



KSLA Koncentrerar

FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAPSPROGRAMMET –
ARBETSGRUPPEN INFRASTRUKTUR OCH UTRIKESHANDEL

ISSN: 1102-903X ISBN: 978-989150-7-5 SEPTEMBER 2024

Sverige och samhällsberedskap för kris och krig: Vi kan göra det igen!

När andra världskriget bröt ut i september 1939 fanns en historisk uppfattning att Sverige är dåligt rustat militärt. Idag vet vi dock att Sverige som land stod mer än väl rustat på flera civila områden. Erfarenheterna från första världskriget med akut brist på livsmedel, viktiga råvaror och förnödenheter hade i slutet av 1920-talet och början på 1930-talet format en insikt på högsta politiska nivå. Med ett fåtal ledande politiker inblandade togs därför konkreta initiativ med personella resurser för att bygga en beredskap på strategiska områden vid sidan av den militära. Det gällde livsmedel men även råvaror avgörande för den industriella produktionen. När kriget väl bröt ut hade Sverige därför en livsmedelsberedskap för viktiga basvaror på minst ett år. Därtill hade en mängd företag i det svenska näringslivet genom en sinnrik modell, på uppdrag av staten, byggt lager på viktiga insatsvaror på ett otal platser runt om i Sverige.

Modellen som utvecklades från 1930-talet skapades i en värld med vapenskrammel och nya geopolitiska positioner och levde kvar i Sverige en bit in på 1980-talet. Avspänningen i världen, EU-inträdet och överhuvudtaget samtida politiska bedömningar gjorde senare att denna svenska modell avvecklades. En enkel analys visar att det som skulle bli en svensk beredskapsmodell byggd på politiskt ledarskap, enkla beslutsvägar och ett verkligt gott exempel på en samverkan där statens samordnande roll kombinerades med unika avtal med en mängd företag inom svenskt näringsliv.

I skrivande stund, hösten 2024, kastar det geopolitiska läget nytt ljus på samhällets förmåga att hantera kris eller krigssituationer. Vi har sedan drygt två år ett krig i Europa. Ukrainas kamp för sin frihet är långt ifrån endast en militär utmaning. Motsståndskraften formas i hög grad i samhällets robusthet och förmågan att hantera en vardag där beskjutning och materiell förstörelse skapar ett enormt mänskligt lidande i hela landet. Lösningarna som arbetas in i en ny beredskapsmodell måste anpassas för dagens samhälle och förutsättningar. Men ledarskap, beslutskraft och samverkan kommer även fortsatt att vara kritiska framgångsfaktorer.

I denna KSLA Koncentrerar presenterar arbetsgruppen *Infrastruktur och utrikeshandel*, som arbetar inom ramarna för KSLA:s Försörjningsberedskapsprogram, ett antal områden som gruppen identifierat som kritiska. Arbetsgruppen har dels arbetat med egen omvärldsbevakning och informationsinhämtning, bland annat genom att läsa boken "Vår beredskap var god" av Pär Isaksson (2021, Timbro förlag), dels fått input genom externa presentationer om både utredningen "Livsmedelsberedskap för en ny tid" (SOU 2024:08)

och Natos Food and Agriculture Planning Group (FAPG). Under ett antal arbetsmöten har gruppen därefter identifierat och bedömt att planeringen för den nya, moderna beredskapsmodellen bör utgå från ett prioriterat dessa centrala infrastrukturområden, nämligen *ansvarsvägar i samhället, EU och internationell handel, transporter, digitala miljöer* samt *kommunernas ansvar*. I de kommande styckena definieras således ett önskat läge för samtliga dessa områden.

1. Säkerställ tydliga ansvarsvägar i samhället

Att kunna fortsätta verka inom livsmedelsområdet även i kristider grundar sig på att kommunikation och information kan röra sig från EU- och Nato-nivå ner till den lokala kommunen eller företagaren och tillbaka. För detta krävs såväl tydliga som få kontaktpunkter för samtliga parter, men också en struktur där det finns en snabb och pragmatisk beslutsförmåga med tillhörande tydliga mandat.

EU bör ha ett övergripande ansvar för livsmedelsberedskapen inom unionen. Natosamarbetet kan möjliggöra gemensam beredskapsplanering. Samtidigt måste det klargöras hur kostnader för de investeringar som följer skall fördelas på ett konkurrensneutralt sätt. Nationellt ser vi den sektorsansvariga myndigheten, Livsmedelsverket, som en naturlig spindel i nätet med direkta och upparbetade kontaktvägar såväl mot EU och Nato som övriga beredskapsmyndigheter, Länsstyrelserna och branschorganisationerna som i sin tur har etablerade kontaktvägar med kommuner och företag. Konkurrensneutraliteten är synnerligen viktig i detta sammanhang när avtal sluts med företag. I ett avlångt land är de lokala förutsättningarna mycket olika – därför bör en gemensam modell bygga på principen *lika där vi kan och olika där vi måste*.



