

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Er Referens
Fö2023/01478

Vår handläggare
Sara Brunnberg

Remissvar gällande slutbetänkandet (SOU 2023:50)- En modell för svensk försörjningsberedskap

Sammanfattning av FOI:s viktigare synpunkter

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har bidragit till det inledande arbetet inför utredningen genom förstudien Nationell försörjningsberedskap (FOI-R--5174—SE). FOI anser att många av utredningens överväganden är rimliga och att utredningen har svarat mot uppdraget från regeringen. FOI delar utredningens förslag om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är lämplig som nationell samordningsfunktion. FOI delar också utredningens bild av att det krävs djupare kunskap om behov och tillgång på varor och tjänster för att dimensionera försörjningsberedskapen. FOI vill samtidigt lyfta risken med att det föreslagna arbetet med försörjningsanalyser kan bli tungt och komplext och eventuellt leda till att genomförandet av faktiska åtgärder inom totalförsvaret fördröjs. FOI delar utredningens förslag om inrättandet av en kontaktpunkt för företag och framhåller vikten av att denna resurssätts så att den kan omhänderta förfrågningar inte bara under normala omständigheter utan också vid kriser och krig. Utredningen föreslår att MSB och FM utgör kontaktpunkt för FM:s behov inom försörjningsberedskapsområdet. FOI gör bedömningen att gränsyterna behöver vara mer omfattande för att omhänderta komplexiteten i totalförsvarets samordningsbehov. På samma sätt behöver kontakt och gränstytor mot försvarsföretagen omhändertas.

Avslutningsvis vill FOI lyfta att arbetet som föreslås i utredningen kommer möta olika typer av utmaningar och det kommer krävas djupare kunskap om strategier och metoder för analys, planering, styrning och samordning för en sammanhållen försörjningsberedskap. FOI vill därför lyfta behov av fortsatt kunskapsförsörjning genom forskning inom området för att fortsätta utveckla en kostnadseffektiv försörjningsberedskap.

FOI:s remissvar har inte haft möjlighet att beakta Försvarsberedningens nyligen utkomna rapport Kraftsamling som innehåller flera omfattande förslag på försörjningsberedskapens område. FOI noterar att Försvarsberedningens arbete kan få

omfattande påverkan på denna utrednings förslag och därmed också på det remissvar som FOI tagit fram. Kraftsamling föreslår bland annat fyra nya beredskapssektorer där två fokuserar på försörjningsförmåga (utrikeshandel och försörjning av industrivaror). Försvarsberedningen lyfter åter fram begreppet ekonomiskt försvar samt rekommenderar att en försörjningskommission bildas. Utöver det föreslås en omfattande omorganisation av MSB.

FOI lämnar här ett antal specifika synpunkter som följs av kommentarer på vissa avsnitt i utredningen.

Inledning

FOI analyserade på regeringens uppdrag vissa övergripande frågor avseende nationell försörjningsberedskap under 2020. Detta uppdrag förväntades ge regeringen ett kunskapsunderlag för det fortsatta arbetet inom området och kan på så sätt betraktas som en förstudie till denna utredning.

FOI:s synpunkter i detalj:

Angående försörjningsanalyser vill FOI framhålla följande:

- Ett stort fokus i utredningen läggs vid försörjningsanalyserna och deras grund till den framtida försörjningsberedskapen. Men analyserna bygger på indata som kan komma att innehålla stora osäkerheter. Dessa osäkerheter riskerar dessutom att osynliggöras i de långa och komplexa beräkningar som föreslås.
- Uppgiften att genomföra behovs- och försörjningsanalyser bedöms komma att bli arbetsintensivt. Om beredskapsmyndigheternas totalförsvarsarbete inte resurssätts tillräckligt, finns risk att de inte kan prioritera arbetet med behovs- och försörjningsanalyser; alternativt att arbetet med behovs- och försörjningsanalyser tränger undan andra för totalförsvaret viktiga uppgifter.
- FOI ser positivt på att de sektorsansvariga myndigheterna ges tydlig roll i systemet med ansvar och mandat för att genomföra försörjningsanalyser.
- FOI noterar att utredningen exkluderar ett antal sektorer från arbetet med behovs- och försörjningsanalyserna trots att de uppfyller de av utredningen uppställda kriterier.

