



Kungl. Krigsvetenskapsakademien

Datum
2023-12-12

KKrVA beteckning
12/23

Sida 1 (7)

Försvarsdepartementet
och sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare, tfn, e-post

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Ledamoten Bo R Lundgren
bo.r.lundgren@gmail.com, 070-226 79 99

Yttrande över betänkandet av Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (SOU 2023:50)

Härmed överlämnas Kungliga Krigsvetenskapsakademiens (KKrVA) yttrande över rubricerat betänkande.

Yttrandet har beretts av en arbetsgrupp med ledamöter från akademiens Avdelning för övriga vetenskaper av betydelse för rikets försvar (Avd V) och Avdelningen för säkerhetspolitisk vetenskap (Avd VI). Gruppen har bestått av ledamöterna Bo G. Hall, Gunnar Holmgren, Björn Körlof, Peter Lagerblad, Karin Lindgren, Bo Richard Lundgren, Lars-Erik Lundin och Ingemar Wahlberg. Ledamoten Lundgren har varit sammanhållande.

Inledning

KKrVA vill inledningsvis framhålla att utredningens betänkande har flera förtjänster och kvaliteter. Betänkandet har en överskådlig struktur. Det är logiskt disponerat och texten är fri från traditionell utredningsprosa, vilket innebär att framställningen är lätt att följa och förstå.

KKrVA vill i detta sammanhang framhålla att det är ytterst angeläget att regeringen snarast fattar beslut i syfte att höja kapaciteten inom det civila försvaret. Den långsamma takt som hittills präglat återuppbyggnadsarbetet utgör, enligt akademien, ett säkerhetspolitiskt risktagande.

KKrVA har valt att behandla frågor av övergripande karaktär och följer i stort utredningens disposition av betänkandets sammanfattning. Akademien lämnar inledningsvis också några synpunkter på utredningens direktiv.

Postadress
Teatergatan 3, 1 tr
111 48 Stockholm

Besöksadress
Teatergatan 3, 1 tr
111 48 Stockholm

Bankgiro
5784-8806

Org. nr
262000-1152
Säte
Stockholm

Webbsida
www.kkrva.se
E-post
info@kkrva.se

Kort sammanfattning av remissvaret

KKrVA ställer sig bakom huvuddelen av utredningens förslag. Förslaget att ge MSB ansvaret för samordningen av den svenska försörjningsberedskapen kan KKrVA stödja. Denna lösning har, enligt akademien, flera förtjänster. Hit hör att förslaget ligger i linje med regeringens uttalade ambition att ompröva statliga myndigheters uppgifter och organisation. En fördel är också, enligt akademien, att en ny myndighet inte behöver bildas samt att erfaren myndighetspersonal kan ianspråkta i det fall denna har relevant kompetens (se nedan). KKrVA vill emellertid framhålla två viktiga omständigheter som bör beaktas om den föreslagna lösningen skall bli framgångsrik. Den första omständigheten rör MSB:s ansvar som sektorsmyndighet. Enligt akademien bör MSB:s ansvar för sektorn Räddningstjänst och befolkningsskydd hållas åtskilt från den nu föreslagna samordningsrollen för nationell försörjningsberedskap¹.

En annan omständighet handlar om kompetensprofilen hos MSB:s personal. Den nya samordningsrollen avseende den nationella försörjningsberedskapen ställer helt andra krav på kompetens hos myndighetens personal än vad som hittills varit giltigt. Det innebär att MSB nu måste knyta till sig personer med kompetens och erfarenheter inom olika viktiga försörjningsområden, inte minst inom olika sektorsområden. Det handlar om personer med en helt annan utbildning, erfarenhet och yrkesbakgrund än vad som hittills varit ett krav vid myndigheten. Enligt akademien kan det bli nödvändigt att hämta sådan kompetens från försörjningsviktiga företag inom näringslivet. MSB behöver, enligt akademien, fästa mycket stor vikt vid kompetensfrågorna om myndigheten skall kunna fullgöra den nya uppgiften på ett trovärdigt och framgångsrikt sätt.

KKrVA bejaktar utredningens förslag om att ”den samordnande funktionen” (MSB) ska ta fram en nationell försörjningsanalys tillsammans med Försvarmakten.

KKrVA motsätter sig förslaget att planeringsinriktningar tas fram på myndighetsnivå utan att regeringen först angett den nationellt övergripande inriktningen och vill förespråka en modell där Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) ansvarar för detta.

KKrVA anser att det finns ett stort behov av att se över alla författningar som reglerar beredskapsfrågor.

