

2021-03-17

Dnr: RG 2021/135

Goede, Christina

Svar MSB remiss strategi för försörjningsberedskap

Inledning

Riksgälden har en central roll i det civila försvaret liksom i det finansiella systemet. Riksgälden ska som bevakningsansvarig myndighet leverera i hela hotskalan. Förmågan att säkert kunna genomföra betalningar, förvalta statens skuld och trygga dess upplåning, tillhandhålla statliga garantier och lån samt upprätthålla och bidra till den finansiella stabiliteten är en hörnsten för att samhället ska fungera under höjd beredskap.

Riksgälden har getts möjlighet att lämna synpunkter på MSB:s PM *En strategi för försörjningsberedskap med inriktning mot privat-offentlig samverkan*.

Riksgälden välkomnar att MSB tar initiativ till en strategi för försörjningsberedskap med betoning på samverkan med näringslivet. Det främjar en samsyn kring hur vi utvecklar försörjningsberedskapen både på lång som kort sikt.

Nedan ges synpunkter indelade efter rubriksättning i förslaget till strategi.

En strategi för försörjningsberedskap (sid 2)

Det bör förtydligas om strategin anger hur MSB, som myndighet, ska arbeta med försörjningsberedskap eller om strategin beskriver hur samhället bör arbeta med försörjningsberedskap. I texten står t.ex. att en *”En strategi för försörjningsberedskap har därför tagits fram i syfte att beskriva hur MSB ska arbeta med området...”*.

Vad är försörjningsberedskap

Om begrepp m.m. (sid 2)

Riksgälden anser att det är en brist att begreppet försörjningsberedskap inte är definierat och bedömer att ett beslut kring detta borde få prioritet vad avser det fortsatta arbetet. Utan en tydlig definition skapas en osäker grund för vad begreppet omfattar. Viktiga uppgifter som de ovan riskerar annars att tappas bort i det fortsatta arbetet.

Det finns vidare, enligt FOI, i dagsläget ingen fastställd definition av vad som i termer av områden eller sektorer ingår i försörjningsberedskapen.¹ Sammantaget är detta ingen bra grund att stå på för att kunna skapa en trygg försörjningsberedskap. Staten Sverige måste, som en del av försörjningsberedskapen, kunna genomföra upplåning och utfärda statliga garantier i hela hotskalan för att totalförsvaret ska fungera. Vidare måste t.ex. sam-

¹ Svar på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap, FOI 2020-1155, sid 5

hällsviktiga betalningar för Försvarsmakten, medborgarna och andra samhällsviktiga aktörer kunna genomföras för att förse dessa med varor och tjänster som behövs för deras funktionalitet och överlevnad.

Strategin behöver förtydligas med hur arbetet med försörjningsberedskap förhåller sig till andra arbeten såsom arbetet med samhällsviktig verksamhet. Här bör redogöras för vilka arbeten som ska sorteras in under området försörjningsberedskap.

En översyn bör även göras av de olika snarlika begreppen som finns inom området. T.ex. behöver tjänstebegreppet inom försörjningsberedskapen tydligare relateras till motsvarande begrepp i arbetet med samhällsviktig verksamhet.

Målsättning med försörjningsberedskapen

Utgångspunkter (sid 5)

För bevakningsansvariga myndigheter finns ett ansvar att vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.² I strategin står ”Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inkluderar att upprätthålla en nödvändig försörjning. Det innebär som regel en lägre ambitionsnivå än i ett fredstida normalläge”. För att säkerställa att ambitionsnivån för de viktigaste samhällsfunktionerna *nationellt* läggs på en tillfredsställande nivå bör särskild fokus läggas på att sektorsövergripande samverkan och då med särskild fokus på beroenden mellan olika samhällskritiska funktioner.

Försörjningsberedskap – önskad förmågeutveckling i samhället 2020-2030 (sid 5)

”Färdplanen” nämns bara en gång. Vad är det som avses här? Bör förtydligas. Vidare bör försöket att beskriva arbetet förtydligas eller strykas. Vem har fört vilka dialoger?

Det offentliga bygger förmåga, 2020-2024 (sid 6-10)

Om att tillämpa redan existerande författningar (sid 6)

Riksgälden stödjer tanken att staten bör ytterligare utveckla sin förmåga att kunna tillämpa redan existerande författningar med kopplingar till området försörjningsberedskap. En sådan reglering är förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti där Riksgälden ansvarar för prövning av beredskapsgarantier.

