

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Datum 2023-12-19
SMHI Dnr 2023/2112/10.1
Er referens FÖ2023/01478

fo.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: fo.ssk@regeringskansliet.se

Yttrande över en modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50)

SMHI har tagit del av rubricerade handlingar och har följande synpunkter.

- SMHI anser att utredningen är välskriven och relevant. SMHI bedömer att förslagen i utredningen kommer ge bra förutsättningar för en fungerande struktur för arbetet med försörjningsplanering i Sverige. Enligt förslaget blir SMHI en av de myndigheter som vartannat år ska genomföra och skicka in en behovsanalys. Myndigheten ser det som positivt att det är staten som ska bära huvudansvaret för Sveriges försörjningsberedskap och ha ansvar för finansieringen av åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen och de områden som staten prioriterar.

Allmänna synpunkter

- Ändringsförslaget i Upphandlingsmyndighetens instruktion är bra. SMHI välkomnar att Upphandlingsmyndigheten föreslås få ett utökat uppdrag att ta fram stöd vid upphandling och avtalsskrivning. Det är bra med ett enhetligt angreppssätt för den offentliga upphandlingen som helhet samt för att underlätta anpassning och omställning för leverantörer.
- Det bedöms nödvändigt att det finns en utpekad ansvarig myndighet för att samordna arbetet med samhällets försörjningsberedskap, och det är positivt att särskilda myndigheter föreslås bli utpekade sektorsansvariga försörjningsanalysmyndigheter. Att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) föreslås få ett centralt ansvar för försörjningsberedskap kan tänkas vara rimligt utifrån deras redan utpekade ansvar inom det civila försvaret.
- Av utredningen framgår att SMHI föreslås bli en totalförsvarsmyndighet med rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen. Rättigheten medför en rätt att begäran in upplysningar

SMHI – Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut

Postadress SMHI 601 76 • NORRKÖPING • Växel 011-495 80 00 • Fax 011-495 80 01

Huvudkontor SMHI

Besöksadress Folkborgsvägen 17
601 76 NORRKÖPING

SMHI

Besöksadress Stationsgatan 23, 6 tr
753 40 UPPSALA

SMHI

Besöksadress Sven Källfelts Gata 15
426 71 VÄSTRA FRÖLUNDA

från näringsidkare i syfte att genomföra behovsanalyser som krävs för Sveriges totalförsvarsplanering. Utredningens förslag är välkommet då det blir tydligare för myndigheter m.fl. hur styrningen av försvarsplaneringen ska genomföras. Vidare framgår det att det är staten som ska bära huvudansvaret för Sveriges försörjningsberedskap och ha ansvar för finansieringen av åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen och de områden som staten prioriterar. Det blir därmed tydligt och förhoppningsvis även förutsebart hur stora resurser myndigheterna kommer att disponera i sitt arbete med försörjningsberedskapen.

Specifika synpunkter

- Utredningen föreslår (sammanfattning, s 33) att regeringen ger MSB 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. Detta bör utredas noga så eventuell inrapportering till MSB samordnas med övriga inrapporteringar samt att frågevolym och intervall hamnar på en rimlig nivå med tanke på syfte och behov.
- Under punkt 18.1.3 tas eventuella konsekvenser för berörd myndighet upp, och det konstateras att gentemot enskilda näringsidkare innebär det att genomförande av behovsanalys kan innebära kostnader som till viss del är svåra att uppskatta. Arbetet sker på bekostnad av annat beredskapsarbete något som betonar vikten av effektiva mallar och metoder.
- Att använda enkelhetsprincipen (punkt 7.2.1, s 168) är ett intressant förslag, dock behöver detta förtydligas utifrån olika ansvarsområden och mandat som föreligger inom olika typer av organisationer. Det är inte helt givet att en sådan enkelhetsprincip är görlig utifrån, exempelvis hur politiskt styrda organisationer är uppbyggda med självbestämmanderätt över egen verksamhet utan krav på central förankring. Ansatsen till ambitionen att det ska vara tydligt vad en myndighet ska göra och hur myndighetens arbete passar in i den övergripande strukturen är bra, och en förutsättning för att planering ska kunna ge största möjliga effekt.
- Den föreslagna kompetensprincipen (punkt 7.2.2, s 171) innebär ett stort avsteg från redan etablerad närhetsprincip och under krissituationer eller höjd beredskap behöver sannolikt strukturer vara snarlika ordinarie strukturer och kända inom verksamheten. Närhetsprincipen är väl etablerad i den svenska krishanteringsmodellen och förslaget om kompetensprincip gör det möjligt att frånga detta. I sådana händelser behöver det redan på förhand vara känt och etablerat för att inte utgöra ett hinder i effektiv hantering av en händelse. Kriterier för när principen ska tillämpas bör inte uppkomma ad hoc, i synnerhet inte i och med att den etablerade krishanteringsmodellen bygger snarare på samverkan än att överta befogenheter å annans vägnar.
- Utredningen konstaterar (i avsnitt 8.2, s 193) att de försörjningsanalyser som genomförs idag "sker separat och utgår inte från tydliga, gemensamma hot-, och riskbilder eller arbetsprocesser". Detta medför att sådana analyser genomförs utifrån godtyckliga kriterier som skiljer sig åt mellan olika aktörer, vilket gör att resultatet av dessa analyser inte är användbar för att skapa en bild av helheten. Gemensamma förutsättningar och arbetsprocesser behöver skapas för att säkerställa att analyserna görs utifrån samma grunder så en jämförbar bedömning av resultat ska kunna göras. Detta fastslår utredningen i deras bedömning som en nödvändig förutsättning för att få en effektiv försörjningsberedskap. SMHI delar denna bedömning.

