

Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning

Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar



Justitiedepartementet, Stockholm 2017

Till statsrådet Ygeman

Regeringskansliet beslutade den 28 juli 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Landshövding Gunnar Holmgren förordnades samtidigt som särskild utredare.

Folke K Larsson förordnades 19 augusti 2016 som sekreterare i utredningen. Utredningen biträdades även av en expertgrupp.

Utredningen redovisade i en inledande delrapport i november 2016 sin mer övergripande och principiella syn i de delar av uppdraget som rörde aktörernas behov, vilka krav som bör ställas samt förslag på en utvecklad och säker kommunikationslösning. Utredningen överlämnade efter fullgjort uppdrag i mars 2017 sin slutrapport *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar*. Rapporten remissbehandlades under våren 2017.

Regeringskansliet beslutade 17 mars 2017 om ett tilläggsuppdrag för utredningen. Tilläggsuppdraget inriktades mot att fördjupa vissa av slutrapportens frågeställningar kring huvudmannaskap för kommunikationslösningen och möjligheterna att säkra samutnyttjande av statlig bredbandsinfrastruktur.

Utredningen överlämnar härmed sin rapportering från tilläggsuppdraget, *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning*.

Stockholm i maj 2017

Gunnar Holmgren

/Folke K Larsson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Uppdraget	13
1.1 Uppdragets omfattning	13
1.2 Utgångspunkter	14
1.3 Utredningens arbete	15
1.4 Rapportens disposition.....	16
2 Bakgrund	17
2.1 Verksamhetsformer inom staten.....	17
2.1.1 Myndighet.....	17
2.1.2 Affärsverk.....	25
2.1.3 Bolag.....	29
2.2 Tidigare organisatoriska överväganden kring Rakelsystemet	39
2.3 Anknyttande utredningsinsatser	40
2.3.1 Statens bredbandsinfrastruktur	40
2.3.2 Samverkan säkra samhällsnät	42
2.3.3 Kommunikationslösningar med synnerliga säkerhetskrav.....	42
2.3.4 Alarmeringsutredningen	42
2.3.5 Övriga anknyttande utredningar.....	43
3 Alternativa modeller för samhällsuppdraget – en jämförelse	45
3.1 Jämförelser mellan myndighet och bolag	45
3.1.1 Reglering och styrning	45
3.1.2 Finansieringsfrågor.....	54
3.1.3 Tillsyn och kontroll.....	56
3.1.4 Upphandling	57
3.1.5 Marknad och kompetens.....	65

3.2	Utvecklad och säker samhällskommunikation – olika ansvarsmodeller	67
3.2.1	Myndighet, bolag eller både och?	68
3.2.2	Myndighetsmodell	69
3.2.3	Modell med uppdelat ansvar mellan myndighet och bolag.....	72
3.2.4	Bolagsmodell	76
3.2.5	Hantering av upphandling i modellerna	78
4	Lämpliga aktörer för realisering av kommunikationslösningen	81
4.1	Aktörer med förutsättning att ta ansvar för lösningen	81
4.2	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	81
4.2.1	Rollfördelning	82
4.2.2	Finansiering	85
4.3	Teracom	88
4.3.1	Rollfördelning	92
4.3.2	Finansiering	94
4.3.3	Säkerhetsaspekter	95
4.3.4	Bolagsstyrning	96
4.4	Ytterligare aktörer	97
4.5	Avslutande kommentarer.....	97
5	Säkerställa nationellt stamnät.....	99
5.1	Uppdragets avgränsning.....	99
5.2	Statliga aktörer och resurser	100
5.2.1	Affärsverket svenska kraftnät.....	101
5.2.2	Trafikverket	103
5.2.3	Teracom	106
5.2.4	Vattenfall Eldistribution AB	107
5.3	Säkerställa effektivt samutnyttjande – en styrningsfråga....	108
5.3.1	Riksrevisionens granskningar.....	109
5.3.2	Statens organisation och roll på broadbandsmarknaden	110

5.3.3	Pågående samverkansarbete	114
5.3.4	Marknadspåverkan.....	115
5.3.5	Behov av styrning för att säkerställa samlat nyttjande.....	115
6	Överväganden, förslag och konsekvenser	119
6.1	Uppdrag till MSB och Teracom	120
6.1.1	Roller	120
6.1.2	Finansiella aspekter.....	123
6.1.3	Återrapportering – kontrollstation	124
6.1.4	Konsekvenser	125
6.2	Säkerställande av samordnad infrastruktur	126
6.2.1	Uppdrag till Trafikverket avseende samordnad transmission	127
6.2.2	Konsekvenser	129
	Bilaga.....	131

