle stödja totalförsvaret utan om hur staten skulle stödja näringslivet att nå försörjningsberedskapens mål. Som ÖCB formulerade saken år 1993 i en skrift om hantering av försörjningskriser: ”Det är då av stor betydelse att näringslivet, som är vår viktigaste resurs, får allt det stöd som behövs för att klara försörjningsmålen.”⁴¹³

I ÖCB:s *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag*, som utgavs 1996, beskrevs vilka principer och tillvägagångssätt som gällde för planläggning av företag.⁴¹⁴ Beredskapsavtal var en metod och beskrevs av ÖCB ”som ett sätt att köpa beredskap av företag under en viss tid”. Beredskapsavtalet innebar ett åtagande för företaget att genomföra en eller flera av följande åtgärder:

- upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion
- utveckla ersättningsprodukter
- förbereda viss alternativ produktion
- beredskapslagra vissa varor
- vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt.

Skriften redogjorde vidare för ansvarsfördelning mellan funktionsansvarig myndighet, planläggande myndighet och behovsmyndighet, om bedömning av planlägningsbehov, genomförandet av företagsplanläggningen, personalplanläggning, fastställande och uppföljning, sekretess, finansieringsprinciper, riskhantering, K-företagsregister och klassificeringar av leveranssäkerhet och tillgänglighet. Noteras bör att Sverige var medlem i EU (sedan 1995) vid tidpunkten för denna väglednings tillkomst vilket antyder att medlemskapet då inte sågs som ett hinder för genomförandet av dylik företagsplanläggning baserat på K-företagssystemet.

Mot bakgrund av diskussionerna idag om behovet av omställningsförberedelser kan det vara av intresse att notera att det fanns omfattande planering för detta i det tidigare totalförsvaret (vilket också framgår av ÖCB:s handbok om företagsplanläggning enligt ovan). Även ÖCB:s föregångare ÖEF betonade vikten av beredskap för omställning inom olika produktionsområden. Under rubriken ”Förberedelser för omställningar” konstaterades i en av 1980-talets programplaner att:

⁴⁰⁸ Följande åtgärder angavs som grund: upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion, utveckla inhemska ersättningsprodukter, förbereda viss alternativ produktion, beredskapslagra vissa varor samt vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt.

⁴⁰⁹ Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf, Linda Karlsson, Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*, FOI-R--4649--SE, s. 28.

⁴¹⁰ SAF/ÖCB (1994), *Att vara K-företag*.

⁴¹¹ ÖCB (1993), *Den lilla gula: Om Försörjningskommissionen*, ÖCB 1993:7.

⁴¹² *Ibid.*

⁴¹³ *Ibid.*

⁴¹⁴ ÖCB (1996), *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag*. ÖCB AR 1996:1.

Vårt behov av varor tillgodoses i normala fall till stora delar genom import. Önskvärd försörjningsförmåga i kriser och krig måste i största möjliga utsträckning uppnås genom att utnyttja inhemska resurser. Detta bör vara möjligt inom många områden, men kräver omställningar av varierande omfattning. En viktig beredskapsåtgärd är därför att finna inhemska substitut till insatsvaror som normalt importeras. Omställningar för kriser och krig måste förberedas i fred.⁴¹⁵

Den idag vanligt förekommande föreställningen att det tidigare totalförsvarets försörjningsberedskap i stort sett endast byggde på lagerhållning måste därför snarare betraktas som en missuppfattning/mytbildning.

*

Skillnaderna mellan då och nu tycks sammanfattningsvis inte främst handla om trender inom teknikutveckling, marknadsförhållanden eller globalisering, utan om bedömningar av vad som är möjligt och om kulturella och strukturella frågor vad gäller former för samverkan mellan privata och offentliga aktörer.

6.3 Utvecklingsbehov idag: Synpunkter från branschorganisationer och företag

Som noterats inledningsvis har den återupptagna totalförvarsplaneringen tenderat att präglas av att ansvariga statliga aktörer talat om näringslivets viktiga roll istället för att prata *med* företagen om densamma. Även om nya samverkansfora, konferenser, seminarier etc. har prövats med fokus på näringslivets roll i totalförsvaret tycks behovet av fördjupade samarbetsformer kvarstå. Branschorganisationer och företag har i detta sammanhang inte endast beskrivit behoven utan även framfört förslag på hur ett gemensamt beredskapsarbete skulle kunna utvecklas. Vid kontakter med branschorganisationer och företag inom ramen för denna förstudie har framkommit att flera aktörer också själva har initierat arbeten som syftar till att ta fram rekommendationer eller modeller för en utvecklad försörjningsberedskap liksom förslag på former för det långsiktiga involverandet av företag (för exempel, se även avsnitt 6.2).

Baserat dels på skriftligt underlag (remissvar etc.), dels på intervjuer genomförda inom ramen för detta uppdrag, återges i detta avsnitt vissa övergripande synpunkter som framkommit från följande branschorganisationer: Svenskt Näringsliv, Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF), Teknikföretagen, Lantmännen, Livsmedelsföretagarna, Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet (SPBI) och Läkemedelsindustriföreningen (LIF). Förstudien är medveten om att detta endast utgör ett begränsat urval av en stor mängd relevanta organisationer men har med anledning av korta tidsförhållanden inte haft möjlighet att genomföra mer omfattande undersökningar.

6.3.1 Svenskt Näringsliv

Organisationen Svenskt Näringsliv menar att näringslivet har ett självklart gemensamt intresse med staten att utveckla en ökad robusthet, men också i en vidare bemärkelse beakta vad som är skyddsvärt. Man påminner om att Sverige som en kunskapsintensiv ekonomi med högt exportberoende är sårbart för informationsstölder och omfattande industrispionage. Mot denna bakgrund menar man att ett nytt totalförsvaret borde anta en holistisk och långsiktig ansats. Samtidigt uttrycker Svenskt Näringsliv en oro för att ett

⁴¹⁵ ÖEF (1983), *Programplan 1984/85-1988/89*, s. 11.

underfinansierat totalförsvaret kan leda till negativa konsekvenser för näringslivet i Sverige i termer av ökande kostnader såväl som ogenomtänkta regelverk.⁴¹⁶

Tre viktiga förutsättningar lyfts fram för uppbyggnaden av en nationell försörjningsberedskap: att finansieringsfrågan klaras ut, att en fördjupad men samtidigt konkurrensneutral samverkan kan uppnås samt att de strukturer som skapas blir så enkla som möjligt.⁴¹⁷ Det sistnämnda syftar på utmaningen att minimera antalet kontaktytor givet att många offentliga aktörer kan ha ett intresse av ett och samma företag. Företag kan också finnas på flera orter vilket i sig kräver samordning. Givet att denna typ av grundläggande frågor klaras ut lyfts vid en intervju även mer specifika behov och möjligheter vad gäller frågan om en nationellt samordnad försörjningsberedskap.⁴¹⁸ Dessa sammanfattas i det följande:

- **Lagring av varor:** lagring av varor kan vara motiverat utifrån risken att olika flöden av varor och tjänster utifrån begränsas eller att den interna kapaciteten att producera dem slås ut. I sammanhanget berörda varor kan vara av direkt vikt för befolkningens överlevnad (livsnödvändiga varor), men även strategiskt viktiga av andra skäl (exempelvis som bytesvaror som andra länder är beroende av). Eftersom inte allt kommer att kunna byggas upp på en gång borde de livsnödvändiga varorna prioriteras i ett initialt skede.
- **Produktionsomställning:** Det kan finnas en teknisk kapacitet hos industriföretag att ställa om sin produktion. Idag föreligger dock två andra mer grundläggande typer av problem. Dels kan strikta regelverk förhindra en snabb omställning, dels saknas (som coronapandemin visat) förberedda strukturer på den statliga sidan – dvs. det saknas en tydlig beställare. Mer konkret behövs kompetens som kan klargöra rådande behov, hantera inköp och logistikfrågor etc. Det behövs alltså etablerade och övade strukturer. Sådana är svåra att få på plats under en kris då alla blir väldigt belastade i sådana lägen. Enklare regelverk skulle dock kunna förberedas redan i förväg med möjlighet att aktivera dem i en kris.
- **Internationella samarbeten:** En nationellt sammanhållande aktör skulle också kunna ha ett internationellt uppdrag. Frågor som skulle kunna hanteras av denna aktör vore bland annat hur flöden kan upprätthållas i kris liksom etablering av fördjupade försörjningssamarbeten med de nordiska grannländerna.
- **Operationalisering:** Särskilda näringslivsråd skulle kunna fungera som viktiga *high level*-grupper, men de behöver samtidigt kompletteras av en operativ förankring på regional och lokal nivå, t.ex. via länsstyrelserna i samarbete med ledande företag regionalt och lokalt.

Svenskt Näringsliv betonar överhuvudtaget vikten av att försörjningsberedskapen byggs utifrån en holistisk ansats. Förutsättningarna att störa Sverige och landets näringsliv är idag stora, genom cyberbrott, informationsstölder, industrispionage, kriminalitet etc. Mot bakgrund av företagens ökande kostnader (och oro) för brottslighet påpekas att brottsprevention hänger ihop med totalförvarsfrågorna, inte minst eftersom gräzonsproblematik och kriminella verksamheter kan vara överlappande.⁴¹⁹

⁴¹⁶ Karl Lallerstedt (2018), "Effektiv totalförsvaret kräver engagerade företag."

https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/nsd/effektivt-totalforsvar-kraver-engagerade-foretag_711985.html. Hämtad 2020-11-03.

⁴¹⁷ Intervju med Svenskt Näringsliv 2020-09-03.

⁴¹⁸ Ibid.

⁴¹⁹ Svenskt Näringsliv hänvisar här till rapporten *Brottslighetens kostnader 2020*, som redovisar en undersökning där sex av tio svarande företag svarat att de har utsatts för brott under de senaste två åren och samma andel anser att brottslighet är ett problem. Svenskt Näringsliv (2020), *Brottslighetens kostnader 2020*.

6.3.2 Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) är en branschorganisation för företag inom säkerhets- och försvarsområdet med verksamhet i Sverige.

SOFF har i flera sammanhang framfört observationer och rekommendationer gällande näringslivets roll i totalförsvarsuppbyggnaden, bland annat till MSB⁴²⁰ och i form av stöd till den nu slutförda utredningen *Näringslivets roll inom totalförsvaret* (SOU 2019:51). SOFF har med anledning av den senare påpekat att direktiv och inriktningar gällande det återupptagna totalförsvarsarbetet tenderar att begränsas till de specifika situationerna höjd beredskap och krig. Man noterar att direktivet till nämnda utredning angav att arbetet skulle begränsas till ”totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig”. Den risk ur försörjningssynpunkt som i detta sammanhang påtalas av SOFF handlar om att också en utdragen gråzonsproblematik skulle kunna hota samhällets kritiska behov:

Det blir därmed ett problem om totalförsvarets verktyg inte blir relevanta förrän Sverige har beslutat om höjd beredskap. Innan dess har vi det vi har i vardagen, vilket bl.a. inte ger skydd för näringslivet gentemot andra statsstödda aktörer. Näringslivet är utförare av försörjningstryggheten (på alla nivåer) och står samtidigt för statens intäkter – vilket innebär att det är företagen som finansierar totalförsvaret. Därför är det extra viktigt att också skyddet för det som staten uppfattar som skyddsvärt också inkluderar näringslivet.⁴²¹

Med andra ord påtalas ett behov av att stat och näringsliv gemensamt etablerar en syn på vad som är skyddsvärt och vad som hotar. Ett problem i detta sammanhang – som SOFF även tidigare har lyft fram – är dock att befintliga system och strukturer inte alltid släpper in näringslivet, vilket leder till att djupare samarbeten förhindras:

Dialogen mellan företag och myndigheter måste förstärkas och beröringsskräcken som till stor del beror på hur lagen om offentlig upphandling ska tolkas, arbetas bort. Det här är särskilt viktigt eftersom beroendet mellan företag och myndigheter ökar allt mer. Det finns även ett behov av fler samarbetsfora. Det krävs en vilja att dela med sig från båda parter för att samarbetet och kompetensutbytet ska fungera.⁴²²

Vikten av en fungerande tvåvägskommunikation betonas också vid intervju med SOFF inom ramen för denna förstudie.⁴²³ Man påpekar att även företag behöver få information om hotbilder och att det är ett problem om företag upplever att de skickar in information till myndigheter utan att få någonting tillbaka. Behovet av informationsdelning kan därför enligt SOFF i sig motivera att totalförsvarsviktiga företag identifieras som därmed blir godkända att föra dialog med. En annan fråga som lyfts handlar om vem som ska identifiera vad som är samhällsviktig verksamhet.⁴²⁴ Två ytterligheter som nämns är att antingen överlåta detta till staten eller låta företagen själva avgöra vad som är samhällsviktigt. Ingenting av dessa alternativ ses som optimalt. En mellanväg anses vara det finska systemet med pooler där företag får ansöka om medlemskap. Förmågan byggs av företagen, men en samordning finns också genom att poolerna leds av branschorganisationer som i sin tur har kontakt med sektorsmyndigheter.

SOFF lyfter också frågan om ansvar, motivatorer och incitament, särskilt i förhållande till utlandsägda företag där krav sannolikt inte är en möjlig väg framåt.⁴²⁵ Mer generellt efterfrågas riktmärken för vad som ska uppnås av företag, dvs. vilken ambitionsnivå som ska finnas för försörjningsförmågan. I ett företagsperspektiv uppskattas konkretion och

⁴²⁰ Se FOI Memo 6651, s. 53-54.

⁴²¹ SOFF (2019b), *Kommentarer till utredningen Näringslivets roll inom totalförsvaret*.

⁴²² SOFF (2019a), *Underlag till utredningen om Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet* (Fö 2018:01).

⁴²³ Intervju med SOFF 2020-10-01.

⁴²⁴ Ibid.

⁴²⁵ Ibid.

tydlighet. Som exempel nämner man att vissa företag fortfarande använder ÖCB:s vägledning *Säkra företagets flöden* från 1999.⁴²⁶

För att en nationellt samordnande försörjningsberedskapsaktör ska kunna nå resultat betonas vikten av att denne får ett tydligt mandat. Det behöver mer konkret klargöras hur aktören ska få andra (oavsett om det är företag eller andra myndigheter) att faktiskt genomföra åtgärder, förändringar osv. Även SOFF tar upp omställningsproblematiken under coronapandemin då företag hade svårt att få besked från offentliga aktörer om vad som behövde produceras.⁴²⁷

SOFF betonar att även om staten har det yttersta ansvaret gentemot medborgarna avseende samhällets funktionalitet, så är det viktigt att komma ihåg att även företagen har ett starkt intresse av ett robust samhälle. Man påpekar att företagen är beroende dels av att samhället fungerar, bl.a. för att försäkra sig om att ingångna avtal följs och att kunder kan känna trygghet vid affärer, dels att det finns en fungerande marknad för handel med varor och tjänster: ”Det är därför ett gemensamt ansvar för offentlig sektor och näringsliv att samverka kring civilt försvar. Det finns ett ömsesidigt intresse för detta, även om utgångspunkterna för samverkan delvis skiljer sig åt.”⁴²⁸

6.3.3 Teknikföretagen

Teknikföretagen är en bransch- och arbetsgivarorganisation med över 4000 medlemmar, både små och stora teknik- och industriföretag.

Teknikföretagen påtalar att man från industrins sida sett med oro på att samhället stod så oförberett i samband med coronapandemin och man menar att garden borde ha höjts tidigare under våren.⁴²⁹ Man understryker att det är viktigt att politiker och myndigheter förstår att försörjningskedjorna inte fungerar vid en kris av den magnitud som coronapandemin inneburit. Som beskrivits ovan (6.1.3) bidrog den upplevda kaotiska situationen under våren 2020 till att Teknikföretagen startade en omställningsgrupp vars syfte var att koordinera och kommunicera medlemsföretagens förmåga och intresse av att bidra till försörjning av personlig skyddsutrustning m.m. Sammanfattningsvis efterfrågas en förberedd struktur med ledningsförmåga på den offentliga sidan för att omhänderta den omställningskapacitet som rent tekniskt sett kan finnas hos industrin (för Omställningsgruppens mer konkreta förslag relaterade till erfarenheterna av coronapandemin, se 6.1.3). Förutom omställningsberedskap ser Teknikföretagen också ett behov av att skapa en strategi för uppbyggnad av vissa beredskaps- eller omsättningslager för att garantera försörjning av kritiska förnödenheter: ”Frågan är inte om utan när nästa kris kommer, och kanske med ännu svårare förlopp. Andra kriser står också för dörren, som kan uppstå utifrån andra händelser som naturkatastrofer, antagonistiska attacker mot IT-system mm.”⁴³⁰

Teknikföretagen betonar att uppbyggnaden av en försörjningsberedskap kräver fördjupade strukturer för näringslivets deltagande. Man menar att det inte räcker med ”högnivåråd” för samverkan mellan staten och näringslivet, även om sådana kan bidra till att hålla frågeställningarna på agendan för beslutsfattare, ”...men för att bygga verklig förmåga behöver staten etablera starkare koordineringsresurser och därefter skapa strukturer med relevanta branschorganisationer och företag”.⁴³¹ Man menar också att det offentliga

⁴²⁶ ÖCB (1999), *Säkra företagets flöden! : handbok i analys av företagets totala verksamhet - av leverantörer, externa och interna flöden : avbrottsrisker, konsekvenser och förbättringsåtgärder*, Stockholm : Överstyr. för civil beredskap (ÖCB) i samarbete med Silfgruppen och Svenska arbetsgivarefören (SAF).

⁴²⁷ Intervju med SOFF 2020-10-01.

⁴²⁸ SOFF (2018), *Rekommendationer till MSB inför fortsatt arbete att utveckla det civila försvaret som en del av totalförsvaret*.

⁴²⁹ Intervju med Teknikföretagen 2020-10-15.

⁴³⁰ Teknikföretagen (2020), *Teknikföretagens svar på MSB:s enkät om Näringslivets erfarenheter och lärdomar från hanteringen av Covid 19 och utvecklingen av försörjningsberedskapen*.

⁴³¹ Ibid.

behöver komma framåt när det gäller direkta dialoger/avtal med de företag som har störst möjligheter att bidra med kritiska förmågor.

En paradox som Teknikföretagen ger uttryck för i detta sammanhang handlar om att behovet av fördjupade privat-offentliga samarbeten inte går i takt med utvecklingen av de strukturer som har skapats med syfte att hålla isär det offentliga och det privata:

De strukturer som utvecklats de senaste 30 åren har snarare gått i en riktning där det offentliga och det privata ska hållas åtskilda genom de olika upphandlingsprocesser som utvecklats och kodifierats genom lagstiftning. Denna problematik beskrevs mycket väl i utredningen Näringslivets roll i Totalförsvaret SOU 2019:51. I utredningen konstaterar utredaren att ett samarbete mellan staten och näringslivet liknande det som fanns tidigare, dvs. K-företag inte är möjligt på grund av EU-lagstiftning. K-företagsrollen handlade om att just förbereda näringslivet för att delta inom totalförsvaret. Det K-företagen skulle göra var att ta fram en beredskapsplan och i den beskriva hur företaget förberedde sig för att kunna bidra under väpnat angrepp. Ett sådant förberedelsearbete skulle definitivt bidra till att stärka förmågan att hantera även svåra påfrestningar på samhället i fred.⁴³²

Samtidigt ser Teknikföretagen också vägar framåt. Teknikföretagen har nyligen utarbetat ett antal policyrekommendationer i en särskild PM för det fortsatta arbetet med att utveckla den nationella försörjningsberedskapen vilka återges nedan.

6.3.3.1 Teknikföretagens policyrekommendationer

I Teknikföretagens PM för det fortsatta arbetet med att utveckla den nationella försörjningsberedskapen beskrivs inledningsvis hur den snabba och globala spridningen av coronaviruset under våren 2020 bemöttes i Sverige med stor uppslutning av såväl civilsamhälle som privat sektor.⁴³³ Många av Teknikföretagens medlemmar var bland de företag som snabbt ställde sina resurser till det allmännas förfogande. Företag ställde om produktion och bidrog med personlig skyddsutrustning, skyddsmaterial, andra produkter och förmågor för att begränsa, lindra och förhindra smittspridningen. Men många företag har vittnat om bristande förmågor på den offentliga sidan vilket i slutändan ledde till att företagets kapacitet och vilja att bidra inte kunde nyttjas fullt ut:

Dessa företag som snabbt ställde kunnande, produktionsmiljöer, material och arbetskraft till förfogande vittnar om klara begränsningar i den offentliga förvaltningens möjligheter i att koordinera och effektivt styra insatser mellan myndigheter i samverkan med andra aktörer. Även om viljan funnits att hantera den uppkomna krisen på bästa sätt vittnar medlemmar i Teknikföretagen om bristande mottagarkapacitet, dålig koordinering mellan aktörer, svårigheter att hitta rätt ingångar, bristande upphandlingskompetens samt avsaknad av en krisledande organisation med övergripande ansvar. Att inte kunna hjälpa i den utsträckning man haft kapacitet till upplevdes av företagen som frustrerande, och för samhället har det lett till ekonomiska kostnader och humanitära problem som hade kunnat undvikas, en bättre struktur för krishantering hade kunnat avvärja detta.⁴³⁴

Teknikföretagen skriver också i nämnda PM att nu när krisen har pågått under en längre tid är det tid att blicka framåt och dra lärdomar, implementera åtgärder och se till hur Sveriges beredskapsförmåga kan förbättras. Nedan citeras Teknikföretagens rekommendationer för en förnyad och förbättrad krisberedskap vilka också har tydlig relevans för de frågeställningar som denna förstudie har att beakta:

1. **Ny inriktning för krisberedskapen:** Att skapa erfarenhet och rutin av att leda i kris är svårt. Det är också en del av krisens natur – att det inte går att förbereda sig på varje möjligt scenario och problem som kan uppstå. Därför bör också

⁴³² Ibid.

⁴³³ Teknikföretagen (2020), *Teknikföretagens PM om medlemsföretagens erfarenhet av omställning av produktion under kris*.

⁴³⁴ Ibid.

krisberedskapen riktas in på att vara omställningsbar, digital, flexibel och mångfacetterad. Att skapa förmågan till förmåga i kris bör vara vägledande. Ett systemtänk som täcker alla relevanta domäner som är väsentliga i krishanteringens bör därför utformas.

2. **Det offentliga som garant när marknaden riskera att sättas ur spel:** I krissituationer riskerar marknadsmekanismerna sättas ur spel, och det är därför förenat med risk att förlita sig på marknadsmässiga upphandlingssystem och rådande modeller för framtida krissituationer. Därför bör statens roll som yttersta garant vid uppenbara marknadsmisslyckanden i krissituationer stärkas, liksom möjligheterna att tillskjuta medel och resurser och utveckla en struktur för att säkra tillgång på material och kritiska resurser när marknadsmässig upphandling och inköp inte fungerar. Ett arbete för att utreda hur de positiva aspekterna av det gamla systemet med K-företag bör inledas. Detta för att undersöka möjligheten till ett system med färdiga strukturer och rutiner kring organisationer och strukturer som kan bidra med produktion och kompetenser m.m. vid kris.
3. **Ett samordnat och tydligt ansvar och mandat i kris:** För att kunna dra erfarenheter från tidigare kriser med hjälp av relevanta expertmyndigheter bör det finnas en övergripande organisation som har ansvaret, ledningen och ett beslutsmandat att kunna agera snabbt och effektivt. Utred skyndsamt behovet av lagändringar som understödjer en sådan ansvarsfördelning.
4. **Förstärkt samarbete mellan det offentliga och näringslivet:** Förberedelser och övning mellan det offentliga och näringslivet måste stärkas. Kontakterna mellan offentlig sektor och näringslivet bör också stärkas för att bygga relationer som är viktiga att ha när krisen kommer, exempelvis för tydlighet, lättillgänglighet och informationsdelning. Förslag för att stärka relationerna mellan företag och det offentliga t.ex. strukturerade utbytesprogram mellan industrin och myndigheter av kritisk personal med syfte att utveckla upphandlingskompetensen vid krissituationer.
5. **Förstärkt beredskapshållning genom omsättningslager, digitalisering och flexibel produktion:** I en initial fas är återupprättande av omsättningslager och beredskapslagerhållning helt nödvändigt för att garantera försörjning av kritiska förnödenheter. Denna bör kompletteras med att utökad förmåga till flexibel beredskap genom användande av digitala lösningar och tekniska framsteg inom flexibel produktion såsom automation, 3D-printing och robotik, Central lagring av digitala av specifikationer av kritisk materiel är ett exempel.
6. **Identifiering av kritiska företag och förnödenheter före en kris:** Myndigheterna bör i samråd med näringslivet identifiera samhällskritiska företag, kritiskt material, produkter, komponenter och råmaterial samt vilka bolag som kan producera dessa i en krissituation. Allt för att korta ledtider vid störningar i logistikflöden och för att ha en inövad modell vem som gör vad när en kris uppstår. En modern variant av K-företag är ett förslag.
7. **Verka för en europeisk krisberedskap och grundläggande produktionskapacitet:** Sverige bör verka för en bättre samordnad europeisk krisberedskap där resurser och lager byggs upp med ett europeiskt perspektiv. Vi uppmanar även regeringen att ta initiativ till att EU ser över hur behovet av en grundläggande produktionskapacitet av kritiska förnödenheter kan etableras inom EU.
8. **Transportkapacitet vid kris:** Då många teknikföretag har leverantörskedjor från andra länder så framgick det tydligt under krisens akuta fas att detta var ett riskområde då både land och luftfrakt hindrades när gränser stängdes och kapaciteten drastiskt minskade. Vissa länder gick in och köpte kapacitet för att hålla igång flödet men inte Sverige! Vi anser därför att Sverige och EU bör studera sätt att säkerställa transportkapacitet på vissa viktiga rutter mellan EU och Asien/USA. Transportkapacitet inom Sverige bör också säkerställas inför

framtida kriser med risker för störningar i det nationella transport och logistiksystemet.⁴³⁵

6.3.4 Lantmännen

Lantmännen är ett lantbrukskooperativ med verksamhet inom lantbruk, livsmedel, bioenergi och maskin. Vid intervju med förstudien beskrivs hur koncernen, precis som alla andra i näringslivet, arbetar med kostnadsbesparingar och att effektivisera varuflöden och organisation.⁴³⁶ Det finns med andra ord inga ”överlager” eller överkapacitet någonstans i systemet, och i en krissituation tar handelns lager slut ganska fort, något som också har tydliggjorts under coronapandemin.

Infrastrukturen för förädling av livsmedel beskrivs idag som en känslig ”flaskhals”. Lantmännen påpekar att det bara finns ett fåtal förädlingsenheter kvar i landet. Anläggningar som tidigare låg utanför stadskärnorna gör inte längre det vilket har gjort marken de står på mer attraktiv. Med stöd i det kommunala planmonopolet omvandlas mark, som tidigare har nyttjats för livsmedelsförädling/-infrastruktur, nu till bostadsytor. Som jämförelse nämns Finland där staten sedan länge äger spannmålsinfrastruktur i hamnlägen etc. Ur ett försörjningsberedskapsperspektiv behövs enligt Lantmännen ett utökat skydd av anläggningar, som man i detta fall bedömer vara samhällsviktiga. Lantmännen har själva försökt driva frågan, men har mötts av en otydlighet i vilka departement och myndigheter som har ansvar för området.

Otydligheter vad gäller ansvarsfrågor blev också uppenbara under coronapandemin. Lantmännen upplever att det inte fanns någon aktör som hade en plan för hur situationen skulle hanteras. Exempelvis dröjde beskedet om att verksamheter inom livsmedelsbranschen skulle klassas som samhällsviktiga. Utan ett sådant besked hade följderna för livsmedelsförsörjningen kunnat bli omfattande om medarbetare hade tvingats stanna hemma med barn ifall skolor och förskolor hade stängts. Hanteringen av effekterna av coronapandemin löstes delvis genom ett stort ansvarstagande från branschen. Lantmännen upplever att många inom livsmedelsbranschen sökte svar och inriktning från Livsmedelsverket, men att dessa i sin tur inte ansåg att de hade något ansvar. För en bättre krishantering behövs enligt Lantmännen tydligare roller, struktur och ansvar i myndighetssfären, och att händelser övas.

Lantmännen upplever vidare att dialogen mellan näringslivet och staten vad gäller försörjningsberedskapsfrågor kan förbättras. I sammanhanget efterfrågas en närmare, mer löpande dialog mellan Livsmedelsverket och näringslivet, mer i likhet med den dialog som förs mellan Jordbruksverket och näringslivet. Näringslivsdialogen behöver institutionaliseras. Lantmännen uttrycker också en önskan om att Livsmedelsverket utvecklar och tar större initiativ med och ansvar för livsmedelsstrategin och verkar för att öka både attraktionskraften för branschen och lönsamheten i livsmedelsbranschen (vilket också bidrar till att nödvändiga investeringar genomförs). Med en större och starkare inhemsk livsmedelsindustri och -produktion står Sverige bättre rustat för att hantera kriser, exempelvis genom en generellt större kritisk massa samt att livsmedel som annars skulle exporteras istället kan användas för konsumtion inom landet.

6.3.5 Livsmedelsföretagen

Livsmedelsföretagen är en arbetsgivar- och branschorganisation för livsmedelsföretagen i Sverige. Organisationen har cirka 800 medlemsföretag och representerar flera olika typer av livsmedelsföretag både sett till omsättning, storlek, ägandestruktur och driftsform.

⁴³⁵ Teknikföretagen (2020), *Teknikföretagens PM om medlemsföretagens erfarenhet av omställning av produktion under kris*.

⁴³⁶ Intervju med Lantmännen 2020-10-13.

Bland medlemmarna återfinns även stora utlandsägda internationella företag med verksamhet i Sverige.⁴³⁷

Livsmedelsföretagen uttrycker en tveksamhet till en lösning med en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsberedskapen – då även inom livsmedelsområdet. Man ser utmaningar med gränsdragningarna mellan denna aktör och de nuvarande myndigheterna inom sektorn. Det gäller exempelvis fördelningen av ansvar och mandat där ett agerande utan mandat riskerar att skapa höga förväntningar som inte kan införlivas. Man ser också att en sådan lösning skapar utmaningar med att förhålla sig till ansvarsprincipen. Man ser hellre att man ger de nuvarande myndigheterna utökade mandat och resurser att hantera det.⁴³⁸

Livsmedelsföretagen framhåller att det för att hantera en allvarigare krissituation finns ett behov av ett tydligt mandat för styrning. Myndigheterna är självständiga och det finns ingen hierarki mellan dessa. Den samverkan som sker och fungerar bra under normala förhållanden är dock inte nödvändigtvis tillräcklig under de särskilda omständigheter som kriser kan medföra. Vid allvarliga krissituationer krävs att en aktör eller myndighet ges mandat att fatta snabba beslut kring åtgärder. Exempelvis genom att någon aktör under vissa förutsättningar, kanske någon form av undantagstillstånd, ges ett utökat mandat att styra. ”Vi behöver ta höjd för att vi kan hamna i sådana situationer. Här inväntar vi också utredningen kring sektorsansvaret som kanske kommer att kunna flytta lite på nuvarande strukturer”.⁴³⁹

En av de viktigaste frågorna rör vad som skall uppnås – den som har ansvar för något måste känna till vilka behov som finns. För att veta vad man ska leverera behöver man alltså en tydlighet kring vad som ska uppnås. När det gäller utformningen av åtgärder ser man ett behov av en djupare samverkan mellan myndigheter och näringsliv. Den kunskap som finns kring olika lösningar och möjliga utformningar hos företagen behöver kunna tas till vara i planeringen. Man behöver kunna fundera brett kring potentiella lösningar på en viss uppgift. Det kan exempelvis handla om utformningen av lagerhållning eller förberedelser för omställning av en viss produktion.⁴⁴⁰

När det gäller möjligheterna att inspireras av Finlands lösningar trycker Livsmedelsföretagen på två aspekter. Dels på den detaljnivå med vilken Finland har inventerat behoven och dels på att man uppfattar att det finns en ödmjukhet gentemot företagets förmåga att ta operativa beslut. Att man ser att det är hos företagen som kunskaperna finns. Man anser också att om Sverige ställer lika höga krav på oss själva som Finland gör på sig så borde vi kunna känna oss rätt trygga.⁴⁴¹

När det gäller ansvarsfrågor som, med nuvarande struktur, kan falla mellan stolarna nämner Livsmedelsföretagen försörjningen av offentliga måltider som ett område där man behöver stärka upp beredskapen. Här finns enligt Livsmedelsföretagen ett reglerat ansvar men det finns oklarheter i hur det tolkas i praktiken. Dessa frågor har också identifierats och lyfts i Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och SVA:s gemensamma rapportering (Ju2019/02477/SSK)⁴⁴² av underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret.⁴⁴³

Livsmedelsföretagen lyfter också det faktum att det kan finnas områden som är mer kritiska att börja med än just livsmedelsförsörjningen. Dricksvatten, också som en del av livsmedelsförsörjningen, är ett sådant område. Läkemedelsförsörjningen framstår också

⁴³⁷ Livsmedelsföretagen, *Om Livsmedelsföretagen*, <https://www.livsmedelsforetagen.se/om-livsmedelsforetagen/>. Hämtad 2020-10-27.

⁴³⁸ Intervju med Livsmedelsföretagen 2020-10-14.

⁴³⁹ Ibid.

⁴⁴⁰ Ibid.

⁴⁴¹ Ibid.

⁴⁴² Livskraft – mätt och frisk. Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret (Ju2019/02477/SSK).

⁴⁴³ Intervju med Livsmedelsföretagen 2020-10-14.

som ett viktigt område att börja med. I jämförelse med läkemedelsförsörjning finns fler alternativ till försörjning inom livsmedelsområdet. Ett livsmedel går exempelvis oftast att ersätta med ett annat och det finns en viss lagerhållning i systemet.⁴⁴⁴

6.3.6 Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet (SPBI)

SPBI är en branschorganisation för företag inom drivmedels-, bränsle-, bitumen och smörjmedelssektorerna.

SPBI identifierar flera frågor som idag faller mellan stolarna, eller som utgör en utmaning, och som organisationen anser behöver adresseras (exempelvis av en nationellt samordnande aktör).⁴⁴⁵ Till att börja med betonas att situationen avseende vilka drivmedel som används i Sverige, och i världen generellt, inte är statisk. Användningen av biodrivmedel ökar samtidigt som det sker en elektrifiering inom transportområdet. Det är därmed viktigt med ett långsiktigt perspektiv när det handlar om försörjningsberedskap, istället för att utgå från hur världen ser ut här och nu måste man se kanske tio år in i framtiden. SPBI noterar också att Sverige generellt tappat mycket beredskapskunskap och beredskapsförberedelser, exempelvis rörande reservkraft. Risken är att det i en krissituation kan bli så att rätt produkt inte finns på rätt ställe. Vid dialog med förstudien resonerar SPBI kring ett antal olika faktorer och behov som behöver adresseras:

- Beroendeanalys och samverkan: Energifrågor är nationella frågor, och inget som kan lösas på ett regionalt plan. SPBI tror att Energimyndigheten skulle vara behjälpt av en nationell funktion då det finns ett nationellt perspektiv på energifrågor, plus att det finns energirelaterade beroenden mellan sektorer (som transporter). Sådana beroenden behöver analyseras, så att resurserna når prioriterade användare (vilka i dagsläget inte är definierade).
- Frågan om riksintresse: I Stockholm lägger man för tillfället ner drivmedelsdepåer för att istället använda marken till bostadsbyggen. SPBI har påpekat att skydd av anläggningar behöver ses över, så att inte verksamheter som kan vara av riksintresse ur en beredskapssynpunkt tvingas läggas ner (se vidare nedan för fler synpunkter om detta).
- Förändrat regelverk i krig och krig: Drivmedelslagen (2011:319) bestämmer bränslekväliteten för olika drivmedel. I samband med försörjningsstörningar kan det bli svårt att upprätthålla samma standard för drivmedel, samma blandning av komponenter, som finns i normala fall. För att kunna förse landet med drivmedel kan branschen med andra ord bli nödgad att frångå regelverket, och därmed bryta mot lagen. Vad händer då? Och vem ska stå för kostnaden om det exempelvis medför fordonsskador?

SPBI upplever att det i dagsläget finns ett intresse från Energimyndigheten rörande ovanstående frågor, att de anses vara viktiga, men att det samtidigt saknas resurser i den offentliga förvaltningen för att arbeta med dem.

Förstudien har även noterat att SPBI lämnat synpunkter till regeringsuppdraget till Länsstyrelsen i Stockholms län angående hanteringen av drivmedelsdepåer i Stockholmslänet. Dessa citeras nedan från den slutredovisning som har sammanställts av Länsstyrelsen i Stockholms län:⁴⁴⁶

- Staten behöver ge en inriktning för vad som ska uppnås eller vad som måste fungera. T.ex. vilka volymer som ska tillhandahållas, vilken geografisk placering volymerna ska ha, hur man ska prioritera mellan olika regioner i landet samt hur länge depåer ska ha reservkraft.

⁴⁴⁴ Ibid.

⁴⁴⁵ Intervju med SPBI 2020-10-07.

⁴⁴⁶ Länsstyrelsen i Stockholm (2019), *Slutredovisning av uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att utreda Stockholmsområdets drivmedelsförsörjning 2019-12-13*. Beteckning 106-8521-2018.

- Krav på förmåga. SPBI efterlyser andra krav än 90-dagars beredskapslagring enligt LOBO⁴⁴⁷ och att det ska finnas möjlighet för t.ex. utpekade bensinstationer att ansluta till reservkraft. Även krav på förmåga och tydligare ansvarsfördelning vid höjd beredskap.
- Logistikkedjan behöver genomlysas och en risk- och sårbarhetsanalys behöver kopplas till denna.
- Staten måste medge undantag från vissa miljökrav etc. vid höjd beredskap för att möjliggöra att snabbt kunna få ut drivmedel i sådana situationer.
- Förstärk värnplikssystemet för att kunna säkerställa försörjning med t.ex. tankbilsfordon och utbildade förare i landet.
- Finansiering av de åtgärder som det krävs om måste komma till och ske utifrån affärsmässigt sunda principer.

Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar i sin slutredovisning att SPBI precis som de flesta andra aktörer ser med oro på utvecklingen i Stockholmsområdet och menar att det är ett stort risktagande att avveckla Loudden och Bergs drivmedelsdepåer.⁴⁴⁸ Man påpekar att det finns få incitament för en marknadsaktör att investera i att bygga upp ny infrastruktur och därmed är det inte säkert att det som avvecklas ersätts, utan att förmågan kan gå förlorad. I slutredovisningen framgår även att riksintresseinstrumentet i detta fall inte har kunnat hindra avvecklingen i fråga (om detta, se även kapitel 5).

6.3.7 Läkemedelsindustriföreningen (LIF)

LIF är branschorganisationen för de forskande läkemedelsföretagen i Sverige.

LIF påpekar vikten av det finns etablerade nätverk och kontaktytor mellan läkemedelsaktörerna.⁴⁴⁹ På läkemedelsområdet har viktiga nätverk upprätthållits de senaste åren genom arbetet med den nationella läkemedelsstrategin. Dessa nätverk anses ha varit mycket betydelsefulla för de berörda aktörernas hantering av coronapandemin.

