



DATUM
2023-12-18
ERT DATUM
2023-09-21

DIARIENR
2023/145
ER BETECKNING
Fö2023/01478

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50)

Statskontoret tar i remissvaret upp vissa frågor som rör styrning, ledning och organisation av arbetet för nationell samordning av försörjningsberedskapen. Statskontoret kommenterar endast på en övergripande nivå förslagen till innehållet i arbetet med försörjningsberedskap.

Statskontoret *tillstyrker*

- att arbetet med försörjningsberedskap utgår från den befintliga myndighetsstrukturen för krisberedskap och civilt försvar
- att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen och att uppgiften organiseras inom ramen för MSB:s ordinarie uppdrag
- att MSB ska ledas av en styrelse
- att Upphandlingsmyndigheten får i uppgift att bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhällsviktig verksamhet
- att MSB och Försvarsmakten får i uppdrag att precisera planeringsantaganden
- de finansieringsprinciper för försörjningsberedskap som utredningen föreslår.

Statskontoret *avstyrker*

- att regeringen inrättar ett försörjningsberedskapsråd vid MSB.

Det finns ett behov av nationell samordning av försörjningsberedskap

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om en funktion för nationell samordning av försörjningsberedskapen. Statskontoret har tidigare uppmärksammat att arbetet med försörjningsberedskap tenderar att ske i

sektorsvisa stuprör, utan någon egentlig samordning.¹ Det riskerar till att leda till ett otydligt och ineffektivt system.

Statskontoret delar utredningens bedömning att ansvaret för att planera och skapa en beredskap för samhällets mest nödvändiga varu- och tjänsteförsörjning i allvarliga krissituationer måste vila på staten i första hand. Statskontoret bedömer att de uppgifter som utredningen föreslår att funktionen ska ha är rimliga, men tar inte ställning till detaljerna i utredningens förslag.

Arbetet med försörjningsberedskap bör utgå från rådande myndighetsstruktur

Statskontoret delar utredningens bedömning att arbetet med försörjningsberedskap bör utgå från den befintliga myndighetsstrukturen för krisberedskap och civilt försvar. Myndighetsstrukturen är förhållandevis ny och arbetet har inte funnit sin form i alla delar.² Men strukturen syftar till att tydliggöra roller och ansvar för olika myndigheter och offentliga aktörer. För att detta syfte ska nås är det enligt Statskontoret önskvärt att tillkommande uppgifter inom området krisberedskap och civilt försvar så långt det är möjligt hanteras inom ramen för den nya strukturen.

Omfattande system för insamling och rapporter bör följas upp

Statskontoret konstaterar att den föreslagna modellen för hur försörjningsanalyser ska tas fram, rapporteras och sammanställas kommer att innebära en omfattande insamling och rapportering av uppgifter i flera led och involvera ett stort antal aktörer. Hur långt som varje myndighets ansvar ska sträcka sig är inte helt tydligt, inte heller gränsdragningen mellan olika myndigheters ansvar.

Det finns enligt Statskontoret en risk för överlappningar och dubbelarbete, även om arbetet sker inom ramen för de ansvarsförhållanden som ges av den nya myndighetsstrukturen för krisberedskap och civilt försvar.

Statskontoret anser därför att det bör ingå i den nationella funktionens ansvar för samordning av försörjningsberedskapen att inte bara sammanställa en nationell försörjningsanalys, utan också följa upp att modellen för framtagandet av analysen är ändamålsenlig och effektiv.

MSB bör få ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen

Statskontoret tillstyrker att MSB får ansvaret för nationell samordning av försörjningsberedskapen. Statskontoret delar utredningens bedömning att MSB i

¹ Statskontoret (2023). *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner*. 2023:15.

² Ibid.

kraft av sin befintliga roll inom systemet för krisberedskap och civilt försvar är den myndighet som har bäst förutsättningar för att hantera den nya uppgiften. Vidare tillstyrker Statskontoret att uppgiften blir en del av myndighetens grunduppdrag och regleras i myndighetens instruktion.

MSB bör bli en styrelsemyndighet

Statskontoret tillstyrker att MSB blir en styrelsemyndighet. Men inför en sådan ombildning vill Statskontoret också göra vissa medskick.

Statskontoret bedömer att MSB:s komplexa och tvärspektoriella uppdrag är av en sådan natur att det skulle gynnas av en förstärkt ledning i form av en styrelse. Statskontoret har tidigare kunnat se att en styrelse bland annat kan tillföra värdefull kompetens till myndighetens ledning, fungera som stöd till den verkställande ledningen och fylla en viktig kontrollfunktion.