Sammanfattning

Bakgrund

Aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar använder idag det talbaserade Rakelsystemet för samband och ledning. För att lösa sina uppgifter i vardagen och under olyckor, kris och svårare förhållanden i hela hotskalan, krävs tillgång till ett väl fungerande och säkert kommunikationssystem som även omfattar datakommunikation. Utredningens överväganden och förslag i denna rapport utgår från mer avgränsade frågeställningar i ett tilläggsuppdrag till utredningen. De ytterligare ställningstaganden som utredningen nu gör tar därvid sin utgångspunkt i den tidigare rapporteringen *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet*, Ds 2017:7.

Tilläggsuppdraget

Tilläggsuppdraget omfattar att analysera och föreslå vilken aktör som ska ansvara för att bygga och förvalta en utvecklad och säker kommunikationslösning. I uppdraget ingår att tydliggöra hur befintlig statlig infrastruktur kan utgöra en del av lösningen och vilka för- och nackdelar ansvarighet genom olika aktörer, som ett statligt bolag jämfört med en myndighet, kan innebära.

Utredningen ska vidare analysera hur en ansvarig aktör kan säkerställa effektivt samutnyttjande av befintlig statlig bredbandsinfrastruktur för att ett stamnät ska kunna upprättas som en del av en utvecklad och säker kommunikationslösning.

Överväganden och förslag

Ändrade förutsättningar i samhälle och omvärld ökar behovet av att utveckla en säker dedikerad kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Lösningen behövs i närtid och bör enligt utredningens bedömningar därför, i vart fall inledningsvis, bygga på etablerade statliga aktörer och strukturer. Infrastruktur, kompetens och andra resurser ska tillvaratas, bl.a. i anslutning till statliga transmissionsresurser och det befintliga kommunikationssystemet Rakel. Kraven på statlig rådgivning och kontroll över lösningen ska tillgodoses.

Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, det statliga bolaget Teracom och Trafikverket inom ramen för olika roller tilldelas uppdrag att kravställa, tillsyna, etablera, driva och förvalta kommunikationslösningen. Förslagen innebär i punktform att

- MSB med stöd av nationellt användarråd samordnar samhällsaktörernas behov, utformar samlad kravställning för funktionalitet och säkerhet samt utövar tillsyn över att lösningen möter uppställda krav. Uppdraget regleras i myndighetens instruktion.
- Teracom tilldelas en helt ny roll med samhällsuppdrag att etablera, driva och förvalta lösningen samt därtill knutna uppdragsmål av operativ och marknadsnära karaktär. Däri ingår etablering av nödvändig infrastruktur för kärn- och radionät, tekniskt genomförande, operatörskap, drift och förvaltning av kommunikationslösning och erforderliga spektrumresurser samt avtal om roamingsamverkan med allmänna operatörer. Uppdragsmålet fastställs i bolagsordningen. Bolaget leder ett drifråd för diskussion och samordning av berörda statliga aktörers tekniska och ekonomiska insatser.
- Trafikverket ges ansvar att bistå med grundläggande transmission genom nationellt stamnät med utgångspunkt i eget optonät, våglängds- och IP-nätsresurser, vid behov kompletterade med kapacitet från Affärsverket svenska kraftnät, Teracom med flera aktörer. Uppgifterna regleras i Trafikverkets och vid behov Affärsverket svenska kraftverks instruktioner.

Utredningen ser i allt väsentligt betydande fördelar med noggrann fördelning och tydliggörande av lämpliga roller. Det gäller ansvar

för kravställning, kontroll och tillsyn, och att dessa uppgifter hålls organisatoriskt skilda från de mer operativa och utförande delar som kan fullgöras av en mer marknadsnära statlig aktör. Sådan renodling ligger väl i linje med den utveckling som skett inom statsförvaltningen och säkrar t.ex. förutsättningarna för mer oberoende tillsyn.

En anknyttande rollfördelning bör även diskuteras beträffande nu gällande ansvarsuppgifter inom Rakelsystemet. Mycket talar för att Rakel och en utvecklad kommunikationslösning bör samordnas då det gäller ansvarighet, investeringar, drift och underhåll.

Förbättrad samordning och ett mer systematiskt nyttjande av befintlig och framtida statlig transmission innebär en effektivisering av statliga fiber- och radiolänkresurser. Utredningen förslag innebär att Trafikverkets ges ett mer varaktigt uppdrag för detta. Det gör det möjligt att långsiktigt nyttja resurserna också för ett stamnät inom den statliga kommunikationslösningen.