LIF efterlyser nationell samverkans- och ledningskapacitet i sitt remissvar på SOU 2020:23:

I det remitterade delbetänkandet saknas en ingående beskrivning av behovet av samverkans- och ledningsstrukturer inför en kris. LIF anser att det är en allvarlig brist eftersom den pågående pandemin visat att det är just förmågan till samarbete som varit avgörande för att Sverige under pandemin har kunnat hantera uppkomna problem vad gäller läkemedelsförsörjningen. Den samverkan som var etablerad redan tidigare mellan aktörerna genom arbetet inom den Nationella läkemedelsstrategin och regeringens uppdrag till Läkemedelsverket har varit avgörande för att nya samverkansformer kunnat etableras mycket snabbt.⁴⁵⁰

Vidare konstaterar LIF i sitt remissvar att: ”Det är svårt att planera inför det oväntade och därför är uppbyggnad och förstärkning av samverkans- och ledningsstrukturer inför en kris centralt”.⁴⁵¹

LIF anser att försörjningsberedskap för läkemedel under kris och krig behöver utgå från en välfungerande läkemedelsförsörjning under normala förhållanden och att lösningar som fungerar under normala förhållanden bör prioriteras. Vidare påtalar LIF vikten av att en

⁴⁴⁷ Lag (2012:806) om beredskapslagring av olja.

⁴⁴⁸ Länsstyrelsen i Stockholm (2019), *Slutredovisning av uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att utreda Stockholmsområdets drivmedelsförsörjning 2019-12-13*. Beteckning 106-8521-2018.

⁴⁴⁹ Intervju med LIF 2020-09-08.

⁴⁵⁰ LIF (2020), Remissvar: Delbetänkandet (SOU 2020:23) ”Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning” Diarienummer: S2020/02826/FS. Stockholm, 2020-08-06.

⁴⁵¹ Ibid.

eventuell ökad lagerhållning av läkemedel måste styras utifrån en tydlig bild av behovet och byggas upp succesivt med god framförhållning.⁴⁵²

För vidare slutsatser om läkemedelsförsörjningen hänvisas till nämnda SOU 2020:23.

6.3.8 Sammanfattande reflektioner

Det finns flera återkommande synpunkter och rekommendationer från de branschorganisationer och företag som förstudien har varit i kontakt med. Många av dessa indikerar ett behov av en nationellt samordnande aktör för hantering av uppgifter som idag tycks falla mellan stolarna, både för att skapa beredskap och för hantering av försörjningskriser. Dock påpekas också att om det redan finns en befintlig central myndighet för ett visst område så är det lämpligt att denne även har mandat för krishantering inom området.

Ett av de mer grundläggande behoven som har framkommit handlar om att etablera en *gemensam förståelse* av hotbilder och skyddsvärden. En oro har i detta sammanhang uttrycks från näringslivets sida vad gäller statens förståelse för vad som är skyddsvärt och vad som hotar detta.⁴⁵³ Det påpekas t.ex. att subversiv påverkan (så kallad gråzonsproblematik) redan sker dagligen i form av exempelvis cyberattacker och påverkansoperationer.⁴⁵⁴ En observation som kan göras i detta sammanhang är att de offentliga inriktningarna av totalförsvarsarbetet inte är sinsemellan helt samstämmiga vad gäller synen på hotbilderna: Å ena sidan har Försvarsberedningen betonat vikten av att gråzonsproblematik hanteras, och MSB brukar framhålla vikten av en helhetssyn på hotbilderna. Å den andra sidan har direktiv och inriktningar gällande det återupptagna totalförsvarsarbetet tenderat att begränsas till höjd beredskap och krig. Exempelvis angavs i direktivet till utredningen om Näringslivets roll i totalförsvaret att arbetet skulle avgränsas till ”totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig”.⁴⁵⁵ Att den faktiska planeringen för det nya totalförsvaret på ett så tydligt sätt avgränsas till det väpnade angreppet utgör intressant nog ett brott med Sveriges tidigare totalförsvaret som dimensionerades även för fredstida försörjningskriser. Den risk ur försörjningssynpunkt som påtalas av branschorganisationer och företag handlar om att även en utdragen gråzonsproblematik skulle kunna hota samhällets behov av kritiska varor och tjänster.

För *genomförandet* av en återuppbyggd försörjningsberedskap påtalas behovet av att vissa grundläggande förutsättningar uppfylls. Det handlar inte bara om finansieringsfrågan, även om många påpekar att det är mycket omfattande summor och investeringar som kommer att krävas för en återuppbyggd försörjningsberedskap. Helt avgörande anses också vara att skapa *fördjupade strukturer* för näringslivets medverkan. Det bedöms härvidlag inte räcka med näringslivsråd och dialoger. Många hänvisar till den finska modellen där företag organiserade i pooler ledda av branschorganisationer identifierar och genomför många olika typer av konkreta beredskapsåtgärder.

Vad gäller beredskapsåtgärder finns flera återkommande förslag: behovet av lagerhållning i form av beredskaps- eller omsättningslager framförs av många, liksom behovet av att ha beredskap för produktionsomställningar. I det senare fallet anses coronapandemin ha visat att den offentliga sidan behöver en samordnande, koordinerande funktion som kan genomföra behovsanalyser och beställningar samt även fungera som kontaktpunkt för industriföretag med kapacitet att ställa om sin produktion. Ett förslag som också lyfts är att återinföra någon form av K-företag eller annan variant av fördjupat samarbete. Det viktiga anses vara att på förhand identifiera vilka kritiska varor och tjänster som behövs, hur dessa

⁴⁵² Ibid.

⁴⁵³ Vad som är – eller borde ses som – skyddsvärt har också nyligen diskuterats i FOI-rapporten *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning* där utgångspunkten har varit ett systemperspektiv i bredare mening. Jonsson, Daniel (2018), *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning*. FOI-R--4590--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁴⁵⁴ SOFF (2019b), *Kommentarer till utredningen Näringslivets roll inom totalförsvaret*.

⁴⁵⁵ Dir. 2018:64, Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel.

ska tillhandahållas och av vem. K-företagssystemet tas upp som ett exempel på en tidigare fungerande modell för detta just genom att företagen själva blev aktiva beredskapsaktörer i en förberedd gemensam struktur med gemensamma mål. En reflektion som kan göras i detta sammanhang är att näringsidkare inte i första hand tycks fundera över vilka lösningar som är ”moderna” eller inte, utan vilka lösningar som behövs i förhållande till de problem som har identifierats. Flera intervjuade näringslivsrepresentanter påpekar till exempel att man måste räkna med att det som normalt gäller för försörjningsflöden – marknadsprinciper, avtal, upphandlingsprocesser *just-in-time*-leveranser, globala transportkedjor, frihandel osv. – inte kommer att fungera under en allvarlig kris. Därav förslagen om att planera för alternativ.

Angående frågan om resurser och mandat framkommer en synpunkt från flera branschorganisationer relaterat till formuleringen att en nationellt samordnande försörjningsberedskapsaktör skulle kunna ”komplettera berörda myndigheters ansvar”. Om *komplettera* syftar på sådant som faller mellan stolarna, som ingen sektor har ansvar för eller kunskap om, ser man att det kan finnas behov av en ny funktion eller aktör. Men om det handlar om att komplettera med sektorsrelaterade uppgifter som inte görs idag på grund av att befintliga myndigheter inte har tillräckliga resurser/mandat så förordas att dessa myndigheter i första hand ges utökade mandat och resurser. Historiskt sett är det också viktigt att komma ihåg att det tidigare försörjningsberedskapssystemet byggde på att den nationellt samordnande aktören var omgiven av ett antal resursstarka funktionsansvariga myndigheter som var och en hade betydande egna beredskapsrelaterade resurser liksom mandat att samordna sin sektor (funktion). På livsmedelsområdet fungerade exempelvis Jordbruksnämnden i praktiken som ett parallellt ÖEF men med ansvar för livsmedelsförsörjningen, inklusive beredskapslagring av livsmedel. På hälso- och sjukvårdsområdet hade Socialstyrelsen ett omfattande funktionsansvar, men precis som flera andra myndigheter valde man i detta fall att uppdra till ÖEF att genomföra själva lagerhållningen av läkemedel och sjukvårdsmateriel. Exakt hur ansvarsfördelningen såg ut kunde alltså variera, men principen var att centralorganet ansvarade dels för sektorsgemensamma behov, övergripande beredskapsplanering etc., dels för specifika beredskapsuppgifter som ingen annan hade ansvar för, som t.ex. försörjning med vissa industrivaror. Tilläggas kan också att det idag ser väldigt olika ut inom olika sektorer vad gäller exempelvis tydlighet i kopplingen mellan myndigheters verksamhetsområde och näringslivet.

6.4 Möjliga uppgifter för en central aktör (näringslivsperspektivet)

Sammantaget framträder, baserat på såväl intervjuer med näringslivet som tidigare rapporter och analyser, en rad möjliga uppgifter som en nationellt sammanhållande aktör eller funktion för försörjningsberedskap skulle kunna hantera, dels vad gäller det förberedande beredskapsarbetet, dels med avseende på operativ krishantering. En generell återkommande synpunkt är att det är viktigt att aktören i fråga får mandat att leda och fatta beslut, samt att resurser finns för genomförandet av åtgärder. Exakt vilka uppgifter som bör ligga på befintliga myndigheter respektive på en nationell funktion behöver studeras närmare från fall till fall. Somliga punkter nedan är formulerade mer i termer av behov än uppgifter.

Tydligt mandat för styrning och beslutsfattande i kris: Även om detta är en förutsättning snarare än en uppgift betonar många behovet av ett tydligt ledningsmandat i kris. Åtskilliga påpekar att samverkan är en bra metod under normala förhållanden, men vid allvarliga krissituationer kan det krävas att en aktör eller myndighet ges mandat att fatta snabba beslut kring åtgärder.

Kontaktpunkt för försörjningsrelaterade frågor: Företag och branschorganisationer uttrycker ett behov av en tydlig sammanhållande kontaktpunkt som också har förmåga att

omhändertade förslag, frågeställningar och idéer relaterade till krisens hantering.⁴⁵⁶ Under coronapandemins utveckling våren 2020 gällde detta särskilt frågor om tillverkning och produktionsomställning (avseende personlig skyddsutrustning m.m.). Överhuvudtaget efterfrågas en större tydlighet vad gäller ansvarsförhållanden mellan olika myndigheter. Frågeställningar i sammanhanget kan handla dels om byggandet av beredskap (implementering av beredskapsåtgärder), dels om krishantering (gällande t.ex. produktionsomställning och dispensfrågor).

Förberedda strukturer: Denna fråga, som har ett nära samband med föregående punkt, syftar på uttryckta behov av förberedda (försörjningsrelaterade) krishanteringsstrukturer med kapacitet att hantera praktiska/operativa frågor rörande exempelvis logistik, inköp och omställning. Det har påpekats att sådana strukturer och samverkanskanaler är svåra att få till stånd under en kris då myndigheter i dessa lägen blir väldigt upptagna. En erfarenhet från coronapandemin som har påtalats av branschorganisationer är att det tidigt fanns företag som förmedlade att de hade kapacitet att ställa om sin produktion till (bland annat) personlig skyddsutrustning. Den flaskhals som uppstod var enligt samstämmiga intervjuade att offentliga aktörer hade svårt att ge besked om kvantitativa behov liksom att beställningsprocesserna var röriga.

Omställningsförmåga (tillverkningsberedskap): Företagen besitter idag en relativt stor teknisk flexibilitet för snabb omställning av produktionen. För en sådan omställning krävs dock att beställaren (staten) kan förmedla tydliga behov och ytterst kravspecifikationer för tillverkning. Vad behövs, och i hur stora mängder? (Se även föregående punkt).

Beredskaps- eller omsättningslager: Produktionsomställning är en viktig metod, men många lyfter att för särskilt kritiska varor kan viss beredskapslagring (eller utökade omsättningslager) behövas. En strategi för beredskapslagring i förhållande till andra metoder behöver tas fram i relation till skillnader mellan olika sektorer och branscher.

Digitala lager och flexibel produktion: Som komplement till lagerhållning lyfts även att förmågan till flexibel beredskap kan stärkas genom användande av digitala lösningar och tekniska framsteg inom flexibel produktion såsom automation, 3D-printing och robotik. Central lagring av digitala av specifikationer av kritisk materiel är ett annat exempel.

Hotbildsanalytisk förmåga: Mot bakgrund av den komplexa hotbilden mot försörjningsflödena, inklusive konsekvenserna av gråzonsproblematik och icke-militära angreppssätt, framstår hotbildsförståelsen som en avgörande förmåga. Branschorganisationer och företag efterlyser en bredare hotbildsförståelse från statens sida som inte begränsas till situationer med höjd beredskap och krig.

Etablera gemensam förståelse av skyddsvärden: För att kunna arbeta med att bygga robusthet och skydd av försörjningsviktiga verksamheter behöver näringslivet få möjlighet att delta på ett djupare sätt i arbetet med att definiera skyddsvärden och innebörden av samhällsviktiga verksamheter liksom planeringen för skyddet av dessa.

Försörjnings- och behovsanalytisk förmåga: En grundläggande analys behöver göras tillsammans med näringslivet om vad som är kritiska förnödenheter, i termer av insatsvaror, materiel, produkter, komponenter och råmaterial, och hur varorna ska tillhandahållas vid en kris, vilka bolag som kan producera vad i en krissituation, behov av beredskapslagring och så vidare. Detta kan i vissa fall innebära att kartläggningar behöver göras avseende vilka kritiska förnödenheter som finns tillgängliga i landet, var dessa finns och i hur stora mängder. Dessutom behövs en utökad förmåga att kontinuerligt analysera varuflöden, försörjningskedjor och handelsstörningar, konsekvenser på försörjningsflöden av andra händelser osv.

⁴⁵⁶ Detta behov lyftes även i FOI:s intervjustudie med näringslivet 2017: "Det kan därtill behöva finnas en funktion dit företag kan vända sig med frågor och funderingar." Olsson, Matilda & Ryghammar, Charlotte & Lundén, Jenny (2017), *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*. FOI-R--4551--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut., s. 46.

Identifiering av totalförsvarsviktiga företag (K-företag): Branschorganisationer och företag uttrycker ett behov av fördjupade och långsiktiga samarbetsformer mellan privata och offentliga aktörer. Även om detta arbete inte kan utföras enligt en enda modell då strukturen i olika sektorer och branscher skiljer sig åt framförs att någon slags mer långsiktig och institutionaliserad form för företagens ansvar och deltagande behövs. Den finska modellen med företagspooler har lyfts som ett bra exempel på hur näringslivet kan engageras på alla nivåer. Många lyfter behovet av sådana samarbeten både inom ramen för byggandet av beredskap och för hantering av kriser. Det handlar i grunden om att bygga relationer som är viktiga att ha när krisen kommer, exempelvis för tydlighet, lättillgänglighet och informationsdelning. En uppdaterad variant av den tidigare modellen med K-företag lyfts som en väg framåt.

Informationsdelning: Näringslivet har länge påtalat att informationsdelning inte kan vara enkelriktad, dvs. att företag förväntas rapportera in till myndigheter samtidigt som de sällan får någon återkoppling eller information tillbaka. Om beredskap ska byggas gemensamt behöver företag också inkluderas i planeringen, delges information om hotbilder, samhällsviktig verksamhet osv. Sekretessfrågor etc. behöver lösas. En väg framåt skulle kunna vara införandet av någon variant av K-företag (se föregående punkt).

Internationell samverkan: Vid allvarliga globala kriser kan Sverige, som utgör en liten aktör på de internationella marknaderna, behöva gå samman med de nordiska länderna, eller agera i en EU-kontext, för att säkerställa behov av kritiska varor. En nationell försörjningsberedskapsaktör skulle kunna bistå regering och näringsliv med dessa kontakter och förhandlingar.

Övning och utbildning: Hantering av försörjningskriser övades frekvent i det tidigare civila försvaret. Bland annat övades aktivering av olika typer av krisorgan, som t.ex. Försörjningskommissionen (se kapitel 9), som bestod av både offentliga och privata aktörer. Övningsverksamheten, som också var ett sätt att skapa nätverk och bygga tillit mellan olika aktörer, var en viktig uppgift för tidigare centrala försörjningsberedskapsaktörer (ÖEF och sedan ÖCB).

Finansiering och ersättning: För att företag ska kunna ställa om sin produktion för tillverkning av större kvantiteter över längre tid av en viss produkt behöver företaget få en motsvarande beställning och någon slags avsättningsgaranti. Överhuvudtaget påpekas att finansieringsfrågorna måste ha klarats ut innan krisen inträffar. Näringslivsrepresentanter påpekar också att man måste räkna med att normala rutiner (t.ex. upphandlingsprocesser uppdelade på enskilda regioner, kommuner och myndigheter) inte kommer att fungera vid en kris av global/nationell magnitud.

Skydd av försörjningsviktiga anläggningar: Flera aktörer lyfter att försörjningsviktiga anläggningar av olika slag (t.ex. anläggningar för spannmålsproduktion eller drivmedelsdepåer) är en viktig del i försörjningsberedskapen, men att ingen myndighet tycks äga frågan. Det behövs skarpare verktyg som kan skydda anläggningar och resurser som är viktiga för totalförsvaret.

Utfärdande av dispens: En frågeställning som återkommit på flera områden handlar om att det kan uppstå behov av regellättnader och dispenser vid allvarliga kriser. Många exempel rör olika typer av administrativa krav och regler som alltså inte har direkt påverkan på människors hälsa (konsekvenserna av att *inte* ge vissa dispenser skulle dock kunna orsaka bristsituationer som i sin tur skulle kunna riskera människors hälsa). Risken för olika typer av varubristssituationer under coronapandemin (avseende andra varor än de som var pandemirelaterade, som t.ex. skyddsutrustning) verkar generellt enligt många ha varit stor framförallt inom ramen för rådande (hårda) regelverk, dock inte inom ramen för ett justerat (mera tillåtande) regelverk. Flera av de föreslagna åtgärderna inom läkemedelsförsörjningen gällde just regellättnader, genom att exempelvis ge möjlighet att

omfördela läkemedel inom landet (mellan regioner och apotekskedjor).⁴⁵⁷ Den tidigare myndigheten ÖCB listade dispenser som en av flera krishanteringsmetoder i försörjningssammanhang.⁴⁵⁸

Säkerställandet av nationella transportbehov: Att transporter kan upprätthållas under kris ses som avgörande för landets försörjningsbehov. Det handlar inte enbart om transporter inom landet, utan också/särskilt om upprätthållandet av transportkapacitet till Sverige. Förslag har framförts om att Sverige och EU bör studera sätt att säkerställa transportkapacitet på vissa viktiga rutter mellan EU och Asien/USA liksom att transportkapacitet inom Sverige bör säkerställas inför framtida kriser.⁴⁵⁹

⁴⁵⁷ För fler exempel på läkemedelsområdet, se avsnitt 6.2.1, för exempel på drivmedelsområdet, se avsnitt 6.4.6, för exempel inom transportområdet, se avsnitt 4.5.

⁴⁵⁸ Om ÖCB:s beredskapsåtgärder för försörjningskriser, se även avsnitt 9.1.4.

⁴⁵⁹ Från Teknikföretagens policyrekommendationer (se ovan 6.3.3.1.).

7 Fördjupande analys av utvalda internationella exempel

En inblick i hur andra länder organiserat sin försörjningsberedskap kan ge inspiration och värdefull kunskap för hur organisationen för en starkt försörjningsberedskap kan utformas i Sverige. Hur har andra länder valt att designa systemet? Vilka frågor hanteras av en central aktör i andra länder? De begränsade tidsramarna för uppdraget medger ingen djupdykning i en bred uppsättning länder. Urvalet har istället begränsats till att studera de centrala försörjningsberedskapsorganen i Finland respektive Schweiz. Varje landsstudie inleds med en beskrivning av arbetet med försörjningsberedskap brett för att därefter smalna av mot den konkreta uppgiftsfördelningen för de berörda aktörerna. Kapitlet avslutas med några aktuella erfarenheter utifrån coronapandemin samt resonemang om likheter, olikheter och relevansen i att använda internationella exempel i en svensk kontext.

7.1 Försörjningsberedskap i Finland

Det finländska systemet för försörjningsberedskap brukar ofta åberopas i totalförsvarssammanhang. Ur ett ledningsperspektiv bygger det finska totalförsvaret i mångt och mycket på den struktur som fanns i det gamla svenska totalförsvaret. Den finska beredskapen grundar sig på en samarbetsmodell som omfattar alla nivåer och aktörer i samhället, från statsförvaltningen och myndigheterna till näringslivet, kommunerna, universitet ner till individen. Traditionen att samverka med näringslivet är stark, och bygger på att båda parter kan se fördelar av samarbetet. I Finland används begreppet *övergripande säkerhet* snarare än totalförsvaret, för att på så sätt markera att konceptet inte bara berör krigsrelaterade hot utan att hela hotskalan måste beaktas.

7.1.1 Den finska organisationen för övergripande säkerhet

Finlands koncept för samhällets beredskap under normala förhållanden, i olika störningssituationer och undantagsförhållanden grundas på *Säkerhetsstrategin för samhället*.⁴⁶⁰ Strategin fastställs av statsrådet och uppdaterades senast i november 2017. I denna fastslås bland annat samhällets vitala funktioner och önskvärda måltillstånd, vilka ministerier som har ansvar för de olika funktionerna, och de strategiska uppgifter som ligger till grund för att uppfylla respektive måltillstånd. Med säkerhetsstrategin följer ett tydligt kravställande på både offentliga och privata aktörer och en modell för privat-offentlig samverkan där frågor som rör både förebyggande och förberedande åtgärder liksom hantering av störningssituationer omhändertas.

Det är upp till varje ministerium att inom det egna ansvarsområdet svara för styrning, uppföljning och utveckling av beredskapsarbetet utifrån strategin. Kanslichefen, eller en av kanslichefen förordnad tjänsteman, vid respektive ministerium är beredskapschef. Representanter för de viktigaste verksamhetsområdena vid respektive ministerium bildar tillsammans en beredskapskommission. Till stöd för arbetet finns tvärsektoriella samarbetsorgan, dels Ministeriernas beredskapschefsmöte, dels Säkerhetskommittén.

Säkerhetskommittén sorterar under Försvarsministeriet och består av 20 medlemmar och fyra sakkunniga från olika förvaltningsområden, myndigheter och näringslivssektorer. Kommittén har till uppgift att bevaka utvecklingen av Finlands säkerhetsmiljö och se till att strategin för den övergripande säkerheten hålls uppdaterad. Därutöver bereder Kommittén utlåtanden och rekommendationer i ärenden som anknyter till den övergripande säkerheten, i allmänhet på begäran av det ansvariga ministeriet eller någon annan kommittémedlem. I syfte att väcka debatt och samla in kunskap anordnar Kommittén seminarier och utfrågningar tillsammans med organisationer, näringslivet och andra

⁴⁶⁰ Säkerhetsstrategi för samhället, Statsrådets principbeslut 02.11.2017.

samarbetsparter. Kommitténs sekretariat fungerar även som sekretariat för ovan nämnda Ministeriernas beredskapschefsmöte. Kommittén sammanträder ungefär en gång i månaden.⁴⁶¹

7.1.2 Försörjningsberedskap ur ett finskt perspektiv

Vid en diskussion om försörjningsberedskap för svenskt vidkommande kan det vara lägligt att ta utgångspunkt i Finlands syn på vad som utgör försörjningsberedskap. Enligt finskt synsätt baseras försörjningsberedskapen på den internationella marknaden samt på nationella åtgärder och resurser. Syftet är för finsk del att trygga den infrastruktur som är nödvändig för ett fungerande samhälle och den kritiska produktionens kontinuitet i alla situationer så att befolkningens levnadsmöjligheter och funktionsförmåga samt ett fungerande samhälle kan upprätthållas vid allvarliga störningar och undantagsförhållanden inklusive försvarstillstånd.

De viktigaste författningsmässiga grunderna för den finska försörjningsberedskapen är Lag 18.12.1992/1390 om tryggnad av försörjningsberedskapen och Statsrådets beslut 1048/2018 om målen med försörjningsberedskapen. Syftet med försörjningsberedskapsarbetet är att trygga de ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar med tanke på undantagsförhållanden och allvarliga störningar som kan jämföras med undantagsförhållanden.⁴⁶²

Målen för finsk försörjningsberedskap, som beslutas av statsrådet (Arbets- och näringsministern) en gång per mandatperiod, indelas i *tryggnad av samhällets kritiska infrastruktur* respektive *tryggnad av kritisk produktion*.⁴⁶³ Till samhällets kritiska infrastruktur hör:

- överförings- och distributionsnät för energi
- elektroniska data- och kommunikationssystem
- transportlogistiska system
- vattenförsörjning och annan kommunalteknik
- byggande och underhåll av infrastruktur.

Till den kritiska produktionen hör:

- livsmedelsförsörjning
- energiproduktion
- hälso- och sjukvård
- produktion som stöder försvaret
- främjande av de allmänna verksamhetsförutsättningarna för exportindustrin.

7.1.3 Den finska organisationen för försörjningsberedskap

Arbets- och näringsministeriet är enligt lag ansvarigt ministerium för den finska försörjningsberedskapen och samordningen av beredskapsförberedelserna. För genomförandet av detta finns försörjningsberedskapsorganisationen som består av Försörjningsberedskapscentralen (FBC), Försörjningsberedskapsrådet samt de branschvisa sektorerna och poolerna.

FBC har det övergripande uppdraget att bedriva planering och operativ verksamhet i syfte att utveckla och upprätthålla Finlands försörjningsberedskap samt stödja sektorernas och poolernas verksamhet. Centralen utgör en länk mellan de strategiska målen och de operativa aktörerna. Organisatoriskt sorterar FBC under Arbets- och näringsministeriet

⁴⁶¹ Säkerhetskommittén, *Säkerhetskommittén*, <https://turvallisuuskomitea.fi/en/sakerhetskommitten/>. Hämtad 2020-11-03.

⁴⁶² 18.12.1992/1390 Lag om tryggnad av försörjningsberedskapen, 1 §.

⁴⁶³ Försörjningsberedskapscentralen, *Målen*, <https://www.se.nesa.fi/forsorjningsberedskap-i-finland/malen/>. Hämtad 2020-11-03.

och dess arbete leds och inriktas av en verkställande direktör, FBC:s styrelse samt Försörjningsberedskapsrådet.

Försörjningsberedskapsrådet har enligt lag 1390/1992 8c § till uppgift ”att upprätthålla och utveckla kontakterna med de viktigaste samarbetsparterna, följa försörjningsberedskapens tillstånd och utveckling samt lägga fram åtgärdsförslag”. Ett ytterligare förtydligande av uppgifterna ges i Statsrådets förordning 25.6.2008/455 om

Försörjningsberedskapscentralen, där Försörjningsberedskapsrådets uppgifter enligt 5 § är att:

1. upprätthålla den privata sektorns beredskap till samarbete i försörjningsberedskapsfrågor,
2. analysera nya hot mot försörjningsberedskapen och främja forskningen på området,
3. ta initiativ och främja åsiktsutbyte i frågor som gäller försörjningsberedskapen,
4. ta initiativ i syfte att utveckla lagstiftningen på försörjningsberedskapens område,
5. utvärdera hur tillräckliga och ändamålsenliga de resurser är som riktas till försörjningsberedskapen,
6. utvärdera sektor- och poolfältets omfattning och ändamålsenlighet samt verksamhetens resultat.

Rådets 22 till 26 medlemmar tillsätts av statsrådet och dess ordförande och minst hälften av övriga medlemmar ska utnännas enligt förslag från näringslivet.

FBC:s verksamhet leds av en styrelse som ”inklusive ordföranden och vice ordföranden består av minst 9 och högst 11 medlemmar, varav minst 4 representerar näringslivet.

Styrelsens mandatperiod är tre år. Statsrådet utnämner styrelsens ordförande, vice ordförande och övriga medlemmar på förslag av Försörjningsberedskapsrådet.”⁴⁶⁴

Sammantaget arbetar ungefär 60 personer vid FBC.

FBC:s styrelse ska enligt lag 1390/1992 8 § leda centralens verksamhet, styra sektorernas och poolernas verksamhet, samt utnämna medlemmarna i sektorerna och godkänna de poolavtal som ingås. Sektorerna är branschspecifika samarbetsorganisationer.

Myndigheter, organisationer och de främsta företagen i branschen deltar i samarbetet inom en sektor, vars övergripande uppgift är att styra, samordna och följa upp beredskapsåtgärderna inom respektive bransch.⁴⁶⁵ Sektorerna är följande:

- Livsmedelsförsörjningssektorn
- Energiförsörjningssektorn
- Logistiksektorn
- Hälso- och sjukvårdssektorn
- Informations samhällssektorn
- Finanssektorn
- Industrisektorn

Inom dessa sektorer finns det drygt 20 verksamhetspooler vilka sammantaget omfattar ungefär 1900 företag. Poolerna inrättas genom avtal mellan FBC och privata aktörer. Poolerna svarar för den operativa beredskapen i egenskap av organ som fungerar under näringslivets ledning. Det sker också mycket samverkan mellan poolerna. Poolernas uppgift är att tillsammans med företagen följa upp, utreda, planera och förbereda åtgärder i

⁴⁶⁴ 18.12.1992/1390 Lag om tryggnad av försörjningsberedskapen, 7 §.

⁴⁶⁵ Försörjningsberedskapscentralen, *Partnerskap mellan den privata och offentliga sektorn*, <https://www.se.nesa.fi/forsorjningsberedskap-i-finland/offentligt-privat-samarbete/>. Hämtad 2020-11-03.

syfte att utveckla försörjningsberedskapen i branschen och att definiera de företag i branschen som är kritiska för försörjningsberedskapen.⁴⁶⁶

FBC och poolernas ledningsgrupper tar gemensamt fram årliga mål (uppdrag/åtgärder) för poolernas och företagens verksamhet. Besluten föregås av diskussioner och förhandling mellan poolerna och FBC under vilka industrin kan framföra synpunkter på målen utifrån industrins synvinkel. Det är FBC som slutligen fastställer målen, och som också följer upp dem och rapporterar vidare till regeringen. Målen är både av poolövergripande karaktär (som att poolerna ska samverka med varandra och leverera synpunkter på de tidigare nämnda målen med försörjningsberedskapen som fattas varje mandatperiod), och mer poolspecifika (branschspecifika åtgärder). Det är inte tvingande för företagen att vidta de åtgärder och beredskapsarrangemang som FBC fastställer, såtillvida det inte finns avtal eller beredskapsrelaterade lagkrav i grunden (som för exempelvis vatten- och energiförsörjning). För en del företag utgör således åtgärderna rekommendationer och inte krav från FBC. Kulturen bland företagen är dock sådan att åtgärderna betraktas som mycket starka rekommendationer.

Inom poolen sker kontinuerligt en dialog med företagen om beredskapsläget, vilket resulterar i en lägesbild för branschen. Förslag på vilka åtgärder som kan behöva vidtas bland företagen i poolerna härstammar ofta från dessa lägesbilder. Under coronapandemin har lägesbilder producerats varje vecka och skickats vidare till FBC. Poolerna har överlag annars ingen omfattande operativ roll i en försörjningskris. Vissa pooler har ett koordineringsansvar, som exempelvis poolen för hälsovårdsaktörer som under coronapandemin koordinerat branschen angående tillgången till skyddsutrustning.⁴⁶⁷

I en del pooler är det tvingande för företag att delta och enbart företag som anses vara kritiska inom poolens område antas som medlemmar. I andra fall är det frivilligt för företag att medverka och företagen är välkomna att ansöka om medlemskap under förutsättning att de intygar att de kommer att delta aktivt i poolens arbete.⁴⁶⁸ Det är inte tillåtet för företagen inom poolerna att diskutera konkurrenshämmande åtgärder, såsom priser, strukturomvandlingar, etc.⁴⁶⁹

Hur mycket resurser som finns tillgängliga för att driva poolerna varierar något från pool till pool. Som ett exempel driftas MIL pool (som representerar försvarsindustrin) av drygt en heltidstjänst som delas på tre personer, en ordförande som avsätter 40 procent av sin arbetstid till poolarbete, en medarbetare som avsätter 50 procent av sin arbetstid till att arbeta med beredskapsutbildningar för poolföretagen, samt en assistent på 30 procent av sin arbetstid. Att genomföra utbildningar och att hjälpa de poolanslutna företagen med att ta fram kontinuitetsplaner utgör en viktig del i poolernas arbete. Det beskrivs som nyttigt för företagen att samlas och tillsammans diskutera erfarenheter och lösningar i beredskapsfrågor. För varje pool finns en representant från FBC (i fallet med MIL pool finns även representant från försvarsmakten och försvarsministeriet). Den nära kontakten med FBC gör att frågor som uppmärksammas inom poolerna kan lyftas direkt med FBC.⁴⁷⁰

Försörjningsberedskapsorganisationens verksamhet grundar sig på den så kallade försörjningsberedskapsfonden, som står utanför statens budget. Fonden får in medel via den försörjningsberedskapsavgift som tas ut på energivaror⁴⁷¹ i samband med energiskatten. Avgiften utgör ungefär en halv procent av detaljpriset. Från denna fond finansieras beredskapsplaneringen (som exempelvis personalkostnader för driften av poolerna), beredskapslagren, och reservarrangemang som utförs i syfte att trygga den tekniska infrastrukturen. För de åtgärder som vidtas hos företagen för att stärka försörjningsberedskapen är utgångspunkten är att de ska bekostas av företagen själva. FBC

⁴⁶⁶ Ibid.

⁴⁶⁷ Intervju med representant för MIL pool 2020-10-15.

⁴⁶⁸ Ibid

⁴⁶⁹ SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, s. 117.

⁴⁷⁰ Intervju med representant för MIL pool 2020-10-15.

⁴⁷¹ Petroleumprodukter, el, stenkol och naturgas.

kan dock stödja företag genom att ge lån eller genom att investera i företagen för finansiering av exempelvis produktionslinjer eller utrustning som kanske inte nyttjas i normalfall men som behövs i en kris- eller krigssituation.⁴⁷²

De årliga intäkterna till försörjningsberedskapsfonden är ca 50 miljoner euro, och fondens balansomslutning ligger på 1,2 miljarder euro varav huvuddelen är bunden i säkerhetsupplagen.⁴⁷³

7.1.4 Beredskapsrelaterade åtgärder i Finland

För att säkra tillgången till produkter genomförs beredskapslagring i Finland i form av obligatoriska upplag, säkerhetsupplag och skyddsupplag.⁴⁷⁴

7.1.4.1 Obligatoriska upplag

Obligatoriska upplag omfattar stenkol, råolja, oljeprodukter och naturgas, samt läkemedel. Syftet är att trygga landets försörjningsberedskap vid allvarliga störningar i tillgången på dessa varor. Lagringskyldiga för energiprodukter är användare, återförsäljare och importörer, och för läkemedel producenter, importörer, verksamheter inom hälso- och sjukvården samt Institutet för hälsa och välfärd. Lagringsplikten omfattar för läkemedel den genomsnittliga konsumtionen under två veckor till tio månader beroende på aktör och typ av läkemedel. För råolja och oljeprodukter omfattar lagringsplikten den genomsnittliga importen under två månader. FBC bestämmer var det obligatoriska upplaget av olja skall förläggas, i Finland eller om försörjningsberedskapsrådet så tillåter i ett annat land med vilket Finland har slutit avtal om samarbete på försörjningsberedskapsområdet. Var och en av bränsleimportörerna får lagra högst 30 procent av det bränsle som omfattas av deras upplagringsskyldighet utanför Finland men inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

7.1.4.2 Skyddsupplag

Skyddsupplag upprättas genom avtal mellan FBC och företag. Målet med skyddsupplagen är att trygga befolkningens försörjning och företagets produktionsverksamhet vid störningar i tillgången på nödvändiga råvaror och materiel. FBC:s uppgift är att sörja för de praktiska åtgärderna i anslutning till upprätthållandet av dessa upplag.

FBC ska för ett definierat tidsperspektiv ingå avtal om skyddsupplagring, där den berörda aktören förbinder sig att upprätta ett råvaru-, förnödenhets- eller produktupplag av överenskommen storlek och beskaffenhet. Dessa avtal gäller för minst 3 månader och högst 10 år, där gällande avtal kan förlängas med minst 2 år.

Skyddsupplagen kan nyttjas av aktörerna efter godkännande från Arbets- och näringsministeriet, vid tillfällen då det förekommer oförutsedda förändringar på marknaden för en råvara, förnödenhet eller produkt.

Skyddsupplagringen omfattar bl.a. livsmedel, utsädesfrö, metaller, malm, oljeprodukter, kemikalier, ogräsbekämpningsmedel samt råämnen för dessa, plaster, tyger, delar och tillbehör till elektroniska och elektriska apparater och maskiner, mm. I skyddsupplagen lagras också kemikalier för behandling av vatten. Det är statsrådet som fastställer vilka råvaror, förnödenheter och produkter som ska lagras i skyddsupplagen.

⁴⁷² Intervju med representant för MIL pool 2020-10-15.

⁴⁷³ Försörjningsberedskapscentralen, *Finansiering*, <https://www.se.nesa.fi/organisation/finansiering-och-lagstiftning/finansiering/>. Hämtad 2020-11-03.

⁴⁷⁴ Texten till detta avsnitt är hämtad från Stenérus Dover, Ann-Sofie & Odell, Anders & Larsson, Per & Lindgren, Johan (2019), *Beredskapslagring – En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*. FOI-R--4644-SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

7.1.4.3 Säkerhetsupplag

Staten lagrar produkter i säkerhetsupplag för att trygga befolkningens försörjning och näringslivets verksamhet vid svåra kriser. Genom säkerhetsupplagen tryggas produktion som stöder energiförsörjningen, livsmedelshushållningen, hälso- och sjukvården samt landsförsvaret. FBC:s uppgift är att upprätthålla de material som ska lagras.

Säkerhetsupplagen omfattar bl.a. importerat bränsle i en mängd som motsvarar den genomsnittliga normalförbrukningen av importerat bränsle under fem månader⁴⁷⁵, spannmål som motsvarar den genomsnittliga förbrukningen av människoföda under sex månader, certifierade frön, proteingrödor och andra nödvändiga varor för att säkra primärproduktionen, de viktigaste medicinerna och hälsovårdsartiklarna med tanke på störningssituationer, smittosamma sjukdomar och undantagsförhållanden, samt nödvändiga säkerhetsupplag som stöder landets försvar.

Det är statsrådet (Arbets- och näringsministern) som beslutar om frigörande av statens lager.

De nationella beredskapsåtgärderna kompletteras av internationellt samarbete, Europeiska unionens solidaritetsprincip och bestämmelser, avtalet om ett internationellt energi-program (IEP-avtalet om 90-dagars beredskapslagring av petroleumprodukter) samt bi- och multilaterala avtal om ekonomiskt samarbete i krissituationer som ingåtts med olika länder. Utgångspunkten för Finlands försörjningsberedskapsåtgärder är att EU:s inre marknad fungerar.

7.1.5 Sammanställning av uppgifter för de finländska centrala organen

I detta avsnitt sammanställs FBC:s, och Försörjningsberedskapsrådets uppgifter som i denna redovisning delas upp i fyra områden; 1) (försörjnings)analyser och informationsinsatser, 2) beredskapsåtgärder, 3) hantering av försörjningskriser, 4) samverkansrelaterade uppgifter, samt 5) övrigt. Om inget annat anges härstammar dessa uppgifter från 1992/1390 Lag om tryggnad av försörjningsberedskapen och Statsrådets förordning 2008/455 om Försörjningsberedskapscentralen.