Utredningens direktiv

Utredningen har i huvudsak haft uppgiften att analysera och föreslå vilka uppgifter en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen ska ha. KKrVA anser att uppgiften borde ha preciserats på några punkter. Dessa punkter är:

- att analysera och belysa på vilket sätt svensk försörjningsberedskap behöver utvecklas i ett Nato-perspektiv.

¹ Se KKrVA:s remissvar på SOU 2021:25.

- att göra översiktliga beräkningar av de totala kostnaderna för den framtida försörjningsberedskapen.
- att analysera och föreslå hur det statliga budgetsystemet behöver utvecklas för att även kunna omfatta försörjningsberedskapen.

Förslagen i korthet (s.23)

Utredningen anser att den nationella funktionen ska ta fram en nationell försörjningsanalys i samråd med Försvarmakten. KKrVA delar utredningens bedömning och vill betona betydelsen av att Försvarmakten och berörda civila myndigheter gör denna behovsanalys tillsammans. Det är, enligt akademien, först då som planeringen kan vila på realistiska grunder.

Utredningen föreslår vidare att den föreslagna funktionen ska kunna utgöra en kontaktpunkt dit företag kan vända sig för att få information eller vägledning. KKrVA bejakar denna idé. Funktionen behöver dock resurser för att också verka aktivt som en bro mellan den offentliga sektorn och näringslivet. Förslaget att funktionen också ska kunna lagra beredskapsvaror som inte omfattas av någon annan myndighets ansvar förefaller rimlig, enligt akademien. Denna uppgift låg tidigare på ÖCB:s funktion Industriell försörjning (IF).

Utredningen har föreslagit att MSB ombildas till en styrelsemyndighet och att det inrättas ett rådgivande organ – ett försörjningsberedskapsråd vid myndigheten. KKrVA föreslår att den samordnande myndigheten, får den föreslagna styrelseformen. Detta torde, enligt akademien, underlätta för myndigheten att bredda kompetensen i styrningen och ledningen av myndigheten. KKrVA anser också att den föreslagna modellen att sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter tar fram försörjningsanalyser förefaller vara rationell och rimlig. Akademien vill, i detta sammanhang, framhålla vikten av att näringslivets aktörer involveras i denna process.

KKrVA ställer sig också bakom förslaget att länsstyrelserna får en författningsreglerad möjlighet att begära in uppgifter från kommuner och regioner. Akademien anser i detta sammanhang att det finns ett stort behov av att regeringen ser över det aktuella regelverket (lagstiftningen).

KKrVA anser också, liksom utredningen, att vissa beredskapsmyndigheter kan behöva få status som totalförsvarsmyndighet. Förslaget att ge Kommerskollegium i uppdrag att undersöka tänkbara åtgärder som kan säkerställa handelsflöden, även under störda förhållanden, vill akademien ställa sig bakom.

Utredningen föreslår slutligen att regeringen ska uppdra åt MSB att i samråd med Försvarmakten precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen. KKrVA vill invända mot detta förslag. Att ta fram och besluta om planeringsinriktning (antaganden) är inte en myndighetsuppgift, enligt akademien, som för sin del förespråkar en ordning där Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) ansvarar för denna uppgift.

Alla måste bidra (s.24)

Under rubriken ”alla måste bidra” anlägger utredningen en bred syn på försörjningsberedskapen. Detta synsätt är inte någon ny företeelse, enligt KKrVA. Akademien vill påminna om att det svenska totalförsvaret i decennier byggde på ett brett engagemang hos flertalet samhällsaktörer, inte minst näringslivet, t.ex. inom ramen för systemet med K-företag. När utredningen nu framhåller vikten av att globala handelsflöden upprätthålls vill akademien erinra om att det som tidigare hade beteckningen ”det ekonomiska försvaret” bl.a. hade detta som huvuduppgift. Andra viktiga ingredienser var lagring, förberedda produktionsomställningar och ransoneringsåtgärder.

KKrVA vill betona att frågorna om försörjningsflöden och flödessäkerhet (i båda riktningarna; virtuell, materiellt, personellt) har en tydlig säkerhetspolitisk dimension och behöver tas på största allvar i MSB:s och andra myndigheters arbete med försörjningsanalys och beredskap. Till detta kommer att frågorna nu måste ses i ett Nato-perspektiv. Frågan om flödessäkerhet inkluderar i högsta grad även flöden som samhället måste skydda sig emot, ofta inbäddade i för övrigt önskade handelsströmmar etc. Här finns viktiga kopplingar till intelligent gränsbevakning (smart border management). Det är viktigt att stor medvetenhet om dessa bredare perspektiv byggs upp på ett sätt som motsvarar den stora uppmärksamheten på cybersäkerhetens komplexitet. En viktig komponent i upprätthållandet av svensk flödessäkerhet är, enligt akademien, den svenska marinen².