Nationell samordnande funktion:

- FOI delar utredningens beskrivning av behovet av nationell samordning av försörjningsberedskapen samt att det i dagsläget inte finns ett alternativ till att inrätta en sådan funktion vid MSB.
- FOI vill framhålla vikten av att funktionen resurssätts på sådant vis att kontaktpunkten gentemot företagen kan fungera effektivt vid kriser, samt väcka

frågan om inte funktionen även bör tillföras andra uppgifter för att i erforderlig utsträckning befrämja företagens produktionsomställningar.

Försörjningsberedskapsråd:

- FOI är positiva till att ett försörjningsberedskapsråd inrättas vid MSB och anser att myndigheten tillsammans med de sektorsansvariga myndigheterna bör ta fram förslag på aktörer för ett sådant råd.

Här följer FOI:s kommentarer på för myndigheten särskilt angelägna avsnitt

FOI:s synpunkter per avsnitt:

Avsnitt 9 Försörjningsanalyser

Föreslagen analysmodell

Utredningen föreslår en omfattande centraliserad analysapparat där analyser från alla sektorer och andra behov sammanstrålar på en nationell sammanhållande funktion. Enligt utredningen ska varor och tjänster kunna identifieras och kvantifieras på en hög detaljnivå. FOI ser en risk med att utredningen förslag om försörjningsanalyser blir tids- och resurskrävande. Eftersom sektorerna är väldigt olika och kan ha behov av olika varor och tjänster kommer troligen flera metoder behöva kombineras för att bäst passa till ändamålet. Föreslagen försörjningsanalysmodell kommer också skapa en extremt stor informationsmängd som kan bli utmanande att hantera ur flera perspektiv, inte minst beräkningsmässigt menar FOI. Därutöver så ser FOI en risk med att de komplexa och långa beräkningar som föreslås i utredningen kan osynliggöra de osäkerheter som kommer att finnas i myndigheternas ingångsvärden.

Sektorer

Utredningen föreslår att sektorsansvariga myndigheter ges i uppdrag att ta fram försörjningsanalyser vilket är rimligt, anser FOI, då det är de utförande aktörerna som har kunskap om sina behov och så långt som möjligt bör ges uppdraget att börja planera.

FOI noterar dock att utredningen exkluderar flera sektorer från arbetet med försörjningsanalyser, nämligen sektorerna Ekonomisk säkerhet, Försörjning av grunddata, Ordning och säkerhet samt Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Det framstår emellertid för FOI som att utredningens slutsats inte följer de anförda urvalskriterier och dess vidareutveckling. Sektorer Ordning och säkerhet samt Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen tillsammans med Ekonomisk säkerhet svarar direkt mot kriteriets formulering om befolkningens överlevnad, men torde även ha bäring på de viktiga samhällsfunktionernas funktionalitet och det militära försvarets förmåga. Totalförsvarets försörjning av grunddata svarar direkt mot samtliga beståndsdelar i kriteriet.

Om den nationella funktionen ska genomföra egna behovsanalyser som ett led i uppgiften att upprätta och upprätthålla beredskapslager för övriga varor och tjänster frågar sig FOI vidare hur gränsen härvidlag ska dras gentemot de beredskapssektorer som enligt det föregående föreslås vara exkluderade från försörjningsanalyserna, alltså om behoven inom dessa sektorer ska ingå bland de övriga varorna och tjänsterna eller helt falla utanför. Om sagda behov avses ingå bland de övriga varorna och tjänsterna frågar sig FOI om det inte vore mer praktiskt att behandla alla beredskapssektorer på samma sätt, alltså såtillvida att sektorsansvariga myndigheter inom alla beredskapssektorer genomför försörjningsanalyser.