7.1.5.1 Försörjningsanalyser och informationsrelaterade insatser

Inom området försörjningsanalyser och informationsrelaterade insatser har FBC i uppgift att:

- Sammanställa uppgifter samt låta utföra och publicera undersökningar och utredningar i försörjningsberedskapsfrågor.
- Sörja för information och utbildning på försörjningsberedskapens område.
- Framhålla försörjningsberedskapsaspekten, försörjningsberedskapsarbetet och försörjningsberedskapsmedvetenheten i den offentliga debatten och beslutsfattandet.⁴⁷⁶
- Analysera hot mot försörjningsberedskapen och ta fram planer för motåtgärder.⁴⁷⁷

Att analysera hot mot försörjningsberedskapen, samt främja forskningen på området, ligger enligt förordning 25.6.2008/455 även på Försörjningsberedskapsrådet som uppgift. Enligt samma förordning ska Försörjningsberedskapsrådet även ta initiativ och främja åsiktsutbyte i frågor som gäller försörjningsberedskapen, utvärdera hur tillräckliga och ändamålsenliga de resurser som riktas till försörjningsberedskapen är, samt utvärdera sektor- och poolfältets omfattning och ändamålsenlighet samt verksamhetens resultat.

⁴⁷⁵ Finland har genom IEP-avtalet såväl som EU:s upplagringsförpliktelser skyldigheten att upprätthålla lager av råolja och/eller oljeprodukter motsvarande 90 dagars nettoimport/förbrukning.

⁴⁷⁶ Arbets- och näringsministeriet, *Frågor och svar om försörjningsberedskapen*, <https://tem.fi/sv/fragor-och-svar-om-forsorjningsberedskapen>. Hämtad 2020-11-03.

⁴⁷⁷ Ibid.

7.1.5.2 Beredskapsåtgärder

Inom området beredskapsåtgärder har FBC i uppgift att:

- Hantera den obligatoriska upplagringen vilket inkluderar att sköta förvaltningsuppgifter enligt lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen och övervaka att lagen följs, samt hantera utbetalningen av ersättningarna för läkemedel enligt lagen om obligatorisk upplagring av läkemedel och övervaka villkoren för ersättningen.
- Främja skyddsupplagringen och för statens räkning för ett definierat tidsperspektiv ingå avtal med företag enligt lagen om skyddsupplag.
- Handha planering, byggande, affärstransaktioner och förvaltning i anslutning till statens säkerhetsupplagring samt sörja för skötseln och övervakningen av upplagen. FBC ska i statens säkerhetsupplag hålla sådana material som är nödvändiga för uppnåendet av målen med försörjningsberedskapen och fullgörandet av de internationella avtalsförpliktelser som är bindande för Finland.
- Säkerställa funktionen hos sådana tekniska system som är livsviktiga med tanke på försörjningsberedskapen. För detta planerar och finansierar FBC bland annat olika säkerhets- och reservarrangemang för datasystem, datakommunikation, finansbranschen och masskommunikation.⁴⁷⁸
- Trygga kritisk varu- och tjänsteproduktion samt sådan produktion som stöder det militära försvaret. FBC kan med tekniska och finansieringsmässiga arrangemang stödja de förutsättningar för varu- och tjänsteproduktion som behövs vid undantagsförhållanden, samt produktion som stödjer det militära försvaret⁴⁷⁹. Det innebär att FBC kan stödja företag genom att ge lån eller genom att investera i företagen för finansiering av exempelvis produktionslinjer eller utrustning som kanske inte nyttjas i normalfall men som behövs i en kris- eller krigssituation.
- Främja sektorsvis och per driftställe beredskapsplaneringen och beredskapsförberedelserna för allvarliga störningar under normala förhållanden och för verksamhet under undantagsförhållanden. FBC stödjer bland annat genom att för företagen utveckla redskap för kontinuitetshantering och erbjuda utbildning i användningen av verktygen, samt att genomföra gemensamma övningar.⁴⁸⁰

FBC har tillsammans med sektorerna och poolerna rätt att av näringsidkare och näringslivets organisationer få uppgifter om produktionskapacitet, lokaler, personalresurser och andra omständigheter som är nödvändiga för att åliggandena enligt lagen kan skötas.

7.1.5.3 Hantering av försörjningskriser

FBC utgör i grunden inte en organisation med uppgift att hantera försörjningskriser, utan har som främsta uppgift att se till att det finns förberedelser för allvarliga störningssituationer och undantagsförhållanden. I samband med coronapandemin har dock FBC haft viss roll i hanteringen av krisen. På begäran av Social- och hälsovårdsministeriet har FBC stöttat aktörerna inom hälso- och sjukvården genom att aktivt skaffa skyddsutrustning från utländska leverantörer och genom att samordna olika aktörers upphandling av skyddsutrustning. Aktörerna inom hälso- och sjukvården skaffar annars normalt skyddsutrustning och annan materiel genom etablerade upphandlingskanaler som en del av din lagstadgade beredskapsskyldighet.⁴⁸¹ Ett annat exempel är att FBC stöttade rederierna finansiellt så att färjeförbindelserna över Östersjön kunna upprätthållas även då passagerarunderlaget var för litet för att det skulle vara lönsamt.⁴⁸²

⁴⁷⁸ Försörjningsberedskapscentralen, *Försörjningsberedskapscentralen*, <https://www.se.nesa.fi/organisation/forsorjningsberedskapscentralen/>. Hämtad 2020-11-03.

⁴⁷⁹ Ibid.

⁴⁸⁰ Ibid.

⁴⁸¹ Arbets- och näringsministeriet, *Frågor och svar om försörjningsberedskapen*, <https://tem.fi/sv/fragor-och-svar-om-forsorjningsberedskapen>. Hämtad 2020-11-03.

⁴⁸² Intervju med representant för MIL pool 2020-10-15.

7.1.5.4 Samverkansrelaterade uppgifter

Inom området samverkan kan nedan uppgifter för FBC samlas. Samverkan ingår också som del i många av FBC:s uppgifter ovan.

- FBC ska utveckla samarbetet mellan den offentliga förvaltningen och näringslivet i frågor som gäller försörjningsberedskapen.
- FBC ska främja samt följa och samordna myndigheternas beredskap att styra landets ekonomiska liv under sådana exceptionella förhållanden som avses i lagen.
- FBC ska följa den internationella utvecklingen på försörjningsberedskapens område och hålla kontakt med inhemska och utländska myndigheter och inrättningar. FBC:s verksamhet utgörs enligt uppgift av en allt större del av internationellt samarbete.⁴⁸³

Därtill ligger det på Försörjningsberedskapsrådet som uppgift att upprätthålla den privata sektorns beredskap till samarbete i försörjningsberedskapsfrågor.

7.1.5.5 Övriga uppgifter

Utöver ovan uppgifter ska FBC sköta försörjningsberedskapsfonden som används för finansiering av beredskapslagringen och andra beredskapsrelaterade åtgärder.

FBC har rätt att yttra sig i frågor om utländska direktinvesteringar.⁴⁸⁴

Försörjningsberedskapsrådet har som uppgift att ta initiativ i syfte att utveckla lagstiftningen på försörjningsberedskapens område.

7.2 Försörjningsberedskap i Schweiz

7.2.1 Försörjningsberedskap ur ett schweiziskt perspektiv

Den schweiziska försörjningsberedskapen har sin författningsmässiga grund i National Economic Supply Act (NESA). Lagen omfattar åtgärder för kritiska varor och tjänster inför allvarliga bristsituationer, som näringslivet inte kan hantera av egen kraft. Den nuvarande lagen trädde i kraft den 1 juni 2017, och ersatte då den tidigare lagen från 1982. NESA baseras på den schweiziska konstitutionens Artikel 102, som lyder:

“Art. 102 National economic supply

1 The Confederation shall ensure that the country is supplied with essential goods and services in the event of the threat of politico-military strife or war, or of severe shortages that the economy cannot by itself counteract. It shall take precautionary measures to address these matters.

2 In exercising its powers under this Article, it may if necessary depart from the principle of economic freedom.”⁴⁸⁵

I NESA fastställs att ansvaret för den nationella försörjningen vilar på den privata sektorn. Om den privata sektorn inte kan garantera försörjningen i allvarliga bristsituationer ska staten, och vid behov även kantonerna, vidta nödvändiga åtgärder. Lagen stipulerar vidare att den offentliga och privata sektorn ska samarbeta, och att det först ska säkerställas att

⁴⁸³ Arbets- och näringsministeriet, *Frågor och svar om försörjningsberedskapen*, <https://tem.fi/sv/fragor-och-svar-om-forsorjningsberedskapen>. Hämtad 2020-11-03.

⁴⁸⁴ SOU 2019:51, Näringslivets roll inom totalförsvaret, s. 117.

⁴⁸⁵ Schweiziska konstitutionen, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>. Hämtad 2020-09-20).

den privata sektorn inte kan garantera försörjningen genom frivilliga åtgärder innan staten utfärdar några bestämmelser.⁴⁸⁶

Enligt NESAs betraktas en vara eller tjänst som väsentlig om den behövs direkt eller indirekt för att övervinna allvarliga bristsituationer. Som väsentliga varor och tjänster lyfts följande fram⁴⁸⁷:

Varor

- Energikällor, tillsammans med alla produktions- och bearbetningsmedel som krävs för energikällorna,
- Livsmedel, foder, terapeutiska produkter (läkemedel), utsäde och växter,
- Andra oumbärliga varor som fyller det dagliga behovet

Tjänster

- Transport och logistik
- Tillhandahållande av informations- och kommunikationstjänster
- Överföring och distribution av energikällor och energi
- Betaltjänster
- Lagring av varor och energi

Till de väsentliga tjänsterna ingår även de anläggningar och resurser som krävs för upprätthållandet av försörjningen.

NESA moderniserades 2016 på följande tre sätt⁴⁸⁸. För det första skiljer man inte längre mellan militära och civila kriser, eftersom åtgärderna vid de olika kriserna bedöms vara väldigt likartade. Den andra moderniseringen gjordes med syftet att åtgärderna skulle bli mer dynamiska. Enligt nya NESAs behöver regeringen inte längre vänta med åtgärder tills det är allvarlig brist på något i landet, utan kan agera så fort tydliga störningar inträffar. Dessutom har ansökningsprocessen för att genomföra åtgärder förenklats. Den tredje moderniseringen innebär att det blir tillåtet att upprätta avtal med näringslivet även när det inte är kris, i förberedande syfte.

7.2.2 Den schweiziska organisationen för försörjningsberedskap

Arbetet för att säkerställa att Schweiz har tillgång till nödvändiga varor och tjänster samlas inom ramverket National Economic Supply (NES). Uppdraget är att garantera “[...] the availability of goods and services that are essential if a modern economy and society is to function properly. In the event of supply shortages, it intervenes in the market with measures to plug the gaps in supply”.⁴⁸⁹

I NES representeras både den offentliga och den privata sektorn, dock med tyngdpunkt på den privata. Från den offentliga sektorn medverkar en mindre grupp tjänstemän från Federal Office for National Economic Supply (FONES, BWL på tyska), som organiserar under the Federal Department of Economic Affairs, Education and Research (EAER). EAER har det övergripande ansvaret för landets försörjningsberedskap.

Från näringslivet deltar experter indelade under sex enheter; energi, livsmedel, industri, läkemedel, logistik och ICT. Ordförande för NES är en delegat som enligt lag måste komma från näringslivet. Delegaten leder arbetet vid NES tillsammans med FONES. Sammantaget arbetar omkring 250 personer inom NES.⁴⁹⁰

⁴⁸⁶ Artikel 3, National Economic Supply Act (SR 531), <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20141710/index.html>. Hämtad 2020-09-20.

⁴⁸⁷ Artikel 4, National Economic Supply Act (SR 531), <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20141710/index.html>. Hämtad 2020-09-20.

⁴⁸⁸ FONES (2016), *Report on National Economic Supply 2013-2016*, Federal Office for National Economic Supply, Swiss Confederation.

⁴⁸⁹ FONES, *Mandate*, <https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/ueber-uns/auftrag.html>. Hämtad 2020-09-20.

⁴⁹⁰ FONES, *Organisation*, https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/ueber-uns/organisation_und_fachbereiche.html. Hämtad 2020-09-20.

En central del av den schweiziska försörjningsberedskapen utgörs av så kallad pliktlagring. Regeringen beslutar om vilka produkter som ska pliktlagras. De företag som importerar, eller för första gången tillhandahåller större mängder av dessa produkter på den schweiziska marknaden, är enligt lag skyldiga att upprätthålla ett lager motsvarande ett antal månaders normalförbrukning. För att finansiera pliktlagringen kan företag inom de berörda näringsgrenarna bilda privaträttsliga organisationer (juridiska personer), så kallade pliktlagringsorganisationer (Pflichtlagerorganisationen). För närvarande finns sådana organisationer för oljeprodukter (CARBURA), naturgas (Provisiogas), livsmedel och djurfoder (Réserve Suisse), läkemedel (Helvecura) samt gödsel (Agricura). Pliktlagringsorganisationerna ägs och styrs av sina medlemsföretag. På uppdrag av staten kontrollerar pliktlagringsorganisationerna att pliktlagrena uppfyller gällande avtal.⁴⁹¹

Pliktlagringsorganisationerna kan med stöd av NES (Artikel 16-19) inrätta så kallade garantifonder. Garantifonderna förvaltas av pliktlagringsorganisationerna och syftar till att kompensera företag för kostnader och prISRISKER som uppstår på grund av pliktlagrena. De företag som är lagringspliktiga gör insättningar i dessa fonder med utgångspunkt från den mängd varor som man tillför marknaden. EAER utfärdar tillstånd för formandet av garantifonderna, medan FONES har ett tillsynsansvar och kontrollerar att inbetalningarna till garantifonderna är tillräckliga och att fondernas medel används på ett ändamålsenligt sätt.

Genom att ställa upp finansiella garantier för företagens lån kan den schweiziska staten skapa gynnsamma förutsättningar för finansieringen av såväl den obligatoriska som frivilliga pliktagerhållningen. I händelse av att ett lagringspliktigt företag sätts i konkurs eller genomgår en företagsrekonstruktion betalar staten tillbaka det lagringspliktiga företagets banklån. I gengäld övertar staten befintliga pliktager. I sådana fall agerar FONES genom att sluta överenskommelser med bankerna, överpröva garantianspråk, bevilja dessa samt vidta åtgärder för att säkerställa att staten inte kommer lida någon skada vid en eventuell konkurs.⁴⁹²

7.2.3 Beredskapsrelaterade åtgärder

Den schweiziska strategin för försörjningsberedskap utgår från att det i normala fall är näringslivet och en fri marknad som skall säkerställa tillgången på varor och tjänster. Särskilda åtgärder blir endast aktuella vid försörjningsstörningar som inte kan hanteras av marknaden. Eventuella marknadsinterventioner är beroende av hur långvarig en störning bedöms bli och vilka konsekvenser en bristsituation kan leda till. Arbetet vid NES är i första hand fokuserat på kort- och medellånga försörjningsstörningar inom enskilda sektorer. Strategin för försörjningen av väsentliga varor och tjänster delas in i två faser, den förebyggande fasen och interventionsfasen. Inom ramen för den förebyggande fasen stödjer NES företag och sektorer till ökad resiliens i syfte att så långt som möjligt undvika statlig intervention i samband med försörjningsstörningar.⁴⁹³

Om bedömningen görs att en allvarlig bristsituation kan uppstå, och att marknaden inte kan hantera denna, inleds interventionsfasen. NES vidtar då olika åtgärder för att säkerställa landets försörjning av livsviktiga varor. Ambitionen är att sådana åtgärder ska kunna upprätthållas tills dess att marknaden kan hantera situationen på ett mer normalt sätt. Interventionsfasen har olika nivåer beroende på hur allvarlig försörjningsstörningen är. I ett första steg kommer obalansen mellan efterfrågan och utbud främst hanteras genom frisläppande av varor från de så kallade pliktlagrena. NES har i uppgift att säkerställa att efterfrågan på väsentliga varor och tjänster kan säkerställas för åtminstone tre månader. Vid långvariga försörjningskriser, när pliktlagringen inte är tillräcklig, införs stegvis ytterligare åtgärder för att hushålla med tillgängliga varor. Detta kan handla om att man med riktade åtgärder/interventioner dels försöker upprätthålla varutillgången (utbudet),

⁴⁹¹ FONES (2016), *Report on National Economic Supply 2013-2016*, Federal Office for National Economic Supply, Swiss Confederation.

⁴⁹² Ibid.

⁴⁹³ Ibid.

eventuellt på en reducerad nivå, dels begränsar efterfrågan för att uppnå en behovsanpassad fördelning av tillgängliga varor, dvs. ransonering.⁴⁹⁴

Pliktlagringen är den mest omfattande delen i den schweiziska försörjningsberedskapen. Lagren omfattar energiprodukter, läkemedel (för både människor och djur), gödsel, djurfoder samt livsmedel. För lantbrukets djurhållning lagras energi- och proteinrika foderprodukter. De livsmedel som lagras för mänsklig konsumtion är vete, ris, socker, kaffe, matolja och matfett. Lagren ska täcka genomsnittlig konsumtion för tre till fyra månader. Vissa plaster ingår också i pliktlagringen, men uppsättningen ses för tillfället över.⁴⁹⁵

Ungefär 300 företag håller pliktlager inom ramen för den schweiziska försörjningsberedskapen. Under senare år har pliktlagrena för både oljeprodukter och läkemedel nyttjats för att hantera mindre frestida försörjningsbrister.

Vid sidan om pliktagerhållningen finns också möjlighet för enskilda företag att frivilligt sluta överenskommelser med NES om att lagerhålla andra varor. Denna form av frivillig lagerhållning syftar till att skapa lager för försörjningsviktiga varor, som i normala fall har en liten efterfrågan eller tillhandahålls av ett litet antal leverantörer, till exempel bordssalt, råvaror för jästproduktion, plastgranulat och vissa läkemedel. Till skillnad från pliktagerhållningen så finns det inget krav på att teckna särskilda avtal med FONES för den frivilla lagerhållningen. Om ett företag ändå väljer att teckna ett lagerhållningsavtal så får man samma förpliktelser som vid pliktagerhållningen.

7.2.4 Sammanställning av uppgifter för de schweiziska centrala organen

I detta avsnitt sammanställs uppgifterna för NES och FONES uppgifter som i denna redovisning delas upp i fyra områden; 1) (försörjnings)analyser och informationsinsatser, 2) beredskapsåtgärder, 3) hantering av försörjningskriser, samt 4) samverkansrelaterade uppgifter.

7.2.4.1 (Försörjnings)analyser och informationsinsatser

NES har uppgiften att kontinuerligt övervaka den schweiziska försörjningssituationen inom samtliga de sektorer som finns representerade vid NES. Utgångspunkten är att störningar och brister ska upptäckas i god tid, vilket bedöms utgöra det första steget i att framgångsrikt kunna lösa en uppkommen försörjningsproblematik. Som exempel kan här nämnas att NES för några år sedan gav i uppdrag till Swissgrid att etablera ett tekniskt system som ger en lägesbild av energimarknaden. Efter en analys av underlaget vid Swissgrid rapporteras lägesbilden vidare till NES med information om försörjningsläget.⁴⁹⁶

Vid NES undersöks flera olika aspekter rörande försörjningsberedskap, såsom hur importrelaterade förändringar (exempelvis rörande restriktioner och tullavgifter) kan användas för att främja importen vid bristsituationer. NES utarbetar också underlag för förändring av förordningar rörande försörjningsberedskap, vilket bland annat kan inkludera att genomföra undersökningar på kantonnivå.

NES utgår från ett sektorsövergripande angreppssätt och koordinerar förebyggande åtgärder mellan olika sektorer. Fokus ligger på att skapa ett stabilt system som helhet, där nödvändig infrastruktur och tjänster även fungerar i situationer med allvarliga försörjningsstörningar. NES arbetar därför med gränsytona mellan olika sektorer och de beroenden som finns emellan dem.

⁴⁹⁴ Ibid.

⁴⁹⁵ Ibid.

⁴⁹⁶ Ibid.

7.2.4.2 Beredskapsåtgärder

Enligt lagen om försörjningsberedskap (NESA) är det regeringens uppgift att besluta om vilka varor som ska omfattas av pliktlagringen samt vilka företag som ska sluta avtal om lagring av varor. EAER har därefter uppgiften att för en viss tidsperiod besluta om kvantitet och kvalitet för lagringen av respektive vara som regeringen beslutat ska omfattas av pliktlagringen.

Den praktiska hanteringen av avtalen sker vid FONES, som har i uppgift att sluta avtalen. Om en överenskommelse inte kan nås inom en rimlig tidsperiod, ska FONES ge order om att avtal sluts. FONES har också möjlighet att avstå från att sluta avtal med företag om det bedöms att deras bidrag till försörjningsberedskapen skulle vara av mindre betydelse. Förändringar i eller likvidering av pliktlager får endast ske med skriftligt tillstånd från FONES.

I avtalen som sluts med företagen regleras särskilt följande:

- varornas beskaffenhet och volym,
- lagring, hantering, övervakning, kontroll och utbyten av lagrade varor,
- lagringsplats,
- finansiering och försäkring,
- betalningar för att täcka lagerkostnader samt eventuella minskningar av varornas värde, vikt och kvalitet,
- överföring av lagringsskyldighet till tredje part,
- skyldighet att delta i skapandet av garantifond,
- samt eventuella avtalsstraff.

Som nämnts ovan kontrollerar pliktlagringsorganisationerna på uppdrag av staten att pliktlagrena uppfyller gällande avtal.

NES deltar i förberedelserna och implementeringen av beredskapsrelaterade åtgärder. En sådan åtgärd är att hantera långsiktig elbrist, vilket NES ansvarar för. NES krishanteringsåtgärd föreskriver begränsningar för vissa typer av elanvändning, införande av kvoter för stora elanvändare, och periodvis nedstämning av elnätet. Både det förberedande arbetet inför, och hanteringen av, en elbrist förutsätter ett nära samarbete mellan NES och elsektorn.⁴⁹⁷

Ett annat exempel på det arbete som bedrivs vid NES rör internationell godstrafik. Om viktiga logistik tjänster blir otillräckliga i samband med kris har transportenheten vid NES i uppgift att stödja logistiksektorn så att transporten av viktiga varor återigen kan säkerställas. För detta ändamål främjar transportenheten samordningen av logistik tjänster längs försörjningskedjorna för viktiga varor. Enheten utvecklar också handlingsprogram för specifika transportmedel, arbetar med rättsliga grunder som underlättar transportflödena, samt utarbetar lämpliga prioriteringar som kan aktiveras vid behov.⁴⁹⁸

I händelse av allvarliga långsiktiga försörjningsbrister kan ransonering bli aktuellt. NES har i förberedande syfte arbetat fram principer utifrån vilken ransonering kan införas. Principerna måste dock anpassas och förfinas utifrån den då aktuella krisen. Relaterat till ransonering har NES även arbetat med att utvärdera olika alternativ för distribuering av ransoneringskort.⁴⁹⁹

7.2.4.3 Hantering av försörjningskriser

I händelse av en allvarlig försörjningsstörning ligger det på EAER att förordna om utsläpp av varor från pliktlagrena. Ett formellt beslut kring utsläppen kan dock ta flera dagar att

⁴⁹⁷ Ibid. s. 32.

⁴⁹⁸ Ibid. s. 23.

⁴⁹⁹ Ibid.

fatta. För att svara på kortare sektoriella försörjningsbrister har NES därför möjlighet att tillåta varuutsläpp av begränsade volymer utan en förordning.

I hanteringsfasen av försörjningsstörningar ligger det vidare på NES att vidta andra former av åtgärder till dess att marknaden återigen kan hantera situationen. Vilka åtgärder som är aktuella beror på störningens karaktär och allvarlighet. Som nämnts ovan är NES ansvarig aktör för hanteringen av långsiktig elbrist. NES ska också stödja de sektorer som berörs av försörjningsstörningen, vilket exemplifieras ovan med att transportenheten vid NES aktivt ska stödja logistiksektorn till dess att situationen kan återgå till ett mer normalt läge.

7.2.4.4 Samverkansrelaterade uppgifter

För en importberoende ekonomi som Schweiz betonas vikten av internationellt samarbete för försörjningsberedskapen. NES arbetar för att främja utbyte av information och erfarenheter med andra stater och internationella organisationer, såsom exempelvis International Energy Agency.⁵⁰⁰

7.3 Aktuella erfarenheter utifrån coronapandemin

7.3.1 Kritik mot den finska beredskapen

Utifrån uttalanden från den finska statsministerns ansåg man initialt att Finland var väl förberett för den uppseglade pandemin.⁵⁰¹ För att adressera spridningen av covid-19 aktiverade Finland för första gången någonsin sin krislagstiftning.⁵⁰² Det visade sig dock att de befintliga beredskapslagren inte alltid höll måttet och FBC fick ta emot mycket kritik. Bland annat var en del av de munskydd man tog fram ur lagren över 10 år gamla, med sista förbrukningsdatum 2012.⁵⁰³ Vidare skyndade man på upphandlingar av skyddsmateriel vilket medförde att miljontals euro betalades för undermålig skyddsutrustning.⁵⁰⁴ Bolagen som utrustningen köptes via har dessutom dragits in i skandaler kopplat till affärerna och ett av köpen avbröts då det visade sig att företaget var misstänkt för penningtvätt.⁵⁰⁵ Affären resulterade i att FBC:s vd fick avgå⁵⁰⁶ och två personer i organisationens ledningsgrupp togs ur tjänst⁵⁰⁷. Den statliga utredningen som genomfördes efter affären visade på att FBC hade frångått normala upphandlingsprocesser och finansiella regler.⁵⁰⁸

Metoden med omfattande beredskapslager har börjat ifrågasättas och anses av en del som ett otillräckligt verktyg för att skapa samhällssäkerhet i en värld med omväxlande och svårutsägbara hot och utmaningar.⁵⁰⁹ Det är en lärdom man gjort i Finland och man arbetar

⁵⁰⁰ Ibid.

⁵⁰¹ Statsrådets kansli, *Statsministerns upplysning om Finlands beredskap för den eventualitet att coronaviruset sprids*, https://vnk.fi/-/paaministerin-ilmoitus-suomen-varautumisesta-koronaviruksen-mahdolliseen-leviamiseen?languageId=sv_SE. Hämtad 2020-10-15.

⁵⁰² Utrikespolitiska institutet, *Finland's response to the Covid-19 epidemic: Long term preparation and specific plans*, <https://www.fiia.fi/julkaisu/finlands-response-to-the-covid-19-epidemic?read>. Hämtad 2020-10-15.

⁵⁰³ Hufvudstadsbladet, *HUS-direktör till Yle: Vi behöver fler munskydd*, <https://www.hbl.fi/artikel/hus-direktor-till-yle-vi-behoover-fler-munskydd/>. Hämtad 2020-10-15.

⁵⁰⁴ Hufvudstadsbladet, *Försörjningsberedskapscentralen erkänner misstag: Det ska utredas*, <https://www.hbl.fi/artikel/forsorjningsberedskapscentralen-erkanner-misstag-det-ska-utredas/>. Hämtad 2020-10-15.

⁵⁰⁵ Hufvudstadsbladet, *Finland köpte felaktiga munskydd för 10 miljoner euro – myndigheten kryper till korset*, <https://www.hbl.fi/artikel/obskyrt-drama-bakom-munskyddsskandalen/>. Hämtad 2020-10-15.

⁵⁰⁶ Hufvudstadsbladet, *Försörjningsberedskapscentralens vd avgår efter skandalen kring ansiktsmaskerna*, <https://www.hbl.fi/artikel/forsorjningsberedskapscentralens-vd-avgar-efter-skandalen-kring-ansiktsmaskerna/>. Hämtad 2020-10-15.

⁵⁰⁷ Yle, *Två personer vid Försörjningsberedskapscentralen tillfälligt tagna ur tjänst*, <https://svenska.yle.fi/artikel/2020/04/13/tva-personer-vid-forsorjningsberedskapscentralen-tillfalligt-tagna-ur-tjanst>. Hämtad 2020-10-15.

⁵⁰⁸ Yle, *Maskikauppojen tulipalokiireessä myyjän luotettavuuden selvitys jäi tekemättä – Ministeriöt selittivät suojaavilnekauppoja oikeuskanslerille*, <https://yle.fi/uutiset/3-11374887>. Hämtad 2020-10-15.

⁵⁰⁹ RUSI, *Lessons from Coronavirus: Is Finland's Preparedness as Stellar as its Reputation?*, <https://rusi.org/commentary/lessons-coronavirus-finland-preparation>. Hämtad 2020-10-15

med att uppdatera lagstiftning och att bygga upp produktionskapacitet nationellt för att kompensera för beredskapslagringens tillkortakommanden.⁵¹⁰

7.3.2 Användning av beredskapslager i Schweiz

Under den pågående coronapandemin har läkemedelsenheten vid NES noga följt hur läkemedelsförbrukningen och uppstådda bristsituationer utvecklats. Situationen hanterades bland annat genom att regeringen beslutade om begränsningar i försäljningen av läkemedel i butiker, som lyftes 18 september, och genom att kvotera fördelningen av läkemedel till sjukhus så att bristsituationer inte skulle uppstå i olika delar av landet. Kontrollen har rört ett antal läkemedel som är specifika för hanteringen av Covid-19 och syftat till att tillgången av läkemedel skulle fungera över tid. Övervakningen vid NES bidrog till att man kunnat hantera situationen genom information om flödesstörningar och råd om inköp till berörda aktörer. Man har även uppmanat sjukhus en månads lager och att begränsa inköpen till motsvarande volym för att inte skapa leveransfluktuationer och bristsituationer.⁵¹¹ För att säkerställa god tillgång till sjukvårdsprodukter fattade regeringen i april beslut om att införa exportkontroll och att försvarsmaktens apotek ska bistå i införskaffandet av nödvändig medicinsk utrustning. Det ska ske genom myndighetssamverkan och att berörda aktörer regelbundet rapporterar in tillgången till medicinsk utrustning. Beslutet ger även regeringen möjlighet att styra produktion om behovet skulle uppstå.^{512, 513}

För att säkra tillgången till etanol för tillverkning av desinfektionsmedel har regeringen godkänt ett åtagandelån på 5,82 miljoner CHF för en övergångslösning ifall efterfrågan skulle öka igen. Lånet ska täcka lagringskostnaderna för berörda aktörer (0,56 miljoner CHF) och kompensera för värdefluktuationer (5,26 miljoner CHF). Lösningen avser täcka behovet för ca tre månader under en pandemi och omfatta ca 6 000 ton etanol. Planen är att denna interimslösning ska övergå till vanlig pliktlagring framöver, som då istället finansieras av näringslivet. Under nästa år avses beslut fattas för att göra lagret permanent.⁵¹⁴

7.4 Sammanfattande reflektioner

Vad gäller ansvarsförhållanden och organisering av försörjningsberedskapen finns både likheter och olikheter mellan det finska och schweiziska systemet. I både Finland och Schweiz bygger försörjningsberedskapen mycket på att det är industrin själv som bäst känner till industrins utmaningar och förutsättningar. Ett starkt fokus på näringslivets deltagande i arbetet med försörjningsberedskap utgör därmed en tydlig likhet. Däremot finns det skillnader i vilken utpekad roll och vilket ansvar som den centrala aktören har i normaltillstånd respektive störningssituationer. Medan finska FBC framför allt arbetar med uppgifter av förebyggande och förberedande karaktär (som kontinuitetshantering och lagerhållning), har schweiziska NES ett större ansvar för att också vara aktiv i hanteringsfasen av en försörjningskris och vidta åtgärder.

En viktig del av försörjningsberedskapen i både Finland och Schweiz utgörs av lagerhållning av försörjningsviktiga varor. I Finland sker detta både genom att vissa företag är obligerade att hålla lager (rör energiprodukter och läkemedel), genom att FBC tecknar avtal med företag om lagerhållning och att FBC själv ansvarar för att hålla lager i egen regi. Där det finns ett större mått av frivillighet för finska företag att ingå avtal med

⁵¹⁰ RUSI webinarium The Corona Lessons: Learning from Finland's Fight against Coronavirus, 12 juni 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=7its9EsbP88> (46 minuter in)

⁵¹¹ FONES, *Coronavirus – FAQ zur wirtschaftlichen Landesversorgung*, <https://www.bwl.admin.ch/bwl/de/home/themen/coronavirus.html>. Hämtad 2020-10-15

⁵¹² Medtech Supply, *About Medtech Supply*, <https://medtechsupply.ch/en/>. Hämtad 2020-10-15.

⁵¹³ The Swiss federal Council, *Ordinance on Measures to Combat the Coronavirus (COVID-19)*, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20200744/index.html>. Hämtad 2020-10-15.

⁵¹⁴ FONES, *Ethanol*, <https://www.bwl.admin.ch/bwl/de/home/themen/heimittel/massnahmen/ethanol.html>. Hämtad 2020-10-15.

FBC om beredskapslagring, är det istället obligatoriskt för schweiziska företag inom flera sektorer att hålla beredskapslager, som också bekostas av företagen själva. I Finland har också FBC ansvar för att praktiskt hantera lagerhållning (vilket inkluderar allt från planering till inköp och förvaltning) vilket den schweiziska motsvarigheten inte har.

Lagerhållningen och försörjningsberedskapsorganisationens verksamhet i Finland finansieras genom en försörjningsberedskapsavgift på energivaror. Det betyder att det årligen samlas in ungefär 50 miljoner euro som är öronmärkta för försörjningsberedskapen. Även om företagen huvudsakligen står för sina egna kostnader som uppkommer till följd av deras beredskapsarbete, ersätts företagen för den lagerhållning som de förbinder sig att upprätthålla genom avtal med FBC. Någon sådan motsvarighet finns inte i Schweiz där allt försörjningsberedskapsarbete och all lagerhållning bekostas av företagen själva. Genom att FBC har egna medel, och fungerar mer som ett bolag, kan organisationen också bevilja lån och investera i företag för att upprätthålla viss beredskapskapacitet.

Genom att studera Finland och Schweiz belyser vi två olika exempel på sätt att organisera och inrikta försörjningsberedskap på nationell nivå. Genomgången visar att det både finns likheter och skillnader länderna emellan i deras arbete med försörjningsberedskap. I utformningen av en stärkt svensk försörjningsberedskap kan det vara värt att inspireras och dra lärdom av hur andra länder organiserat sig. Samtidigt bör man vara medveten om nationella förutsättningar som påverkar relevansen av att använda internationella erfarenheter i en svensk kontext. Inom ramen för den här förstudien har vi inte gjort någon analys av hur de förvaltningsmässiga förutsättningarna mellan Finland, Schweiz och Sverige skiljer sig och om/hur detta påverkar vilka lösningar som är relevanta eller lämpliga ur ett svenskt perspektiv. Livsmedelsverket har genom besök i både Finland och Schweiz tagit del av dessa länders strategier för en ökad försörjningsberedskap.⁵¹⁵ Livsmedelsverket ser möjligheter att inspireras av deras arbetssätt, och att vissa delar kanske kan appliceras även i Sverige. Samtidigt framhåller myndigheten olikheter som innebär att lösningar behöver anpassas. Det kan exempelvis gälla modeller för finansieringen. Även Jordbruksverket lyfter utmaningar med att luta sig för mycket mot andra länders lösningar.⁵¹⁶ Finland brukar ofta lyftas fram som ett exempel på hur vi i Sverige skulle kunna organisera försörjningsberedskapen, men här ser Jordbruksverket den svenska myndighetsstrukturen som det största hindret. Då sättet att fördela arbete och ansvar mellan myndigheter och departement skiljer sig åt mellan Sverige och Finland, skiljer sig också de möjliga åtgärderna åt.

⁵¹⁵ Intervju med Livsmedelsverket 2020-09-04.

⁵¹⁶ Intervju med Jordbruksverket 2020-09-08.

8 Tidigare samordningsorgan för försörjningsberedskap med fokus på ÖCB

I detta kapitel beskrivs och exemplifieras uppgifter som tidigare samordningsorgan för försörjningsberedskap har haft, med fokus på ÖCB. I flera fall har särskilda aspekter på ÖCB:s verksamhet beskrivits fördjupat i sitt sammanhang i andra kapitel, som t.ex. ÖCB:s samverkan med näringslivet i kapitel 6 och ÖCB:s funktionsansvar för försörjning med industrivaror i kapitel 4. Hänvisningar till aktuellt kapitel görs i förekommande fall. Detta kapitel ger en sammanfattande översikt av ÖCB:s verksamhet inom området försörjningsberedskap. Avsnitt 8.2.1 återger ÖCB:s formella uppgifter enligt myndighetens instruktion från 1986.

Tabellen nedan visar vilka centrala förvaltningsmyndigheter med samordningsansvar för försörjningsberedskap som har funnits i Sverige.

Tabell 3: Tidigare centrala förvaltningsmyndigheter för försörjningsberedskap.

1928 - 1947	Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (RKE)
1947 - 1962	Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap (REF)
1962 - 1986	Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap/ Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF)
1986 - 2002	Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)*

*ÖCB var central myndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom totalförsvarets civila del, dvs. inte endast samordning av försörjningsberedskapen.

I likhet med vad som är fallet gällande förstudiens internationella jämförelser är syftet med de historiska jämförelserna att belysa exempel på olika sätt att organisera och inrikta försörjningsberedskap på nationell nivå. Även om denna typ av jämförelser inte alltid är relevanta i förhållande till dagens svenska samhälle finns också många principiella (men även praktiska) frågeställningar värda att beakta. Exempelvis hade tidigare svenska försörjningsberedskapsorgan utvecklat betydligt mer avancerade strukturer för samarbete med näringslivet än vad som finns idag. Ett annat exempel är organiseringen på nationell nivå för hantering av försörjningskriser, exempelvis genom det särskilda krisorganet Försörjningskommissionen (som beskrivs i kapitel 9). Det finns också exempel på problem och oklarheter, t.ex. gällande ansvarsfördelningen för företagsplanläggning, ett ansvar som fanns hos såväl ÖCB och funktionsmyndigheterna som länsstyrelserna (oklarheterna låg inte nödvändigtvis i regelverken utan i vissa fall i bristande samordning, t.ex. gällande vilken offentlig aktör som skulle genomföra företagsbesök och liknande).⁵¹⁷

Avsikten med förstudiens historiska exempel har inte varit att värdera i vilken grad tidigare modeller och metoder faktiskt ”fungerade” (eller inte). Däremot kan tillbakablickerna på tidigare svenska försörjningsberedskapsmodeller bidra till att kunskapsunderlaget breddas vad gäller olika typer av principiella vägval och möjligheter.

⁵¹⁷ Se kapitel 5.