SMHI – Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut

Postadress SMHI 601 76 • NORRKÖPING • Växel 011-495 80 00 • Fax 011-495 80 01

Huvudkontor SMHI

Besöksadress Folkborgsvägen 17
601 76 NORRKÖPING

SMHI

Besöksadress Stationsgatan 23, 6 tr
753 40 UPPSALA

SMHI

Besöksadress Sven Källfelts Gata 15
426 71 VÄSTRA FRÖLUNDA

- Utredningen föreslår (punkt 9.10.2, s 264) att begreppet "försörjningsberedskap" ska definieras i förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Det bör definieras vad som innefattas i "säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna" och hur sådan bedömning av verksamhet går till. Utgångspunkt bör sannolikt vara baserat på det material som MSB har publicerat angående samhällsviktiga funktioner eller resultatet av MSB:s regeringsuppdrag som nämns under punkt 3.2.3, s 75. Dessa skrifter är dock inte normerande i sig, utan ses mer som vägledningar. Om definitionen av försörjningsberedskap avses inkludera även att "säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna" bör en normering fastslås för ökad tydlighet.
- Utredningen föreslår (i avsnitt 9.2, s 205) att utse vissa sektorsansvariga myndigheter till s.k. försörjningsanalysmyndigheter med särskilda uppgifter. SMHI anser att det är bra att befintliga strukturer används, även för den rapportering som krävs och som kan ske utifrån ordinarie författningsstyrda rapporteringsvägar. Detta bör leda till en hög effektivitet och kvalitet i arbetet. Dock ställer det samtidigt ökade krav på intern samordning för att möjliggöra effektiv rapportering gentemot annan rapportering som krävs. Här är det viktigt att dubbelarbete hos både rapporterande och mottagande myndighet undviks.
- När det gäller beredskapsmyndigheters tillkommande uppgifter föreslår utredningen att dessa myndigheter ska, bl.a. kartlägga och analysera behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster (punkt 9.5.1, s 223). I dessa behovsanalyser är det av vikt att definiera gränsdragningen mellan vad som förväntas ingå som en del i planering för eget verksamhetsansvar och vad som ligger utanför detta. Om en aktör förväntas planera för att upprätthålla egen samhällsviktig verksamhet under minst 3 månader, vad ska då ligga i beaktande i en försörjningsbehovsanalys? Är det tidsförhållanden och behov som då sträcker sig än längre bort, eller är det andra typer av varor/förnödenheter som faller utanför eget verksamhetsansvar, eller förväntas behovsanalysen enbart grunda sig i sådana generella varor och tjänster som i huvudsak ingår i de särskilt utpekade sektorerna? Här är det av vikt att konkurrerande planeringsarbeten inte uppstår. Utredningen fastslår att beredskapsmyndigheter har idag en förväntan att "upphandla eller anskaffa varor och andra förnödenheter för att egen verksamhet ska kunna hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter under höjd beredskap" (s 228). Det är viktigt att gränsdragning finns så inte behovsanalysen upptar sådana behov som tillgodoses inom egen planering, annars finns risk för att dessa beaktas dubbelt. Om de identifierade behoven utifrån egen verksamhet redan förväntas tillgodoses av den egna beredskapsplaneringen, så blir syftet med dessa behovsanalyser som föreslås i vissa fall irrelevanta. Det är också viktigt att tolkningen av vad som ska tas med i analysen görs på samma sätt av olika myndigheter för att resultaten sedan ska kunna jämföras och läggas ihop.
- Utredningen fastslår att vissa varor och tjänster kan behöva prioriteras framför andra (punkt 9.2.2, s 210). Detta behöver utredas ytterligare då det dels förefaller kunna uppstå svårigheter att hantera sådana prioriteringar rent praktiskt. I arbetet med prioritering bör det göras en avvägning hur det kan påverka aktörer som bidrar med expertkunskap i vissa frågor. Det är färre som har ett direkt behov kopplat till sådana expertkunskaper, men konsekvenserna vid försämrad förmåga att upprätthålla sådan verksamhet kan bli desto större. Det är oklart vem som gör sådan prioritering och hur den praktiskt ska genomföras. Denna problematik går inte helt att jämföra med vilka grupper av människor som ska prioriteras framför