Rapporteringsintervall

FOI ser en risk med att begära en nationell försörjningsanalys vartannat år, då för täta intervall visar att vare sig tillgången till eller behoven av varor och tjänster inom olika sektorer har hunnit förändra sig nämnvärt från en rapportering till en annan, men också att analyserna inte kan genomföras med erforderligt djup inom dessa snäva tidsramar. FOI menar att det bör övervägas om de kan genomföras mer sällan än så, alternativt att rapporteringen delas upp i skilda delar med olika intervall. Exempelvis skulle förslag på åtgärder kunna framföras med tätare intervall än analysens övriga delar.

Andra etablerade analysprocesser

Utredningen resonerar kring andra parallella analysuppdrag såsom de risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) som myndigheter på alla administrativa nivåer genomför regelbundet men utredningen menar ändå inte att de båda analysuppdragen bör genomföras mer integrerat. En studie genomförd vid FOI (FOI-R-4804), som utgick från en enkät skickad till samtliga aktörer som arbetade med RSA i Sverige, visade att aktörer på alla nivåer såg behov av att integrera RSA med andra delar av det arbete som görs inom beredskaps- och säkerhetsområdet. FOI anser att, för att värna resurser, så bör processerna integreras till en enda och istället säkerställa att försörjningsperspektivet inte trängs undan av andra perspektiv i RSA:n samt att den ges erforderligt utrymme och en sådan detaljeringsgrad som utredningen efterfrågar. Det bör även noteras det tillkommande analysarbete som är kopplat till nya försörjningsrelaterade EU-initiativ som ska implementeras de närmaste åren.

Avsnitt 11.2 Överväganden och förslag: den nationellt samordnande funktionen bör tillhandahålla en kontaktpunkt för information för företagen

FOI anser också att det behövs en kontaktpunkt för företag för att befrämja företagens produktionsomställningar och att MSB kan utgöra en sådan. En studie genomförd vid FOI om försöken att genomföra produktionsomställningar under Covid-19-pandemin talar för behovet av en sådan kontaktpunkt (FOI-R-5247). Många företag ansåg att det var oklart vilka myndigheter som borde kontaktas för att stämma av frågor, om t.ex. certifieringar och dispenser. Myndigheternas handläggningstider bedömdes av många företag som alltför långdragna. Om det ska inrättas en kontaktpunkt vid den nationella funktionen vill därför FOI framhålla vikten av att denna resurssätts så att den inom

rimlig tid kan omhänderta förfrågningar som kan förväntas inkomma, inte bara under normala omständigheter utan också vid kriser och krig.

Den nämnda studien vid FOI visar också att många företag upplevde myndigheternas begränsade beslutsmandat under pandemin som ett hinder för deras produktionsomställningar, t.ex. genom att de inte garanterades finansiering då inga beslut om inköp fattades. Förutom att erfarenheterna från pandemin talar för behovet av en kontaktpunkt talar de alltså för ett större beslutsmandat hos myndigheterna, samt erforderliga ekonomiska medel för att kunna verkställa dessa typer av beslut. Enligt FOI bör det övervägas att tilldela den nationellt samordnande funktionen ett sådant mandat och sådana medel.

MSB föreslås bli kontaktpunkt för de företag som verkar inom civil sektor. Utredningen lämnar dock inte något tydligt svar på hur samverkan med exempelvis försvarsföretagen, vilka primärt arbetar mot militära kunder, skall ske. Denna fråga kan behöva utredas vidare, för att åstadkomma en ändamålsenlig försörjningsberedskap i den civil-militära dimensionen.