8.1 En översikt: Det ekonomiska försvarets formering⁵¹⁸

8.1.1 ”En illa förberedd krisbyråkrati”

I Sverige har någon form av nationell försörjningsberedskap samordnats på sektorsövergripande central nivå från 1928, då Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap bildades, till 2002, då ÖCB lades ned (se tabell 3).⁵¹⁹ Drivkrafterna bakom byggandet av det så kallade ekonomiska försvaret (som var den term som användes för försörjningsberedskap fram till ÖCB:s bildande 1986) 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.⁵²⁰ Slutsatsen då blev att hela samhällsekonomin, inklusive näringslivet, måste engageras för att säkerställa tillgång till strategiska resurser. För att strukturera detta arbete bildades, efter ett antal utredningar, Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap. Den nya myndigheten skulle enligt sin instruktion leda och övervaka ”de mångahanda förberedelser”, som erfordrades för att under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden kunna tillgodose krigsmaktens behov av förnödenheter, trygga folkförsörjningen samt säkerställa näringslivets fortgång.⁵²¹

I kombination med andra åtgärder under 1930-talet (statliga inköp av varulager m.m.) stod den svenska försörjningsberedskapen betydligt bättre rustad inför det andra världskriget än läget hade varit inför det första.⁵²²

Formuleringen att ”trygga folkförsörjningen” skulle komma att utgöra en röd tråd i den fortsatta formeringen av det ekonomiska försvaret.⁵²³

8.1.2 Ekonomiskt försvar under det kalla kriget

Under efterkrigstiden fortsatte satsningarna på försörjningsberedskapen samtidigt som det militära försvaret rustades upp. Från och med 1960-talet ansvarade ÖEF för den statliga beredskapslagringen av kritiska varor som inte producerades inom landet och som skulle komplettera näringslivets egna lager. Målsättningen beskrevs i termer av att ”trygga folkförsörjningen i vidaste bemärkelse”.⁵²⁴ Vid denna tid hade en struktur bestående av fyra olika grenar av totalförsvaret utkristalliserats: det militära försvaret, civilförsvaret, det psykologiska försvaret och det ekonomiska försvaret. Dessa svarade mot fyra grundläggande hotbilder: militära angrepp, angrepp mot civila mål, psykologisk krigföring och hot mot folkförsörjningen.⁵²⁵

⁵¹⁸ Detta avsnitt baseras i huvudsak på texter publicerade i Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas Rossbach, Christoffer Wedebrand och Camilla Eriksson (2019), *Civilt försvar i gråzon*. FOI-R--4769--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, och Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf, Linda Karlsson och Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*, FOI-R--4649--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁵¹⁹ Försvarsbeslutet 2015 innebar att planeringen för det civila försvaret återupptogs. Inriktningen har initialt varit stöd till Försvarsmakten. Inom ramen för detta arbete har MSB konstaterat behovet även av en bredare förstärkt försörjningsberedskap (MSB:s pågående utvecklingsprojekt beskrivs i kapitel 3).

⁵²⁰ Berthold Westemar (1982), *Ekonomiskt försvar i omvandling* (Stockholm: FoF), s. 11.

⁵²¹ Se Olle Månsson (1976), *Industriell beredskap: om ekonomisk försvarsplanering inför andra världskriget* (Stockholm: Liber Förlag), s. 43 (citerar instruktionen från 1928).

⁵²² Wilhelm Agrell, *Det säkra landet?*, (2016), s. 21.

⁵²³ Se kommande, Jenny Ingemarsdotter (planerad publ. 2021), *”Kan vi klara oss?” Försörjningsberedskapens grundfrågor i ett historiskt perspektiv* [prel. titel], Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁵²⁴ ÖEF (1964), *Det ekonomiska försvaret*, Stockholm: Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, s. 7.

⁵²⁵ Man talade även om *övrigt totalförsvar* vilket inkluderade hälso- och sjukvård, polisväsende och telekommunikationer. De civila delarna av totalförsvaret benämndes ibland det civila försvaret som alltså inte ska förväxlas med civilförsvaret (som syftade i huvudsak på befolkningsskydd och räddningstjänst). För en beskrivning av totalförsvarets olika grenar under det kalla kriget, se även Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas Rossbach, Christoffer Wedebrand och Camilla Eriksson (2019), *Civilt försvar i gråzon*. FOI-R--4769--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Som samordningsorgan för beredningsplanläggningen av ett stort (och ökande) antal viktiga varor och tjänster hade ÖEF ett omfattande uppdrag. ÖEF påpekade samtidigt ofta att det ekonomiska försvaret inte var en organisation utan byggde på det fredstida samhällets verksamheter, särskilt företagens. För ÖEF var samverkan med näringslivet en central uppgift, vilket bland annat gjordes genom utnämmandet av K-företag, dvs. krigsviktiga företag vars produktion eller verksamhet ansågs vara av särskild betydelse för totalförsvaret.⁵²⁶ I skriften *Det ekonomiska försvaret*, utgiven 1964, beskrev ÖEF att myndighetens huvuduppdrag handlade om att vidta sådana beredningsåtgärder i fred som skulle göra det möjligt för näringslivet och statliga organ att "under krig och avspärning tillhandahålla de varor och tjänster som erfordras för det totala försvaret".⁵²⁷ 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.⁵²⁸

Trender som minskad lagerhållning i näringslivet och ökande beroenden mellan samhällsviktiga verksamheter föranledde nya utredningar och analyser. I 1970 års försvarsberedning påtalades att strukturförändringar inom jordbruk och industri såg ut att leda till ytterligare ökade sårbarheter.⁵²⁹ Under 1970-talet tillkom också nya hotbilder som kopplades dels till oljekriserna men också till olika typer av ekonomisk krigsföring (med inslag av embargo, bojkotter och prishöjningar), som man beförde skulle störa importen av livsviktiga varor.⁵³⁰ 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.⁵³¹ Begreppet "fredskris" infördes nu som en tydlig icke-militär hotbild mot Sveriges försörjning. Med denna hotbild avsågs "lägen, då produktion, sysselsättning, export och konsumtion inte kan upprätthållas i normal omfattning på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld".⁵³²

Begreppet "avspärning" syftade fortsatt på situationer då utrikeshandeln helt eller delvis upphört med anledning av krig i Sveriges närområde.

Risken för öppet krig mellan supermakterna bedömdes under 1970-talet ha minskat, men samtidigt diskuterades nu, förutom fredskrisen, även andra typer av hot, bland annat i termer av påtryckningar och hot: "Gentemot främst små stater torde benägenheten öka att använda hot, påtryckningar och andra åtgärder för att få till stånd sådana politiska förändringar som tjänar supermakternas syften".⁵³³ Att Sverige var en sådan liten stat som kunde bli utsatt för påtryckningar var ett givet antagande i exempelvis ÖEF:s programplaner.

Under 1980-talet tonades de rena avspärningsscenarierna ned men Sveriges sårbarhet i form av importberoenden föranledde fortsatta beredningsåtgärder på försörjningsområdet.⁵³⁴

När ÖEF lades ned år 1986 övertogs huvudansvaret för denna del av totalförsvarsplaneringen av ÖCB. I samband med ÖCB:s bildande övergavs också

⁵²⁶ ÖEF (1964), *Det ekonomiska försvaret*, Stockholm: Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, s. 14.

⁵²⁷ *Ibid.*, s. 7.

⁵²⁸ *Ibid.*, s. 23.

⁵²⁹ SOU 1972:4.

⁵³⁰ Johan Eriksson (2004/2006), *Kampen om hotbilden: Rutin och drama i svensk säkerhetspolitik* (Stockholm: Santérus), s. 40-43 (andra upplaga 2006).

⁵³¹ MSB (2015), *En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publ.nr. MSB841, s. 14.

⁵³² Prop. 1975/76:152, s. 38.

⁵³³ ÖEF (1979), *Det ekonomiska försvaret* (Stockholm: Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, nr.3), s. 7.

⁵³⁴ Bo G. Hall (2017), *Funktionen utrikeshandel* (Analys & Perspektiv, vol. 1, 137-144). På 1980-talet började begreppet "försörjningskriser" användas; Johan Eriksson (2004/2006), *Kampen om hotbilden: Rutin och drama i svensk säkerhetspolitik* (Stockholm: Santérus), s. 44 (andra upplaga 2006).

indelningen i det civila försvaret i civilförsvaret, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvaret till förmån för en så kallad funktionsindelning.

8.2 Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)

ÖCB bildades mot bakgrund av att statsmakterna önskade uppnå en tydligare ledning och samordning av den civila delen av totalförsvaret (ÖEF hade endast samordningsansvar för frågor rörande ekonomiskt försvar). Den funktionsindelning som infördes 1986 i samband med ÖCB:s bildande innebar att begreppet ekonomiskt försvar utgick. Utredningen som föregick bildandet av ÖCB föreslog ingen ny definition av försörjningsberedskap men noterade att ett tiotal funktioner kunde hänföras till området försörjning samt att den nya myndigheten ÖCB själv kunde gruppera olika funktioner som man fann lämpligt.⁵³⁵

När ÖCB år 1991 utgav en utbildningsskrift om civilt försvar hade man valt att gruppera det civila försvaret i ett antal block, nämligen *ledning och samordning, försörjning, befolkningsskydd och räddningstjänst, psykologiskt försvar, hälso- och sjukvård* samt *övriga samhällsfunktioner*. Inom blocket försörjning listades sex funktioner:

- arbetskraft
- energiförsörjning
- försörjning med industrivaror
- livsmedelsförsörjning
- transporter
- utrikeshandel

Detta motsvarade i stort kärnan av de områden som ÖEF tidigare hade utgått ifrån. I senare skrifter och programplaner under 1990-talet användes dock inte denna blockindelning av ÖCB.

8.2.1 ÖCB:s uppgifter och organisation enligt 1986 års instruktion

I förordningen (1986:423) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap, utfärdad av Försvarsdepartementet i juni 1986, angavs inledningsvis under uppgifter (§2) att överstyrelsen "är central myndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom totalförsvarets civila del."⁵³⁶ Därefter redovisades överstyrelsens uppgifter och organisation.

8.2.1.1 Uppgifter

Med hänvisning till förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del framgick att överstyrelsen skulle vara ansvarig myndighet för funktionerna Civil ledning och samordning, Övrig varuförsörjning samt Kyrklig beredskap. Under 1990-talet förändrades ÖCB:s funktionsansvar på flera punkter: I förordningen 1988 fanns inte längre funktionen Kyrklig beredskap kvar och "Övrig varuförsörjning" hade döpts om till Försörjning med industrivaror. Dessutom tillkom för ÖCB funktionsansvar för funktionen Transporter.⁵³⁷

I förordning (1986:423) specificerades ÖCB:s uppgifter inom funktionen Övrig varuförsörjning (som senare kom att benämnas försörjning med industrivaror) enligt följande:

3 § Överstyrelsen skall inom funktionen Övrig varuförsörjning, i den mån det inte ankommer på någon annan myndighet, vidta beredskapsåtgärder så att enskildas överlevnad och samhällets funktion tryggas, om landet under krig, krigsfara eller

⁵³⁵ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984), *Ledningen av det civila försvaret*, Rapport 3:84.

⁵³⁶ SFS 1986:423.

⁵³⁷ ÖCB Instruktion 1988:1122. Se även kapitel 4.5 om funktionen transporter.

andra utomordentliga förhållanden helt eller delvis blir hänvisat till egna försörjningsresurser. Härvid skall överstyrelsen särskilt 1. göra försörjningsanalyser innefattande planer för produktion, import, export, lagring, distribution och konsumtion under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden, 2. verka för att produktionen av försörjningsviktiga förnödenheter kan upprätthållas i kriser och i krig, 3. ansvara för beredskapslagring, 4. verka för att varor kan distribueras till landets olika delar, 5. förbereda regleringar och ransoneringar, 6. följa och ta initiativ till sådan forskning och produktutveckling som har betydelse för funktionen.⁵³⁸

I efterföljande paragraf angavs även att överstyrelsen hade ett ansvar, i den mån det inte ingick i någon annan myndighets uppgifter, att förbereda åtgärder för att mildra verkningarna av importbortfall av varor, enligt följande:

4 § Överstyrelsen skall, i den mån det inte ingår i någon annan myndighets uppgifter, förbereda åtgärder för att mildra verkningarna av importbortfall av varor, som är av vikt för folkförsörjningen, utan att det är krig eller krigsfara i rikets närhet (fredskris). Dessa förberedelser skall avse 1. bedömning av riskerna för importstörningar inom olika varuområden, 2. upprätthållandet av en administrativ och organisatorisk beredskap för att regleringar och ransoneringar skall kunna vidtas, 3. genomförandet av fredskrislagring i den omfattning regeringen bestämmer.

Enligt förordningens §5 skulle överstyrelsen genomföra beredskapslagring och andra beredskapsåtgärder som andra myndigheter kunde begära och anvisa medel för:

5 § Överstyrelsen skall genomföra beredskapslagring och de andra beredskapsåtgärder som följande myndigheter begär och anvisar medel för, nämligen -- socialstyrelsen avseende läkemedel och sjukvårdsartiklar, -- statens jordbruksnämnd avseende handelsgödsel och bekämpningsmedel, -- statens energiverk avseende bränslen och drivmedel, -- styrelsen för psykologiskt försvar avseende grafiska produkter. Överstyrelsen får mot ersättning åta sig lagringsuppgifter också för annans räkning.

För genomförandet av denna lagerhållning hade överstyrelsen mandat att göra nödvändiga anskaffningar av lokaler samt träffa uppgörelser om köp, försäljning etc:

6 § Överstyrelsen skall i fråga om beredskapslagring 1. anskaffa lämpliga lokaler och andra anläggningar, 2. träffa uppgörelser med myndigheter och enskilda om köp, försäljning, lagring, förädling eller omsättning av varor. Lagringsverksamheten skall bedrivas enligt affärsmässiga grunder så långt detta är möjligt utan att beredskapen eftersätts. Avvikelser får göras från vad som har föreskrivits om upphandling för statens behov. Beslut om lokalisering av lagringsanläggningar skall fattas efter samråd med de civilbefälhavare och länsstyrelser som berörs.

Beslut om lokalisering eller lager av särskild betydelse skulle fattas efter hörande även av överbefälhavaren och andra berörda myndigheter:

7 § Beslut om lokalisering av lagringsanläggningar eller lager av särskild betydelse för beredskapen skall fattas efter hörande även av överbefälhavaren och andra berörda myndigheter.

Överstyrelsen skulle också handlägga ärenden enligt förordningen (1982:517) om beredskapslån och beredskapsgarantier (som företag kunde ansöka om):

8 § Överstyrelsen skall handlägga ärenden enligt förordningen (1982:517) om beredskapslån och beredskapsgarantier.

Överstyrelsen hade också ett ansvar att "samarbeta och samråda med andra centrala myndigheter vars verksamhet har samband med överstyrelsen verksamhet":

9 § Överstyrelsen skall samarbeta och samråda med andra centrala myndigheter vars verksamhet har samband med överstyrelsen verksamhet. 9 a § Överstyrelsen skall

⁵³⁸ Förordning (1986:423) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap.

tillhandahålla underlag rörande totalförsvarets civila del för tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Förordning (1987:343).

För överstyrelsens verksamhet vid krig eller krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden gällde "särskilda bestämmelser" (§11). För ÖCB:s roll i krig, se nedan avsnitt 8.2.1.1.

8.2.1.2 Organisation

Vad gällde ÖCB:s organisation angav förordningen (1986:423) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap att det inom överstyrelsen skulle finnas ett antal sakenheter:

15 § Inom överstyrelsen finns tre sakenheter för funktionen Ledning och samordning, tre sakenheter för funktionen Övrig varuförsörjning, två sakenheter för affärs- och lagringsverksamhet samt en administrativ enhet och ett informationssekretariat. Varje enhet förestås av en byråchef.

Dessutom fanns till överstyrelsen knutet ett antal särskilda råd:

17 § För att bistå överstyrelsen med de upplysningar och synpunkter som kan vara av betydelse för planeringen och beredningen av viktigare ärenden inom respektive sakområde är till överstyrelsen knutna ett råd för kommunal beredskap, ett beklädnadsråd, ett kemiråd samt ett metall- och verkstadsråd.

De varuinriktade råden utgjorde grunden för Försörjningskommissionens olika krisnämnder (se kapitel 9.1.3.).

8.2.2 ÖCB:s uppgifter i krig

Som redovisas i *Från slutet till början: Historien om ÖCB, juli 1986 - juni 2002*, utgiven av ÖCB 2002, bildades ÖCB utan att dess uppgifter och organisation i krig hade klarlagts (bortsett från de delar som utgjorde kader för den kristida Försörjningskommissionen (se kapitel 9.1.3)). Frågan skulle utredas särskilt. Resultatet blev att ÖCB inte skulle vara samordningsmyndighet för det civila försvaret i krig:

Utredningen fann att det inte fanns något behov av en samordningsmyndighet för det civila försvaret i krig eller krigsfara. I sådana lägen blir samordningen av befolkningsskyddet och folkförsörjningen med mera en självklar primäruppgift för regeringen. Att vid sidan därav ha en särskild samordningsmyndighet på nationell nivå leder bara till oklara ansvarsförhållanden.⁵³⁹

Ansaret för "folkförsörjningen" skulle alltså bli en primäruppgift för regeringen vid krig. Dock skulle inte ÖCB upphöra som myndighet: Myndighetens kompetens skulle vid krig utnyttjas genom att några personer från ÖCB skulle krigsplaceras i Regeringskansliet. Ett antal personer från myndigheten skulle också lokaliseras i Högkvarteret och där svara för samverkan mellan Försvarsmakten och det civila samhället.

Vidare skulle ÖCB vara beredd att i särskilda lägen och på regeringens särskilda uppdrag svara för vissa samordnings- och ledningsfrågor.⁵⁴⁰

8.2.3 ÖCB och de funktionsansvariga myndigheterna⁵⁴¹

Som ansvarig myndighet för ledning och samordning av den civila delen av totalförsvaret ingick det i ÖCB:s uppdrag att samordna vissa övergripande försörjningsrelaterade frågor. Till exempel ingick bland de mer övergripande uppgifterna för ÖCB att skaffa sig kunskaper om problem och brister inom det civila försvaret, att utarbeta riktlinjer för

⁵³⁹ ÖCB (2002), *Från slutet till början*, s. 12.

⁵⁴⁰ *Ibid.*, s. 12.

⁵⁴¹ För en översikt av de funktionsansvariga myndigheterna se tabell 2 i avsnitt 4.1.

prioriteringen av samhällets civila resurser under kriser och i krig samt samordna planeringen inom funktionsövergripande områden som skydd, utrymning och krigsanskaffning.⁵⁴² I detta fanns också en geografisk dimension: ÖCB skulle verka för att varor kunde distribueras till landets olika delar samt verka för att de uppgifter som centrala beredskapsmyndigheter ålade civilbefälhavare och länsstyrelser var samordnade och anpassade till de regionala organens arbetsvillkor.⁵⁴³

ÖCB hade dock inte fått någon direktivrätt gentemot andra myndigheter, ett vägval som var omdiskuterat.⁵⁴⁴ Principen för ÖCB var, liksom för alla tidigare centrala försörjningsberedskapsorgan, att planering och åtgärder endast skulle genomföras på områden som inte redan åvilade andra myndigheter.⁵⁴⁵ Enligt denna princip hade ÖCB därför ett eget samordningsansvar endast för ett fåtal funktioner: från 1988 för transporter och försörjning med industrivaror (förutom funktionsansvaret för ledning och samordning av det civila försvaret). Vad gällde funktionen transporter hade ÖCB delfunktionsansvar för transportsamordning.⁵⁴⁶ Innebörden av funktionen försörjning med industrivaror, som omfattade ”produktion och distribution av varor och tjänster som behövs för totalförsvarets försörjning under kriser och i krig”⁵⁴⁷ har beskrivits närmare i kapitel 4.6.

Funktionsansvaret innebar inte att den funktionsansvariga myndigheten nödvändigtvis ensam ansvarade för hela kedjan av beredskapsplanering och -åtgärder. ÖCB skiljde på tre olika roller, nämligen funktionsansvariga myndigheter, planläggningsansvariga myndigheter och behovsmyndigheter. Dessa kunde vara sammanfallande men behövde inte vara det (se kapitel 6.3).

8.2.4 ÖCB som funktionsansvarig myndighet: Exemplet Försörjning med industrivaror

Funktionen försörjning med industrivaror omfattade produktion och distribution av varor och tjänster som behövs för totalförsvarets försörjning under kriser och i krig. Funktionens ansvarsområde omfattade dock ej produktion och distribution av energi och livsmedel. ÖCB:s verksamhet omfattade bl.a. kemiska produkter, papper, plast, gummi, stål, sjukvårdsmateriel och läkemedel, metaller, verkstadsprodukter samt service och reparationer inom dessa områden.⁵⁴⁸ Noteras kan att läkemedel och sjukvårdsmateriel alltså räknades till funktionen försörjning med industrivaror vilket hade sin bakgrund i att ÖCB utförde beredskapslagring på uppdrag av andra myndigheter, i detta fall Socialstyrelsen.

Funktionen omfattade ”åtgärder för att möjliggöra produktion av och handel med varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens försörjning och samhällets funktion i kriser och krig”.⁵⁴⁹ Typiska förberedelser och åtgärder omfattade lagring av importerade råvaror och halvfabrikat, utveckling av ersättningsprodukter och upprätthållande av inhemsk produktionskapacitet. Vidare förbereddes även ransonerings- och regleringsåtgärder ”i syfte att fördela knappa resurser i kriser och krig på bästa möjliga sätt”. ÖCB betonade att funktionen försörjning med industrivaror i realiteten utgjordes av företag i det svenska näringslivet. Mot denna bakgrund vidtogs förberedelser ”vid ett stort antal försörjningsviktiga företag, K-företag”. Statens uppgift beskrevs i termer av att ”vid behov sätta in kompletterande åtgärder såsom förberedelser för omställning, lagring m.m.”⁵⁵⁰

⁵⁴² ÖCB (1995), *Civilt försvar*.

⁵⁴³ ÖCB Instruktion 1986.

⁵⁴⁴ ÖCB (2002), *Från slutet till början*.

⁵⁴⁵ ÖCB Instruktion 1986. Som ÖCB själva betonade: ”Det är inte ÖCBs uppgift att ta över andra myndigheters verksamheter och befogenheter.”: ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 56.

⁵⁴⁶ Funktionen var i övrigt uppdelad i delfunktionerna Järnvägstransporter, Landsvägstransporter, Väghållning, Flygtransporter och Sjötransporter med därtill hörande delfunktionsansvariga myndigheter. ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 92-95.

⁵⁴⁷ ÖCB (1995), *Civilt försvar*.

⁵⁴⁸ ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 110.

⁵⁴⁹ ÖCB (1991), *Civilt försvar*, s. 40.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, s. 41.

Som exempel på andra viktiga samordningsmyndigheter gentemot näringslivet noterades NUTEK och Arbetsmarknadsstyrelsen.

Som ansvarig myndighet i fred för funktionen försörjning med industrivaror hade ÖCB två huvudsakliga uppgifter:

- dels åtgärder för tryggande av försörjningen om landet blir hänvisat helt eller delvis till egna resurser i kris och krig eller andra utomordentliga förhållanden,
- dels åtgärder för att mildra verkningarna av importbortfall av viktiga varor utan att det är kris eller krig.

Uppgifterna innebar mer specifikt att ÖCB skulle:

- göra försörjningsanalyser och bedömningar av riskerna för importstörningar inom olika varuområden,
- verka för att produktionen av viktiga förnödenheter kan upprätthållas i kriser och i krig,
- ansvara för beredskapslagring,
- förbereda för ransoneringar och regleringar.

Vad gällde ansvaret för beredskapslagring hade ÖCB inom ramen för denna funktion, förutom ansvaret för olika typer av varor viktiga för industrin, även ansvar för att genomföra lagring på uppdrag av andra funktionsmyndigheter. Detta gällde:

- läkemedel och sjukvårdsmateriel (på uppdrag av Socialstyrelsen)
- handelsgödsel och bekämpningsmedel samt livsmedelsförpackningar (på uppdrag av Jordbruksverket)⁵⁵¹
- bränslen och drivmedel (på uppdrag av Närings- och teknikutvecklingsverket)
- grafiska produkter (på uppdrag av Styrelsen för psykologiskt försvar)

Vid försörjningskriser, i krig eller vid krigsfara skulle efter regeringsbeslut ett nytt organ bildas, nämligen Försörjningskommissionen. Denna beskrivs i kapitel 9.1.3. ÖCB:s samarbete med näringslivet beskrivs närmare i kapitel 6.2. och även i kapitel 9.1.

⁵⁵¹ År 1991 övertog dåvarande Jordbruksnämnden lagring av handelsgödsel och bekämpningsmedel. Se SJV (2002), *Mat för miljoner*, s. 17.

9 Hantering av försörjningskriser: Frågan om verkställighet och särskilda krisorgan

Mot bakgrund av erfarenheterna från 2020 års coronapandemi har flera aktörer (privata såväl som offentliga) påpekat vikten av att det finns i förväg förberedda strukturer för hantering av försörjningskriser. Det kan exempelvis handla om rutiner för samordnade inköp, hantering av produktionsomställningar inom industrin eller utfärdande av dispenser. Då denna typ av verkställande åtgärder i en kris kan behöva ske skyndsamt anses det vara avgörande att den offentliga samordningen har klarats ut i förväg (avseende inte enbart centrala myndigheters tvärsektoriella samordning utan även i förhållande till län, regioner och kommuner). Företag och branschorganisationer har i detta sammanhang även uttryckt en önskan om en tydlig kontaktpunkt dit enskilda företag kan vända sig med förslag, frågor etc. (se kapitel 6).

I detta kapitel beskrivs hur totalförsvarets tidigare centrala organ för försörjningsberedskap, ÖEF respektive sedermera ÖCB, var tänkta att fungera vid olika typer av kriser, inklusive höjd beredskap och krig, samt vilka principiella överväganden som vägledde dessa modeller. Därefter beskrivs exempel på behov och utmaningar som framkommit under hanteringen av coronapandemin, vilka relateras till tidigare ansvarsförhållanden i den mån sådana jämförelser äger relevans. Kapitlet avslutas med en diskussion av förmågebehov relaterade till hotbildsförståelse och den mer strategiska frågan om hur vi vet att en försörjningskris är på väg att inträffa.

9.1 Krisorgan i det tidigare totalförsvaret

I det tidigare totalförsvaret upprättades planer för att i händelse av en allvarlig försörjningskris inrätta särskilda krisorgan med ansvar för att verkställa olika typer av åtgärder, främst avseende regleringar (t.ex. ransoneringsåtgärder).⁵⁵² Under 1960- och 70-talen (fram till 1978) utgick planeringen från att den centrala försörjningsberedskapsmyndigheten ÖEF vid beredskapstillstånd och krig skulle upphöra och ersättas med en handels- och industrikommission (HIK) samt en bränslekommission (BK) efter särskilt beslut av regeringen.⁵⁵³ Hur denna övergång skulle ske och vad den innebar ansågs dock vara oklart varför den så kallade ÖEF-utredningen 1976 fick i uppdrag att (bland annat) närmare analysera behovet och utformningen av särskilda krisorgan för hantering av försörjningskriser. Med kris avsågs härvidlag kriser i fred såväl som avspärning och krig.⁵⁵⁴

ÖEF-utredningens analys utmynnade i ett förslag om en ny så kallad normalorganisation för ÖEF kompletterad med en särskild krisorganisation. Förslaget vann gehör i riksdagen (prop. 1976/77:74) och låg sedermera även till grund för utformningen av ÖCB:s särskilda krisorgan och metoder för hantering av försörjningskriser. Innan dessa krishanteringsmodeller presenteras närmare nedan redovisas först vissa frågeställningar av mer principiell karaktär som dryftades i samband med modellernas införande och som äger relevans än i dag.

⁵⁵² Se kommande Jenny Ingemarsdotter & Christoffer Wedebrand (kommande, planerad publ. 2021), *Försörjningsberedskap på central nivå: En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet. Åren 1947-1986* [prel. titel]. Totalförsvarets forskningsinstitut.
⁵⁵³ Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF: Betänkande av ÖEF-utredningen*. Ds H 1976:4.
⁵⁵⁴ Ibid.

9.1.1 Ansvars- och likhetsprincipen vid försörjningskriser

Att inrätta särskilda krisorgan i händelse av en kris kan tyckas gå emot krisberedskapens ansvars- och likhetsprinciper vilka utgjorde grundläggande utgångspunkter även i det tidigare totalförsvaret. Som betonades av ÖEF-utredningen 1976 var också det ekonomiska försvaret ”i huvudsak uppbyggt enligt principen att myndigheter eller därmed jämförliga organ som har ansvaret för en viss verksamhet i fred även skall ha ansvaret för denna verksamhet i kriser om verksamheten då behöver fortgå”.⁵⁵⁵ Denna princip ansågs ”bäst kunna garantera att planeringsarbetet bedrivs och verkställighetsåtgärderna vidtas med tillräcklig sakkunskap på respektive verksamhetsområde och har därför ansetts ge det bästa resultatet”.⁵⁵⁶ Dock noterade utredningen att det vid en försörjningskris kan uppstå uppgifter som det inte finns någon direkt motsvarighet till i normalläget, i vilket fall det anses kunna vara lämpligt att skapa nya organ utöver de redan befintliga:

Generellt gäller vid olika kriser att en mängd nya arbetsuppgifter tillkommer för berörda samhällsliga organ. Andra uppgifter ökar i omfattning eller förändrar karaktär. Samtidigt bortfaller vissa andra arbetsuppgifter, dock ej vid fredskriser. Dessa förhållanden medför att den befintliga organisationen behöver förändras och/eller byggas ut för att den skall bli lämpad för de nya förhållandena. *Det kan även vara lämpligt att skapa nya organ för uppgifter som det inte finns någon direkt motsvarighet till i normalläget* [vår kursivering]. Väsentligt härvidlag är att normalorganisationen är så utformad att en smidig övergång kan ske till krisorganisationen.⁵⁵⁷

Det förelåg flera erfarenhetsmässiga grunder till detta resonemang om behovet av särskilda krisorgan vid försörjningskriser. Under det första världskriget hade Sverige drabbats av allvarliga handelsstörningar vars konsekvenser (livsmedelsbrist och bränslebrist) ansågs ha förvärrats av en ”illa förberedd krisbyråkrati”.⁵⁵⁸ Dessa erfarenheter utgjorde en viktig bakgrund till instiftandet år 1928 av den första myndigheten med ansvar för försörjningsberedskap – Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap. Ransoneringsåtgärderna under det andra världskriget genomfördes med större framgång genom ett antal särskilda kriskommissioner.⁵⁵⁹ Sveriges försörjningsberedskap blev prövad även efter världskrigen. I synnerhet den internationella oljekrisen 1973/74, som i Sverige medförde relativt omfattande ransoneringsåtgärder, blev ett test av ransoneringsystemet på energiområdet (ett test som systemet ansågs ha klarat även om krisen i sig väckte en oro över Sveriges energiberedskap och stora oljeberoende). Sammantaget underströk dessa erfarenheter för svenska myndigheter och beslutsfattare att hanteringen av en försörjningskris ställer höga krav på planeringen inför densamma. Denna insikt var också en viktig utgångspunkt för den så kallade ÖEF-utredningen 1976 som hade fått i uppgift att överväga en ny organisation för myndigheten, inklusive dess uppgifter och organisation vid kriser.⁵⁶⁰

9.1.2 ÖEF och krisnämnderna

Som nämnts ovan innebar den befintliga krishanteringslösning som ÖEF-utredningen hade att ta ställning till att ÖEF vid kris skulle ersättas av dels en handels- och industrikommission (HIK), dels en bränslekommission (BK). Tidpunkten för denna omorganisering skulle fastställas av regeringen, men utgångspunkten i samband med krigsspel och övningar var att nämnda kommissioner skulle organiseras senast vid allmän mobilisering eller beredskapsgrad I. Utredningen skulle dock beakta fler situationer än krig, nämligen även avspärrning och så kallade fredskriser. Med fredskris avsågs ”lägen, då produktion, sysselsättning, export och konsumtion inte kan upprätthållas i normal omfattning på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att

⁵⁵⁵ Ibid.

⁵⁵⁶ Ibid..

⁵⁵⁷ Ibid., s. 238.

⁵⁵⁸ Berthold Westemar (1982), *Ekonomiskt försvar i omvandling* (Stockholm: FoF), s. 11.

⁵⁵⁹ Sten Munck af Rosenschöld (2014), *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*, Publ. 39 FOKK, s. 95.

⁵⁶⁰ Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF*.

det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld".⁵⁶¹ Avspärning syftade på situationer då utrikeshandeln helt eller delvis upphört med anledning av krig i Sveriges närområde.

Såväl fredskrisen som utdragna avspärningslägen ansågs medföra krav på krisanpassning som de mobiliseringsinriktade kommissionerna (HIK och BK) var mindre lämpade att hantera. I synnerhet avspärningsläget ansågs ställa krav på omfattande förbrukningsregleringar av olika slag som skulle behöva samordnas på central nivå. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att ÖEF borde vara det fredstida samordnande organ som ålades nämnda uppgifter i ett krisläge:

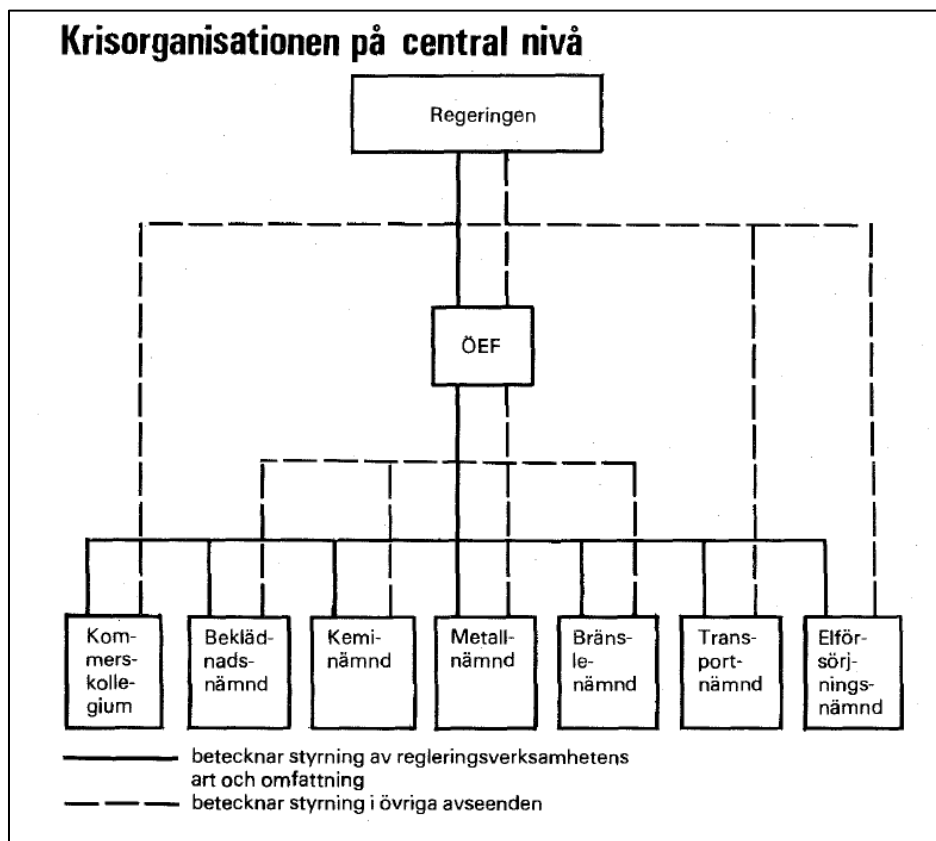
Med hänsyn till sambandet mellan olika regleringsåtgärder på olika områden krävs en samordnad krisorganisation på central nivå som under regeringen kan utöva den ledning av regleringsverksamheten m.m. och göra de utredningar och samlade bedömningar som erfordras. Mot bakgrund härav är den nuvarande planerande organisationen med en handels- och industrikommission och en bränslekommission mindre lämplig. Vi har – med de utgångspunkter vi haft för vårt arbete – funnit att ÖEF bör vara det fredstida organ som bör åläggas nämnda uppgifter i ett krisläge. Detta kräver vid en kris en anpassning av ÖEF:s normalorganisation i vissa avseenden och en förstärkning av verket med personal från andra myndigheter samt från industrin och dess organisationer.⁵⁶²

För att ÖEF i en kris skulle kunna verka effektivt förordade utredningen att vissa löpande och rutinmässiga regleringsärenden⁵⁶³, exempelvis i samband med administrationen av ransoneringar, skulle åläggas andra organ. Dessa organ föreslogs vara uppdelade i ett antal varuområdesinriktade krisnämnder, nämligen en beklädnadsnämnd, en bränslenämnd, en keminämnd och en metallnämnd (se figur nedan). Basmyndighet för organiseringen av krisnämnderna föreslogs vara ÖEF. Förutom sagda nämnder förordades att administrationen av löpande regleringsärenden rörande drivmedel, t.ex. drivmedelsransonering, skulle åvila en transportnämnd (TN) samt att administrationen av elenergireglering skulle åläggas en elförsörjningsnämnd (EFN). Vad gällde handläggningen av frågor rörande handelsregleringar och handelspolitik föreslogs att Kommerskollegium även vid höjd beredskap och krig skulle svara för hanteringen av dessa frågor (enligt det tidigare systemet skulle Kommerskollegiets uppgifter i dessa fall ha övertagits av den så kallade handels- och industrikommissionen, HIK).

⁵⁶¹ Prop. 1975/76:152, s. 38.

⁵⁶² Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF*, s. 27.

⁵⁶³ Enligt utredningen: "När uttrycket reglering används i det följande avser vi åtgärder som sätts in i förbrukningsdämpande syfte. Ransonering utgör härvid ett av flera regleringsinstrument." Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF*, s. 243.



Figur 3.: Från Gunnar Olsson (1977), *Folkförsörjningen under kriser och krig*, Försvar i nutid, nr. 6, s. 15.

ÖEF-utredningen resulterade i ett förslag som organisationsmässigt innebar att ÖEF skulle få en ny så kallad normalorganisation som skulle vara bättre i överensstämmande med regeringens nya programindelning av försörjningsberedskapen, samt en särskild krisorganisation (figur 3) som främst var avsedd att hantera utdragna avspärringssituationer. Krigsfallet ansågs i ett försörjningsperspektiv inte medföra behov av andra lösningar än avspärringsfallet.

Bakgrunden till begreppsdistinktionen avseende normalorganisation och krisorganisation var utgångspunkten att ÖEF borde få verkställighetsuppgifter under olika kriser, inklusive kriser i fredstid.⁵⁶⁴ Enligt sitt direktiv skiljde som nämnts utredningen på tre olika typer av krismiljöer, nämligen fredskriser, avspärrning och krig. Mot bakgrund av att fredskriser avsåg situationer då endast ett fåtal varor samtidigt var importstörda bedömdes ÖEF:s normalorganisation i allmänhet vara tillräcklig för att "ta hand om huvuddelen av de problem som uppstår vid fredskriser på det allmänna varuområdet". Som exempel anfördes erfarenheten av oljekrisen 1973/74 då det hade fallit på ÖEF att reglera basråvarorna för produktionen av plastvaror: "Arbetet tillgick så att ÖEF tillsammans med representanter för berörda branscher åstadkom överenskommelser om dels produktionsnedskärningar i fråga om vissa umbärliga varor, dels en styrning av befintliga basråvaror till producenter av oundgängligen nödvändiga varor."⁵⁶⁵

Till ÖEF:s normalorganisation föreslogs också ett antal råd vara knutna vars sammansättning av berörda branschorganisationer och företag låg till grund för krisnämnderna vilket ytterligare bedömdes kunna "ge verket möjligheter att fungera som ett effektivt verkställighetsorgan i dessa krislägen".⁵⁶⁶ Av samma skäl som anförts i fråga om ÖEF:s bibehållande vid kriser anfördes att befintliga fredstida myndigheter så långt möjligt borde

⁵⁶⁴ Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF*, s. 172-173.

⁵⁶⁵ *Ibid.*, s. 244.