Men nyttan av en styrelse beror på hur ledningsformen tillämpas. En förutsättning för att en myndighetsstyrelse ska göra nytta är, enligt Statskontorets erfarenhet, att styrelsen har ett tydligt uppdrag som upplevs som viktigt och relevant av såväl regeringen och Regeringskansliet som av myndighetens verkställande ledning och styrelsen själv.³ Myndighetschefens syn på styrelsens funktion i en styrelsemyndighet har en avgörande betydelse för vilken roll som styrelsen kan komma att spela. En iakttagelse från Statskontorets utredningsverksamhet är att myndighetsstyrelser ibland tenderar att anta rollen som reaktivt bollplank till den verkställande ledningen, snarare än att proaktivt leda myndighetens strategiska och framåtsyftande arbete.⁴

Statskontorets bedömning är därför att det kommer att kräva en hel del arbete för att regeringen och myndigheten ska få utväxling på en ombildning av MSB till en styrelsemyndighet. Regeringen behöver tydliggöra styrelsens roll och ansvar, samt hitta former för den löpande styrningen av myndigheten som avspeglar det ansvar som styrelsen har för myndighetens ledning. Det måste också finnas förtroende mellan myndighetschef och styrelse, i synnerhet styrelseordföranden, för att styrelsen ska kunna fungera som en förstärkt ledning. Inte minst eftersom styrelsen är beroende av att myndighetschefen förser den med nödvändig information.⁵

³ Statskontoret (2014). *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*. (2014:4).

⁴ Statskontoret (2022). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt*. 2022:2. Statskontoret (2023). *Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform*. (2023:23).

⁵ Statskontoret (2013). *Myndighetsstyrelser i praktiken*. Statskontoret (2014). *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*. (2014:4).

Regeringen behöver också ta ställning till när i tid ett eventuellt byte av ledningsform ska ske. Omorganisationer är krävande och riskerar att ta kraft från den ordinarie verksamheten. Samtidigt är trycket på MSB högt och kommer sannolikt att öka. Det talar för en viss återhållsamhet när det gäller större förändringar av organisationen.

MSB bör själv få inrätta eventuella rådgivande organ

Statskontoret avstyrker att regeringen inrättar ett särskilt försörjningsberedskapsråd inom MSB. Att regeringen inrättar särskilda organ vid en myndighet innebär ett avsteg från principen om att en myndighet bestämmer över sin egen organisation och riskerar att skapa oklarheter när det gäller roller och ansvar. Statskontorets utgångspunkt är därför att regeringen bara bör inrätta särskilda organ när det finns tydliga motiv, lämpliga förutsättningar och där inget annat alternativ framstår som bättre.⁶

Statskontoret anser att MSB i detta fall med fördel kan ges det fulla mandatet att själv skapa de strukturer för råd, stöd och samverkan som myndigheten behöver för att kunna uppfylla sitt uppdrag att ansvara för nationell samordning av försörjningsberedskapen. Enligt Statskontoret är det en mer ändamålsenlig och effektiv ordning än att regeringen ska styra formerna för hur myndigheten ska ta emot råd och stöd.

Upphandlingsmyndigheten bör få ett tydligare uppdrag

Statskontoret tillstyrker att det ska framgå av Upphandlingsmyndighetens instruktion att myndighetens upphandlingsstöd ska bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhällsviktig verksamhet och sådan verksamhet som är nödvändig för totalförsvarsväret. Statskontorets utredning om livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner visade att många brottas med frågor om hur man kan använda upphandling och avtal för att stärka sin beredskap.⁷ Statskontoret bedömer att ett tydligare uppdrag för Upphandlingsmyndigheten kan bidra till att utveckla stödet i dessa frågor.

MSB bör ta fram planeringsantaganden

Statskontoret tillstyrker att regeringen uppdrar åt MSB att i samråd med Försvarsmakten precisera planeringsantaganden för försörjningsberedskapen inom ramen för gällande politisk inriktning för civilt försvar och försörjningsberedskap.

Tydliga planeringsscenarioer och nationellt fastställda ambitionsnivåer var något som kommuner och regioner efterlyste när Statskontorets undersökte deras

⁶ Statskontoret (2023). *Myndigheternas särskilda organ – vad, hur och varför*.

⁷ Statskontoret (2023). *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner*. (2023:15).

förutsättningar för att bygga upp livsmedelsberedskap.⁸ Statskontoret bedömer att planeringsantaganden kan underlätta för bland annat kommuner och regioner när de ska planera och dimensionera sin försörjningsberedskap.

De föreslagna finansieringsprinciperna är rimliga

Statskontoret anser att de övergripande finansieringsprinciper för försörjningsberedskapen som utredningen presenterar är väl avvägda. Statskontoret delar utredningens uppfattning att staten bör bära huvudansvaret för försörjningsberedskapen, men att enskilda och icke-statliga aktörer inklusive kommuner och regioner kan förväntas att på egen bekostnad upprätthålla en viss grundberedskap för att hantera mindre störningar i sin verksamhet. Liksom utredningen anser Statskontoret att den kommunala finansieringsprincipen bör gälla för stadigvarande förändringar av det kommunala ansvaret. Det innebär att staten bör finansiera nya uppgifter eller ambitionshöjningar som staten ålägger kommuner och regioner.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors och utredare Lina Nyberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Lina Nyberg

⁸ Ibid.