Avsnitt 13 Beredskapslagring – överväganden och förslag

FOI delar utredningens syn på komplexiteten i lagerhållning. Det kommer bli en utmanande uppgift för den nationellt samordnande funktionen att ha kompetens och resurser för att tillgodose de regleringar som finns kopplade till olika typer av varor. Det framgår inte i utredningen om den nationellt samordnande funktionen ska ha fullt ägarskap över de lager de upprättar för övriga varor och åt andra myndigheter eller om det är möjligt att outsourca hela eller delar av verksamheten. Det finns möjligheter och risker med båda alternativen som behöver övervägas. Att den nationellt samordnande myndigheten äger hela lagret och anställer egen personal kan bli väldigt kostsamt, samtidigt som en lösning med outsourcat lager leder till risker i säkerhet då fler aktörer blir inblandade.

I utredningens förslag angående finansieringen av beredskapslagring finns det en risk att de myndigheter som är snabbast med att använda sig av lagring hos den nationellt samordnande funktionen får betala en större avgift än myndigheter som tar längre tid på sig att komma fram till samma beslut. Eftersom det är mycket som ska startas upp från grunden, så som lokaler, kompetens, rutiner, IT-system m.m. kommer kostnaden vara högre i början. Att sedan lägga till en vara som kan använda samma resurser som redan finns på plats blir betydligt enklare och leder då antagligen till en lägre avgift. FOI vill lyfta att man bör se över hur dessa kostnader ska fördelas i praktiken för att inte hindra myndigheter från att anlita den nationellt samordnande funktionen till beredskapslagring i början då kostnaderna är som störst.

Avsnitt 14.6 MSB får ansvaret för den nationella samordningen

FOI delar utredningens förslag om att en särskild funktion med ansvar för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen kan förläggas vid MSB. FOI har tidigare lyft

att arbetet med försörjningsberedskap är mycket angeläget och behöver kunna komma igång skyndsamt. MSB bedriver redan i dag ett utpräglat sektorsövergripande arbete inom krisberedskapen och det civila försvaret. Detta kommer inte minst i uttryck i att MSB har i uppdrag att företräda det civila försvaret i avvägningar mellan det civila och det militära försvaret. Till sin natur är försörjningsberedskapen just en sektorsövergripande verksamhet. FOI ser därför inte någon mer naturlig huvudman för denna uppgift. FOI ser dock ett behov av ett fördjupat arbete om vilken roll och vilka mandat den nationellt samordnande funktionen kommer att ha vid försörjningskriser (med eller utan höjd beredskap). Om uppgifter i fred och vid normaltillstånd främst handlar om samordning av planeringsverksamhet så kan uppgifter i krislägen handla om prioriteringsbeslut och olika typer av akuta åtgärder, såsom inköp, dispenser, handelsåtgärder eller ransonering. Som erfarenheterna av Covid-19-pandemin har visat är det avgörande att mandat och ansvar har klarats ut i förväg.

Avsnitt 14.7 MSB:s ledningsform ändras

Utredningen föreslår att MSB ska omvandlas till en styrelsemyndighet med högst nio ledamöter, som en konsekvens av de uppgifter som föreslås tillkomma myndigheten. Som utredningen nämner talar flera skäl för att MSB redan nu borde ges en annan ledningsform än den befintliga. Samtidigt talar andra skäl mot styrelseformatet. En studie från Statskontoret (Myndighetsstyrelser i praktiken) visar bland annat att det inte är ovanligt med dubbelstyrning av styrelsemyndigheter och att styrelsearbetet kortsluts, genom att enbart myndighetschefen träffar departementsledningen. Om MSB ska ges en ledning i form av en styrelse menar FOI att det måste säkerställas att styrelsen fungerar på avsett sätt och att ansvarsförhållande och uppgifter är tydliga både under normaltillstånd och vid fredstida kriser eller krig.