⁵⁶⁶ *Ibid.*, s. 245.

utnyttjas.⁵⁶⁷ Exempelvis förordades att eventuella behov av utrikeshandelsregleringar vid en fredskris skulle handläggas av Kommerskollegium efter samråd med ÖEF. Behovet av sådana regleringar skulle dock i första hand klarläggas av ÖEF.

Även om särskiljandet av normalorganisation från krisorganisation kan tyckas gå emot likhetsprincipen betonade alltså ÖEF-utredningen vikten av kontinuitet mellan planering och verkställighet. Att ÖEF skulle fortsätta fungera som en "basorganisation" även i beredskapslägen och i krig ansågs främja det som idag kallas likhetsprincipen, som innebär att en myndighet så långt som möjligt ska behålla sin organisationsstruktur även i kris. Som utredningen beskrev saken:

Från organisatorisk synpunkt finner vi det väsentligt att undvika omfattande organisationsförändringar av principiell natur. Det är en fördel att ha tillgång till en redan fungerande administrativ apparat vid uppbyggnaden av krisorganisationen. ÖEF som krisorgan bör förutom utredande och förslagsställande uppgifter även ha till uppgift att svara för beredning av sådana frågor som regeringen och olika myndigheter kan komma att remittera till verket. Det bör också vara möjligt att verket efter direktiv från regeringen fattar beslut rörande verkställigheten av vissa regleringsåtgärder m.m. Därigenom kan regeringen avlastas detaljärenden.⁵⁶⁸

Enligt utredningens förslag skulle de av ÖEF organiserade särskilda regleringsorganen i administrativt hänseende lyda under ÖEF som skulle ges ställning som chefsmyndighet för dessa. För ÖEF såväl som för krisnämnderna specificerades i utredningen ett antal uppgifter. I stora drag föreslogs arbetsfördelningen mellan ÖEF och nämnderna vara den att ÖEF skulle (på grundval av regeringens olika ställningstaganden) meddela regleringsorganen direktiv och anvisningar för dessas verksamhet, samt svara för den erforderliga samordningen mellan organen. ÖEF skulle vidare liksom i normalläget handlägga frågor rörande inköp och försäljning av varor från beredskapslager, främst med hänsyn till att dessa ärenden ansågs rymma åtskilliga viktiga frågor som hade nära samband med regleringsverksamheten. Till de uppgifter som också skulle åvila ÖEF hörde de som rörde omställningen av produktionen och därvid främst frågor om upptagande av ersättningsproduktion, liksom frågor i ett avspärrningsläge rörande undanförsel och förberedelser för förstöring.

Mer preciserat innebär detta att ÖEF föreslogs⁵⁶⁹

- utreda behov och tillgångar på olika försörjningsviktiga varor, det vill säga upprätta försörjningsbalanser,
- göra bedömningar av vilka slags regleringar och ransoneringar som erfordras för att möta olika bristsituationer samt föreslå regeringen sådana åtgärder,
- verkställa vissa regleringar och andra åtgärder, t ex avseende tillverkningsförbud, användningsförbud, beställningar hos industrin, stöd i olika former för stimulans av viss produktion, ersättningsproduktion m.m.,
- handlägga frågor om undanförsel och förberedelser,
- svara för inköp till och försäljning från verkets lager,
- meddela de direktiv och anvisningar som erfordras för regleringsorganens verksamhet och svara för samordningen av regleringsverksamheten,
- utöva erforderlig tillsyn över regleringsverksamheten,
- fungera som chefsmyndighet för de särskilda regleringsorganen, och
- handlägga besvär över regleringsorganens beslut (eventuellt).

Regleringsorganen, dvs de olika krisnämnderna, föreslogs vart och ett inom sitt ansvarsområde på central nivå, att:

⁵⁶⁷ Ibid., s. 249.

⁵⁶⁸ Ibid., s. 249.

⁵⁶⁹ Ibid., s. 258.

- genomföra – enligt ÖEF:s närmare direktiv och anvisningar – beslutade ransonerings- samt andra regleringsåtgärder i den mån sådana inte handhas av ÖEF,
- svara för erforderliga kontrollåtgärder sammanhängande med ransoneringsverksamheten m.m.
- ge ÖEF den information om utfallet av ransoneringsåtgärder m.m. som är av betydelse för fortsatta regleringsåtgärder, och
- handlägga besvär över beslut i ransoneringsfrågor m.m. (eventuellt).⁵⁷⁰

Vidare förslogs att Kommerskollegium inom sitt ansvarsområde (dvs varuområdet utanför Jordbruksnämndens ansvarsområde) skulle:

- handha reglering av landets import och export efter samråd med ÖEF,
- verkställa i samverkan med valutamyndigheterna beräkningar av tillgängligt importutrymme och – efter anvisning av ÖEF – fördelningen därav, och
- svara för det utredningsarbete som föranleds av förhandlingar med utlandet i utrikeshandelsfrågor och bistår tillsammans med ÖEF regeringen i sådana förhandlingar.⁵⁷¹

Vad gällde andra myndigheters ansvar och uppgifter hänvisade utredningen till tidigare redovisad organisation för fredskriser på energiområdet (prop. 1975/76:152) innefattande ett antal så kallade sektorsmyndigheter som skulle tillföra ÖEF och regleringsorganen kunskap från olika förbrukningsområden: I de fall dessa myndigheter skulle finnas kvar vid avspärning och krig förutsattes att deras kunskaper skulle utnyttjas av ÖEF och regleringsorganen. I andra fall ansågs erforderligt kunskapsbehov kunna tillgodoses genom att personal från sektorsmyndigheterna tillfördes krisnämnderna. Frågan om arbetsfördelningen mellan ÖEF och länsstyrelserna ingick inte i ÖEF-utredningens uppdrag. Länsstyrelsernas uppgifter i totalförsvaret utreddes dock vid denna tid i en separat utredning genomförd av Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI).⁵⁷²

Den modell för krisorganisation som ÖEF-utredningen lade fram 1976 kom att gälla från och med juli 1978⁵⁷³ fram till bildandet av ÖCB:s så kallade Försörjningskommissionen år 1987.

9.1.3 ÖCB och Försörjningskommissionen (FK)

Några år efter krisnämndernas inrättande såsom krisorgan under ÖEF beslutades att dessa skulle prövas genom en samlad större övning av det ekonomiska försvaret (Övning 84).⁵⁷⁴ Erfarenheterna av denna övning visade att det var svårt att samordna regleringsverksamheten på ett lämpligt sätt så att inte samma företag berördes av besked om regleringar från olika krisorgan. Vidare ansågs det angeläget att på ett mer samordnat sätt hantera stimulansåtgärder för svensk industri, t.ex. omställningar, upptagande av ersättningsproduktion etc.⁵⁷⁵ I samband med bildandet av ÖCB 1986 övervägdes därför att skapa en samlad försörjningskommission vilket också skedde följande år. Den nya Försörjningskommissionen (FK) var en krisorganisation som skulle träda i verksamhet när landet kom i krig eller när regeringen annars bestämde det.⁵⁷⁶ Organisationsmässigt byggde FK på de tre tidigare krisnämnderna inom områdena beklädnad, kemi samt metall-

⁵⁷⁰ Ibid.

⁵⁷¹ Ibid., s. 259.

⁵⁷² Om länsstyrelsernas roll i försörjningsberedskapen, se kapitel 5.

⁵⁷³ Försvarsutskottets betänkande 1976/77:13; ÖEF (1978), *Ny organisation för ÖEF*.

⁵⁷⁴ Se kommande, Ingemarsdotter (2021), *Att öva civilt försvar* [prel. titel] FOI Memo. Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁵⁷⁵ SOU 1989:107, *Svensk utrikeshandel i krislägen: Betänkande av utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen*, s. 154-155.

⁵⁷⁶ ÖCB (1993), *Den lilla gula: Om Försörjningskommissionen*, ÖCB 1993:7.

och verkstad. Vid en försörjningskris var FK:s uppgift att ansvara för försörjning med industrivaror (utom energiförsörjning och livsmedelsförsörjning).⁵⁷⁷

Mer specifikt skulle kommissionen under allvarliga handelsstörningar eller under en säkerhetspolitisk kris hålla sig särskilt underrättad om försörjningsläget och upprätta planer för import, export, lagring och distribution och konsumtion samt lämna sådant underlag som Kommerskollegium behövde i egenskap av ansvarig myndighet för funktionen Utrikeshandel. Kommissionen skulle också fullgöra uppgifter som överlätits på kommissionen med stöd av ransoneringslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.⁵⁷⁸

Försörjningskommissionen sågs som en sista utväg som skulle tillgripas först efter regeringsbeslut vid allvarliga försörjningskriser då behov fanns att styra över resurser till försörjningsviktiga områden. Som beskrevs i broschyren *Att vara K-företag* från 1994 skulle sådana ”drastiska åtgärder” vidtas först när ”marknadskrafterna helt har satts ur spel och inga andra lösningar fungerar”.⁵⁷⁹ Avsikten var, som också ÖCB underströk, att tvångsmässiga åtgärder med stöd av beredskapslagarna, t.ex. ransonering och reglering, skulle tillgripas endast om informationsåtgärder och frivilliga överenskommelser inte räckte för att säkerställa produktionen av för samhället viktiga varor och tjänster.⁵⁸⁰

Målet för försörjningsberedskapen inom det industriella området var, enligt ÖCB:s formulering, ”att klara de oundgängliga behoven och att i så stor utsträckning som möjligt nå en acceptabel standard i förhållande till rådande kris”.⁵⁸¹ ÖCB betonade också att näringslivets roll i detta sammanhang var helt avgörande: ”Det är då av stor betydelse att näringslivet, som är vår viktigaste resurs, får allt det stöd som behövs för att klara försörjningsmålen.”⁵⁸² I konsekvens med denna utgångspunkt var myndigheten FK tänkt att bildas genom utbrytning av vissa enheter ur ÖCB och genom komplettering av dessa med befattningshavare från näringslivet.⁵⁸³ Försörjningskommissionens generaldirektör de sista åren var SAAB:s koncernchef Bengt Halse.⁵⁸⁴

Försörjningskommissionen övades regelbundet genom fastställda övningscykler under 1990-talet. När ÖCB lades ned år 2002 hade försörjningsberedskapsfrågorna i princip försvunnit från den försvars- och säkerhetspolitiska agendan vilket medförde att planeringen för FK såsom ett särskilt krisorgan för hantering av försörjningskriser också upphörde.

Försörjningskommissionens förordning (1996:195) med instruktion återges nedan.

Förordning (1996:195) med instruktion för Försörjningskommissionen

Departement: Försvarsdepartementet

Utfärdad: 1996-03-28

I kraft: 1996-05-15

Författningen har upphävts genom: SFS 2002:513

Upphävdatum: 2002-07-01

Inledande bestämmelse

1 § Försörjningskommissionen träder i verksamhet när landet kommer i krig eller när regeringen annars bestämmer det. Regeringen föreskriver när kommissionen skall upphöra med sin verksamhet.

Uppgifter

⁵⁷⁷ Ibid.

⁵⁷⁸ SOU 1989:107, *Svensk utrikeshandel i krislägen: Betänkande av utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen*.

⁵⁷⁹ ÖCB och SAF (1994), *Att vara K-företag*.

⁵⁸⁰ ÖCB (1995), *Civil beredskap*.

⁵⁸¹ ÖCB (1993), *Den lilla gula: Om Försörjningskommissionen*, ÖCB 1993:7.

⁵⁸² ÖCB (1995), *Civil beredskap*.

⁵⁸³ Ibid..

⁵⁸⁴ ÖCB (2002), *Från slutet till början: Historien om ÖCB juli 1986 - juni 2002*, s. 119.

2 § Försörjningskommissionen skall ansvara för funktionen Försörjning med industrivaror. Bestämmelser om funktionen Försörjning med industrivaror finns i beredskapsförordningen (1993:242). Kommissionen skall särskilt 1. hålla sig underrättad om försörjningsläget och upprätta planer för produktion, import, export, lagring, distribution och förbrukning, 2. vidta åtgärder så att produktion och distribution av försörjningsviktiga varor och tjänster kan upprätthållas, 3. vidta åtgärder för tillförsel av försörjningsviktiga varor samt, i den utsträckning regeringen bestämmer, ansvara för regleringar i syfte att genomföra omställningar och utnyttjande av substitut för normala insatsvaror i industrin, 4. lämna sådant underlag som Kommerskollegium behöver i egenskap av ansvarig myndighet för funktionen Utrikeshandel, 5. i fråga om beredskapslagring träffa uppgörelse med enskilda företag om köp, försäljning och lagring av varor, 6. fullgöra de uppgifter som överläts på kommissionen med stöd av ransoneringslagen (1978:268) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag. Lagringsverksamheten enligt andra stycket 5 skall bedrivas enligt affärsmässiga grunder så långt detta är möjligt.

3 § Försörjningskommissionen skall handlägga ärenden enligt förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti.

Verksförordningens tillämpning

4 § Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på Försörjningskommissionen.

Myndighetens ledning

5 § Försörjningskommissionens generaldirektör är chef för myndigheten.

Styrelsen

6 § Försörjningskommissionens styrelse består av högst elva personer, generaldirektören medräknad.

Personalföreträdare

7 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på Försörjningskommissionen.

Styrelsens ansvar och uppgifter

8 § Styrelsen får överlåta på generaldirektören att besluta föreskrifter om förbrukningsreglering.

9.1.4 ÖCB och näringslivet vid en försörjningskris

Som noterats ovan betonade ÖCB vikten av näringslivets medverkan i hanteringen av försörjningskriser. I skriften *Kris: Vad gör vi när råvaror och halvfabrikat börjar ta slut?* från 1990 slog ÖCB fast att näringslivet hade "en självskriven plats" i Försörjningskommissionen. Detta motiverades bland annat med hänsyn till vikten av samråd och informationsutbyte: "Vikten av väloljade informationskanaler och möjligheter till informella samråd kan inte nog poängteras. Många problem kan lösas om man bara har möjlighet att prata med varandra."⁵⁸⁵ ÖCB specificerade också i denna skrift en verktygslåda av åtgärder som staten kunde tillgripa för att stödja näringslivet, eller om krisen blev utomordentligt allvarlig, även styra eller begränsa produktion och konsumtion. Man skiljde härvidlag vid "mjuka lösningar", som i första hand eftersträvades, och hårdare sådana.

Exempel på mjukare åtgärder (som inte nödvändigtvis var kopplade till Försörjningskommissionen) rymde allt från information till att öppna beredskapslagren⁵⁸⁶:

- Information
- Sparkampanjer
- Frivilliga överenskommelser

⁵⁸⁵ ÖCB (1990), *Kris: Vad gör vi när råvaror och halvfabrikat börjar ta slut?*.

⁵⁸⁶ Ibid.

- Avtal om ersättning
- Återanvändning
- Dispenser
- Avsättningsgarantier
- Stimulera konsumtionsledet
- Öppna beredskapslagren
- Importbefrämjande åtgärder
- Skatter och avgifter

Denna grupp av åtgärder listade ÖCB under rubriken ”När det räcker med silkesvantar”. Det fanns även en kategori av hårdare lösningar, eller som ÖCB formulerade saken, ”När inget annat hjälper måste staten ta i med hårdhandskarna”. Dessa åtgärder, som kunde inbegripa olika typer av förbud och kvotering, skulle dock endast tillgripas när andra möjligheter var uttömda⁵⁸⁷:

- Förbud
- Kvotering
- Licensiering
- Auktorisation
- Kombinationer

Med förbud avsågs att viss försäljning och/ eller viss användning av en bristvara kunde förbjudas. Som exempel anfördes att Försörjningskommissionen skulle kunna bestämma att natriumklorid inte fick användas som vägsalt eller att polyeten inte fick användas för tillverkning av leksaker och hushållsredskap. Kvotering, licensiering och auktorisation innebar olika metoder att styra hur mycket av en bristvara som fick säljas, köpas eller förbrukas. Denna typ av åtgärder skulle dock skapa administrativt merarbete för myndigheter och företag varför ÖCB betonade att stat och näringsliv tillsammans mycket noga behövde analysera följderna. Sammantaget menade ÖCB att denna typ av hårda åtgärder endast skulle tillämpas vid allvarliga försörjningskriser:

Om krisen blir tillräckligt allvarlig, kommer näringslivet förr eller senare att hamna i en situation där alla möjligheter är uttömda. Man har förgäves dragit i alla trådar som finns. Ingen okonventionell metod har lämnats oprövd. Samtliga tänkbara resurser har snart bottenskrapats. Trots statens ’mjuka’ stöd, kan företagen ändå inte få fram de råvaror och halvfabrikat som behövs för försvarsmaktens behov, för den enskilde individen och för att samhället skall fortsätta fungera. De oundgängliga behoven av livsmedel, beklädnad, värme och hälso- och sjukvård kan helt enkelt inte tillgodoses. Då måste staten hjälpa näringslivet. Det gäller nu att styra de sinande resurserna dit där de verkligen gör mest nytta. Mindre behjärtansvärda verksamheter får i detta allvarliga läge stå tillbaka. Med stöd av ransoneringslagen och efter samråd med näringslivet fördelar staten bristvaror mellan olika användare genom förbud, kvotering, licensiering eller auktorisation.⁵⁸⁸

Att tillgripa sådana metoder innebar, betonade ÖCB, ”helt klart ett ingrepp i det normala försörjningssystemet”, men kunde vara motiverat om det på så sätt skulle bli möjligt att nå ett bättre resultat än vid marknadsstyrning.

⁵⁸⁷ Ibid.

⁵⁸⁸ Ibid.

9.2 Frågan om Regeringskansliets roll vid försörjningskriser

Tidigare krisorgan med verkställighetsuppgifter vid ÖEF och sedermera ÖCB var, som redovisats ovan, i händelse av en kris beroende av vissa direktiv och beslut från regeringen. Exempelvis skulle ÖEF:s krisnämnder genomföra vissa regleringsåtgärder ”efter direktiv från regeringen” medan ÖCB:s försörjningskommission skulle träda i verksamhet när landet kom i krig ”eller när regeringen annars bestämde det”. Dessa regeringsbeslut och direktiv var i sin tur beroende av samordning inom regeringskansliet, men exakt hur denna samordning och styrning av försörjningsfrågorna på regeringsnivå skulle se ut har varit föremål för diskussion. Med anledning av att också en eventuell ny central aktör för försörjningsberedskap kommer att behöva styrning och tydliga anslutningspunkter till Regeringskansliet, i synnerhet vid kriser, ska dessa samordningsfrågor på departementsnivå i korthet beröras nedan.

Frågan om totalförsvarets samordning i Regeringskansliet är i sig komplex, då två motstående principer behöver vägas mot varandra: Å den ena sidan behovet av en sammanhållen samordning och styrning av mycket vittomspännande frågor, å den andra sidan behovet av att berörda sakdepartement får möjlighet att svara för sina specifika totalförsvarsuppgifter samt ge dem erforderlig prioritet inom sitt funktions- eller sektorsområde. Just försörjningsfrågornas samordning väcker särskilda utmaningar då de centrala försörjningsviktiga myndigheterna alltid har varit fördelade på en rad olika departement. Under 1960- och 70-talen, då ekonomiskt försvar användes som organisatorisk term, hade bland annat följande departement ett utpekat ansvar inom ramen för det ekonomiska försvaret: Jordbruksdepartementet (med ansvar för Jordbruksnämnden), Industridepartementet (med ansvar för Statens vattenfallsverk), Handelsdepartementet (med ansvar för ÖEF), Kommunikationsdepartementet (med ansvar för de olika transportslagen samt Postverket), Socialdepartementet (med ansvar för Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket) och sedermera Arbetsmarknadsdepartementet (med ansvar för Arbetsmarknadsstyrelsen). I denna modell föll ett stort samordningsansvar på Handelsdepartementet då det centrala försörjningsberedskapsorganet ÖEF låg under detta departement. År 1982 beslutades dock att ÖEF skulle överflyttas till Försvarsdepartementet som i och med försvarsbeslutet detta år fick ett mycket omfattande samordningsansvar för den civila delen av totalförsvaret.⁵⁸⁹

Idag är samordningsansvaret för totalförsvaret uppdelat på Försvarsdepartementet (militärt försvar och samordning av övergripande totalförsvarsfrågor) och Justitiedepartementet (civilt försvar och samordning av civilt försvar gentemot övriga departement).⁵⁹⁰ Fortfarande gäller samtidigt att ansvaret för försörjningsfrågorna i praktiken även ligger under andra departement, som t.ex. Näringsdepartementet (med Energimyndigheten, Transportstyrelsen, Livsmedelsverket och Jordbruksverket), Utrikesdepartementet (med Kommerskollegium) och Socialdepartementet (med Socialstyrelsen, Läkemedelsverket m.fl.). Med tillskapandet av nytt centralt organ för försörjningsberedskap kommer vissa samordningsbehov inom Regeringskansliet sannolikt att åter behöva adresseras. I det följande ges exempel på tidigare övervägningar gällande den övergripande styrningen och

⁵⁸⁹ Sten Munck af Rosenschöld (2014), *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*, Publ. 39 FOKK, s. 22-23.

⁵⁹⁰ Enligt instruktionen för regeringskansliet (SFS 1996:1515) ansvarar Justitiedepartementet för: ”samordning av samhällets krisberedskap inklusive civilt försvar, i den mån sådana ärenden inte rör försvarets militära förmåga...” medan Försvarsdepartementet ansvarar för: ”samordning mellan det militära försvaret och det civila försvaret inom ramen för totalförsvaret...” Enligt Försvarsberedningen (*Motståndskraft*, s. 91) ger detta upphov till gränsdragningsproblem med mera: ”Ansvaret för att samordna frågor kopplade till totalförsvaret är idag uppdelat i Regeringskansliet. Försvarsdepartementet ansvarar enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, för samordningen mellan det militära försvaret och civila försvaret inom ramen för totalförsvaret. Försvarsdepartementet ansvarar även bl.a. för förvaltningsärenden som rör det militära försvaret samt för lagstiftningsärenden som rör höjd beredskap. Justitiedepartementet ansvarar i sin tur för samordning av samhällets krisberedskap, inklusive civilt försvar, i den mån sådana ärenden inte rör försvarets militära förmåga. Försvarsberedningen anser att denna uppdelning ger upphov till gränsdragningsproblematik och otydlighet om ansvarsförhållanden, vilket försvårar och försenar arbetet.”

samordningen av försörjningsberedskapen som på en principiell nivå fortfarande torde vara relevanta.

9.2.1 Tidigare överväganden: Exemplet försörjning med industrivaror

Den utredning som föregick ÖCB:s bildande menade att försvarsministern i händelse av krig skulle få hantera orimligt många samordningsuppgifter inom både den militära och civila delen av totalförsvaret.⁵⁹¹ Överhuvudtaget fann utredarna samordningsproblematiken på regeringskansliet vara så pass angelägen att man, trots att uppdraget inte innefattade frågor om ansvarsfördelningen inom den högsta ledningen (regering och riksdag), såg det som "oundvikligt att vi i vårt arbete har måst söka anslutningspunkterna mellan regeringskansliet och de centrala myndigheterna".⁵⁹² Inom ramen för utredningens förslag om en funktionsindelning av det civila försvaret noterades att det i regel är självklart vilket departement som i regeringskansliet bör ha funktionsansvaret. Dock lyfte utredningen även fram att det fanns ett undantag och det gällde funktionen övrig varuförsörjning⁵⁹³ dit också samordningen av industrins planering hörde. Denna funktion föreslogs på myndighetsnivå ligga kvar på ÖEF:s efterträdare ÖCB, som fortsatt skulle ligga under Försvarsdepartementet. Denna ordning ansågs dock föra med sig viss oundviklig överlappningsproblematik då många av uppgifterna inom industriberedskapen "naturligen" ansågs höra hemma på industridepartementet. Men så länge försörjningsberedskapen på industriområdet låg under Försvarsdepartementet måste också styrningen komma därifrån: "För att undvika att ÖCF⁵⁹⁴ får sina uppgifter från två departement bör industridepartementet överta uppgiften från försvarsdepartementet först när uppgiften på myndighetsnivån förs över till statens industriverk."⁵⁹⁵

Funktion försörjning med industrivaror fördes dock aldrig över till statens industriverk (SIND), eller till NUTEK, dvs. SIND:s efterträdare. Den så kallade LEMO-utredningen övervägde frågan i början av 1990-talet men kom till slutsatsen att en sådan överföring trots allt inte vore önskvärd.⁵⁹⁶

Den industriella försörjningsberedskapen har ett nära samband med närings- och industripolitiken. NUTEK har omfattande uppgifter och en bred kompetens inom detta område. Vidare kan noteras att sambanden mellan energiförsörjningen och den industriella beredskapen också är betydande. Vissa besparingar bör rimligen kunna åstadkommas genom att sammanföra funktionsansvaret för de båda funktionerna under en ledning. Därigenom skulle också ÖCB kunna ägna sig åt huvuduppgiften att samordna det civila försvaret utan att ledningen behöver splittra sitt engagemang på ett tungt funktionsansvar. Det finns emellertid också, som LEMO ser det, erinringar att anföra mot en överföring av funktionsansvaret för försörjningen med industrivaror till NUTEK. Det har vid ett närmare studium visat sig vara förenat med påtagliga svårigheter att inordna den industriella försörjningsberedskapen i något av de olika verksamhetsområden som NUTEK arbetar med inom ramen dess uppgifter på de näringspolitiska och regionalpolitiska områdena.⁵⁹⁷

LEMO-utredningen pekade särskilt på svårigheten för NUTEK att överta ett vid denna tid pågående arbete mellan ÖCB och Försvarsmakten gällande industriell beredskap. På en mer principiell nivå illustrerar utredningens överväganden att den industriella beredskapens hemvist i grunden handlar om huruvida det är lämpligast att industriell beredskap ligger under Försvarsdepartementet, med ansvar för beredskapsfrågor, eller under Industridepartementet (motsvarande dagens Näringsdepartement), med ansvar för

⁵⁹¹ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984), *Ledningen av det civila försvaret*, Rapport 3:84, s. 157.

⁵⁹² *Ibid.*, s. 157.

⁵⁹³ Funktionen Övrig varuförsörjning fick sedermera under ÖCB beteckningen Försörjning med industrivaror.

⁵⁹⁴ Utredningen föreslog namnet Överstyrelsen för civilt försvar (ÖCF) för den nya myndigheten.

⁵⁹⁵ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984), *Ledningen av det civila försvaret*.

⁵⁹⁶ SOU 1993:95, *Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret: Delbetänkande av utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret LEMO*.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, s. 114.

industrifrågor. LEMO-utredningen drog alltså slutsatsen att en överföring av funktionsansvaret från ÖCB till NUTEK inte var att rekommendera, även om det vore lämpligt ”att ytterligare utveckla samarbetet myndigheterna emellan, inte minst på forskningsområdet.”⁵⁹⁸ Funktionsansvaret för energiförsörjningen överfördes dock vid denna tid till NUTEK.

I ett nutida perspektiv kvarstår vissa principiella överväganden gällande det övergripande samordningsansvaret för frågor som berör den industriella beredskapen (t.ex. vad gäller tillverkningsberedskap, produktionsomställning och lagringsbehov). Beröringsytorna mellan beredskaps- och näringsperspektiven är fortsatt stora då privata företag står i centrum i båda fallen, men det är samtidigt viktigt komma ihåg att perspektiven också kan skilja sig åt: Myndigheter som är inriktade på att främja ökad effektivisering, digitalisering och tillgänglighet kanske inte naturligen driver frågor om exempelvis skyddsaspekter, sekretess, ransoneringsförordningar eller utökad lagerhållning. Det finns därför anledning att utreda samordningsansvaret för dessa frågor, inte minst vad gäller beredskapen för och hanteringen av försörjningskriser.

9.3 Aktuella erfarenheter av försörjningskriser

Inom ramen för de dialoger och intervjuer som denna förstudie har genomfört med myndigheter, branschorganisationer och företag har många lyft fram erfarenheter av hanteringen av coronapandemin. Även om det bör påpekas att förstudien, mot bakgrund av dess korta tidsramar, inte har haft möjlighet att insamla och analysera dessa erfarenheter på ett fullödigt eller strukturerat sätt, har det varit möjligt att identifiera ett antal problem och behov som relaterar till hanteringen av försörjningsstörningar. Dessa behov, vilka beskrivs närmare nedan, har stora likheter med de uppgifter som tidigare centrala försörjningsberedskapsmyndigheter hade ansvar för under en kris (sammanfattade ovan). Observera att aktörsspecifika erfarenheter av pandemihanteringen också behandlas fördjupat i respektive kapitel (t.ex. tas näringslivets erfarenheter upp i kapitel 6 och länsstyrelser och kommuners erfarenheter tas upp i kapitel 5). I detta avsnitt sammanfattas vissa övergripande observationer relaterade till kapitlets tema, hantering av försörjningskriser.

Till att börja med kan frågan ställas om 2020 års coronapandemi faktiskt också innebar en försörjningskris. Det finns flera anledningar att svara åtminstone delvis jakande på denna fråga. För det första uppstod brist på skyddsutrustning i Sverige och oklarheter förelåg hur dessa brister skulle åtgärdas, avseende exempelvis samordning av inköp, produktionsomställning, validering av produkter osv. För det andra medförde pandemins globala följdverkningar med nedstängda verksamheter och inställda transporter avsevärda störningar vad gäller internationella produktions- och leveranskedjor.⁵⁹⁹ För det tredje medförde hamstringsbeteenden hos allmänheten tillfälliga brister, eller risk för brister, gällande bland annat vissa dagligvaror (som t.ex. hygienprodukter och handsprit). Exempelvis medförde en kraftigt ökad handel av receptfria värktabletter att apoteken införde köpbegränsningar (max antal förpackningar per kund).

Försörjningssituationen gällande just läkemedel och sjukvårdsmateriel har uppmärksammats i flera sammanhang de senaste åren, bland annat med anledning av Läkemedelsverkets rapportering av den ökande förekomsten av restnoteringar och Riksrevisionens granskning av Sveriges livsmedels- och läkemedelsförsörjning.⁶⁰⁰ Den leveranskris som drabbade flera regioner i samband med ett leverantörsbyte av sjukvårdsmateriel föranledde ett tilläggsdirektiv till utredningen om Hälso- och sjukvårdens beredskap vilket gav utredaren i uppdrag att överväga och analysera vilka

⁵⁹⁸ Ibid.

⁵⁹⁹ För påverkan av internationella varuflöden, se kapitel 6.

⁶⁰⁰ Riksrevisionen (2018), *Livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner*. RIR 2018:6. Stockholm; Läkemedelsverket (2015), *Restnoteringar av läkemedel – fortsatt utredning*. Uppsala.

åtgärder som behövs för att förebygga och hantera situationer med brist på hälso- och sjukvårdsmaterial samt läkemedel under förhållanden då inte någon allvarlig händelse i övrigt påverkar försörjningen.⁶⁰¹ Förslagen i denna utrednings delbetänkande har vi redovisat i kapitel 2. I det följande beskrivs behov av försörjningskrisåtgärder av mer generell karaktär vilka har identifierats under arbetet med denna förstudie. Behoven har uttryckts i relation till coronapandemin men liknande behov kan antas uppkomma även i andra försörjningskriser.

9.3.1 Identifierade behov av åtgärder och förmågor under en försörjningskris

I det följande redovisas ett antal frågeställningar (identifierade behov) relaterade till försörjningskris hantering på nationell nivå, uttryckta av privata såväl som offentliga aktörer:

- *Kontaktfrågan:* Företag och branschorganisationer uttrycker ett behov av en tydlig kontaktpunkt till staten som också har kapacitet och förmåga att omhänderta (eller vidareförmedla) förslag, frågeställningar och idéer relaterade till krisens hantering. Överhuvudtaget efterfrågas en större tydlighet vad gäller ansvarsförhållanden mellan olika myndigheter. Kontaktfrågan handlar dock inte bara om en aktör som kan kontaktas, utan också om en aktör som kan kontakta andra (i synnerhet leverantörer av erforderliga varor).⁶⁰²
 - Tidigare ansvarsförhållanden: Ansvar för övergripande samordning, information och operativ hantering av försörjningskriser låg i det tidigare totalförsvaret på den centrala försörjningsberedskapsmyndigheten ÖEF och sedermera ÖCB.
- *Frågan om förberedda strukturer:* Denna fråga, som har ett nära samband med föregående punkt, syftar på uttryckta behov av förberedda kris hanteringsstrukturer med kapacitet att hantera praktiska/operativa frågor rörande exempelvis logistik, inköp och omställning. Det har påpekats att sådana strukturer och samverkanskanaler är svåra att få till stånd under en kris då myndigheter i dessa lägen blir väldigt upptagna (något som också tagits upp i många tidigare utredningar om det ekonomiska försvaret).
 - Tidigare ansvarsförhållanden: Tidigare modeller i totalförsvaret för hantering av försörjningskriser har i princip inneburit att den centrala försörjningsberedskapsmyndigheten haft ett samordnande ansvar som också inneburit ansvar för olika typer av verkställighetsåtgärder. Möjlighet har också funnits att vid allvarliga kriser aktivera särskilda krisorgan (ÖEF:s krisnämnder respektive ÖCB:s Försörjningskommission).
- *Omställningsfrågan:* Företag besitter idag en relativt stor teknisk flexibilitet för snabb omställning av produktionen. För en sådan omställning krävs dock att beställaren (staten) kan förmedla vilka behov som föreligger av en viss produkt som ska tillverkas. Kort sagt, vad behövs och i hur stora mängder?

⁶⁰¹ Det var i början på oktober 2020 när Apotekstjänst AB tog över som leverantör av sjukvårdsmateriel som fem regioner drabbades av omfattande materielbrist (<https://www.dagensmedicin.se/alla-nyheter/nyheter/leveranskrisen-detta-har-hant/>, hämtad 2020-10-25). Om nämnda utredning, se *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap*, Dir. 2018:77. Utredningen har även fått ett tilläggsdirektiv utfärdat i augusti att omhänderta erfarenheter av coronapandemin. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2020/08/dir.-202084/>.

⁶⁰² Exempelvis är en utmaning för den svenska läkemedelsförsörjningen att ansvaret för denna försörjning är fördelat på så många olika aktörer (primärt landstingen, men även apotekskedjorna). I den internationella konkurrensen om läkemedel är dock en region av obetydlig storlek jämfört med ett land som Frankrike eller Tyskland, som när brister uppstår alltid kommer att prioriteras.

- Tidigare ansvarsförhållanden: ÖEF och sedan ÖCB hade ansvar för Sveriges industriella beredskap (vars funktionsbenämning under 1990-talet blev Försörjning med industrivaror). Både ÖEF och ÖCB drev frågor om omställning och tillverkningsberedskap och hade ett uttalat ansvar för att initiera och finansiera olika typer av tillverkningsberedskapsåtgärder. I detta ingick att tillsammans med berörda myndigheter och företag analysera på en detaljerad nivå tillgängliga resurser och behov.
- *Finansierings- och ersättningsfrågan:* för att ett företag ska kunna sätta igång en ny typ av (krisrelaterad) produktion för statliga behov måste företaget få någon slags ersättningsgaranti. Överhuvudtaget påpekas att finansieringsfrågor måste ha klarats ut innan krisen inträffar.
 - Tidigare ansvarsförhållanden: Generellt gällde att ÖEF/ÖCB genom registrering av K-företag (krigsviktiga företag) och företagsplanläggning skapade en förberedd struktur för produktleveranser under kris.
- *Valideringsfrågan:* Under coronapandemin blev efterfrågan på skyddsmasker, visir och annan typ av skyddsmateriel snabbt stor. Ett stort antal företag erbjöd produkter på detta område. Ett behov uppstod därmed också av tester, validering och verifiering av produkternas funktionalitet och säkerhet. Flera aktörer var inblandade i beställandet eller utförandet av dessa tester, bland andra FMV, FOI och RISE. Exempelvis ansvarade RISE för ett så kallat snabbspår, upprättat av Arbetsmiljöverket och på uppdrag av regeringen.⁶⁰³ Spåret utgjorde en bedömningsprocess som möjliggjorde för tillverkare och importörer att snabbare få ut sina godkända produkter till världen. Frågan kvarstår dock om de strukturer och ansvarsförhållanden som behöver finnas för skyndsamma test- och valideringsprocesser behöver förtydligas eller utvecklas (såväl vad gäller produkttestning som samarbetet med företag⁶⁰⁴)
 - Tidigare ansvarsförhållanden: ÖEF ansvarade för samordningen av funktionen försörjning med industrivaror. I detta ansvar ingick att skriva avtal med företag (företagsplanläggning) och att stödja produktutveckling och olika typer av testverksamhet.
- *Analysfrågan:* MSB identifierade tidigt under våren ett behov av att analysera riskerna för nya eller förvärrade försörjningsstörningar inom olika sektorer och branscher med anledning av pandemins följdverkningar på de internationella varuflödena. Kontakt fanns visserligen mellan olika sektorer centrala myndigheter och respektive branschorganisationer men ett behov ansågs finnas av sammanställningar och riskbedömningar. FOI utförde under våren dessa analyser.⁶⁰⁵
 - Tidigare ansvarsförhållanden: I det tidigare totalförsvaret ansvarade framför allt Kommerskollegium för löpande analyser av utrikeshandeln och risken för försörjningsstörningar. Under kris genomfördes dessa analyser i nära samverkan med ÖEF och berörda myndigheter och företag.
- *Frågan om internationell konkurrens:* Under coronapandemin förekom exempel på att medlemsländer i EU införde exportrestriktioner på sjukvårdsmateriel. I ett läge då många medlemsländer samtidigt drabbades av brist på vissa kritiska varor sattes alltså den inre marknaden delvis ur spel. För Sveriges del innebar därutöver landets indelning i 21 självständiga regioner en nackdel i ett internationellt

⁶⁰³ RISE, *Snabbspår för godkännande av skyddsutrustning*, <https://www.ri.se/sv/snabbspar-godkannande-av-skyddsutrustning>. Hämtad 2020-11-02.

⁶⁰⁴ Ett förslag som lyfts handlar om att i förväg utse certifierade leverantörer, se avsnitt 5.5.3.1.

⁶⁰⁵ Se FOI Memo 7056, FOI Memo 7143, FOI Memo 7175, publicerade mars - juni 2020.

konkurrensperspektiv: det var nämligen inte möjligt för enskilda regioner att konkurrera på den globala marknaden och det var heller inte önskvärt att regioner konkurrerade med varandra.