Finansiella aspekter

Finansiella effekter uppstår för såväl statsbudget som för Teracom, de provas i skilda processer och vid olika tidpunkter. Samtidigt ges möjligheter att nyttja omfattande befintliga resurser i bolaget och att utveckla de affärsmässiga synergier som anläggningstillgångar, kompetens och närhet till marknad kan innebära i den operativa driften. Det bidrar till målet att nå ut med mobilt bredband i glesbygd, ökar kommunikationssäkerheten i glesbygd och genererar intäkter till bolaget, vilket är positivt ur samhällsekonomisk synvinkel. En förutsättning för sådana affärsmässiga åtaganden är de säkerhetsmässiga bedömningar som behöver göras och att bolagets fokus kan upprätthållas på av riksdagen beslutade samhällsmål.

Koordinerad fördelning av verksamhetsuppgifter, investering och reinvestering behöver ske mellan Rakel och den framtida kommunikationslösningen. Det underlättar en planerad övergång mellan systemen och i mellantiden hantering av restvärden, drift och underhåll, kundstöd och utformning av abonnemang och abonnemangskostnader.

Återrapportering – kontrollstation

Utredningen har i huvudrapporten beskrivit den plan för utbyggnad som förordas utifrån successivt bedömda behov, kravuppfyllnad och tillgängliga resurser. Lösningen förutsätter efter grundläggande startbesked en mer detaljerad planerings- och etableringsfas. Startbeskedet rymmer i sig ett antal delkomponenter som behöver koordineras. Det gäller reglering av samhällsuppdrag till bolaget, nödvändiga instruktionsändringar, reglering av användarkrets, tilldelning av spektrum samt etablering av erforderliga samordningsinstrument. Grundläggande förutsättningar i form av kärnnät, stamnät, inledande utbyggnad av radionät samt avtal om roaming i allmänt nät kan därefter ligga till grund för en samlad kontrollstation efter en inledande tvårsperiod.

Konsekvenser

Utredningen begränsar sina bedömningar till de konsekvenser som ett tydliggörande av associationsformen för huvudmannaskap över lösningen samt samordning av statliga bredbandsresurser för ett stamnät innebär. Konsekvenserna kan i huvudsak rubriceras som tidsmässiga, finansiella, förmåge- och kompetensmässiga. Därtill kan komma skillnader avseende formerna för styrning, insyn och transparens i verksamheten samt de eventuella indirekta marknads effekter som kan uppstå.

Utredningens förslag innebär att en betydande del av finansieringen för kommunikationslösningen hanteras inom ramen för Teracoms bolagsekonomi. Det innebär mindre belastning på statsbudgeten, men innebär självfallet ändå att statens samlade finansiella åtaganden blir likartade som om lösningen fullt ut hade genomförts genom en statlig myndighet.

Utredningen gör bedömningen att samordning av statliga bredbandsresurser som stöd för lösningen ger positiva effekter och att eventuella marknadsstörningar kan bedömas som ringa. Det kan ses som naturligt att staten effektiviserar sina egna resurser. Effektivisering uppnås genom samlad och långsiktig planering av resurser och åtaganden. Sådan samordning ger även ökad statlig kontroll och rådighet, vilket är en viktig förutsättning för att uppnå eftersträvad säkerhet och tillgänglighet i kommunikationslösningen.

1 Uppdraget

1.1 Uppdragets omfattning

Utredningen har i sin tidigare rapport *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet*, Ds 2017:7, redovisat förslag på hur en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar kan komma till stånd. Dessa samhällsaktörer har ett påtagligt och ökande behov av tillförlitliga och säkra system för mobil bredbandskommunikation. Det gäller för såväl vardaglig verksamhet som för kommunikation och samverkan inom ramen för krisberedskap och hantering av olyckor och mer omfattande oförutsedda händelser. Dagens radiokommunikationssystem Rakel kan inte möta användarkretsens framtida behov eftersom systemet i huvudsak hanterar talad kommunikation och har begränsad kapacitet för mobil dataöverföring. Rakel behöver därför ersättas alternativt kompletteras med modernare system som kan hantera realtidsöverföring av data och rörliga bilder. Utredningens rapport och förslag på hur en lösning kan utformas har därefter remissbehandlats.