Riksgälden delar uppfattningen att det är viktigt att klargöra finansiering inklusive ersättningsnivåer till näringslivet. I dagsläget finns en hel del otydligheter kring hur regleringen är tänkt att fungera samt hur behovet ser ut. En förstudie, som sker som ett samarbete mellan MSB och Riksgälden, pågår emellertid för att förtydliga vissa utestående frågor.

För att få till stånd ett långsiktigt hållbart förmågebyggande tillsammans med privata aktörer bör olika finansieringsformer analyseras och utvecklas för att öka incitamenten att

² Den fredstida verksamheten ska om möjligt upprätthållas i normal omfattning.

delta i totalförvarsarbetet. En viktig del i detta arbete bör vara att förtydliga i vilken mån beredskapsgarantier (och beredskapslån) kan bidra till att möjliggöra deltagande.

Om ramverk för försörjningsberedskap (sid 7)

Riksgälden välkomnar förslaget om ramverk för försörjningsberedskap. Riksgälden ser positivt på att analys av försörjningskedjor av tillverkning, lagerhållning, logistik, etc. görs med ett brett riskperspektiv. Strategin bör kompletteras med en beskrivning av hur försörjningskrav/”lägsta acceptabla försörjningsnivå” ska tas fram, fastställas och av vem.

Riksgälden bedömer att det är av vikt att identifieringsarbetet, finansieringsfrågan samt möjligheten att kommunicera säkert löses ut tidigt i planeringsarbetet då de är viktiga förutsättningar för att ramverket ska kunna realiseras. Utan dessa förutsättningar på plats riskerar arbetet med försörjningsberedskapen saktas ner och i värsta fall avstanna helt.

Det framgår inte av strategin enligt vilken indelningsstruktur som strategin är tänkt att genomföras genom. Det är oklart om fortsatt arbete avses ske i samverkansområdena (beredskapssektorer) eller inom de sju prioriterade områden inom civilt försvar alternativt de elva samhällsviktiga sektorer som finns i MSB:s arbete med samhällsviktig verksamhet. Detta bör förtydligas i strategin.

Om att säker kommunikation och informationshantering kan upprätthållas (sid 7)

Riksgälden ser positivt på att strategin identifierat att ett nära samarbete med näringslivet kräver att säker kommunikation och informationshantering kan upprätthållas. Ett av hindren för samarbete idag är att det saknas gemensamma system för säkra kommunikationer med privata aktörer. Ett arbete för att tillgodose detta behov bör ske med ett nationellt perspektiv då motsvarande behov finns inom alla samhällsviktiga funktioner.

Riksgälden saknar i sammanhanget resonemang i strategin kring planering för en ytterligare utvidgad användarkrets i SGSI för samhällsviktiga privata aktörer.

Identifiering samhällsviktig verksamhet, försörjningskrav och totalförsvarsviktiga företag (sid 7)

Riksgälden välkomnar förslaget om att försörjningskrav definieras för samhällsviktigt verksamhet och att tydliga mål sätts för totalförsvarsviktiga företag. Det är dock av stor vikt att kravställningen på företagen är rimlig samt tydlig.

Riksgälden ser behov av att kunna ställa krav på privata aktörer som är kritiska för funktionaliteten i de finansiella tjänsterna under höjd beredskap. Myndigheter bör i ett fredstida läge kunna kravställa på privata aktörer så att nödvändiga krav för att klara ett läge med höjd beredskap överensstämmer med satta mål.

Det svenska betalningssystemet måste fungera genom hela hotskalan. Systemviktiga institut spelar en avgörande roll för att upprätthålla finansiell stabilitet. Ramavtalsleverantörer behövs för fungerande betaltjänster och betalningsinfrastruktur under höjd beredskap.

Vidare är privata aktörerna centrala vid upplåning till staten och för att ta emot utbetalningarna kopplade till t.ex. beredskapslån och beredskapsgarantin. Sammantaget ser därför Riksgälden positivt på att totalförsvarsviktiga företag och försörjningskrav på dessa identifieras.

Riksgälden ser dock ett behov av förtydligande kring *hur* denna bedömning är tänkt att ske och framför allt av *vem*. Förslaget i betänkandet 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret* om att regeringen bör uppdraga åt de s.k. totalförsvarsmyndigheterna att identifiera vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet skulle vara att föredra.

Riksgälden ser vidare behov av ett förtydligande kring *vilka* tvingande krav som kan ställas på privata aktörer och upp till *vilken nivå*.