- Tidigare ansvarsförhållanden: Vad gäller utrikeshandeln skulle Kommerskollegium inom sitt ansvarsområde (dvs varuområdet utanför Jordbruksnämndens ansvarsområde) handha reglering av landets import och export efter samråd med ÖEF liksom även tillsammans med ÖEF bistå regeringen vid förhandlingar med utlandet i utrikeshandelsfrågor. Kommerskollegium var också delaktig i utformningen av bilaterala krisavtal med Finland och Norge.⁶⁰⁶
- *Frågan om inköpsfunktioner:* Offentlig sektor har idag i många fall byggt upp funktioner för upphandling snarare än direkta inköp. Under coronapandemin uppstod dock behov av att göra inköp av skyddsmateriel m.m. hos offentliga aktörer som normalt sett inte bedriver inköpsverksamhet. Detta gällde inte endast Socialstyrelsen utan även kommunala förvaltningar med ansvar för äldreomsorgen. Frågan uppstod därmed om hur dessa inköp skulle göras, av vem och vilka kvantiteter som borde köpas in. Som exempel kan nämnas att SKL Kommentus Inköpscentral fick i uppdrag av sin ägare (Sveriges Kommuner och Regioner) att genom större inköp bygga upp ett lager med framförallt skyddsutrustning och desinfektionsmedel för kommunernas omsorgsverksamheter.⁶⁰⁷
 - Tidigare ansvarsförhållanden: Under ÖEF fanns en Affärsbyrå med ansvar för köp och omsättning av varor. En motsvarande funktion fanns även under ÖCB.
- *Frågan om dispenser och regellättnader:* En omtalad fråga under coronapandemin handlade om skyddsmask 90 och Arbetsmiljöverkets initiala motstånd att bevilja ett generellt undantag för dess vidare användning (skyddsmask 90 saknar CE-märkning).⁶⁰⁸ Som framgick i FOI:s intervjustudie i mars 2020 påpekade ett flertal aktörer att kris- eller bristsituationer i många fall kan avvärjas genom tillfälliga regellättnader.⁶⁰⁹ Detta förutsätter dock en acceptans för att standarden i samhället kan behöva tillfälligt sänkas inom olika områden. Risken med att försöka leva upp till en normal standard under en kris är en oförmåga att hantera rådande kris, med mänskligt lidande som följd. Erfarenheter från coronapandemin tyder på att regellättnader kan behöva accepteras och planeras redan på förhand.⁶¹⁰

⁶⁰⁶ Avtal med Finland: Utrikesdepartementet, SÖ 1992:73, *Avtal med Finland om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen – Århus den 10 november 1992*, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/1992/11/so-199273/>. Hämtad 2020-11-05. Avtal med Norge:

Utrikesdepartementet, SÖ 1986:73, *Protokoll om handel mellan Sverige och Norge i internationella krislägen – Köpenhamn den 3 mars 1996*, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/1986/03/so-198673/>. Hämtad 2020-11-05. Om utrikeshandel se även kapitel 4.

⁶⁰⁷ SKL Kommentus, *Samordnade inköp av bristvaror till kommuner under coronapandemin*, <https://www.skllkommentus.se/aktuellt/samordnade-inkop-av-bristvaror-till-kommuner-under-coronapandemin/>. Hämtad 2020-11-02.

⁶⁰⁸ Beslutet att ge en generell dispens till räddningstjänster och ambulansverksamheter för att använda masken mot coronaviruset togs efter att EU-kommissionen rekommenderat att lätta på regelverket för skyddsmaterial mot coronaviruset. Se <https://www.av.se/press/tillatet-att-anvanda-skyddsmask-90-vid-pandemi-covid-19/>. Om händelseutvecklingen och debatten i mars, se <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/myndigheten-svanger-om-stoppade-skyddsmasken-och-nu-ska-forsvaret-bestalla-fler>.

⁶⁰⁹ FOI Memo 7056.

⁶¹⁰ RISE påpekar att när det gäller skyddsutrustning för vården är inte sänkta krav ett säkert alternativ. Dock finns möjlighet att snabba på testprocessen (intervju den 22 okt. 2020). I FOI:s intervjustudie med branschorganisationer i mars 2020 framkom även exempel på olika typer regellättnader av mer administrativ art som skulle kunna användas för att undvika situationer med brist på läkemedel. Exempelvis: För att kunna handla av fler aktörer på den internationella läkemedelsmarknaden under en kris behöver man lätta på kravet vad gäller bipacksedlar på svenska; flera läkemedel är i hög grad utbytbara sinsemellan varför möjligheten att tillhandahålla patienter läkemedel skulle öka om det gavs större flexibilitet att byta ut vissa läkemedel mot andra (vilket i och för sig skulle kunna innebära

- Tidigare ansvarsförhållanden: ÖCB listade dispenser som en av flera ”mjuka” metoder för att hantera en försörjningskris.⁶¹¹ Då ÖCB inte hade direktivrätt gentemot andra myndigheter avsågs dock förmodligen att andra (funktionsansvariga) myndigheter skulle utfärda dispenserna i fråga.
- *Frågan om mål och förväntningar:* Coronapandemin har väckt funderingar på vilka mål och förväntningar som finns på olika aktörer. Vad ska en kommun klara på egen hand, vilket mandat har länsstyrelsen, vilka förväntningar finns på företagens agerande? Visserligen finns lagtexter som beskriver att dessa aktörer har olika slags ansvar, men aktörerna i fråga efterfrågar även mer konkretiserade mål som ger en vägledning angående vilka konkreta åtgärder som borde åstadkommas i förhållande till statens åtgärder.
 - Tidigare ansvarsförhållanden: Genom företagsplanläggning och olika typer av beredskapsavtal klagjordes med relativt hög detaljeringsgrad vad olika företag förväntades leverera vid en kris. Företagsplanläggning genomfördes även av länsstyrelserna för företag av regional betydelse. Om näringslivets roll, se även kapitel 6.
- *Kompetensfrågan:* Även om staten tar ett nationellt huvudansvar för landets försörjningsberedskap har det påpekats att det ändå krävs lokal och regional kompetens för hanteringen av en försörjningskris, avseende lokala behov, logistikfrågor, givande och mottagande av stöd, samverkan över kommun- och länsgränser osv. För nationella försörjningskriser ställs även höga krav på att den centrala nivån och regeringen är förberedd och övad.
 - Tidigare ansvarsförhållanden: Utbildning och övning utgjorde en central del av Sveriges tidigare försörjningsberedskap. ÖEF och ÖCB inriktade övningsverksamheten och genomförde många övningar inriktade på försörjningskriser.

Dessa identifierade frågeställningar och behov visar att de övergripande uppgifter som tidigare centrala försörjningsberedskapsmyndigheter planerade för i många fall fortfarande äger relevans (även om vissa specifika metoder kanske inte längre är tillämpbara). Givetvis bör hållas i åtanke att morgondagens försörjningskriser sannolikt kommer att föra med sig nya utmaningar och problem, både i förhållande till det tidigare totalförsvarets planering och i förhållande till de erfarenheter som gjorts under coronapandemin. Att modellera framtidens beredskap på den senaste krisen riskerar alltid att medföra alltför snäva lösningar. För att undvika detta är det avgörande att också forskning och analyser kan få möjlighet att bedrivas av mer strategisk och långsiktig karaktär, med fokus på försörjningsberedskapens roll i det civila försvaret (se kapitel 4). I nästa avsnitt ges avslutningsvis ett exempel på en typ av strategisk fråga som samtidigt också har djupt operativa konsekvenser för hanteringen av försörjningskriser.

9.4 När vet vi att vi har en försörjningskris?

Totalförsvarets modeller för hantering av försörjningskriser förutsatte som regel att det skulle stå klart för berörda myndigheter att en försörjningskris hade inträffat eller var på väg att inträffa. Visserligen sågs det som ett problem att det kunde gå snabbt och att beredskapslagarna inte alltid var det bästa instrumentet. Som Varuförsörjningsutredningen påpekade 1975: ”Möjlighet bör föreligga att snabbt höja försörjningsberedskapen om det internationella läget hastigt försämras, utan att gällande beredskapslagstiftning i övrigt

vissa risker för patienterna, men samtidigt vara bättre än att de blir helt utan läkemedel); farmaceuterna kan behöva ges tillstånd att förnya recepten för vissa läkemedel (för att så avlasta läkarna; en lösning som kan vara aktuell särskilt för kroniskt sjuka patienter); farmaceuter kan även behöva ges tillstånd att expediera läkemedel på distans, osv. Se FOI Memo 7056.

⁶¹¹ ÖCB (1990), *Kris: Vad gör vi när råvaror och halvfabrikat börjar ta slut?*

behöver sättas i kraft.”⁶¹² Det är dock inte alldeles självklart att utvecklingen av det ”internationella läget” kan tolkas och förutsägas på ett entydigt sätt, i synnerhet inte när det gäller frågan om huruvida en försörjningskris är under uppsegling eller ej. Denna svårighet beror idag främst på utmaningen att förutsäga hur olika typer av komplexa produktions- och distributionskedjor kan komma att påverkas av oförutsedda händelser – händelser som när det gäller försörjningskriser kan spänna från extrema väderhändelser till handelskrig till pandemier till teknikhaverier till militära konflikter. Till detta kommer också så kallad gråzonsproblematik med inslag av statsunderstödda försök till destabilisering och desinformation, vilket i sig skulle kunna bidra till osäkerhet om en kris överhuvudtaget föreligger eller ej.⁶¹³

Även om en central aktör för en nationellt sammanhållen försörjningsberedskap skulle vidareutveckla olika typer av krishanteringsmetoder kommer det alltså även att vara avgörande att adressera följande: När vet vi egentligen att vi har en försörjningskris? Frågan är alltså relevant inte primärt ur filosofisk synpunkt, utan eftersom bedömningen av när en sådan kris föreligger påverkar vilka redskap som kan användas för att hantera den uppkomna situationen. Åtminstone har så varit fallet tidigare inom totalförsvaret.

I det tidigare totalförsvaret definierades en försörjningskris inte nödvändigtvis av mängden varor som det uppstått en brist av; en försörjningskris ansågs också ha inträffat om Sveriges tillgång till en eller ett fåtal strategiska varor riskerade att strypas. Det primära exemplet på en sådan strategisk vara var olja. Denna typ av kris, som var modellerad på 1973/74 års oljekris, benämndes fredskris (se ovan). Därutöver utgick planeringen från att bredare försörjningskriser kunde inträffa som resultat av totalförsvarets två grundläggande hotbilder, krig och avspärning. I dessa scenarier antogs allvarliga handelsstörningar påverka Sveriges sammantagna försörjningsförmåga och påverka alla sektorer och nivåer i samhället.

Som regel förutsattes alltså ansvariga aktörer veta om Sverige befann sig i något av dessa tillstånd (fredskris, avspärning eller krig). I ett nutida gråzonsperspektiv framstår det dock som svårare att förutse om en viss händelse eller konflikt skulle kunna leda till försörjningsproblem (eller tvärtom, om ett försörjningsproblem skulle kunna leda till en konflikt). I sådana lägen av osäkerhet framstår det som särskilt betydelsefullt att försörjningsberedskapen sammankopplas på ett djupare sätt än tidigare med underrättelse- och analysfunktioner som kan stödja med lägesbilder och tidiga förvarningar. Dessa lägesbilder kommer att behöva tas fram i nära samverkan med näringslivet liksom med berörda expertmyndigheter, vilket ställer krav på att information kan delas. Inte minst krävs att staten delar med sig av information till företag som idag upplever att de skickar in sin information utan att få något tillbaka.⁶¹⁴ Detta i sin tur väcker frågan om behovet av att identifiera totalförsvarsviktiga företag med vilka staten kan fördjupa såväl informationsutbyte som annat operativt arbete. En nationellt sammanhållande försörjningsberedskapsaktör skulle kunna spela en viktig roll i detta arbete.

Genom att besitta analytisk förmåga att i tid se försörjningskrisen komma skulle även hanteringen av krisen ifråga kunna initieras inom rimlig tid. En sådan hotbildsanalytisk förmåga har i någon form alltid funnits närvarande hos tidigare centrala organ för försörjningsberedskap. Mot bakgrund av vår tids nya eller förstärkta hot mot försörjningsflödena – som t.ex. den digitala teknikutvecklingens ökande sammankoppling av olika sårbara system i kombination med gråzonsproblematik och nya icke-militära angreppssätt (cyberattacker, desinformation, ekonomisk krigföring etc.), framstår just hotbildsförståelsen som en avgörande förmåga för en framtida försörjningsberedskapsaktör.

⁶¹² SOU 1975:77, s. 26.

⁶¹³ Jonsson, Daniel K., Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson, *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R--4769--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁶¹⁴ Behovet av strukturer för informationsdelning tog upp i tidigare nämnda FOI-rapporter Olsson et al (2017), *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*; Ingemarsdotter et al (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*.

9.5 Möjliga uppgifter för en central aktör

Hanteringen av en försörjningskris ställer höga krav på planering och förberedelser. En lösning i det tidigare totalförsvaret var att särskilda krisorgan inrättades som komplement till den fredstida försörjningsberedskapsmyndigheten. Dessa övades regelbundet. Näringslivsrepresentanter deltog såväl i de fredstida rådgivande organen som i de krisorgan som övades. Vid sidan av den samordnande myndighetens (ÖEF och sedermera ÖCB) var även Kommerskollegium, med ansvar för funktionen utrikeshandel, en central aktör vid kris. Ytterst ansågs den praktiska hanteringen av försörjningskriser dock vara helt avhängig näringslivets ansträngningar. Statens roll ansågs vara att stödja näringslivet med olika typer av åtgärder. Vid allvarigare försörjningskriser kunde staten tillgripa skarpare metoder, som t.ex. olika typer av regleringar.

Aktivering av krisorgan (som Försörjningskommissionen under 1990-talet) och vissa åtgärder, som exempelvis ransonering, krävde som regel regeringsbeslut eller direktiv från Regeringskansliet. Försörjningsfrågorna berörde dock (då som nu) flera olika departementet vilket innebar att samordningen på Regeringskansliet avseende dessa frågor var föremål för diskussion inom ramen för olika utredningar. När en försörjningskris ansågs föreligga besatt tidigare centrala försörjningsberedskapsmyndigheter (ÖEF, ÖCB) en verktygslåda av olika åtgärder som kunde tas till vid olika lägen. Överväganden om lämpliga åtgärder gjordes i samverkan med näringslivet och berörda myndigheter. Mellan 1987 och 2002 fanns vid ÖCB ett krisorgan benämnt Försörjningskommissionen (FK). Regeringen kunde vid allvarliga kriser fatta beslut om aktivering av denna. Enligt Försörjningskommissionens förordning (1996:195) med instruktion skulle Försörjningskommissionen ansvara för funktionen Försörjning med industrivaror och särskilt:

1. hålla sig underrättad om försörjningsläget och upprätta planer för produktion, import, export, lagring, distribution och förbrukning,
2. vidta åtgärder så att produktion och distribution av försörjningsviktiga varor och tjänster kan upprätthållas,
3. vidta åtgärder för tillförsel av försörjningsviktiga varor samt, i den utsträckning regeringen bestämmer, ansvara för regleringar i syfte att genomföra omställningar och utnyttjande av substitut för normala insatsvaror i industrin,
4. lämna sådant underlag som Kommerskollegium behöver i egenskap av ansvarig myndighet för funktionen Utrikeshandel,
5. i fråga om beredskapslagring träffa uppgörelse med enskilda företag om köp, försäljning och lagring av varor,
6. fullgöra de uppgifter som överläts på kommissionen med stöd av ransoneringslagen (1978:268) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Erfarenheterna av 2020 års coronapandemi har aktualiserat behovet av en rad olika typer av verkställighetsåtgärder under en försörjningskris. Såväl privata som offentliga aktörer har påtalat behovet av en förberedd krishanteringsstruktur på nationell nivå med kapacitet att hantera försörjningsrelaterade frågor, som t.ex. omställning, validering, ersättningar och samordning av inköp. Mer generellt har ett behov uttryckts av tydligare målsättningar och ambitionsnivå i förhållande till vad olika aktörer (från kommuner till enskilda företag) förväntas åstadkomma. Behovet ter sig idag också stort av en god hotbildsförståelse, i synnerhet i förhållande till gråzonsproblematik. En sådan förmåga framstår som avgörande för att i tid kunna identifiera nästa försörjningskris.

Sammanfattningsvis framträder nedan övergripande frågeställningar gällande hantering av försörjningskriser att vara i behov av hantering och utveckling.

Kontaktpunkt för försörjningsrelaterade frågor: Företag och branschorganisationer uttrycker ett behov av en tydlig kontaktpunkt till staten som också har kapacitet och förmåga att omhänderta (eller vidareförmedla) förslag, frågeställningar och idéer relaterade till krisens hantering. Överhuvudtaget efterfrågas en större tydlighet vad gäller

ansvarsförhållanden mellan olika myndigheter. Kontaktfrågan handlar dock inte bara om en aktör som kan kontaktas, utan också om en aktör som kan kontakta andra (i synnerhet leverantörer av erforderliga varor).⁶¹⁵

Förberedda strukturer: Denna fråga, som har ett nära samband med föregående punkt, syftar på uttryckta behov av förberedda krishanteringsstrukturer med kapacitet att hantera praktiska/operativa frågor rörande exempelvis logistik, inköp och omställning. Det har påpekats att sådana strukturer och samverkanskanaler är svåra att få till stånd under en kris då myndigheter i dessa lägen blir väldigt upptagna (något som också tagits upp i många tidigare utredningar om det ekonomiska försvaret).

Omställningsförmåga (tillverkningsberedskap): Företag besitter idag en relativt stor teknisk flexibilitet för snabb omställning av produktionen. För en sådan omställning krävs dock att beställaren (staten) kan förmedla vilka behov (mängder) av en viss produkt som ska tillverkas. Kort sagt, vad behövs och i hur stora mängder?

Finansiering och ersättning: För att ett företag ska kunna sätta igång en ny typ av (krisrelaterad) produktion för statliga behov måste företaget få någon slags ersättningsgaranti. Överhuvudtaget påpekas att finansieringsfrågor måste ha klarats ut innan krisen inträffar.

Validering: Under coronapandemin blev efterfrågan på skyddsmasker, visir och annan typ av skyddsmateriel snabbt stor. Ett stort antal företag erbjöd produkter på detta område. Ett behov uppstod därmed också av tester, validering och verifiering av produkternas funktionalitet och säkerhet. Flera aktörer var inblandade i beställandet eller utförandet av dessa tester, bland andra FMV, FOI och RISE. Frågan kvarstår dock om vilka strukturer och ansvarsförhållanden som behöver finnas för skyndsamma valideringsprocesser.

Analysbehov: MSB identifierade tidigt under våren ett behov av att analysera riskerna för nya eller förvärrade försörjningsstörningar inom olika sektorer och branscher med anledning av pandemins följdverkningar på de internationella varuflödena. Kontakt fanns visserligen mellan olika sektors centrala myndigheter och respektive branschorganisationer men ett behov ansågs finnas av sammanställningar och riskbedömningar. FOI utförde under våren dessa analyser.⁶¹⁶

Internationell konkurrens: För Sveriges del innebar därutöver landets indelning i 21 självständiga regioner en nackdel i ett internationellt konkurrensperspektiv: det var nämligen inte möjligt för enskilda regioner att konkurrera på den globala marknaden och det var heller inte önskvärt att regioner konkurrerade med varandra.

Inköpsfunktioner: Offentlig sektor har idag i många fall byggt upp funktioner för upphandling snarare än direkta inköp. Under coronapandemin uppstod dock behov av att göra inköp av skyddsmateriel m.m. hos offentliga aktörer som normalt sett inte bedriver inköpsverksamhet. Detta gällde inte endast Socialstyrelsen utan även kommunala förvaltningar med ansvar för äldreomsorgen. Frågan uppstod därmed om hur dessa inköp skulle göras, av vem och vilka kvantiteter som borde köpas in.

Utfärdande av dispenser och regellättnader: Erfarenheter från coronapandemin tyder på att regellättnader kan behöva accepteras och planeras redan på förhand.

Konkretisering av mål och förväntningar: Coronapandemin har väckt funderingar på vilka mål och förväntningar som finns på olika aktörer. Vad ska en kommun klara på egen hand, vilket mandat har länsstyrelsen, vilka förväntningar finns på företagens agerande?

⁶¹⁵ Detta behov lyftes även i FOI:s intervjustudie med näringslivet 2017: "Det kan därtill behöva finnas en funktion dit företag kan vända sig med frågor och funderingar." Olsson, Matilda & Ryghammar, Charlotte & Lundén, Jenny (2017), *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*. FOI-R--4551--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut., s. 46.

⁶¹⁶ Se FOI Memo 7056, FOI Memo 7143, FOI Memo 7175, publicerade mars - juni 2020.

Visserligen finns lagtexter som beskriver *att* dessa aktörer har olika slags ansvar, men aktörerna i fråga efterfrågar även mer konkretiserade mål som ger en vägledning angående vilka konkreta åtgärder som borde åstadkommas i förhållande till statens åtgärder.

10 Juridiska och ekonomiska spörsmål

I detta kapitel ges en mycket kortfattad sammanställning av frågor av juridisk eller ekonomisk karaktär av betydelse för försörjningsberedskapen som identifierats under arbetet med förstudien. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara komplett. En del frågeställningar som belyses här återfinns också i tidigare kapitel.

10.1 Regelverk för försörjningsberedskap

Även om Sverige monterat ner den tidigare totalförsvarsorganisationen, tömt beredskapslagren och avvecklat K-företagssystemet så finns fortfarande regelverket för totalförsvaret kvar. Sammantaget ett mycket omfattande sådant. Stora delar används dock inte idag, och som påpekats av flera aktörer under arbetets gång uppfattas regelverket i flera fall som omodernt samt i behov av revidering och komplettering. Energimyndigheten framhåller exempelvis ett behov av en planeringslagstiftning för elransonering⁶¹⁷, och en ”energiberedskapslag” för att kunna kravställa om beredskapsåtgärder. Dessutom är det svårt att följa lagarna då de är utformade efter en organisering av staten som inte längre ser likadan ut.

En del rättsliga verktyg är låsta till höjd beredskap, och kan med andra ord inte nyttjas i kristider, som vid en försörjningskris. Detta har tydliggjorts under coronapandemin då länsstyrelserna behövde ett regeringsbeslut för att få ett samordningsansvar och en mäklarroll inom länet rörande skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial (se mer i avsnitt 5.4.2).

Ur ett kommunalt perspektiv framhålls att det inte finns tilldelade medel för att kunna uppfylla kraven i regelverket, detta då totalförsvarsfrågor under de senaste decennierna inte ansetts som en prioriterad uppgift från statens sida. Som redogörs närmare i avsnitt 5.5 beskriver Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap en rad uppgifter för kommuner och regioner vid höjd beredskap. Vilka uppgifter som kommunerna och regionerna ska vidta, och hur ersättningen för dessa regleras, bestäms emellertid via en annan styrmodell i form av överenskommelser mellan SKR och MSB.

10.2 Finansiering av försörjningsberedskapen

I nästan samtliga dialoger som förts med aktörer (privata som offentliga) har frågan om finansiering av den svenska försörjningsberedskapen lyfts fram. Det framhävs som helt grundläggande att det finns en lösning för finansieringen, oavsett hur en framtida ansvarsfördelning för försörjningsberedskap kommer att se ut. Det gäller såväl för försörjningsberedskapsrelaterat arbete som ska ske på myndighetsnivå som på kommunal och regional nivå liksom hos näringslivets aktörer. Att det finns öronmärkta pengar för försörjningsberedskapen bedöms vara en framgångsfaktor, och i sammanhanget framhålls försörjningsberedskapsfonden i Finland som ett gott exempel. Den elberedskapsavgift som betalas in av elnätsbolagen och tas ut som avgift på elkonsumenternas fakturor är ett svenskt exempel på öronmärkta pengar.⁶¹⁸

Principerna för finansieringen av civilt försvar fram till 2000-talet tillkom huvudsakligen genom 1987 års försvarsbeslut.⁶¹⁹ Grundprinciperna var sådana att de administrativa beredskapskostnaderna, det vill säga kostnader för krigsplanläggning, utbildning av personal i krigsorganisationen, övningsverksamhet m.m. skulle bäras av den verksamhetsansvarige. Kostnader för investeringar och drift och underhåll av

⁶¹⁷ Energimyndigheten (2020), *Underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret avseende energiförsörjningen – Energimyndighetens redovisning av regeringsuppdrag den 11 juli 2019*, Dnr 2019-16105.

⁶¹⁸ Se avsnitt 4.4.1.2.

⁶¹⁹ ÖCB, 2001, *Årsbok civilt försvar 2001*, Dnr 5-398/2001, Stockholm.

beredskapsanläggningar finansierades istället i normalfall via medel från den civila planeringsramen i totalförsvarsbudgeten. Fördelningen av kostnaderna motiverades utifrån att de administrativa kostnaderna relativt sett var små och jämnt fördelade på de aktörer som bedrev beredskapsverksamhet, medan investeringskostnaderna istället kunde vara stora och ojämnt fördelade mellan funktionerna. Finansiering av investeringskostnaderna bedömdes därför vara en central statlig uppgift. Myndigheterna disponerade därmed särskilda beredskapsanslag för investeringar och drift och underhåll av beredskapsanläggningar, medan de administrativa beredskapskostnaderna vanligen finansierades med medel från myndigheternas ordinarie förvaltningsanslag. Utifrån lag (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen utgick ersättning till näringslivet i samband med företagsplanläggning i de fall som arbetet medfört betydande merkostnader.

Principer för fördelningen av kostnader mellan staten och näringslivet för beredskapsåtgärder har varit föremål för diskussion sedan årtionden. Som noteras i tidigare FOI-studier⁶²⁰ verkar den principiella hållningen om kostnadsfördelning historiskt sett varit sådan att om en beredskapsåtgärd motiverats av säkerhetspolitiska skäl så finns det anledning för staten att bekosta den, under förutsättning att det inte handlat om administrativa kostnader. Ett exempel ges i SOU 1975:57 om varuförsörjning i kristid, i vilken det föreslås att det förutom beredskapslager även bör inrättas särskilda fredskrislager. För finansieringen av lagren är utredningen av meningen att beredskapslager utgör en säkerhetspolitiskt betingad nödvändighet och därmed bör bekostas med statsmedel, medan fredskrislagren föreslås bekostas av näringslivet – om än med fördelaktiga ekonomiska villkor. Skälen till det uppges bland annat vara att näringslivsaktörerna skulle få mer påtagliga fördelar av en förstora lagring genom dessa fredskrislager.

I förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti föreskrivs att ärenden om beredskapsersättning och beredskapslån ska prövas av MSB. Riksgäldskontoret ska enligt samma förordning pröva ärenden om beredskapsgarantier. Förordningen fastställer att:

”5 § Beredskapsersättning beredskapslån eller beredskapsgaranti får lämnas till den som i syfte att upprätthålla eller stärka landets försörjningsberedskap åtar sig gentemot Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (beredskapsåtagande) att

1. upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion,
2. utveckla ersättningsprodukter,
3. förbereda viss alternativ produktion,
4. beredskapslagra vissa varor eller
5. vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt.

6 § Avtal om beredskapsåtagande skall slutas med den som erbjuder det på längre sikt för försörjningsberedskapen förmånligaste alternativet. Förordning (1992:1113).

7 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska sträva efter att försörjningsberedskapen långsiktigt ska kunna tryggas. I detta syfte får avtal om beredskapsåtagande innehålla bestämmelser om skyldighet för mottagaren av beredskapsersättning, beredskapslån eller beredskapsgaranti att investera i maskiner och anläggningar eller att förbättra sin organisation eller vidta andra åtgärder som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap finner lämpliga.”

Genom förordning 1982:517 ges MSB en instruktion och ett bemyndigande att finansiera avtal för beredskapsåtaganden, men regelverket har inte tillämpats i modern tid. En historisk kontext är därför relevant. ÖCB hade ansvar för planläggningen av krigsviktiga företag (K-företag) som var betydelsefulla på nationell nivå. Regeringen tog initiativ och

⁶²⁰ Se exempelvis FOI-rapport *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*, FOI-R--4649--SE, 2018.

ÖCB upprättade beredskapsavtal. Avtalen omfattade ofta åtaganden om beredskapslagring av strategiska importvaror som krävde snabba omsättningar. Totalt fanns det cirka 250 beredskapsavtal. Det var betydligt fler företag som omfattades av systemet med företagsplanläggning än med beredskapsavtalen.

Noterbart är att enligt förordningen om beredskapsersättningen skulle beredskapsåtagandet bli gentemot MSB och inte mot bevakningsansvariga myndigheter som i övriga regelverk, exempelvis förordningen om förberedelser för leverans av varor och tjänster.⁶²¹ Som beskrivs i avsnitt 3.2 bedriver MSB ett arbete med att ge ut en vägledning för företagsplanläggning som grundas i det senare lagrummet. Det blir därför relevant att utreda hur dessa förordningar förhåller sig till varandra.

I ett scenario med återupptagna beredskapsavtal, och utifrån befintligt regelverk, ser MSB framför sig två olika alternativ för myndighetens roll och ansvarsområde: 1) att MSB har en mer aktiv roll jämfört med idag och tecknar beredskapsavtal i de fall det faller utanför någon annans ansvar, sektorsvist eller geografiskt, eller 2) att MSB behåller rollen att agera mer indirekt vilket medför att förordning 1982:517 behöver skrivas om så att andra myndigheter kan teckna beredskapsavtal, alternativt att det görs tillsammans med MSB.⁶²² MSB har idag inga medel avsatta för att teckna egna beredskapsavtal.

I sammanhanget kan också nämnas Krigsförsäkringsnämnden, som enligt lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m., handlägger ärenden om statlig försäkring. Enligt lagen får staten:

”meddela skadeförsäkring på transportområdet mot

1. krigsrisk och
2. risk att egendom läggs under embargo eller uppbringas eller utsätts för annan liknande åtgärder av främmande stat eller av den som där har tagit eller försöker ta makten.

Försäkring mot risker som avses i första stycket får staten också meddela i fråga om egendom som har lagrats i utlandet för införsel till Sverige eller i anslutning till utförsel från Sverige.”⁶²³

Försäkring får endast meddelas ”när det är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet”. Ett fungerande transportsystem utgör en förutsättning för förmågan att upprätthålla försörjning av varor och tjänster även i kris och krig. För att näringslivet ska vilja och kunna uppehålla viktiga transportleder (framför allt i en krigssituation) kan statlig försäkring utgöra en förutsättning, då traditionell försäkring inte är ett alternativ.

Det ingår inte i uppdraget att identifiera och värdera olika finansieringslösningar för en utbyggd försörjningsberedskap. Valet av finansieringslösning påverkar dock vilka uppgifter som hamnar på en central aktör att hantera. Med en lösning som i Schweiz skulle finansieringsfrågor inte ligga i fokus för den centrala aktören då beredskapen finansieras av näringslivet självt. Företagen i Schweiz är ålagda att hålla lager av varor utan kompensation från staten. Med ett system liknande Finlands, där finansiering sker via en beredskapsavgift och medel slussas genom Försörjningsberedskapscentralen för hantering av statens säkerhetsupplag och de avtalsstyrda skyddsoplagen med näringslivet, skulle frågor av finansiell karaktär spela en helt annan roll för den centrala aktören. Den finska Försörjningsberedskapscentralen gör vidare investeringar i företag i syfte att upprätthålla verksamheter som är kritiska för viss försörjning, och är därmed också delägare i företagen.

⁶²¹ Förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster, SFS nr: 1992:390.

⁶²² Dialog med MSB 2020-11-05.

⁶²³ Lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m., 4 kap. 1 §.

10.3 Upphandling och avtal

En utbyggd försörjningsberedskap kommer sannolikt att medföra avtalsskrivning med och upphandling från näringslivet rörande försörjningsviktiga varor och tjänster. I fråga om beredskapslagring hanteras avtalsskrivning och upphandlingsfrågor på central nivå både i Finland och i Schweiz. Länderna har sinsemellan en intressant skillnad där näringslivet i Finland ingår avtal på frivillig basis, medan näringslivet i Schweiz blir beordrat att ingå avtal.

Vilka uppgifter som en central aktör skulle ha i ett svenskt system beror på hur försörjningsberedskapen utformas, hur ansvarsfördelningen ser ut och vilka åtgärder som vidtas. Om man exempelvis genomför ett återupprättande av fristående nationella beredskapslager, likt säkerhetsupplagen i Finland, är det en given uppgift för en central aktör att hantera upphandlings- och avtalsfrågor. Med ett system där beredskapslagring istället sker i näringslivets regi kan upphandling och avtalsskrivande antingen ske centraliserat, som i Finland och Schweiz, eller mer decentraliserat där myndigheter, landsting och kommuner själva hanterar upphandling och avtalsskrivande. I det föregående fallet, med centraliserad upphandling, kan upphandling ske på ett samordnat sätt. Enskilda näringslivsaktörer behöver exempelvis inte bli kontaktade av alla kommuner och regioner. I det senare fallet skulle en central aktör kunna ha en mer samordnande och rådgivande roll, komma med rekommendationer och vägledning kring upphandling och avtalsskrivning, eller arbeta med ramavtal. Med en sådan arbetsfördelning ökar möjligheten för enskilda offentliga aktörer att anpassa upphandlingen efter egna behov, samtidigt som en central aktör kan bidra till att upphandling sker på ett likartat sätt. Därmed kan man också undvika visst dubbelarbete. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det fördelaktigt om en central aktör kan utarbeta modeller som fungerar för flera sektorer. En central aktör kan naturligtvis också ha en kombinerad roll där viss upphandling sker på central nivå, och viss på regional/kommunal nivå. Beredskapslagring är här ett exempel på en *förberedande* åtgärd för förstärkt försörjningsberedskap. Vilka uppgifter som skulle vara relevanta för en central aktör när det handlar om upphandling i ett mer akut skede, som nu under coronapandemin, skiljer sig från uppgifterna i den förberedande fasen.

Det finns idag flera aktörer som arbetar med upphandling och avtalsfrågor för det offentliga, som Upphandlingsmyndigheten, FMV och de nationella, regionala och lokala inköpscentralerna. Upphandlingsmyndigheten ger stöd i frågor som rör upphandling för offentlig verksamhet, men genomför inga upphandlingar till skillnad från övriga nämnda aktörer. En inköpscentral är en upphandlande myndighet eller enhet som stadigvarande bedriver en centraliserad inköpsverksamhet för exempelvis myndigheter, regioner, kommuner och kommunala bolag.⁶²⁴ Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (SIC) och SKL Kommentus Inköpscentral AB (Kommentus) är båda exempel på nationella inköpscentraler. Två olika typer av verksamheter kan bedrivas av en inköpscentral: 1) inköpscentralen kan agera mellanhand mellan säljare och köpare och tilldela kontrakt och ingå ramavtal, och 2) inköpscentralen kan bedriva grossistverksamhet genom att i eget namn köpa in varor och tjänster som sedan säljs vidare till upphandlande aktörer. Bland inköpscentralerna har åtminstone Kommentus haft en direkt roll i hanteringen av den försörjningskris som coronapandemin medfört (se mer i avsnitt 10.4 nedan), liksom FMV (se avsnitt 3.4).

Relaterat till upphandling och avtalsskrivande ska MSB, som tidigare beskrivet, utkomma med en vägledning som rör företagsplanläggning för myndigheter. Företagsplanläggning hanteras mer fördjupat i avsnitt 3.2 och 5.3.

Det är inte ovanligt att frågor som rör upphandling aktualiseras i samband med diskussioner rörande försörjningsberedskap. En sådan fråga handlar om i vilken utsträckning som Sveriges och EU:s regelverk för offentlig upphandling kommer att

⁶²⁴ Inköpscentralens uppgifter regleras i Lag (2016:1145) om offentlig upphandling samt Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

(negativt) inverka på möjligheterna att avtala med näringslivet om beredskapsåtgärder, som exempelvis lagerhållning. I näringslivsutredningen beskrivs att det råder en uppfattning om att Finland skulle ha bättre förutsättningar än Sverige för att teckna avtal med näringslivet.⁶²⁵ Detta som ett resultat av att Finland förhandlat fram ett undantag från EU-rättens krav om upphandling. Utredningen menar dock att några sådana undantag inte existerar och att Finland måste förhålla sig till samma EU-rättsliga regelverk som Sverige.

Hur upphandling och avtalsskrivning rent praktiskt skulle gå till vad gäller försörjningsberedskap har inte studerats inom ramen för regeringsuppdraget.

10.4 Aktuella upphandlingsrelaterade erfarenheter utifrån coronapandemin⁶²⁶

Redan i inledningen av Coronapandemin uppstod en global brist på skyddsutrustning såsom skyddsmasker, visir, handskar och handsprit. I mars 2020 fick Socialstyrelsen i uppdrag att vid behov ”ta initiativ till att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning m.m. som behövs i intensivvården eller annan vård till följd av spridningen av covid-19 samt på nationell nivå svara för fördelningen av denna utrustning mellan huvudmännen”. Som SKR beskriver kommunicerades det att Socialstyrelsen därmed skulle bli en inköpscentral för skyddsutrustning, vilket i sin tur medförde viss tveksamhet hos företagen om till vilken aktör de skulle sälja sina produkter.⁶²⁷ Efter en period av osäkerhet rörande ansvarsfördelningen för inköp av skyddsutrustning framkom att Socialstyrelsen inte tolkade uppdraget som att man hade ansvar för att samordna upphandlingen för samtliga regioner och kommuner. Inköp på regional och kommunal nivå skulle fortsätta enligt normala kanaler. De varor som Socialstyrelsen upphandlade skulle användas om det uppstod brist hos en specifik aktör, som då kunde ansöka om att få ta del av Socialstyrelsens lager. Som nämns i avsnitt 3.4 fick FMV i uppgift att hantera upphandlingen för Socialstyrelsens räkning.

Även på läkemedelssidan uppstod viss oklarhet i ansvarsfördelningen då både Läke medelsverket och Socialstyrelsen fick varsitt uppdrag om att samordna arbetet med att säkra tillgången till läkemedel.⁶²⁸ För att samordna inköpen av läkemedel gick fyra regioner samman och fick mandat och certifikat av Socialstyrelsen att köpa in och fördela läkemedel.

På grund av den globala bristsituationen förekom det att upphandling av skyddsutrustning och läkemedel genomfördes med internationella leverantörer som kommunerna och regionerna normalt sett inte handlar med. I en del fall ledde det till logistiska utmaningar då leverantörerna inte hade möjlighet att hantera frakten av varorna. Logistik och transport är frågor som vanligtvis inte hanteras på kommunal och regional nivå, och det lyftes behov av hjälp från staten för att lösa situationen.

Med den globala bristsituationen uppstod en stor konkurrens om varorna, vilket i många fall ledde till omfattande prishöjningar. Kommentus noterade att mindre regioner och kommuner kunde få svårt att agera på den rådande marknaden. Kommentus valde därför att aktivera sin grossistfunktion och började lägga stora beställningar på skyddsutrustning. De varor som handlas upp säljs för närvarande vidare till regioner och kommuner via Kommentus webbshop där aktörerna kan lägga beställningar. I syfte att försöka undvika

⁶²⁵ SOU 2019:51, *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, s. 56.

⁶²⁶ Om inget annat anges baseras stycket på information från intervjuer vid SKL Kommentus (2020-10-14) samt SKR (2020-10-15).

⁶²⁷ Intervju vid SKR 2020-10-15.

⁶²⁸ Regeringsuppdrag I:2, 2020-03-12, *Uppdrag om ökad samordning för att säkra tillgången till läkemedel som bedöms vara av central betydelse vid eventuella störningar till följd av spridningen av det nya coronaviruset* (S2020/01466/FS), samt Regeringsbeslut I:1, 2020-03-25, *Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning m.m. som behövs i vården till följd av spridningen av covid -19* (S2020/02443/FS).

att regionerna skulle bjuda över varandra i upphandlingen av skyddsutrustning upprättade också Kommentus och regionerna tillsammans en digital samordningsyta.

Coronapandemin medförde en läkemedelsbrist på narkosmedel bland regionerna. För att hantera situationen utarbetades en modell för fördelning av narkosmedel mellan regionerna, där fördelningen sker efter behov och inte efter folkmängd. Fördelningsmodellen kompletteras med nya rekommendationer för användningen (hushållningen) av narkosmedel som togs fram tillsammans med Läkemiddelsverket om dosnivå och alternativa läkemedel. Global brist råder även för nitrilhandskar som bland annat används vid operationer. För dessa handskar finns i dagsläget inget substitut och bristen kan därmed påverka möjligheten för sjukhusen att genomföra operationer.