Utredningen gör bedömningen att de föreslagna åtgärderna väntas få konsekvenser för vissa statliga och kommunala myndigheter när det gäller personalresurser, kompetensbehov, kontakter med näringsliv eller hanteringen av säkerhetsklassad information. KKrVA delar denna bedömning och vill särskilt framhålla betydelsen av att statsmakterna tar kompetensfrågorna på stort allvar. Regeringen bör, enligt akademien, ta initiativ till en bred utbildningsinsats i syfte att ge alla aktörer inom försörjningsberedskapsområdet gedigna kunskaper i ämnet. Om en sådan satsning inte kommer till stånd i närtid är risken stor, enligt akademien, att alla andra förslag och åtgärder blir verkningslösa eller att föreslagna åtgärder inte får förväntad effekt.

Den nationellt samordnande funktionen för försörjningsberedskapen (s.26)

Utredningen föreslår att ansvaret för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen läggs på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). KKrVA bejakar, som ovan framhållits, denna lösning (jämför detta mandat med det som ÖCB hade tidigare.) Eftersom MSB i dagsläget har ansvar för sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen och myndighetens personal huvudsakligen har en kompetensprofil utifrån denna uppgift kan tvivel komma att uppstå kring MSB:s möjlighet och förmåga att hålla isär dessa två roller. Detta talar för, enligt akademien, som ovan framhållits, att rollerna hålls åtskilda.

² Se skriften *En svensk marin i Nato*, utgiven av Kungl. Örlogsmannasällskapet och Kungl. Krigsvetenskapsakademien (2023).

Mot denna bakgrund kan KKrVA bejaka förslaget om att MSB får en samordnande roll under förutsättning att följande villkor är uppfyllda:

- att MSB:s ansvar som sektorsmyndighet för sektorn Räddningstjänst och befolkningskydd hålls åtskilt från den föreslagna samordningsrollen för nationell försörjningsberedskap.
- att MSB knyter till sig personer med kompetens och erfarenheter inom viktiga försörjningsområden.

KKrVA anser vidare att förslaget att utöka MSB:s uppgifter motiverar att MSB:s hela ”uppgiftskatalog” blir föremål för statsmakternas översyn och tydliggörs i myndighetens instruktion. MSB har ju förutom de ovan nämnda uppgifterna också uppgiften att tillsammans med Forsvarsmakten främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret.

Utredningen föreslår ett system där MSB och andra myndigheter regelbundet gör försörjningsanalyser, vilket förutsätter att MSB får den ovan redovisade samordningsrollen. Syftet med dessa analyser är, enligt utredningen, att få kunskap om samhällets försörjningsförmåga. KKrVA anser att uppgiften att hålla samman försörjningsanalyserna bör läggas på den samordnande myndigheten. Akademien vill i detta sammanhang framhålla att analyserna också ska ligga till grund för och utgöra incitament för myndigheter att ta kontakt med och skriva avtal med relevanta företag inom olika samhällssektorer. Underlag tas fram av sektorsansvariga myndigheter och civilområdeschefer.

Den tidscykel som utredningen föreslår för analysarbetet förefaller rimlig, och bör, enligt, KKrVA, kunna anpassas till perspektivstudier och programplanering på civil sida, något som akademien har förespråkat i annat sammanhang³.

KKrVA ställer sig, som tidigare framhållits, också positiv till förslaget att den samordnande myndigheten ska kunna upprätta statliga beredskapslager för varor som inte omfattas av någon annan myndighets ansvar eller beredskapssektor. KKrVA vill emellertid betona vikten av att lokalisering av förråd m.m. sker utifrån statsmakternas planeringsförutsättningar. Även en Nato-dimension kan på sikt komma att spela en betydande roll, när det gäller lokalisering av lager, enligt akademien. Utredningen föreslår vidare en utökad möjlighet att inhämta uppgifter från näringslivet. Akademien ser inte något hinder att så sker såvida inte inhämtningen inverkar menligt på konkurrensförhållanden eller affärssekretess.