I utredningens grunduppdrag ingick inte att ta ställning till ansvarig aktör för kommunikationslösningen. För den fortsatta planeringen behöver nu mer konkret utredas vilka ansvarigheter och samordningsuppgifter som behöver utvecklas. Tilläggsuppdraget omfattar att analysera och föreslå vilken aktör som ska ansvara för att bygga och förvalta en utvecklad säker kommunikationslösning. I uppdraget ingår även att tydliggöra hur befintlig statlig infrastruktur kan utgöra en del av lösningen. För- och nackdelar med olika aktörer, som ett statligt bolag jämfört med en myndighet, ska analyseras. I detta ingår även att särskilt beakta säkerhetsaspekter och styrningsfrågor samt att utföra finansiella konsekvensanalyser.

Utredningen ska i tilläggsuppdraget vidare analysera hur en ansvarig aktör kan säkerställa effektivt samutnyttjande av befintlig statlig bredbandsinfrastruktur för att ett stamnät ska kunna upprättas som en del av en säker kommunikationslösning. Utredningen *Statens bredbandsinfrastruktur som resurs*, SOU 2016:1, ska i det avseendet beaktas.

Tilläggsuppdraget omfattar inhämtning av nödvändig information och synpunkter från en rad berörda aktörer, främst de samhällsaktörer som avses nyttja kommunikationslösningen samt länsstyrelser, Post- och telestyrelsen samt allmänna teleoperatörer. Information och synpunkter ska vidare inhämtas från Sveriges kommuner och landsting samt enskilda kommuner och landsting.

För en mer detaljerad genomgång av utredningens uppdrag hänvisas till den särskilda uppdragsbeskrivningen.¹

1.2 Utgångspunkter

Utredningens arbete avser ett offentligt åtagande av samhällskritisk karaktär. Det gäller en statlig kommunikationslösning för mobil kommunikation som stöd för samhällsaktörernas krisberedskapsarbete och hantering av olyckor, kriser och oförutsedda händelser i hela hotskalan. Utgångspunkt för användarkretsens omfattning och den kravprofil som utvecklas för lösningen framgår av tidigare rapportering samt det parallella regeringsuppdrag som bedrivs av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

Den knappa tid som stått till förfogande innebär att fördjupning främst har skett utifrån vad som kommit att framstå som avgörande huvudfrågor. Det gäller dels om den för nuvarande Rakelsystem gällande ansvarsmodellen kan framstå som ändamålsenlig även för en utvecklad lösning, dels om alternativa former för ansvarighet och samverkan kan utvecklas. En viktig utgångspunkt har varit kravet på direkt statlig kontroll och rådighet över kritiska delar av kommunikationssystemet. Det berör lämpliga aktörer och därmed ägarfrågor, tillämpning av upphandlingsregler samt hur långsiktighet och kontinuitet kan säkras. Anknyttande frågor, som statens

¹ Regeringskansliet (2017). Tilläggsuppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. 2017-03-17, Ju2017/02717/LP, se bilaga.

eventuella marknadspåverkan och koppling till andra samhällsbehov, har inte behandlats inom ramen för tilläggsuppdraget.

1.3 Utredningens arbete

Utredningens inledande uppdrag innebar att under en relativt begränsad tidsrymd reda ut grundläggande förutsättningar och handlingsalternativ samt utifrån detta föreslå en lämplig kommunikationslösning för samhällsaktörerna. Vissa mer organisatoriskt betingade frågor identifierades men mer fördjupade analyser och förslag ingick inte i uppdraget. Genom utredningens tilläggsuppdrag har sådan fördjupning kunnat ske i frågor som varit viktiga för att rent praktiskt och i närtid kunna fatta kritiska beslut för att organisera den föreslagna kommunikationslösningen. De skilda synsätt som hävdats av olika intressenter under det inledande arbetet har kvarstått och i någon mån också påverkat hur tilläggsuppdraget har kunnat genomföras. Utredningen har dock kunnat fortgå med gott stöd från flera berörda myndigheter och aktörer.

Tilläggsuppdraget har inriktats mot ändamålsenlig organisering av en framtida kommunikationslösning liksom hur befintliga statliga tillgångar kan säkerställas. Utredningen har därför beaktat befintliga statliga anläggningstillgångar och andra resurser. Dit hör organisatoriska, kompetensmässiga och styrningsmässigt relevanta frågor. Lösningen ska utformas för att fungera i ett framtida föränderligt samhälle och omvärldsläge där stora direkta och indirekta samhällskostnader berörs. Samtidigt är det av vikt att lösningen i en inledande fas relativt snabbt kan komma på plats, för att undvika utveckling av en rad separata och mindre säkra tillfälliga lösningar. Ett utvecklat och säkert system för datakommunikation behövs i närtid. Fördröjs en sådan etablering, riskerar alternativa och mindre säkra sÄrlösningar att etableras genom myndigheters och andra samhällsaktörers upphandling på marknaden. Det gÄller dÄrför att undvika lÄsningar och finna en vÄg som inte initialt fÄrutsÄtter tekniskt komplicerade och lÄngdragna processer, t.ex. i termer av organisatorisk nybildning av myndigheter eller bolag. En lÄsning behöver utformas med flexibilitet, utan ÅtervÄndsgrÄnder och fÄr att medge successiv prövnÄng av organisering, kostnader och lÄngsiktig mÄluppfyllelse.