2. Upprätthållen inre marknad och fortsatt internationell handel

Svensk livsmedelsberedskap bör utgå från samarbetet inom EU. En inre marknad som fungerar även i kris är avgörande för livsmedelsberedskapen, i Sverige såväl som i andra EU-länder. Handel över EU-gränser måste fortgå även i kriser och krig. Vidare bör beredskapsfrågor för livsmedel vara en gemensam EU-angelägenhet.

En grundläggande utgångspunkt i EU-samarbetet är subsidiaritetsprincipen, det vill säga att frågor inom EU ska hanteras och beslutas på den nivå där det är mest effektivt. Beredskapsplanering för livsmedelsförsörjning bör kunna hanteras betydligt effektivare på EU-nivån än på spridda nationella nivåer. Vi har inom EU olika förutsättningar för att både producera olika jordbruksprodukter och för att lagra förnödenheter, insatsvaror och färdiga produkter. Vi kan också effektivisera genom att undvika dubbelarbete. Dessutom importerar cirka 50 procent av alla livsmedel i Sverige och livsmedelsberedskap kan inte bara hanteras som en nationell fråga. Detta är logiskt med hänsyn till EU:s inre marknad och CAP, som har ett försörjningssyfte. Medlemsländerna bör därför överväga att utveckla en gemensam livsmedelsberedskap som bygger på produktions- och lagringskapacitet i olika länder och förutsätter att handel inom EU fortsätter även vid en kris. Pandemin visade på både goda och mindre bra exempel på detta.

Det bör även klargöras om och hur planering och genomförande kan ske gemensamt inom EU. Men det finns ändå behov av handel med resten av världen. Det gäller framför allt import av insatsvaror som behövs för en fungerande produktion. EU bör därför i handelsavtal med andra länder inkludera beredskapsfrågor och möjligheten att upprätthålla viss central handel även i kriser och krig.

3. Fungerande transporter även i kris

Erfarenheterna från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina understryker vikten av transportinfrastruktur och transporter för samhällets funktionalitet, de militära och civila försvarsansträngningarna samt civilas möjlighet att fly strider. Erfarenheterna pekar också på behovet av tillgång till reparationsresurser och reservdelar för att upprätthålla transportinfrastrukturen, men även på vikten av ett flexibelt förhållningssätt för att möta transportbehov även när vägar eller trafikslag är otillgängliga.

Sett till Sverige är flertalet samhällsviktiga verksamheter beroende av transportinfrastruktur och kontinuerliga transporter och leveranser. En väl fungerande transportsektor – för både gods och människor, inrikes och utrikes – är således grundläggande för ett fungerande samhälle även i fred. Den inhemska industrin ställer krav på fungerande transporter på alla nivåer. Nittio procent av Sveriges import och export transporteras sjövägen.

Till transportsektorn räknas i regel in fem olika transportslag: väg, järnväg, sjöfart, flyg samt IT-infrastruktur. Den senare, som utöver att i sig vara viktig för all typ av kommunikation, är en förutsättning för bland annat lo-

gistiskt stöd, navigation och planering inom de fyra mer konventionella transportslagen. Transportsektorn är i sin tur beroende av andra funktioner, såsom el- och drivmedelsförsörjning, vägar, järnvägar, hamnar och flygfält samt elektroniska kommunikationer för att alls kunna fungera.



Järnväg är en samhällsviktig verksamhet. Foto: Ylva Nordin.

Transportinfrastrukturen för hela transportkedjan, inklusive till och från hamnar, måste utvecklas i samverkan mellan Trafikverket, Försvarsmakten, beredskapsmyndigheter, kommuner och regioner samt näringslivet. Transporter av personal och varor är en förutsättning för Försvarsmaktens mobilisering, försörjningssäkerhet och förmåga att verka. Det är också en sektor vars funktionalitet har stor betydelse för allierade stater försörjning, särskilt för allierade i Norden och Baltikum. Transporter är också avgörande för genomförandet av Natos militära operationer i vår del av Europa. Vidare är kollektivtrafiken är viktig för pendling till skola och arbetsplatser och därmed för att upprätthålla samhällsviktiga verksamheters funktionalitet. Hur ansvaret ska fördelas mellan offentlig sektor (beställare) infrastrukturhållare och utförare bör snarast regleras.



Kollektivtrafiken är viktig. Foto: Frank Schulenburg, CC BY-SA 4.0.

Totalförsvarsplaneringen i dag involverar bara i mycket begränsad omfattning de privata aktörer som tillhandahåller samhällsviktiga transporttjänster på land, i luften och till sjöss. Detta till trots bedrivs en stor del av all verksamhet i sektorn av just privata företag. Viss verksamhet, till exempel tågtrafikledning, Luftfartsverkets flygledning, viss färjetrafik, sjötrafikinformation och isbrytarverksamheten, utförs direkt av statliga myndigheter. Underhåll av vägar

och järnväg, flygplatstjänst, lokal och regional kollektivtrafik samt färjetrafik bedrivs oftast av privata företag på entreprenad.



Isbrytarverksamheten är statlig. Foto: Larry Larsson, Public domain.