SKR berättar att man från statens sida i andra länder har haft möjlighet att hindra icke-sjukvårdsrelaterade aktörer, inom exempelvis skönhetsindustrin/plastikkirurgin, från att köpa produkter som det råder brist på för sjukvården under coronapandemin.⁶²⁹ De berörda aktörerna har i dessa fall kompenseras. Något liknande verktyg finns för närvarande inte i Sverige.

Avslutningsvis, som noterades under en intervju kan det vara lätt att teoretisera kring läkemedelsförsörjning, men coronapandemin har visat att det kan vara långt svårare i praktiken. Det finns många involverade aktörer och att använda de ordinarie flödena så långt som möjligt underlättar.

10.5 Möjliga uppgifter för en central aktör ur ett juridiskt och ekonomiskt perspektiv

I dagsläget finns flera aktörer som genom den kompetens de besitter och det (lagstadgade) ansvar som de har är berörda när det handlar om frågor av juridisk och ekonomisk karaktär och försörjningsberedskapsfrågor. I detta avsnitt redovisas förslag på uppgifter för en central aktör som lyfts av representanter vid SKR och Kommentus. Förslagen rör både upphandlingsrelaterade uppgifter och andra närliggande uppgifter som framkommit utifrån hanteringen av den rådande coronapandemin. Synpunkter från FMV utifrån deras (upphandlar)perspektiv avhandlas i kapitel 3.

Ett samordnande ansvar rörande upphandling: Med en samordnande roll kan den upphandlarkompetens som finns i samhället nyttjas vid en försörjningsbrist. Det behövs en aktör med en ledarroll för de aktörer som kommer ha upphandlingsuppdrag i den operativa krishanteringen. Det är viktigt att det på förhand finns en definierad struktur för hur samverkan mellan de upphandlande aktörerna ska ske.

Överblick över lagerstatus: Idag saknas en aktör med överblick över vilka resurser som finns lagrade hos olika aktörer vilket försvårat hanteringen av den försörjningsbrist som coronapandemin medfört.

Prioritering av tillgängliga bristvaror: Det behövs en aktör på central nivå som kan prioritera tillgängliga bristvaror. Det kanske finns överflöd i en del av landet och brist hos aktörer på andra håll, vem av dessa ska få ta del av resurserna?

Riktlinjer för användning av bristvaror: En central aktör kan utarbeta riktlinjer för användning, och alternativ till användning, av bristvaror. Den brist på nitrilhandskar som beskrivs i avsnittet ovan kan nyttjas som exempel. Givet att det inte finns några substitut för användningen av nitrilhandskar vid kirurgiska operationer borde denna användning ges prioritet. För andra användningsområden kan riktlinjer utarbetas som förordar användningen av alternativ, substitut, i den mån det är möjligt. Handskarna bör exempelvis inte användas vid städning där andra typer av handskar kan användas liksom substitutet tvål, vatten och handsprit.

⁶²⁹ Intervju vid SKR 2020-10-15.

Analys av försörjningskedjor: Försörjningskedjor behöver kartläggas på djupet för att skapa en förståelse för på vilket sätt som beredskapen för försörjningen av respektive vara bör utformas och vilken strategi som är bäst. Arbetet behöver ske på olika nivåer (från kommunalt till nationellt) och samordnas över olika aktörer. En analys av försörjningskedjor ger en förståelse för vilka upphandlingsbehov som uppstår när i tiden, vilka varor som kanske måste upphandlas i förväg och lagras i beredskapslager och vilka som kan upphandlas under krisen. Det kan också finnas varor för vilka det inte kommer att finnas ett upphandlingsbehov eftersom en bristsituation kan lösas på andra alternativa sätt, exempelvis genom substitut.

11 Analys och slutsatser

I detta kapitel sammanfattas översiktligt relevanta delar av förstudiens resultat. Så sker genom en redovisning av förslag på uppgifter som skulle kunna tillkomma en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågorna. Då förslagen utgår från det redovisade empiriska materialet – företrädevis internationella och historiska jämförelser, liksom utredningar och intervjuer – bör dock framhållas att inte alla i detta material förekommande förslag till uppgifter har tagits med i redovisningen nedan. I detta kapitel redovisas med andra ord ett urval av de uppgifter som enligt denna förstudies förmenande bör ses som särskilt relevanta i sammanhanget. Uppgifterna är för översikts skull sorterade i fyra skilda ”kataloger” enligt nedan:

- I. Inriktning och samordning vid normaltillstånd
- II. Ledning och samverkan vid kris och krig
- III. Verkställande uppgifter inom utpekat sektorsansvar
- IV. Övriga verkställande beredskapsuppgifter

Innan redovisningen av möjliga uppgifter berörs först vissa övergripande frågeställningar med bäring på innebörden och tolkningen av uppdragets uppgift att ”belysa vilka frågor som skulle kunna hanteras av en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor”.⁶³⁰ Kapitlet avslutas med några reflektioner om vilka frågeställningar som kan vara särskilt viktiga att beakta av den kommande utredningen om försörjningsberedskap och knyter ihop de övergripande frågeställningarna med uppgiftskatalogerna.

11.1 Övergripande frågeställningar

11.1.1 Vad avses med en central aktör med ett sammanhållet ansvar?

I uppdragsbeskrivningen definieras inte innebörden av uttrycket ”central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågor”. Att vara en sådan central aktör med ett sammanhållet ansvar kan dock innebära flera skilda ting. Förutom frågan om vilka uppgifter som bör tillkomma aktören i fråga bör enligt denna studies förmenande även aktörens organisationsformat (och över huvud taget försörjningsberedskapens ansvarsförhållanden) vara ett centralt spörsmål för den kommande utredningen. I det följande belyses ett antal vägval i sammanhanget. Som ett första vägval kan påpekas att den centrala aktören skulle kunna – men inte måste – vara en myndighet; exempelvis har inte den finska Försörjningsberedskapscentralen (FBC) myndighetsstatus.

Ett andra vägval handlar om huruvida arbetet med att stärka och samordna försörjningsberedskapen borde hamna som en (ytterligare eller utvidgad) funktion hos en redan befintlig aktör eller om det borde tillskapas en helt ny – exempelvis en ny myndighet. Båda modeller har funnits tidigare i Sverige: ÖEF (efterträdaren till en serie centralorgan för försörjningsberedskap, varav det första, Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap, bildades 1928) var en central förvaltningsmyndighet för den ekonomiska försvarsberedskapen (dvs. försörjningsberedskapen). År 1986 uppgick ÖEF i den nya myndigheten ÖCB som fick ansvar för ledning och samordning av hela den civila delen av totalförsvaret.⁶³¹ ÖCB hade dock fortsatt ett stort ansvar för försörjningsfrågorna (inklusive beredskapslagring, företagsplanläggning m.m.). Sedan avvecklingen av totalförsvarsplaneringen och nya myndighetsombildningar under 2000-

⁶³⁰ Regeringsbeslut II:3, 2020-07-02, *Uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap*. Ju2020/02565/SSK.

⁶³¹ SFS 1986:423.

talet (från ÖCB till KBM till MSB) har den nationella försörjningsberedskapen inte funnits som ett utpekat sammantaget ansvarsområde för någon myndighet, vilket också har skapat kunskapsluckor och osäkerhet om vad försörjningsberedskap innebär och varför den behöver samordnas. Det har dock inte ingått i denna förstudies uppdrag att ta ställning till en eventuell ny aktörs eller funktions organisatoriska hemvist. Som ovanstående historiska och internationella exempel visar finns ett brett spann av möjligheter härvidlag.

Vidare bör det som ett tredje vägval påpekas att ett ansvar kan vara "sammanhållet" såväl för sektorsspecifika som för sektorsövergripande centrala aktörer. Exempelvis är ansvaret för läkemedelsförsörjningen i dag i hög utsträckning decentraliserat genom att åvila aktörer på regional nivå. Att säkerställa försörjningen av läkemedel genom en "central aktör med ett sammanhållet ansvar" måste därför inte i detta fall innebära att ansvaret förläggs på sektorsövergripande nivå. Mera rimligt kan (men måste inte) vara att istället skapa ett sammanhållet ansvar på sektorsspecifik central nivå, genom exempelvis ett utökat ansvar för Socialstyrelsen eller Läkemedelsverket. För att uttrycka det mera kärnfullt handlar detta tredje vägval om på vilken nivå den eller de sammanhållande aktörerna bör befinna sig – inom eller ovanför de olika sektorerna för försörjningsberedskapen.

Detta tredje vägval vidareutvecklas i följande delkapitel, underbyggt med empiri från förstudiens undersökningar, men det kan helt kort framhållas hur det är nära kopplat till frågan om arbetsfördelningen berörda aktörer emellan. Om det exempelvis fattas ett beslut om att inrätta en central sektorsövergripande aktör blir en kritisk fråga hur arbetena bör fördelas mellan densamma och andra (sektorsspecifika) aktörer, samt vilket mandat den förra aktören bör ha över de senare. Dessa frågor diskuterades utförligt redan i de tidigaste propositionerna och utredningarna om ett särskilt centralorgan för försörjningsberedskapen och utgjorde ett återkommande spörsmål under hela totalförsvarsepoken.⁶³² Vad gäller arbetenas fördelning specifikt finns det åtminstone tre skilda tillvägagångssätt, som rimligen behöver komplettera varandra: Somliga arbeten skulle helt kunna tillkomma den sektorsövergripande aktören, andra arbeten skulle helt kunna tillkomma de sektors-specifika aktörerna, medan ytterligare andra uppgifter skulle kunna utföras i nära samarbete aktörerna emellan. Vad gäller frågan om beslutsmandat specifikt handlar det om den sektorsövergripande aktörens makt att påverka de andra aktörernas utförande av sina försörjningsrelaterade arbeten. Ska exempelvis samarbetet aktörerna emellan uteslutande ske på basis av frivillig samverkan (vilket väl den så kallade ansvarsprincipen talar för), eller ska den sektorsövergripande aktören genom bindande direktiv kunna ålägga andra aktörer att utföra vissa arbeten och på vissa sätt, eller ska berörda aktörer vid oenighet om arbetenas utförande kunna lyfta frågor till departements- och regeringsnivå?

11.1.2 Behövs verkligen en ny aktör/funktion?

Försörjningsberedskapen berör många skilda sektorer och aktörer. På myndighetsnivå finns det ett antal olika centrala aktörer inom sektorerna, som exempelvis Energimyndigheten inom energisektorn, Livsmedelsverket inom livsmedelssektorn, PTS inom elektroniska kommunikationer. Dessa aktörer utgör experter på sina respektive områden och agerar inom ramen för sina uppdrag för samverkan med såväl privata som offentliga aktörer inom sin sektor.

Vid intervjuer med såväl myndigheter som branschorganisationer har det framkommit vissa viktiga påpekanden vad gäller uppdragsbeskrivningens formulering att en central aktör skulle kunna "komplettera berörda myndigheters ansvar". Om med "komplettera" syftar på sådant som faller mellan stolarna, alltså sådant som ingen sektor har ansvar för eller erforderlig kunskap om, anser flera av de intervjuade att det kan finnas behov av en sådan (ny) funktion eller aktör. Om det handlar om att komplettera med sektorsspecifika

⁶³² Se kommande Christoffer Wedebränd & Jenny Ingemarsdotter (kommande, planerad publ. 2021), *Försörjningsberedskap på central nivå: En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet. Åren 1915-1947* [prel. titel]. Totalförsvarets forskningsinstitut.

uppgifter som inte utförs idag, exempelvis eftersom myndigheterna saknar tillräckliga resurser/ mandat, så förordas istället i första hand att dessa myndigheter ges utökade resurser och mandat.

Mot bakgrund av respondenternas påpekanden kan det således förtydligas att avsikten med redovisningen av förslag på uppgifter nedan inte är att frånta befintliga centrala myndigheter deras redan befintliga ansvar och därtill hörande uppgifter. Avsikten är endast att belysa de frågor som antingen tycks falla mellan stolarna eller frågor som rör ett övergripande behov av modeller och metoder för uppbyggnaden av en nationell försörjningsberedskap.

Frågan om behovet av en sektorsövergripande central aktör för försörjningsberedskapen har diskuterats åtskilliga gånger historiskt. Bedömningen har varit att en sådan aktör är nödvändig, även om aktörens konkreta uppgifter har förändrats över tid. Det ansågs föreligga ett behov av en sådan aktör även under 1900-talets andra hälft då det fanns resursstarka centrala myndigheter med egna ansvarsområden för försörjningsberedskapen. En bakgrund till detta var att försörjningsberedskapen inte endast betraktades ur ett sektoriellt krisberedskapsperspektiv utan även ur ett nationellt säkerhetsperspektiv. Som en viktig del av totalförsvaret ansågs det avgörande att landets försörjningsförmåga inte utgjorde en svag länk eller skapade möjligheter för främmande makt att utsätta landet för påtryckningar och hot. Därför ansågs det viktigt att det fanns en nationell samordning av försörjningsberedskapen och en därtill länkad ansvarig aktör med överblick både över resurserna och över hotbildernas utveckling.

Denna samordning av landets resurser ansågs behöva genomföras dels i förhållande till den militära delen av totalförsvaret, dels inbördes mellan de många olika civila aktörerna – inklusive näringslivsaktörerna. Sveriges försörjningsförmåga beskrevs som helt avhängigt att företagen, även i kriser, kunde fortsätta sin produktion av viktiga varor, alternativt ställa om produktionen till sådana varor som kriget eller krisen krävde. Vidare ansågs detta behöva förberedas redan i förväg, vilket också skedde inom flera sektorer. Men trots en omfattande planläggning fanns det likväl i praktiken åtskilliga kris- och krigsviktiga företag som ansågs falla mellan stolarna i förhållande till sektorsmyndigheterna, särskilt vad gällde industriproduktionen. Över tid fick därför centralorganet för försörjningsberedskapen ett eget ”sektorsansvar” (funktionsansvar) för försörjningen av industrivaror. Dessa varor omfattade bland annat kemiska produkter, papper, plast, gummi, metaller och verkstadsprodukter.⁶³³ Syftet med beredskapen inom dessa varugrupper var inte att upprätthålla produktion för produktionens egen skull utan hade ofta direkta kopplingar till skilda behov som bedömdes vara av oundgänglig betydelse vid kriser och krig. Det kunde bland annat handla om behovet av förpackningar inom livsmedelsindustrin eller om att säkra kritisk sjukvårdsmateriel. Försörjningen av oundgängliga varor som dessa säkerställdes bland annat genom lagerhållning och förberedelser för produktionsomställningar hos vissa industriföretag.

Mot bakgrund av erfarenheterna av coronapandemin har många företag efterlyst just förberedda strukturer och en tydlig kontaktpunkt på den offentliga sidan som har kompetens och förmåga att tillvarata företagets möjligheter att ställa om sin produktion (i detta fall för tillverkning av personlig skyddsutrustning till vården). Det talar för att det tidigare systemet för försörjningsberedskap åtminstone i sina delar bör återinföras. Men samtidigt – för att återkoppla till det tredje vägvalet ovan, inklusive frågan om arbetenas fördelning – är svaret på frågan om hur försörjningsberedskapen bör organiseras beroende av i vilket sammanhang den ställs. Myndigheter och branschorganisationer inom exempelvis energi- och livsmedelssektorerna ser inga fördelar med att flytta ut den kompetens som finns inom sektorn till en annan aktör. Här behöver upprepas att organiseringen av försörjningsberedskapen heller aldrig har syftat till bortflyttandet av befintliga ansvarsområden utan om att komplettera med sådant som faller mellan stolarna

⁶³³ ÖCB (1995), *Civilt försvar*, s. 110.

alternativt sådant som kräver nationell samordning, eller som av andra skäl inte kan eller bör utföras av aktörer inom de olika sektorerna.

Avslutningsvis bör påpekas att det ser väldigt olika ut inom olika sektorer vad gäller exempelvis tydlighet i kopplingen mellan myndigheters verksamhetsområde och näringslivet. Exakt hur ansvarsfördelningen skulle se ut mellan en nationellt samordnande central aktör och olika sektorsmyndigheter behöver därför analyseras fördjupat från fall till fall.

11.1.3 Vilka förutsättningar behöver finnas?

Vid intervjuer med centrala myndigheter, länsstyrelser, branschorganisationer och företag har dessa tillfrågats om vilka uppgifter som enligt deras mening skulle kunna tillfalla en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsberedskapen. I princip samtliga av de intervjuade har – innan deras svar på denna fråga – understrukit vikten av två andra omständigheter som de anser behöver redas ut i första ledet. Detta oavsett frågan om en centralaktör. Den ena omständigheten handlar om beslutsmandat och den andra om resurser.

Vad gäller frågan om beslutsmandat avses både mandat att vidta åtgärder för att åstadkomma beredskap (exempelvis: ingå avtal, upprätta lager, ställa krav, skydda försörjningsviktiga resurser) och mandat att agera vid en allvarligare kris. Samtliga av de intervjuade är medvetna om ansvarsprincipen men åtskilliga av dem uttrycker likväl en oro för att frivillig samverkan inte kommer att räcka vid en kris som påverkar hela landet på sätt som ingen hade kunnat förutse. I synnerhet många näringslivsaktörer har, mot bakgrund av erfarenheterna av coronapandemin, efterlyst bättre förberedda krishanteringsstrukturer på den offentliga sidan med en i förväg definierad beslutsförmåga. Intervjupersonerna betonar att det inte går att räkna med att de processer som fungerar under normala förhållanden (såsom upphandlingsförfaranden) kommer att fungera också vid allvarligare kriser där skyndsam hantering kan vara avgörande.

Den andra punkten handlar om behovet av tillräckliga ekonomiska resurser för försörjningsberedskapen. Vidare understryks att detta behov föreligger både i ett uppbyggnadsperspektiv (genom investeringar i konkreta beredskapsåtgärder) och i ett krishanteringsperspektiv. Vid försörjningskriser kan det exempelvis handla om att göra samordnade beställningar på nationell nivå. Det påpekas att detta blir samhällsekonomiskt mer lönsamt än om ett stort antal regioner och kommuner ska göra egna små beställningar (i konkurrens med varandra) till potentiellt höga priser.

11.2 Uppgiftskataloger

I delkapitlen nedan redovisas ett antal exempel på uppgifter som skulle kunna tillkomma en central aktör med ett sammanhållet ansvar för försörjningsfrågorna. Förslagen utgör ett urval av de många uppgifter av olika slag som har förekommit i det empiriska materialet. Urvalet har vägletts av följande kriterier: 1) en majoritet av intervjuade aktörer har påtalat en viss brist/möjlig uppgift, 2) uppgiften har varit återkommande i tidigare styrande dokument för totalförsvarets försörjningsberedskap, 3) uppgiften återkommer i andra länders modeller för försörjningsberedskap. En majoritet av de uppgifter som redovisas nedan uppfyller alla tre kriterier. För översikts skull presenteras förslagen i fyra skilda kataloger enligt nedan.⁶³⁴

- I. **Inriktning och samordning vid normaltillstånd:** Att under normaltillstånd förebygga risken för och främja förmågan att hantera störningar i försörjningsflödena. Detta genom att exempelvis etablera gemensamma

⁶³⁴ Indelningen har inspirerats dels från ÖCB:s ansvarsområden, dels från MSB:s publikation *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Publ.nr.: MSB777 - reviderad oktober 2018. s. 19-21.

modeller/ramverk samt bidra till att aktörernas respektive åtgärder (inklusive planering) orienteras mot de mål som har formulerats för försörjningsberedskapen.

- II. **Ledning och samverkan vid kris och krig:** Att vid kriser eller ytterst krig hantera (eller främja förmågan att hantera) störningar i försörjningsflödena. Mer konkret kan uppgifterna handla om att genom ledning eller samverkan bidra till att aktörernas respektive åtgärder orienteras mot målet att säkerställa tillgången till kritiska varor och tjänster, samt bidra till nödvändiga anpassningar så att åtgärderna kommer till största möjliga nytta.
- III. **Verkställande uppgifter inom utpekad sektorsansvar:** Att, utan att syftet är att åstadkomma inriktning och samordning av andra aktörers åtgärder, själv vidta åtgärder inom ett specifikt område som inte hanteras av andra aktörer. Detta oavsett om det sker vid normaltillstånd eller vid inträffade kriser eller krig. Identifierat område som inte hanteras av andra aktörer skulle kunna få status av ny sektor med den nationellt samordnande aktören som sektorsansvarig myndighet.
- IV. **Övriga verkställande beredskapsuppgifter:** Övriga verkställande uppgifter, exempelvis beredskapslagring, syftande till försörjningsberedskapens uppbyggnad, förvaltning eller nyttjande, oavsett om det sker vid normaltillstånd eller vid inträffade kriser eller krig. Uppgifter kan innebära beredskapsåtgärder även på uppdrag av andra myndigheter.

Det kan förtydligas att förstudien inte tar ställning till vilka av dessa uppgifter som bör tillkomma den nationellt samordnande centrala aktören/funktionen och vilka som borde tillkomma någon annan aktör. Vi har heller inte specificerat vilken typ av ansvar som aktören eller funktionen skulle kunna ha för en viss uppgift, dvs. om rollen skulle vara aktiv eller stödjande, om uppgiften innebär ett eget ansvar eller att verka för att uppgiften löses av andra.

11.2.1 Inriktning och samordning vid normaltillstånd (Katalog I)

Denna katalog (I) avser uppgifter som syftar till att förebygga risken för och främja förmågan att hantera störningar i försörjningsflödena. Mer konkret handlar uppgifterna om att exempelvis etablera gemensamma modeller/ramverk samt bidra till att aktörernas respektive åtgärder (inklusive planering) orienteras mot de mål som har formulerats för försörjningsberedskapen.

Av en mycket stor mängd exempel och förslag som framkommit har ett urval gjorts genom att föra samman (klustra) likartade uppgifter. Detta utesluter inte att en annan indelning kunde göras, eller att överlapp och inkonsekvenser inte förekommer, tvärtom. Exempelen är avsedda just som exempel och illustrationer snarare än delar av en alltigenom logisk modell.

Som jämförelse inkluderar vi i tabellen nedan ÖCB:s samordnande uppgifter (från 1995) samt exempel på den finska försörjningsberedskapscentralens motsvarande uppgifter.

Tabell 4: Inriktning och samordning vid normaltillstånd (Katalog I)

Nr.	Uppgift/behov
	Exempel och förslag enl. aktuella utredningar och intervjuade aktörer (urval)
1.	Etablera gemensam modell/ramverk för vissa principiella frågor Exempel: <ul style="list-style-type: none"> • Mål och riktlinjer: Etablera strategiskt sammanhängande mål och riktlinjer för försörjningsberedskapen, nationellt, regionalt och lokalt.⁶³⁵

⁶³⁵ Efterfrågas av många aktörer, se kapitel 4,5, och 6.

	<ul style="list-style-type: none"> • Avtal och upphandling: En central aktör kan utgöra en part med vilken Försvarsmakten kan teckna gemensamma avtal med eller genomföra gemensamma upphandlingar.⁶³⁶ En central aktör kan utarbeta principer för avtalskrivning som stöd till försörjningsviktiga aktörer och myndigheter.⁶³⁷ • Principer för prioritering: Övergripande roll att prioritera/resursfördela mellan myndigheter/sektorer i kris och krig.⁶³⁸ • Hantera frågor rörande export- och importbegränsningar: En central aktör skulle kunna hantera frågor rörande export- och importbegränsningar för att förebygga eller hantera försörjningskriser.⁶³⁹
2.	<p>Skapa överblick av tillgångar, kartlägga resurser</p> <p>Exempel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Överblick över lagerstatus: För att förstå behov av åtgärder och risk för bristsituationer behöver kunskap först etableras över vilka resurser/varor som finns tillgängliga.⁶⁴⁰ • Försörjnings- och behovsanalyser: Identifiering av kritiska förnödenheter, hur varorna ska tillhandahållas vid en kris, vilka bolag som kan producera vad i en krissituation, behov av lagring osv.⁶⁴¹ • Analyser av varuflöden: Förståelse för försörjningskedjor och handelsstörningar, konsekvenser på försörjningsflöden av andra händelser osv.⁶⁴²
3.	<p>Analysa skyddsvärden och hotbilder</p> <p>Exempel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skyddsvärden: Etablera gemensam förståelse av skyddsvärden och samhällsviktiga verksamheter i samverkan med näringsliv och berörda myndigheter.⁶⁴³ • Hotbilder: Analysera hot mot försörjningsflöden, inklusive konsekvenserna av gråzonsproblematik och icke-militära angreppssätt.⁶⁴⁴
4.	<p>Verka för en strategisk och geografiskt sammanhängande försörjningsberedskap</p> <p>Exempel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inriktning och samordning av resurser: Formulera inriktningar och mål baserade på regionala och lokala förutsättningar och behov liksom analyser kritiska beroenden såväl i ett nationellt som i ett regionalt perspektiv.⁶⁴⁵ • Sammanhängande lagstiftning: Analysera innebörden av myndigheternas, inklusive länsstyrelsernas, företagens och kommunernas försörjningsberedskapsansvar enligt gällande lagar, regler och förordningar, samt lyfta behov av revideringar.⁶⁴⁶

⁶³⁶ Se kapitel 3: "Försvarsmakten kommer även fortsättningsvis att behöva göra egna upphandlingar, exempelvis sekretessbelagda sådana, och hålla egna beredskapslager. Men för varor som livsmedel är en möjlig lösning att en central aktör tecknar ramavtal som Försvarsmakten gör avrop från. FMV utgör i sammanhanget en aktör med specialistkompetens inom upphandling som också har nyttjats under pågående pandemi."

⁶³⁷ Se kapitel 4.

⁶³⁸ Se kapitel 4. Då det finns beroenden mellan många sektorer för att kunna upprätthålla funktionaliteten, exempelvis rörande drivmedelsförsörjning och fungerande kommunikationslösningar, kan det finnas behov av en central aktör med uppgift att i bristsituationer göra sektorsövergripande prioriteringar för resursfördelning mellan myndigheter och sektorer. Som påpekas i dialogen med myndigheterna behöver principerna därefter utvecklas sektorsvis för att ta hänsyn till branschspecifika förutsättningar.

⁶³⁹ Se kapitel 4. Som påpekas i dialogen med myndigheterna är det tänkbart att övergripande mål för export- och importbegränsningar kan bestämmas på central nivå, men att det därefter måste ligga på myndigheterna att utifrån sin sektorskunskap utveckla de specifika medel som ska användas för att uppnå målen

⁶⁴⁰ Idag saknas en aktör med överblick över vilka resurser som finns lagrade hos olika aktörer vilket försvårat hanteringen av den försörjningsbrist som coronapandemin medfört. Se kapitel 10.

⁶⁴¹ Detta kan i vissa fall innebära att kartläggningar behöver göras avseende vilka kritiska förnödenheter som finns tillgängliga i landet, var dessa finns och i hur stora mängder. Se kapitel 6.

⁶⁴² Se kapitel 6.

⁶⁴³ För att kunna arbeta med att bygga robusthet och skydd av försörjningsviktiga verksamheter behöver näringslivet få möjlighet att delta på ett djupare sätt i arbetet med att definiera skyddsvärden och innebörden av samhällsviktiga verksamheter liksom planeringen för skyddet av dessa. Se kapitel 6.

⁶⁴⁴ Mot bakgrund av den komplexa hotbilden mot försörjningsflödena, inklusive konsekvenserna av gråzonsproblematik och icke-militära angreppssätt, framstår hotbildsförståelsen som en avgörande förmåga. Branschorganisationer och företag efterlyser en bredare hotbildsförståelse från statens sida som inte begränsas till situationer med höjd beredskap och krig. Se kapitel 6.

⁶⁴⁵ Mer konkret, vilka företag som ska planläggas av vem, vilka försörjningsviktiga resurser eller verksamheter som finns eller borde finnas var osv. Se kapitel 5.

⁶⁴⁶ För exempel, se kapitel 5.

5.	<p>Verka för/ansvara för skydd av försörjningsviktiga anläggningar och resurser</p> <p>Exempel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skydd av försörjningsviktiga anläggningar: Flera aktörer lyfter att försörjningsviktiga anläggningar av olika slag (t.ex. anläggningar för spannmålsproduktion eller drivmedelsdepåer) är en viktig del i försörjningsberedskapen, men att ingen myndighet tycks äga frågan. Det behövs skarpare verktyg som kan skydda anläggningar och resurser som är viktiga för totalförsvaret.⁶⁴⁷ • Verka för ökad beredskapshänsyn i samhället. Öka kunskapen hos myndigheter, kommuner och andra aktörer om samhällsviktiga verksamheter och försörjningskritiska resurser.⁶⁴⁸
6.	<p>Inriktning och samordning av länsstyrelsernas försörjningsrelaterade beredskapsarbete</p> <p>Exempel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samordning av uppgifter till länsstyrelserna: Tidigare samordnades länsstyrelsernas försörjningsrelaterade uppgifter (vilka inkom från ett tiotal sektorsmyndigheter) via TBSL⁶⁴⁹ och sedan ÖCB. • Inriktning av näringslivssamverkan: Etablera ramar för identifiering av totalförsvarsviktiga företag nationell och regionalt, ansvarsfördelning gällande företagsplanläggning, vilka områden (sektorer) som ska prioriteras och hur beredskapsåtgärder ska finansieras osv.⁶⁵⁰
7.	<p>Stödja privata och offentliga aktörer med konkretisering av mål och ambitionsnivå</p> <p>Exempel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stödja sektorsmyndigheter och branschorganisationer med analys av planeringsförutsättningar och ambitionsnivå för försörjningsberedskapen.⁶⁵¹ • Stödja län, regioner och kommuner med analyser av planeringsförutsättningar och ambitionsnivå för försörjningsberedskapen.⁶⁵²
8.	<p>Analysera transportbehov i ett försörjningsberedskapsperspektiv.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gäller såväl inom landet som transporter till och från Sverige.⁶⁵³
	ÖCB, Civilt försvar (1995)⁶⁵⁴
	<i>"ÖCBs samordningsuppgift på central nivå utövas främst genom stödjande och aktiverande åtgärder. Det är inte ÖCBs uppgift att ta över andra myndigheters verksamheter och befogenheter. ÖCB har inte heller föreskriftsrätt gentemot övriga funktionsansvariga myndigheter vad gäller deras beredskapsförberedelser annat än den som följer av beredskapsförordningen. Däremot ska ÖCB..."</i>
9.	<p>Verka för enhetlighet i frågor som är gemensamma för det civila försvaret samt bevaka att totalförsvarets intressen beaktas i samhällsplaneringen</p>
10.	<p>Utarbeta riktlinjer för prioriteringen av samhällets civila resurser under kriser och i krig samt samordna planeringen inom funktionsövergripande områden som skydd, utrymning och krigsanskaaffning</p>

⁶⁴⁷ Se kapitel 5.

⁶⁴⁸ Se kapitel 5.

⁶⁴⁹ Om Totalförsvarets beredning för samordning av vissa länsstyrelsefrågor (TBSL), se kapitel 5.

⁶⁵⁰ Länsstyrelserna har ett uppdrag att utveckla det regionala samarbetet med näringslivet men upplever en otydlighet från den centrala nivån gällande mål och innebörd av detta utvecklingsarbete. Relationen mellan sektorsmyndigheterna, näringslivet och länsstyrelsen behöver klargöras för att undvika dubbelarbete. Se kapitel 5.

⁶⁵¹ Coronapandemin har väckt funderingar på vilka mål och förväntningar som finns på olika aktörer. Vad ska en kommun klara på egen hand, vilket mandat har länsstyrelsen, vilka förväntningar finns på företagens agerande? Visserligen finns lagtexter som beskriver att dessa aktörer har olika slags ansvar, men aktörerna i fråga efterfrågar även mer konkretiserade mål som ger en vägledning angående vilka konkreta åtgärder som borde åstadkommas i förhållande till statens åtgärder. Det anses vara en fördel om sådana frågor kan utredas på central nivå istället för hos varje enskild aktör. Se kapitel 4, 5 och 6.

⁶⁵² Även från kommunal nivå efterfrågas konkretiserade inriktningar och mål gällande vilka resurser i form av t.ex. lager som bör finnas i beredskap på lokal nivå och vad som ska finnas på regional eller central nivå. Vilka baskrav ska finnas på en kommun? Se kapitel 5.

⁶⁵³ Transportfrågan tas upp både i kapitel 4, 5 och 6. Se t.ex. Teknikföretagens policyrekommendationer, kapitel 6.

⁶⁵⁴ ÖCB (1995), *Civilt försvar*. Denna utbildningsskrift presenterade ÖCB:s ansvar och uppgifter. Se kapitel 4 och 6.

11.	Verka för att de uppgifter som centrala beredskapsmyndigheter ålägger civilbefälhavare och länsstyrelser är samordnade och anpassade till de regionala organens arbetsvillkor
12.	Verka för att beredskapen inom det civila försvaret hålls på en godtagbar nivå och att beredskapsåtgärderna samordnas med berörda myndigheter inom det militära försvaret
13.	Skaffa sig kunskaper om problem och brister inom det civila försvaret samt följa beredskapsläget inom denna del av totalförsvaret
14.	Yttra sig över de statliga myndigheternas anslagsframställningar i de delar som berör totalförsvaret
15.	Årligen utarbeta och för regeringen redovisa en för det civila försvaret gemensam programplan
16	Svara för utvärderingar av funktioner samt annan övergripande uppföljnings- och utvärderingsverksamhet inom det civila försvaret
Försörjningsberedskapscentralen i Finland (FBC)⁶⁵⁵	
17.	Utveckla samarbetet mellan den offentliga förvaltningen och näringslivet i frågor som gäller försörjningsberedskap – det innebär att Försörjningsberedskapscentralen är sammanhållande för strukturen med branschspecifika sektorer och företagspooler, och bland annat fastställer årliga mål för poolernas, och de deltagande företagens, försörjningsberedskapsrelaterade arbete.
18.	Följa den internationella utvecklingen inom försörjningsberedskap och hålla kontakt med inhemska och utländska myndigheter och inrättningar
19.	Sörja för information och utbildning samt framhålla försörjningsberedskapsmedvetenheten i offentlig debatt och beslutsfattande
20.	Analysera hotbilder
Försörjningsberedskapsorganisationen NES i Schweiz⁶⁵⁶	
21.	Utarbeta principer utifrån vilken ransonering kan införas (som dock måste anpassas och förfinas utifrån aktuell kris)

I sammanhanget bör påpekas att den finska försörjningsberedskapsorganisationen totalt utgörs av fler organ utöver Försörjningsberedskapscentralen (FBC). De branschspecifika sektorerna, med deltagande från både myndigheter och näringslivet, utgör en länk mellan FBC och näringslivet, som i sin tur organiseras i de 20-talet företagspoolerna. Inom poolerna sker mycket konkret försörjningsberedskapsrelaterat arbete, som att kontinuerligt föra dialog med företagen om beredskapsläget, genomföra beredskapsutbildningar och stödja företagen i framtagningen av kontinuitetsplaner. Därutöver finns Försörjningsberedskapsrådet med uppgifter som att analysera hot mot försörjningsberedskapen, främja forskning inom området, ta initiativ i syfte att utveckla lagstiftningen samt att utvärdera sektorernas och poolernas arbete och tillräckligheten i de resurser som riktas till försörjningsberedskapen. I en betraktelse av det finska försörjningsberedskapssystemet som ett exempel, ibland uttryckt som ett förebildligt sådant, är det därmed viktigt att inte enbart se till vilka uppgifter som FBC har, utan att se till den sammantagna uppgiftsfördelningen för samtliga inblandade organ.

⁶⁵⁵ Se kapitel 7.

⁶⁵⁶ Ibid.

11.2.2 Ledning och samverkan vid kris och krig (Katalog II)

Denna katalog (II) avser uppgifter som syftar till att vid kriser eller ytterst krig hantera (eller främja förmågan att hantera) störningar i försörjningsflödena. Mer konkret kan uppgifterna handla om att genom ledning eller samverkan bidra till att aktörernas respektive åtgärder orienteras mot målet att säkerställa tillgången till kritiska varor och tjänster, samt bidra till nödvändiga anpassningar så att åtgärderna kommer till största möjliga nytta.

Som princip har såväl historiska som nutida inriktningar i Sverige utgått från att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också ska ha motsvarande ansvar vid en kris- eller krigssituation.⁶⁵⁷ Dock har statsmakternas erfarenheter från olika allvarliga kriser (inte minst de båda världskrigen) visat att det finns försörjningsrelaterade uppgifter som ingen myndighet har under normala förhållanden, som exempelvis rör ransonerings- och regleringsåtgärder eller hantering av produktionsomställning. Mot denna bakgrund har olika typer av krisorgan upprättats med i förväg specificerade uppgifter. Exempel på sådana uppgifter redovisas nedan. Katalogen innehåller till att börja med ett urval av de många förslag på uppgifter (nr 1-8) som framkommit vid de intervjuer som denna förstudie har genomfört.

Tabell 5: Ledning och samverkan vid kris och krig (Katalog II)

Nr.	Uppgift/behov
	Exempel och förslag enl. aktuella utredningar och intervjuade aktörer (urval)
1.	Ett samordnat och tydligt ansvar och mandat i kris ⁶⁵⁸
2.	Kontaktpunkt för försörjningsrelaterade frågor ⁶⁵⁹
3.	Säkerställa transportkapacitet i kris ⁶⁶⁰
4.	Internationell samverkan: bistå regering och näringsliv med kontakter och förhandlingar ⁶⁶¹
5.	Hantera omställning: agera beställare/motpart gentemot de företag som har möjlighet att ställa om sin produktion ⁶⁶²
6.	Etablera en gemensam, övergripande lägesbild av försörjningsläget ⁶⁶³
7.	Prioritering och fördelning av resurser ⁶⁶⁴
8.	Dispenser och tillfälliga regellättnader ⁶⁶⁵
	Försörjningskommissionens uppgifter (1996)⁶⁶⁶
9.	Hålla sig underrättad om försörjningsläget och upprätta planer för produktion, import, export, lagring, distribution och förbrukning
10.	Vidta åtgärder så att produktion och distribution av försörjningsviktiga varor och tjänster kan upprätthållas

⁶⁵⁷ Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF*; ÖCB (1995), *Civilt försvar*; SOU 2007:31, *Alltid redo*.

⁶⁵⁸ Denna fråga tas upp av både privata och offentliga aktörer (kapitel 4, 5, 6 och 9).

⁶⁵⁹ Efterfrågas särskilt av näringslivsrepresentanter (se kapitel 6).

⁶⁶⁰ En av Teknikföretagens policyrekommendationer. Idag finns ingen ansvarig myndighet för säkerställandet av transporter vid kris (Trafikverket har endast ansvar för infrastrukturen). Se kapitel 4.

⁶⁶¹ Se kapitel 6.

⁶⁶² Ibid.

⁶⁶³ Se kapitel 5 och 6.

⁶⁶⁴ Se kapitel 2 och 6.

⁶⁶⁵ Se kapitel 6.

⁶⁶⁶ Försörjningskommissionens förordning (1996:195) med instruktion. Försörjningskommissionen (FK) var ett till ÖCB knutet krishanteringsorgan som kunde aktiveras vid höjd beredskap eller enligt regeringens beslut (se kapitel 9).