andra vid vaccinering så som det exemplifieras i utredningen. I arbetet med behovsanalys bör man föra ett resonemang kring vissa specifika behov som kan uppstå hos aktörer som bidrar med specifika förmågor inom totalförsvaret. Det är av vikt att dessa inte får en underordnad prioritering i förhållande till mer övergripande behov. Här behöver konsekvensanalyser genomföras för att säkerställa prioriteringsgrunder.

- Angående lagerhållning (punkt 9.2.3, s 213) framgår det att utredningen anser att försörjningsanalysmyndigheter ska beredas tillgång till uppgifter kring offentliga aktörers beredskapslager som ingår inom ramen för respektive sektors ansvarsområde. Det behöver förtydligas ytterligare vad som avses med sådana uppgifter och vad syftet för att samla in uppgifterna är. Det kan t.ex. vara att på förhand kunna agera proaktivt för att parera att brist uppstår eller att se dessa beredskapslager som en resurs som kan fördelas ut till andra vid behov. Hur egen lagerhållning förhåller sig till försörjningsanalyser och de behov som framkommer behöver klargöras, och då i synnerhet till sådan lagerhållning som egen myndighet anses ha full beslutanderätt över.
- Utredningen gör bedömningen (punkt 9.4.1, s 219) att allvarliga störningar inom beredskapssektorerna Ekonomisk säkerhet, Försörjning av grunddata, Ordning och säkerhet eller Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen kan få allvarliga konsekvenser för viktiga samhällsfunktioner eller befolkningens överlevnad, men att sådana störningar inte bidrar till lika stor spridning och direkta konsekvenser i samhället som en störning kan få i de övriga sex sektorerna (s 219). SMHI delar denna tolkning, men det ska särskilt noteras att mycket av den verksamhet som bedrivs inom dessa sektorer har omfattande behov gentemot de övriga sektorerna, och dessa behov får inte bli åsidosatta vid varken behovsanalyser eller försörjningsanalyser. Här föreslår SMHI att försörjningsanalysmyndigheter får ett utpekat ansvar för att även säkerställa att samordning sker med dessa beredskapssektorer. Utan utpekat ansvar finns det risk för att dessa behovsanalyser inte kommer in i systemet på likvärdigt sätt.
- Utredningen föreslår att behovsanalyser, eller rapportering därav, ska genomföras vartannat år (punkt 9.9.2, s 258). Dessa analyser kan bli omfattande och involvera en mängd olika intressenter. Arbetet kan därför bli resurskrävande. En stor del av förutsättningarna/resursbehoven ändras troligen inte nämnvärt på två år. För att göra arbetet resurseffektivt bör därför rapportering var fjärde år eller arbetssätt som bara fokuserar på delen som förändras övervägas. Ett intervall med var fjärde år harmoniserar med intervallet för kommuner och regioners risk och sårbarhetsanalyser.
- Utredningen föreslår en utökning av antalet myndigheter som totalförsvarsmyndigheter (punkt 10.3.6, s 284). Detta medför att ytterligare myndigheter (beredskapsmyndigheter) får möjlighet att begära in upplysning från privata aktörer. SMHI bedömer att detta är en viktig förutsättning för arbetet med och kvalitén på behovsanalyserna.

Vid frågor angående yttrandet, kontakta Carl Granström, carl.granstrom@smhi.se

Ställföreträdande generaldirektör Bodil Aarhus Andrae har beslutat i detta ärende efter föredragning av Carl Granström. Stefan Karlsson, Simon Willén, Magnus Eriksson, Marcus Flarup, Martin Edman, Eva Larsson och Josephine Wilsson har deltagit i beredningen av ärendet.

För SMHI

Bodil Aarhus Andrae
Stf generaldirektör

Carl Granström
Verksamhetsansvarig krisberedskap