4. Ökad säkerhet i digitala miljöer

I en tid där tekniken spelar en vital roll i dagliga verksamheter, är det avgörande att vi skyddar våra datorer, men dessvärre är cybersäkerheten i de många verksamhetsfokuserade småföretagen i de areella näringarna eftersatt.

Människan är en svag länk genom att lätt luras till att delge känslig information eller falla offer för phishing-attacker. Här behövs utbildningar för att öka medvetenheten om hot och risker. Likaså mer teknisk skydd genom användandet av starka lösenord, VPN-anslutningar och övervakning av säkerheten behövs. Eftersom de enskilda jord- och skogsbrukarna har svårt att på egen hand tillägna sig den här kunskapen behöver branschorganisationer utgöra ett starkt stöd i frågan. Men främst bör MSB som ansvarig myndighet stötta och samordna insatser. Det är också viktigt att tydliga ansvar för olika insatser får ett ägarskap.

Cybersäkerhet påverkar även lagstiftning och maskinutveckling. Olika internationella direktiv implementeras därför för att uppnå en hög gemensam säkerhetsnivå i hela EU. Likaså är det centralt att MSB kan hjälpa till med tolkningen och implementeringen av direktiven. Något som saknas idag är att säkerhetsnivån borde kravställas på samma sätt för utvecklingen av nya jord- och skogsbruksmaskiner som för ökade miljökrav eller förbättrad prestanda.

Vi behöver bli bättre på att lära oss av varandra även mellan branscher. Det finns uppenbart mycket att vinna på att dela erfarenheter, både framgångar och bakslag bör delas.



Gerd Altmann/Pixabay.

5. Ett tydliggjort lokalt ansvar hos kommunerna

Kommunen och regioner serverar dagligen cirka tre miljoner måltider inom en rad offentliga institutioner. Det är för sättningsvis en prioriterad uppgift. Men beredskapen måste stärkas. Det räcker inte med ett par dagars framförhållning. Med det förändrade säkerhetsläget och Sveriges Nato-medlemskap ställs nya krav på kommunernas geografiska områdesansvar. Utöver hittillsvarande uppgifter i händelse av civil kris måste kommunerna nu också planera för inte bara civilbefolkningens försörjning utan också för stöd till svensk och Nato-trupp inom kommunens territorium i krig.



Tre miljoner offentliga måltider/dag. Foto: Jonathan Borba/Unsplash.

Varje kommun måste åläggas att – med stöd av länsstyrelserna och näringslivets organisationer – kartlägga vilka resurser som finns inom i första hand livsmedelsproduktion och handel, men också inom befolkningsskydd. Företag inom kommunen av betydelse för totalförsvarets andra områden behöver också kartläggas och omställningsförmågan analyseras. Infrastruktur som saboterats måste snabbt kunna återställas. Det geografiska områdesansvaret skall även omfatta ett visst verksamhetsansvar med tydliga nationella riktlinjer.



Sveriges 21 län.

Kartor från SO-rummet.



Sveriges 290 kommuner.

Satsningar behöver ske på bred skala

KSLA:s försörjningsberedskapsprogram berör både skogs- och jordbrukets värdekedjor. Men de infrastrukturområden som omger både dessa areella näringar och andra kritiska samhällssektorer är om möjligt ännu viktigare att säkerställa funktionen inom. Det är därför nödvändigt att komma ihåg att totalförsvarssatsningar inom dessa områden även kommer de areella näringarna till gagn, trots att de främst riktas mot en annan sektor eller det militära försvaret. Som exempel kan nämnas de uppmaningar Nato riktat mot

Sverige att reparera och rusta upp den stundvis undermåliga transportinfrastruktur som finns på sina håll i landet, eller Försvarsberedningens önskan om industriproduktion samt utrikeshandel som ytterligare beredskapssektorer. Det finns många satsningar som inte vid första anblick gynnar de areella näringarna, men som är oerhört centrala. Framöver kommer arbetsgruppen *Infrastruktur och utrikeshandel* fördjupa analysen för att ytterligare utveckla sina ståndpunkter inom de behandlade områdena.



Arbetsgruppen *Infrastruktur och utrikeshandel* är en av fyra arbetsgrupper inom KSLA:s Försörjningsberedskapsprogram som pågår från hösten 2023 till och med 2025. Syftet med försörjningsberedskapsprogrammet är att stödja de areella näringarnas företag och organisationer i att genomföra relevanta steg i att stärka sin robusthet och därigenom även bygga försörjningsberedskapen på samhällsnivå.

Kontaktperson: Jenny Asplund, jenny.asplund@ksla.se

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN
Box 6806 • Drottninggatan 95 B • 113 86 Stockholm
08 54 54 77 00 • akademien@ksla.se • www.ksla.se

Medlemmar:

Anders Källström* ordf.
Anders Svensson
Anders Åkesson
Erik Willén*
Henrik Toll*
Lena Johansson*
Per-Anders Hansson*
Sven Lindgren*

*) ledamot i KSLA