Övriga förslag (s.33)

Under rubriken Övriga förslag framhåller utredningen att nu gällande planeringsantaganden inte är tillräckligt precisa för att ligga till grund för arbetet med försörjningsanalys. KKrVA finner detta förhållande anmärkningsvärt och vill, som tidigare framhållits, föreslå att Regeringskansliet

³ Se KKrVA Lundgren och Wahlberg: ”Har vi råd med ett civilt försvar?”.

ansvarar för denna uppgift och utvecklar arbetet med att ta fram planeringsförutsättningar som är tydliga och användbara i myndigheternas planering. Som tidigare också framhållits, bör en nödvändig anpassning till Natos planering kunna ske om den svenska planeringen sker på regeringsnivå.

Finansieringsfrågor (s.34).

KKrVA kan notera att utredningen gjort en gedigen genomgång av problematiken kring finansieringen av försörjningsberedskapen inkl. avgiftsfinansiering. Utredningen anser att försörjningsberedskapen inte behöver några särskilda finansieringsformer och hänvisar till att existerande finansieringsformer erbjuder de möjligheter som krävs. KKrVA delar denna bedömning. Akademien vill dock tillägga att även finansieringsfrågorna bör ses i ett totalförsvarsperspektiv, även om att satsningar på förmåga i krigstid också kan få positiva effekter för krisberedskap och fredstida kapacitet.

KKrVA delar också utredningens bedömning att det kan vara motiverat att se över tidigare ställningstaganden och överväga nya finansieringsprinciper (s.432). Bl.a. kan det finnas skäl att precisera det statliga åtagandet. Akademien anser dock att de principer som beslutades i 1987 års försvarsbeslut fortfarande är en god grund. Akademien anser vidare att det inte är möjligt att tillämpa avgiftsfinansiering på samhällets försörjningsberedskap i sin helhet. Akademien anser också, i likhet med utredningen, att införandet av särskilda skatter eller en särskild fond för försörjningsberedskapen bör undvikas. Den aktuella förordningen kan också, enligt akademien, upphöra att gälla. Akademien ställer sig, liksom utredningen, bakom de redovisade principerna (s.35 och s.467) och anser att de former för finansiering som Finland valt kan vara värda ett fördjupat studium.

Författningsförslag (s.37)

KKrVA har inte haft möjlighet att i detalj studera utredningens författningsförslag och ta ställning till dessa. Akademien anser dock att det finns ett stort behov av att se över alla de författningar som reglerar beredskapsfrågor, vilket akademien framfört i olika sammanhang.

Ansökan om svenskt Nato-medlemskap (s.67)

Utredningen framhåller att man inte kunnat ta hänsyn till hur arbetet med civil beredskap inom Nato kan komma att påverka försörjningsberedskapen eftersom processen bara har påbörjats.

KKrVA finner att denna anmärkning saknar grund. Akademien vill erinra om att svenska myndigheter inkl. MSB har deltagit i Natos arbete med civil beredskap (CEP) under många år inom ramen för Sveriges partnerskap (PfP). Akademien anser att man här rimligen fått tillräckliga erfarenheter också inom försörjningsområdet för att kunna göra en bedömning av hur det kommande Natosamarbetet kan komma att påverka svensk försörjningsberedskap.

Övriga överväganden och förslag (s.393)

Utredningen har valt att presentera ett antal förslag som inte bedömts tillhöra "kärnan" i försörjningsberedskapen lite längre fram i betänkandet (s.393 - 397). Hit hör frågan om gemensamma utgångspunkter för försörjningsberedskapen, vilket akademien behandlat ovan. Hit hör också frågorna om lägesbild för hantering av försörjningsrelaterade störningar. KKrVA anser att dessa frågor är av stor vikt och hade förtjänat att få en mera framträdande plats i betänkandet.

Utredningen föreslår vidare att MSB bör få i uppdrag att undersöka vad som krävs för att myndigheten ska ha möjlighet att lämna lägesbilder för att åtgärder ska kunna vidtas inför och vid allvarliga störningar i leveranskedjor. KKrVA biträder detta förslag. Detta uppdrag borde, enligt akademien, också ha innehållit förslag om vilken beslutsmodell som torde bli aktuell dvs. beslut på regeringsnivå eller myndighetsnivå. (Jämför s.337 och s. 361 i betänkandet.)

Beslut i detta ärende har den 11 december 2023 fattats av ett enigt presidium bestående av ledamöterna Björn von Sydow, Björn Anderson, Sven-Christer Nilsson, Per Edling, Göran Pettersson, Thomas Engevall, Björn Körlof och Krister Andréén.

Björn von Sydow
Styresman

Björn Anderson
Ständig sekreterare

Kopia

Försvarsutskottet
Försvarsberedningen
Försvarsmakten
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Försvarets materielverk
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarshögskolan
In- och utpärmen