11.	Vidta åtgärder för tillförsel av försörjningsviktiga varor samt, i den utsträckning regeringen bestämmer, ansvara för regleringar i syfte att genomföra omställningar och utnyttjande av substitut för normala insatsvaror i industrin
12.	Lämna sådant underlag som Kommerskollegium behöver i egenskap av ansvarig myndighet för funktionen Utrikeshandel
13.	I fråga om beredskapslagring träffa uppgörelse med enskilda företag om köp, försäljning och lagring av varor
14.	Fullgöra de uppgifter som överläts på kommissionen med stöd av ransoneringslagen (1978:268) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag
15.	Handlägga ärenden enligt förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti
ÖEF:s uppgifter vid kris (1976)⁶⁶⁷	
16.	Utreda behov och tillgångar på olika försörjningsviktiga varor, dvs upprätta försörjningsbalanser
17.	Göra bedömningar av vilka slags regleringar och ransoneringsåtgärder som erfordras för att möta olika bristsituationer samt föreslå regeringen sådana åtgärder
18.	Verkställa vissa regleringar och andra åtgärder, t ex avseende tillverkningsförbud, användningsförbud, beställningar hos industrin, stöd i olika former för stimulans av viss produktion, ersättningsproduktion m.m.
19.	Handlägga frågor om undanförsel och förberedelser
20.	Svara för inköp till och försäljning från verkets lager
21.	Meddela de direktiv och anvisningar som erfordras för regleringsorganens ⁶⁶⁸ verksamhet och svara för samordningen av regleringsverksamheten
22.	Utöva erforderlig tillsyn över regleringsverksamheten
23.	Fungera som chefsmyndighet för de särskilda regleringsorganen
24.	Handlägga besvär över regleringsorganens beslut (eventuellt)
Försörjningsberedskapscentralen i Finland (FBC)⁶⁶⁹	
25.	FBC har i grunden inget ansvar i hanteringen av en försörjningskris. Utöver att vissa företagspooler har ett koordineringsansvar har inte heller poolerna någon omfattande operativ roll i en försörjningskris. I samband med coronapandemin har företagspoolerna sammanställt lägesbilder som skickats vidare till FBC.
Försörjningsberedskapsorganisation NES i Schweiz⁶⁷⁰	
26.	Besluta om varuutsläpp av begränsade volymer från pliktlager för hantering av kortare sektoriella försörjningsbrister (större utsläpp sker utifrån förordnande av departementet)
27.	Vidta åtgärder utifrån förstörningsstörningens allvarlighetsgrad, som att: <ul style="list-style-type: none"> • Besluta om varuutsläpp av begränsade volymer från pliktlager för hantering av kortare sektoriella försörjningsbrister (större utsläpp sker utifrån förordnande av departementet)

⁶⁶⁷ Handelsdepartementet (1976), *Ny organisation för ÖEF: Betänkande av ÖEF-utredningen*. Ds H 1976:4; Försvarsutskottets betänkande 1976/77:13. Om ÖEF:s krisorganisation, se ovan kapitel 9.

⁶⁶⁸ Syftar på de s.k. krisnämnderna som var knutna till ÖEF (beskrivs ovan, i kapitel 9).

⁶⁶⁹ Se kapitel 7.

⁶⁷⁰ Ibid.

	<ul style="list-style-type: none"> Genomföra riktade interventioner för att dels upprätthålla varutillgången, dels begränsa efterfrågan för att uppnå behovsanpassad varufördelning (ransonering)
28.	Vidta åtgärder för att hantera långsiktig elbrist (krishanteringsåtgärder föreskriver begränsningar för vissa typer av elanvändning, införande av kvoter för stora elanvändare och periodvis nedstängning av elnätet)
29.	Stödja de sektorer som berörs av försörjningsstörningen (som exempelvis att främja samordningen av logistiktjänster)

11.2.3 Verkställande uppgifter inom utpekat sektorsansvar (Katalog III)

Denna katalog (III) avser åtgärder som vidtas inom ett specifikt område som inte hanteras av andra aktörer. Området i fråga skulle kunna få status av ny sektor med den nationellt samordnande aktören som sektorsansvarig myndighet.

I det tidigare totalförsvaret hade försörjningsberedskapens centralorgan ett eget funktionsansvar för vissa områden (utöver det övergripande samordnande uppdraget). Till exempel hade ÖCB eget funktionsansvar för funktionen försörjning med industrivaror respektive transportsamordning.⁶⁷¹ Inom ramen för denna förstudie har framför allt näringslivet lyft frågor som har att göra med produktionsomställning som tycks ha fallit mellan stolarna i förhållande till befintliga myndigheters ansvarsområden.

Tabell 6: Verkställande uppgifter inom utpekat sektorsansvar (Katalog III)

Nr.	Uppgift/behov
	Exempel och förslag från intervjuade aktörer ⁶⁷²
1.	<p>En kontaktpunkt – och någon som kan prioritera</p> <ul style="list-style-type: none"> Teknikföretagens omställningsgrupp framför betydelsen av att ha <i>en</i> aktör att prata med i stället för att prata med flera: "Då skapas förutsättningar för att effektivt kunna tillgodose samhället med rätt produkter till rätt del av landet. I en landsomfattande kris, liknande Covid, behövs en prioritering av vilka behov som är störst. Med nuvarande splittrade upphandlingssystem med många aktörer riskerar principen först till kvarn bli styrande och inte störst behov."⁶⁷³
2.	<p>En aktör som kan samla krav och behov</p> <ul style="list-style-type: none"> I den förberedande/förebyggande fasen finns behov av en aktör som kan samla kraven vad gäller behov, inventariestatus, upphandlingsrätt, finansieringskrav.⁶⁷⁴
3.	<p>Skydd av försörjningsviktiga anläggningar</p> <ul style="list-style-type: none"> Flera aktörer lyfter att försörjningsviktiga anläggningar av olika slag (t.ex. anläggningar för spannmålsproduktion eller drivmedelsdepåer) är en viktig del i försörjningsberedskapen, men att ingen myndighet tycks äga frågan. Det behövs skarpare verktyg som kan skydda anläggningar och resurser som är viktiga för totalförsvaret.⁶⁷⁵
4.	Förberedelser för produktionsomställning (tillverkningsberedskap)

⁶⁷¹ Se avsnitt 4.6.

⁶⁷² Se kapitel 6.

⁶⁷³ Se avsnitt 6.1.3.

⁶⁷⁴ Se avsnitt 6.1 och 6.4.

⁶⁷⁵ Se kapitel 5 och 6.

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Etablera förberedda (försörjningsrelaterade) krishanteringsstrukturer med kapacitet att hantera praktiska/operativa frågor rörande exempelvis logistik, inköp och omställning.</i>
5.	<p>Försörjnings- och behovsanalyser</p> <ul style="list-style-type: none"> • En grundläggande analys behöver göras tillsammans med näringslivet om vad som är kritiska förnödenheter, i termer av insatsvaror, materiel, produkter, komponenter och råmaterial, och hur varorna ska tillhandahållas vid en kris, vilka bolag som kan producera vad i en krissituation, behov av beredskapslagring och så vidare.
6.	<p>Finansiering och ersättning</p> <ul style="list-style-type: none"> • För att företag ska kunna ställa om sin produktion för tillverkning av större kvantiteter över längre tid av en viss produkt behöver företaget få en motsvarande beställning och någon slags avsättningsgaranti. Överhuvudtaget påpekas att finansieringsfrågorna måste ha klarats ut innan krisen inträffar. Näringslivsrepresentanter påpekar också att man måste räkna med att normala rutiner (t.ex. upphandlingsprocesser uppdelade på enskilda regioner, kommuner och myndigheter) inte kommer att fungera vid en kris av global/nationell magnitud.
7.	<p>Dispenser och regellättnader</p> <ul style="list-style-type: none"> • En frågeställning som återkommit på flera områden handlar om att det kan uppstå behov av regellättnader och dispenser vid allvarliga kriser. Många exempel rör olika typer av administrativa krav och regler som alltså inte har direkt påverkan på människors hälsa (konsekvenserna av att <i>inte</i> ge vissa dispenser skulle dock kunna orsaka bristsituationer som i sin tur skulle kunna riskera människors hälsa).
8.	<p>Identifiering av totalförsvarsviktiga företag (K-företag)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etablera relationer mellan offentlig sektor och näringslivet, för tydlighet, lättillgänglighet och informationsdelning.⁶⁷⁶ Identifiera samhällskritiska företag, kritiskt material, produkter, komponenter och råmaterial samt vilka bolag som kan producera dessa i en krissituation.
ÖCB Instruktion (1986)⁶⁷⁷	
	<p>Funktionen försörjning med industrivaror (övrig varuförsörjning)</p> <p>Överstyrelsen skall inom funktionen Övrig varuförsörjning, i den mån det inte ankommer på någon annan myndighet, vidta beredskapsåtgärder så att enskildas överlevnad och samhällets funktion tryggas, om landet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden helt eller delvis blir hänvisat till egna försörjningsresurser. Härvid skall överstyrelsen särskilt:</p>
9.	Göra försörjningsanalyser innefattande planer för produktion, import, export, lagring, distribution och konsumtion under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden
10.	Verka för att produktionen av försörjningsviktiga förnödenheter kan upprätthållas i kriser och i krig
11.	Ansvara för beredskapslagring
12.	Verka för att varor kan distribueras till landets olika delar
13.	Förbereda regleringar och ransoneringar
14.	Följa och ta initiativ till sådan forskning och produktutveckling som har betydelse för funktionen

⁶⁷⁶ Se resonemang från bland andra Teknikföretagen, Svenskt Näringsliv och SOFF i kapitel 6.

⁶⁷⁷ Förordning (1986:423) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap.

	Fler exempel från ÖCB, <i>Civilt försvar</i> (1995)⁶⁷⁸
15.	Förberedelser för återanvändning samt inhemsk ersättningsproduktion ⁶⁷⁹
16.	Träffa beredskapsavtal med enskilda företag ⁶⁸⁰
17.	Förbereda <i>omställning</i> till svensk tillverkning av varor som normalt importeras samt att ta fram ersättningsvaror
18.	Genomföra <i>övningar och spel</i> med dem som skall svara för försörjningsberedskapen i kriser och krig ⁶⁸¹

Varken den finska Försörjningsberedskapscentralen eller den schweiziska motsvarigheten NES har ansvar för något som kan motsvaras av ett eget sektorsansvar. Även om den organisatoriska strukturen skiljer sig åt mellan Finland och Schweiz finns i båda länderna ett starkt fokus på näringslivets deltagande i organisationsstrukturen. I Finland finns under Försörjningsberedskapscentralen de sju branschspecifika samarbetsorganisationerna (sektorerna, med tillhörande företagspooler) inom vilka myndigheter, organisationer och de främsta företagen inom branschen deltar.

Även i Schweiz delas försörjningsberedskapsarbetet in i olika branscher (sektorer), vilka representeras i sex olika enheter vid försörjningsberedskapsorganisationen NES. Dessa enheter bemannas av representanter från näringslivet. För att ta exemplet med industrieredskap ingår "industri" som en av dessa sektorer i både Finland och Schweiz (vid sidan av livsmedel, energi, läkemedel/hälsovård, logistik, informationsteknologi, och i Finland även finans). Det betyder att industrieredskap behandlas som en egen sektor inom ramen för ländernas försörjningsberedskapsorganisationer, precis som exempelvis livsmedelsförsörjning och energiförsörjning, men inte att FBC eller NES har något eget, eller särskilt, ansvar för denna.

11.2.4 Övriga verkställande beredskapsuppgifter (Katalog IV)

Denna katalog (IV) avser övriga verkställande uppgifter, som t.ex. beredskapslagring, som syftar till försörjningsberedskapens uppbyggnad, förvaltning eller nyttjande. Uppgifterna skulle kunna inbegripa beredskapsåtgärder även på uppdrag av andra myndigheter.

Tabell 7: Övriga verkställande beredskapsuppgifter (Katalog IV)

Nr.	Uppgift/behov
	Exempel och förslag enl. aktuella utredningar och intervjuade aktörer (urval)
1.	Etablera strukturer för fördjupat samarbete mellan det offentliga och näringslivet ⁶⁸²
2.	Identifiering av kritiska företag och förnödenheter före en kris ⁶⁸³
3.	Företagsplanläggning ⁶⁸⁴
	Förberedelser för produktionsomställning (tillverkningsberedskap)

⁶⁷⁸ ÖCB (1995), *Civilt försvar*. Denna utbildningsskrift presenterade ÖCB:s ansvar och uppgifter. Se kapitel 4 och 6.

⁶⁷⁹ Ibid.

⁶⁸⁰ Ibid: "Beredskapsavtal kan t.ex. innebära att företaget i en krissituation förbinder sig att upprätthålla en viss produktionskapacitet eller genom forskning och utvecklingsprojekt får fram ersättningsprodukter för strategiska importerade varor. Detta kan innebära krav på att företaget lagrar strategiska importerade reservdelar samt rå- och insatsvaror om dessa inte bedöms vara tillgängliga på marknaden i en krissituation".

⁶⁸¹ ÖCB/SAF (1994), *Att vara K-företag*: "I övningarna deltar såväl myndighets- och företagsrepresentanter samt de krisnämnder vilka vid behov kommer att upprättas. ... De byggs upp med experter från näringslivet vilka till sin hjälp har personal från beredskapsmyndigheterna. Sådana övningar och spel är en viktig förberedelse för att öka handlingsberedskapen".

⁶⁸² Se avsnitt 6.3.3., Teknikföretagens policyrekommendationer.

⁶⁸³ Ibid

⁶⁸⁴ Ibid.

4.	Beredskaps- eller omsättningslager ⁶⁸⁵
5.	Digitala lager och flexibel produktion ⁶⁸⁶
6.	Verka för en europeisk krisberedskap och grundläggande produktionskapacitet ⁶⁸⁷
7.	Övning och utbildning ⁶⁸⁸
8.	Analysera i förväg behov av regellättnader och dispenser vid olika typer av försörjningskriser ⁶⁸⁹
	ÖCB Instruktion (1986)⁶⁹⁰
9.	Överstyrelsen skall, i den mån det inte ingår i någon annan myndighets uppgifter, förbereda åtgärder för att mildra verkningarna av importbortfall av varor, som är av vikt för folkförsörjningen, utan att det är krig eller krigsfara i rikets närhet (fredskris). Dessa förberedelser skall avse
10.	- bedömning riskerna för importstörningar inom olika varuområden,
11.	- upprätthållandet en administrativ och organisatorisk beredskap för att regleringar och ransoneringar skall kunna vidtas,
12.	- genomförandet fredskrislagring i den omfattning regeringen bestämmer.
13.	Överstyrelsen skall genomföra beredskapslagring och de andra beredskapsåtgärder som följande myndigheter begär och anvisar medel för, nämligen [...]
14.	Överstyrelsen skall i fråga om beredskapslagring dels anskaffa lämpliga lokaler och andra anläggningar för beredskapslagring,
15.	dels träffa uppgörelser med myndigheter och enskilda om köp, försäljning, lagring, förädling eller omsättning av varor. [...] Beslut om lokalisering av lagringsanläggningar skall fattas efter samråd med de civilbefälhavare och länsstyrelser som berörs.
	Försörjningsberedskapscentralen i Finland (FBC)⁶⁹¹
16.	Ansvara för beredskapslagring i egen regi (inkluderar att handha planering, byggande, affärstransaktioner och förvaltning av lager samt sörja för skötsel och övervakning)
17.	Ingå avtal med företag om beredskapslagring
18.	Verka för att trygga kritisk varu- och tjänsteproduktion genom lån och investeringar i företag
19.	Främja beredskapsplanering och -förberedelser exempelvis genom utveckling av redskap för kontinuitetshantering
	Försörjningsberedskapsorganisationen NES i Schweiz⁶⁹²
20.	Förbereda beredskapsrelaterade åtgärder (som att förbereda långsiktig hantering av elbrist, utarbeta rättsliga grunder som underlättar transportflöden i

⁶⁸⁵ Ibid.

⁶⁸⁶ Ibid. Syftar på användande av digitala lösningar och tekniska framsteg inom flexibel produktion såsom automation, 3D-printing och robotik. Central lagring av digitala av specifikationer av kritisk materiel är ett exempel. Se kapitel 6 (Teknikföretagens policyrekommendationer).

⁶⁸⁷ Ibid.

⁶⁸⁸ Hantering av försörjningskriser övades frekvent i det tidigare civila försvaret. Bland annat övades aktivering av olika typer av krisorgan, som t.ex. Försörjningskommissionen, som bestod av både offentliga och privata aktörer. Övningsverksamheten, som också var ett sätt att skapa nätverk och bygga tillit mellan olika aktörer, var en viktig uppgift för tidigare centrala försörjningsberedskapsaktörer (ÖEF och sedan ÖCB). Om övningar, se kapitel 6 och 9.

⁶⁸⁹ Se kapitel 6.

⁶⁹⁰ Förordning (1986:423) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap.

⁶⁹¹ Se kapitel 7.

⁶⁹² Se kapitel 7.

	störningssituationer, och utarbeta lämpliga prioriteringar som kan aktiveras vid behov)
21.	Avtala med företag som frivilligt vill sluta överenskommelser med NES om lagerhållning av varor (som i normala fall har en liten efterfrågan eller tillhandahålls av ett litet antal leverantörer)

Liksom i Finland utgörs inte hela försörjningsberedskapsorganisationen i Schweiz av en aktör, det vill säga NES. I NES representeras både den offentliga och privata sektorn, även om majoriteten av deltagarna representerar näringslivet. Den offentliga sidan representeras av Federal Office for National Economic Supply (FONES) som organiseras under Federal Department of Economic Affairs, Education and Research (EAER). Beslutsgången för den pliktlagring som sker i Schweiz är sådan att regeringen beslutar om vilka varor och företag som ska omfattas av lagringen, varefter FONES sluter därefter avtal med företagen. Huruvida avtalen för pliktlagren uppfylls kontrolleras till sist av de så kallade pliktlagringsorganisationerna, branschspecifika privaträttsliga organisationer, på uppdrag av staten.

11.3 Frågor i behov av fördjupad analys

Denna förstudie har identifierat ett stort antal frågeställningar, behov och exempel på uppgifter relaterade till uppbyggnaden och organiseringen av en nationellt samordnad försörjningsberedskap. Förstudien har också genom insamlad empiri (internationella och historiska jämförelser samt intervjuer med ett stort antal aktörer) redovisat exempel på modeller och metoder för lösandet av identifierade behov och problem. Nästa steg är i många fall att fördjupa analysen av specifika vägval för att på detta sätt skapa underlag för beslut och åtgärder. Nedan ges ett urval av områden som förstudien bedömer fortsatt behöver utredas.

11.3.1 Innebörden av ”förberedda strukturer”

Frågan om förberedda strukturer syftar på uttryckta behov av en i förväg planerad struktur för hantering av uppkomna försörjningskriser med definierade ansvarsförhållanden och beslutsmandat.⁶⁹³ Det kan exempelvis handla om rutiner för samordnade inköp, hantering av produktionsomställningar inom industrin eller utfärdande av dispenser. Då denna typ av verkställande åtgärder i en kris kan behöva ske skyndsamt anses det vara avgörande att den offentliga samordningen har klarats ut i förväg (avseende inte enbart centrala myndigheters tvärsektoriella samordning utan även i förhållande till län, regioner och kommuner). Företag och branschorganisationer har i detta sammanhang efterfrågat en funktion dit företag kan vända sig med frågor och förslag.⁶⁹⁴ Såväl privata som offentliga aktörer betonar att sådana strukturer och samverkanskanaler är svåra att få till stånd under en kris då myndigheter i dessa lägen blir väldigt upptagna (något som också tagits upp i många tidigare utredningar om det ekonomiska försvaret).

Tidigare modeller i totalförsvaret för hantering av försörjningskriser har i princip inneburit att den centrala försörjningsberedskapsmyndigheten haft ett samordnande ansvar som också under vissa förutsättningar inneburit ansvar för olika typer av verkställighetsåtgärder. Möjlighet har också funnits att vid allvarliga kriser aktivera särskilda krisorgan (till exempel ÖCB:s Försörjningskommission).⁶⁹⁵ Ansvarsprincipen gällde dock även i det tidigare totalförsvaret vilket innebar att de så kallade funktionsansvariga myndigheterna (FAM) hade ett omfattande ansvar även för krishantering. Exakt hur samarbetet skulle ske mellan ÖCB och respektive FAM under kris skiftade från fall till fall.

⁶⁹³ Se kapitel 6 och 9.

⁶⁹⁴ Se kapitel 6 (men även kapitel 5).

⁶⁹⁵ Se kapitel 9.

Frågeställningar som (bland annat) fortsatt behöver analyseras är följande:

- ansvarsfördelning mellan den nationellt samordnande centrala aktören/funktionen och respektive sektorsmyndighet under normala förhållanden⁶⁹⁶
- ansvarsfördelning mellan den nationellt samordnande centrala aktören/funktionen och respektive sektorsmyndighet under kris
- strukturer för näringslivets deltagande vid planering och genomförande av beredskapsåtgärder
- strukturer för näringslivets operativa deltagande vid hantering av försörjningskriser
- behov av särskilda krisorgan/funktioner för att hantera försörjningskriser av sådan omfattning att de påverkar hela samhället (flera sektorer och branscher)
- behov av särskilda mandat i sådana kriser (t.ex. inköp på nationell nivå, prioriteringar, transportsamordning, hantering av regellättnader och dispenser)

Då det finns fler relaterade frågeställningar att fördjupa ska ovanstående punkter inte betraktas som uttömmande utan som exempel på frågor som behöver konkretiseras.

11.3.2 Fördjupade strukturer för näringslivets deltagande

På den offentliga sidan finns ett stort antal myndigheter, regioner och kommuner som hanterar olika aspekter av försörjningsfrågorna. I en mening finns därför redan somliga ”strukturer” att utgå från när försörjningsberedskapen ska stärkas. Dock saknas det i princip strukturer för näringslivets deltagande i arbetet, åtminstone när det gäller företagens möjlighet att delta i planeringen och den operativa hanteringen. Då näringslivet på många sätt utgör basen för försörjningsberedskapen innebär denna omständighet en sårbarhet som behöver hanteras och åtgärdas.

Branschorganisationer och företag har själva tagit upp behovet av ett förstärkt samarbete mellan det offentliga och näringslivet och har också lyft möjligheten av att återinföra någon slags variant av K-företagssystem. Flera syften uppges till detta: när krisen kommer är det viktigt att det finns etablerade relationer mellan offentlig sektor och näringslivet, exempelvis för tydlighet, lättillgänglighet och informationsdelning.⁶⁹⁷ Man betonar också att kritiska företag och förnödenheter behöver ha identifierats före krisen: ”Myndigheterna bör i samråd med näringslivet identifiera samhällskritiska företag, kritiskt material, produkter, komponenter och råmaterial samt vilka bolag som kan producera dessa i en krissituation. Allt för att korta ledtider vid störningar i logistikflöden och för att ha en inövad modell för vem som gör vad när en kris uppstår. En modern variant av K-företag är ett förslag.”⁶⁹⁸

Det saknas inte förslag på hur samarbetet mellan offentlig sektor och näringslivet mer konkret skulle kunna stärkas. Inom såväl branschorganisationer (t.ex. SOFF och Teknikföretagens omställningsgrupp) som inom och mellan företag (t.ex. ABB, SAAB och Mölnlycke) pågår utvecklingsarbeten som syftar till att finna modeller för ett fördjupat samarbete mellan stat och näringsliv. Denna förstudie har bara hunnit skrapa på ytan av dessa pågående projekt men det är förstudiens rekommendation att kommande utredningar och utvecklingsarbeten tar till vara privata aktörers initiativ och vilja att bidra till vår gemensamma försörjningsberedskap.

⁶⁹⁶ Vad gäller frågan om sektorsansvar noterar vi att en utredning pågår gällande ansvar och ledning inom civilt försvar och att regeringens särskilda utredare bland annat ska analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2021. Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

⁶⁹⁷ Se resonemang från bland andra Teknikföretagen, Svenskt Näringsliv och SOFF i kapitel 6.

⁶⁹⁸ Från Teknikföretagens policyrekommendationer, redovisade i kapitel 6. Ett förslag från Teknikföretagen för att stärka relationerna mellan företag och det offentliga är att skapa strukturerade utbytesprogram mellan industrin och myndigheter av kritisk personal.

11.3.3 Omställning och tillverkningsberedskap

Under arbetet med denna förstudie har ordet flexibilitet återkommande dykt upp. Mot bakgrund av erfarenheterna från coronapandemin har inte minst frågeställningar lyfts gällande hur industriföretagens tekniska flexibilitet och förmåga att ställa om sin produktion bättre skulle kunna tas till vara.⁶⁹⁹ Dessutom har behovet av byråkratisk flexibilitet lyfts, särskilt vad gäller möjligheten att under allvarliga kriser införa tillfälliga dispenser och regellättnader. Det står samtidigt klart att denna flexibilitet – för att den ska kunna tas till vara – måste förberedas. Responsen från det offentliga Sverige under coronapandemin blev för branschorganisationer och företag (som snabbt varit redo att stödja och bistå med olika typer av produktionsomställningar) i mycket en besvikelse.⁷⁰⁰ En slutsats som har dragits inom näringslivet är att det i framtiden måste skapas processer och system som ger utrymme för denna typ av omställning.

I termer av exempel på sådant som tycks ”falla mellan stolarna” i förhållande till befintliga myndigheter tycks alltså hanteringen av industriell produktionsomställning vara ett sådant. Bakgrunden står att finna i att varuförsörjning inte har varit ett fokus för det krisberedskapssystem som byggts upp sedan början av 2000-talet. Däremot utgjorde just produktionsomställning och tillverkningsberedskap inom industrin en av försörjningsberedskapens hörnpelare i det tidigare totalförsvaret, även om de specifika tekniska lösningarna såg annorlunda ut.⁷⁰¹ De tidigare centralorganen för försörjningsberedskap ÖEF och ÖCB drev frågor om omställning och tillverkningsberedskap och hade ett uttalat ansvar för att initiera och finansiera olika typer av tillverkningsberedskapsåtgärder. I detta ingick att tillsammans med berörda myndigheter och företag analysera på en detaljerad nivå tillgängliga resurser och behov.

Idag lyfter representanter för näringslivet möjligheten av att skapa en flexibel beredskap genom användande av digitala lösningar och tekniska framsteg inom flexibel produktion såsom automation, 3D-printing och robotik. Central lagring av digitala avspecifikationer av kritisk materiel är ett annat exempel. Samtidigt påpekas också att viss lagerhållning dessutom kan vara nödvändig som yttersta garant när marknaden satts ur spel (t.ex. omsättningslager av vissa livsnödvändiga förnödenheter).

Frågeställningar som fortsatt behöver fördjupas handlar om ansvarsfördelning mellan befintliga myndigheter och en eventuell central aktör/funktion liksom gränsytona till näringslivet. I det tidigare totalförsvaret kunde andra funktionsmyndigheterna ge i uppdrag till centralorganet att utföra vissa beredskapsåtgärder, som till exempel beredskapslagring. Således lagrade ÖEF (sedan ÖCB) läkemedel och sjukvårdsmateriel på uppdrag av Socialstyrelsen. Företagsplanläggning kunde utföras av såväl centralorganet och funktionsmyndigheter som länsstyrelser.

Mot bakgrund av att olika sektorer och branscher ser olika ut behöver en strategi sannolikt också tas fram för vilka försörjningsberedskapsåtgärder som fungerar bäst i olika sektorer och branscher.

11.3.4 Innebörden av försörjningsberedskap för länsstyrelser och kommuner

Som denna förstudie har visat finns ett stort antal lagar och förordningar som reglerar länsstyrelsernas och kommunernas ansvar och uppgifter relaterade till försörjning av nödvändiga varor, såväl i fred som i kris och krig. Men det är viktigt att komma ihåg att detta regelverk tillkom inom ramen för ett totalförsvaret som parallellt med den juridiska

⁶⁹⁹ För exempel se kapitel 6 där vi tog upp Teknikföretagens omställningsgrupp och ett Vinnova-projekt (med stöd av Vinnova initierades våren 2020 av Stockholms sjukhem ett omställningsprojekt som syftade till produktion av personlig skyddsutrustning, mer specifikt skyddsrockar, baskrar och hjälmar med dok *Slutrapport: Omställning av svensk industri för inhemsk produktion av personlig medicinsk skyddsutrustning COVID-19*).

⁷⁰⁰ *Slutrapport: Omställning av svensk industri för inhemsk produktion av personlig medicinsk skyddsutrustning COVID-19*. s., 44.

⁷⁰¹ Se kapitel 4, 6 och 9.

uppbyggnaden hade skapat en bas av statliga resurser (t.ex. beredskapslager) och försörjningsrelaterade logistiska strukturer (K-företag, transportplanering osv.). I avsaknad av denna materiella bas är det svårt för länsstyrelser och kommuner att uttolka sitt ansvar givet lagstiftningen. Vad ska åstadkommas lokalt och regionalt, och vad ska åstadkommas på nationell och central nivå? Tydligare mål och samordning av försörjningsberedskapen efterfrågas därför.

Kommande utredningar behöver också fördjupa innebörden av länsstyrelsernas ansvar och mandat dels att agera under fredstida kriser, t.ex. vad gäller prioritering/fördelning av resurser, dels att agera i egenskap av beredskapsansvarig myndighet under normala förhållanden, t.ex. vad gäller skyddet av försörjningsviktiga anläggningar. Vilka verktyg och mandat har länsstyrelserna idag, givet nya marknadsstrukturer och centrala myndigheters ansvarsområden, att driva försörjningsberedskapsfrågor? Ska exempelvis länsstyrelserna företagsplanera, och hur ska i så fall samordningen gentemot de centrala sektorsmyndigheterna se ut? Hur ska gränsytan se ut mellan en nationellt samordnande aktör/funktion och länsstyrelserna? Hur ska kommunernas försörjningsberedskap utformas? Vilka strukturer för samverkan med näringslivet behöver utvecklas regionalt och lokalt, och hur ska beredskapsåtgärder finansieras?

I syfte att skapa en strategiskt sammanhängande försörjningsberedskap, som även tar hänsyn till landets geografiska och demografiska skillnader, behöver denna typ av frågeställningar fördjupas och konkretiseras i kommande utredningar.

11.4 Avslutande reflektioner

11.4.1 Det har alltid varit komplext – men det går att sätta igång

I sin kärna rymmer försörjningsberedskapen det humanitära uppdraget att minska civilbefolkningens lidande i händelse av allvarliga kriser och ytterst krig. Även om försörjningsberedskapen framstår som en mycket komplex fråga – genom det stora antalet (offentliga och privata) aktörer, aktörernas skilda förutsättningar, det stora antalet lagar och så vidare – är därför frågan i en mening även enkel. Ytterst är det en fråga om överlevnad. Kommande utredningar på området bör därför fokusera på möjligheterna snarare än hindren i sammanhanget. Genom vilja och kreativitet går det att skydda civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.

Enligt flera respondenter är det möjligt att åstadkomma skillnad redan nu med relativt enkla medel. Bland annat nämns åtgärder som viss utökad lagerhållning (omsättningslager), förberedelser för produktionsomställning hos de företag som har erforderlig teknik och kunskap, en beredskap för flexibla lösningar, förberedelser för regellättnader – det saknas inte förslag. Det saknas inte heller goda exempel: i denna förstudie har vi bara skrapat på ytan, men några exempel som kan nämnas är Västerås kommuns stabsarbete under coronapandemin, Teknikföretagens omställningsgrupp, Hälso- och sjukvårdsutredningens förslag för en förstärkt läkemedelsberedskap och så vidare.

För kommande utredningar är det viktigt att ta vara på dessa goda idéer och viljan från såväl företag som myndigheter att bidra till vår gemensamma beredskap. Men samtidigt måste betonas att det inte är nödvändigt att invänta samtliga utredningars slutresultat – det går att vidta åtgärder redan nu för en förstärkt försörjningsberedskap.

11.4.2 Modernitetsängslan som hinder?

Erfarenheterna av coronapandemin har väckt frågan om Sverige trots allt behöver återinföra lösningar som för inte så länge sedan hade uttrangerats som ”omoderna”, till exempel statligt finansierad lagerhållning och kanske till och med något slags system med K-företag. Att sådana lösningar åter diskuteras behöver såklart inte betyda att dessa är de enda lösningarna. Exempelvis har flera näringslivsrepresentanter under intervjuer inom denna förstudie påtalat ett behov av såväl förment omoderna lösningar som lager av vissa

livsnödvändiga förnödenheter, som mer moderna lösningar genom användande av tekniska framsteg såsom automation, 3D-printing och robotik, central lagring av digitala specifikationer osv.

Det ena utesluter således inte det andra. En observation är att intervjuade näringslivsaktörer generellt tycks utgå från vad som anses krävas och vad som skulle kunna fungera snarare än från vad som är modernt eller inte. Ett budskap som har lyfts av många är att det inte går att förlita sig på marknaden, normala rutiner och principer under en allvarlig global kris. Det gäller internationella leverantörskedjor, avtal, nationella och internationella regelverk (EU:s regelverk för produkter och den inre marknaden), upphandlingsprocesser, LOU osv. Mot bakgrund av detta betonar privata aktörer att det, förutom förbättrade omställningsmöjligheter och tekniskt flexibla beredskapslösningar, också faktiskt kan behövas någon slags förstärkt lagerhållning och kanske någon variant av K-företag (i syfte att skapa fördjupade samverkansstrukturer med näringslivet).

En slutsats som kan dras inför kommande utredningar är att det alldeles oavsett historien är rimligt att utgå från att befolkningen vid framtida kriser sannolikt inte kommer att fundera över vilken beredskap som är modern (eller inte), utan vilken beredskap som finns på plats (eller inte).⁷⁰²

11.4.3 Nästa kris är en annan kris

Det behov av en central aktör som har påtalats av denna förstudies respondenter, liksom de uppgifter som anses kunna tillkomma densamma, har i flera fall formulerats mot bakgrund av (den bristfälliga) hanteringen av den rådande coronapandemin. Detta är i och för sig naturligt eftersom pandemin är en händelse som inte bara ligger färskt i minnet hos dessa aktörer utan i hög grad alltjämt berör dem. Samtidigt föreligger här en risk för så kallat "recency bias" där försörjningsberedskapen utformas mot bakgrund av erfarenheterna av en enskild händelse. Visserligen har pandemin tydliggjort åtskilliga brister i den svenska försörjningsberedskapen. Men om det är en sak vi kan säga om framtiden så är det att nästa försörjningskris sannolikt inte kommer att se ut och medföra exakt samma konsekvenser som denna. Som Pär Eriksson uttrycker i sin artikel *Glöm pandemin* i FOI-antologin *Perspektiv på pandemin*:

Coronapandemin ger oss en unik möjlighet att dra lärdomar om såväl det svenska krishanteringssystemet som samhället samlade robusthet och krishanteringsförmåga. Med ett alltför stort fokus på pandemin finns dock risk för att vi bygger fast oss i strukturer och resurser anpassade för enbart en enda typ av kris.⁷⁰³

Det är svårt att veta i vilken utsträckning som erfarenheterna från just coronapandemin har färgat respondenternas bedömning av vilka behov som föreligger. Hur som helst är det för framtiden viktigt att den organisation som byggs upp för att åstadkomma en förstärkt försörjningsberedskap, oavsett dess utformning, inte enbart utformas mot bakgrund av hur vi på bästa sätt kan hantera nästa pandemirelaterade försörjningskris, utan utifrån ett bredare perspektiv.

11.4.4 Vägen framåt

Slutligen bör det upprepas att många av de specifika frågeställningar som lyfts i denna förstudie också är beroende av att statsmakterna bottenar i de övergripande vägval och ramar som skisserades inledningsvis i detta kapitel, exempelvis: Vad är målet med försörjningsberedskapen, vad avses med nationell samordning av försörjningsberedskap och vilka förutsättningar behöver finnas i termer av finansiering och mandat? En viktig

⁷⁰² Om modernitetsretorik och totalförsvar, se kommande, Jenny Ingemarsdotter (planerad publ. 2021), "*Kan vi klara oss?*" *Försörjningsberedskapens grundfrågor i ett historiskt perspektiv* [prel. titel], Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁷⁰³ Eriksson, Pär (2020), "Glöm pandemin" i Mittermaier, E., Granholm, N. och Veibäck, E. (red.), *Perspektiv på pandemin – Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020*, FOI-R—4992--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

fråga handlar också om ansvarsfördelning mellan den nationellt samordnande aktören/funktionen och de olika sektorsmyndigheterna – vad skulle kunna utföras av en sektorsövergripande myndighet, vad skulle kunna utföras inom en sektor och vad skulle kunna utföras i samarbete myndigheterna emellan? Finns det kanske behov av att den sektorsövergripande aktören också får ett eget sektorsansvar (jämför ÖCB:s funktionsansvar för försörjning med industrivaror och transportsamordning)?

Ett strategiskt och samtidigt operativt vägval handlar också, som ovan beskrivits, om näringslivets operativa deltagande i tillskapandet av en nationell försörjningsberedskap. I vilken grad är det offentliga beredd att släppa in näringslivet i övningar, i planeringsprocessen och som utförare av beredskapsåtgärder? I vilken grad är branschorganisationer och företag beredda att öka sitt engagemang i totalförsvaret? Till exempel genom deltagande i utbildningar/övningar och i gemensamma planeringsaktiviteter. Många svenska aktörer (både offentliga och privata) hänvisar till den finska modellen som ett gott exempel, men det bör påpekas att denna modell bygger på ett stort engagemang från inblandade aktörer och att långt ifrån alla aktiviteter och åtgärder finansieras av staten.

Coronapandemin har visat ett stort engagemang från en bredd av aktörer även i Sverige, men för den långsiktiga uppbyggnaden av landets försörjningsberedskap kommer det att krävas en uthållighet i viljan att bygga gemensamma strukturer och resurser. I grunden kommer det att krävas ett anslag för att finansiera de kostnader som uppstår i uppbyggnaden av förnödenhetsförsörjning (exempelvis lager eller avtal), men det kommer även att krävas ett fortsatt intresse för frågorna. Även om detta snarare är en observation än ett förslag för kommande utredningar är det enligt denna förstudies mening viktigt att förstå att varken det offentliga eller näringslivet kommer att klara detta på egen hand; det kommer att krävas stora gemensamma ansträngningar.

Bilaga 1 Intervju- och dialogförteckning

Inom ramen för förstudien har intervjuer och dialog genomförts med följande aktörer. Initiativ till kontakt har i de flesta fall tagits av förstudien men till del också av aktörerna själva.

Näringsdepartementet
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Försvarsmakten
Försvarets materielverk
Livsmedelsverket
Jordbruksverket
Statens veterinärmedicinska anstalt
Socialstyrelsen
Läkemedelsverket
Energimyndigheten
Trafikverket
Tillväxtverket
Sveriges geologiska undersökning
Kommerskollegium
Utredningen om civilt försvar
Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap
Länsstyrelsen i Skåne, Stockholm, Dalarna och Jämtland
Sveriges kommuner och regioner
SKL Kommentus (numera Adda)
Västerås kommun
RISE
MIL pool i Finland
Svenska Röda Korset
Livsmedelsföretagen
Lantmännen
Läkemedelsindustriföringen, LIF
Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet (SPBI, numera Drivkraft Sverige)
Svenskt näringsliv
Säkerhets- och försvarsföretagen, SOFF
Teknikföretagen
Saab, ABB och Mölnlycke
Nordiska Hampa Kompaniet
Branschföreningen Professionell Hygien & Rengöring, BPHR
Textilhögskolan i Borås



ISSN 1650-1942

www.foi.se