Avsnitt 14.9 Ett försörjningsberedskapsråd i MSB

Enligt utredningen saknas det för närvarande ett tvärsektoriellt forum för försörjningsberedskap på myndighetsnivå för att utveckla samarbetet mellan myndigheter och näringslivet. FOI delar utredningens förslag om att inrätta ett sådant försörjningsberedskapsråd vid MSB (förutsatt att myndigheten förvaltar funktionen för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen).

Samtidigt vill FOI peka på risken för dubbelarbete i förhållande till det redan befintliga tvärsektoriella näringslivsrådet samt att frågor på icke önskvärda sätt migrerar mellan dessa råd. Om det på sikt visar sig vara mindre lämpligt att använda två råd menar FOI att det bör övervägas att slå samman dem till ett med ett bredare ansvarsområde än vad de båda råden i dagsläget har var för sig. Möjligen skulle MSB kunna förvalta även ett sådant råd. FOI anser att MSB tillsammans med de sektorsansvariga myndigheterna bör ta fram förslag på aktörer för ett försörjningsberedskapsråd.

Avsnitt 15.2 Lägesbild för hantering av försörjningsrelaterade störningar

Enligt utredningen bör MSB ges i uppdrag att undersöka vad som krävs för att myndigheten ska ha möjlighet att lämna försörjningsrelaterade lägesbilder inför och vid



allvarliga störningar i leveranskedjor för att åtgärder ska kunna vidtas. FOI menar att uppdraget bör engagera fler aktörer än bara MSB. I praktiken arbetade MSB med försörjningsrelaterade lägesbilder i samband med den samlade nationella lägesbilden under Covid-19-pandemin. Till den lägesbilden begärde MSB in underlag från andra myndigheter ofta genom hemställen. Här finns flera relevanta erfarenheter och lärdomar att hämta från alla inblandade aktörer. Eftersom de försörjningsrelaterade lägesbilderna ska understödja andra aktörers krishanteringsinsatser är det viktigt att dessa andra aktörer får ge sin bild av erfarenheterna från pandemin och mer allmänt tycka till om hur arbetet bör bedrivas. Det gäller inte bara hur och i vilken mån de kunde använda MSB:s nationella lägesbild i det praktiska arbetet utan också aktörernas eget arbete med att ta fram underlag till lägesbilden.

Avsnitt 15.5.2 Det finns ett behov av att analysera behov av att vidta åtgärder för att säkerställa handeln med försörjningsviktiga varor och tjänster i kris och krig

FOI delar utredningens bedömning att åtgärder som syftar till att säkerställa handelsflöden av försörjningsviktiga varor och tjänster till och från Sverige utgör en viktig del av försörjningsberedskapen. Därför stödjer FOI utredningens förslag att Kommerskollegium ges i uppdrag att analysera möjliga åtgärder för att i största möjliga utsträckning säkerställa handelsflöden och undersöka om det finns skäl att återuppta ett arbete tillsammans med andra myndigheter för att förbereda sådana åtgärder. FOI vill dock påpeka att instruktionen för Kommerskollegium idag inte omfattar något uppdrag med koppling till handelsflöden under kris och krig. Utredningens förslag innebär därmed en avsevärd breddning av myndighetens uppgifter, som sannolikt medför ett behov av en betydande kompetensuppbyggnad vid myndigheten.

FOI vill också betona att detta arbete måste samordnas och integreras med motsvarande initiativ som redan genomförs på EU-nivå.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektör Jens Mattsson efter föredragning av forskare Sara Brunnberg. I den slutliga handläggningen har jurist Terés Jonsson Lundmark och särskild rådgivare Mikael Wiklund deltagit samt enhetschef Anders Norén.


.....
Jens Mattsson
.....
Sara Brunnberg

Sändlista:

Försvarsdepartementet:

fo.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till fo.ssk@regeringskansliet.se



Vid korrespondens åberopa
FOI beteckning

Datum
2023-12-21

Nr
FOI-2023-1624

8 (8)

Internt FOI:

Registrator
GD-sekreterare
Särskild rådgivare
Chefsjurist
AC