För att möjliggöra ovan kravställning på de privata aktörerna välkomnar Riksgälden att en struktur med nödvändiga incitament för näringslivet skapas. Denna bör tas fram i dialog med företagen. En förutsättning för att få till stånd ett effektivt samarbete med näringslivet är att finansiering för arbetet har tydliggjorts i starten av arbetet.

Riksgälden välkomnar även att arbetet samordnas med identifiering av samhällsviktig verksamhet.

Näringslivet realiserar och utvecklar förmåga, 2020-2024

Totalförsvarsviktiga företag har identifierats och planläggs enligt en modern process (sid 8)

Riksgälden ställer sig positiv till att företag som identifierats som samhällsviktiga och totalförsvarsviktiga ska ta hänsyn till försörjningsfrågor vid beslutsfattandet och att de säkerställt kontinuitet i sina leveranser av varor och tjänster. Ett robust näringsliv är en grundläggande förutsättning för att säkerställa totalförsvarets förmåga i krig.

För att näringslivet ska kunna delta i arbetet med att bygga upp försörjningsberedskapen behövs planeringsförutsättningar bl.a. i form av dimensionerad målbild, tydlig kravställning, former för samverkan med myndigheter under höjd beredskap samt tydliga alternativ till finansiering av åtgärder. Riksgälden önskar därför större tydlighet kring hur näringslivets roll i försörjningsberedskapen ska konkretiseras.

Sverige är ett export- och importberoende land. Riksgälden ser därför gärna att den internationella dimensionen lyfts upp ytterligare i strategin. I detta sammanhang bör även problematiken med outsourcing utanför nationens gränser och s.k. offshoring inkluderas.

Riksgälden ställer sig positiv till vägledning m.m. för företagsplanläggning. Det är dock av stor vikt att företag först har identifierats och att kravställning kan ske mot dessa.

Nu står uppgiften att ”Att identifiera och säkert kunna lagra rådata som är relevant för samhällets försörjningsberedskap” under rubriken *Näringslivet realiserar*. Detta kan tolkas som att det är näringslivet som ska ansvara för att realisera och utveckla dessa datamängder. Om så är

fallet så bör det övervägas om ansvaret för denna informationsmängd, vilken kan bli kritisk för försörjningsplaneringen, istället ska flyttas över på en offentlig aktör. Särskilt då datamängden i sin helhet kan komma att innehålla känsliga eller sekretessbelagda uppgifter. Näringslivets roll bör då förtydligas till att förse beslutsfattare med nödvändig data.

Kontrollstation: TFÖ 2024

Riksgälden ser positivt på en totalförsvarsövning år 2024 tillsammans med näringslivet och välkomnar syftet med övningen, att pröva att upprätthålla samhällsviktiga funktioner och prioritera resurs. Riksgälden ser behov av att övningen utvecklas i mer operativ riktning med praktiska samarbetsmoment för att leverera gemensam verkan.

Det offentliga bygger fördjupad förmåga, 2025-2030

Om beredskapslager (sid 9)

Strategin tar upp att beredskapslager ska finnas på plats för de varor som krävs i en tillräcklig omfattning för att klara försörjningen. Dagens samhälle är till stora delar ett tjänstesamhälle. Lager i all ära, men detta måste utvecklas med att även inkludera tjänster samt de stödfunktioner som krävs för att upprätthålla lagring och tjänster.

Om förberedelser för förfogande (sid 9)

Strategin bör ta i beaktande att nyttjande av förfogandelagstiftningen ofta innebär att en ersättning till medborgaren/näringsidkare ska betalas ut. Om systemet för ersättning fungerar dåligt kan förtroendet för staten snabbt urholkas. Ersättning ska betalas ut av den ”för vars räkning beslutet om förfogande eller dispositionsförbud har meddelats”. På nationell nivå kan detta sammantaget bli betydande summor, vilket kan leda till behov av prioriteringar. Parallellt med myndigheternas förberedelser måste därmed även ett arbete ske för att få en bild av, och kunna planera för, ett nationellt ersättningsystem.

Näringslivet fortsätter att utveckla sin förmåga, 2025-2030

Om avtal (sid 10)

Riksgälden välkomnar förslaget om att: ”Avtal och planer för samtliga totalförsvarsviktiga företag finns på plats...”. Riksgälden vill dock påpeka att detta kräver att myndigheter i ett tidigare skede analyserar sina behov och har gått igenom sina avtal för att göra dessa robusta. Avsnittet om *Det offentliga bygger förmåga, 2020-2024* bör därmed kompletteras med detta.