Utredningen har trots tidsbegränsningen kunnat inhämta upplysningar samt inventerat synpunkter hos en rad myndigheter och berörda aktörer i enlighet med uppdraget. Kontakterna har varit av betydande värde för arbetet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har genom sitt parallella uppdrag² i anknytande frågor välvilligt bistått utredningen på en rad punkter liksom Teracom Group och en rad andra myndigheter och organisationer. Möten och diskussioner har vidare förts med mobiloperatörer (Telia och Tele2 medverkade), en rad statliga myndigheter och affärsverk (Affärsverket svenska kraftnät, Försvarsmakten, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Säkerhetspolisen, Trafikverket) och Sveriges Kommuner och Landsting. Ytterligare kontakter har tagits med kommuner och kommunala bolag, Vattenfall Eldistribution AB, Säkerhets- och försvarsföretagen samt anknytande offentliga utredningar (Ju 2016:03 och Ku 2016:06). Kontakter har vidare skett med berörda departement och deras experter.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten inleds med en bakgrundsbeskrivning kring verksamhetsformer inom staten och de särdrag som gäller förvaltningsmyndigheter, affärsverk och statliga bolag. Tidigare organisatoriska överväganden kring Rakelsystemet och anknytande utredningsinsatser berörs också. Därefter följer i kapitel 3 ett mer principiellt resonemang kring olika modeller för ansvarighet – en ren myndighetslösning, en bolagslösning, alternativt en modell där både myndighet och bolag berörs. Utredningen diskuterar därefter i kapitel 4 vilka utpekade statliga aktörer som i första hand lämpar sig för att etablera och organisera lösningen.

I kapitel 5 diskuteras hur ett redundant stamnät för mobil kommunikation kan etableras med utgångspunkt i statlig infrastruktur. Närmast berörda myndigheter och deras resurser redovisas, avslutningsvis diskuteras främst samverkansaspekter och styrningsbehov. I kapitel 6 presenteras utredningens överväganden, förslag och konsekvenser inom ramen för tilläggsuppdraget.

² Uppdrag till MSB inför utvecklingen av en säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Regeringsbeslut 2016-10-31, Ju2016/07782/SSK.

2 Bakgrund

2.1 Verksamhetsformer inom staten

Utredningen lägger i denna rapport fokus på val av lämplig aktör för att utveckla och förvalta en säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. För- och nackdelar med olika typer av huvudmannaskap, som statlig myndighet jämfört med bolag, ska analyseras. I detta bakgrundskapitel ges en mer allmän beskrivning av de skilda förutsättningar som gäller för myndigheter respektive bolag. Övriga verksamhetsformer, som t.ex. statliga stiftelser, har inte berörts. I följande två kapitel diskuteras mer konkret de organisatoriska alternativ som närmast kan vara aktuella för kommunikationslösningen.

2.1.1 Myndighet

Myndighetsbegreppet är relativt omfattande och avser såväl statliga som kommunala organisationsformer. Den offentliga förvaltningen utövas enligt Regeringsformen av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.³ Regeringen och domstolarna, som ansvarar för rättsskipningen, utgör också myndigheter. Justitiekanslern och statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen, i de fall de senare inte i enlighet med Regeringsformen eller annan lag utgör myndigheter under riksdagen.⁴ Begreppet förvaltningsmyndighet omfattar alla myndigheter utom regeringen och domstolarna.

Riktlinjer för den statliga förvaltningens mer långsiktiga utformning och arbetssätt har återkommande förtydligats i förvaltningspolitiska propositioner och skrivelser. Dessa har utgjort

³ 1 kap. Regeringsformen (2011:109) (RF).

⁴ 12 kap. 1 § RF.

grund för reformarbetet och sammanfattar utvecklingen, vilket bland annat berört organiseringen av statliga verksamheter hos myndigheter, affärsverk och bolag. Propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*⁵ i slutet på 1990-talet redovisade bland annat synen att anslagsberoende verksamheter som inte var konkurrensutsatta i huvudsak borde bedrivas i myndighetsform. Det kunde även gälla verksamheter där konkurrensen bedömdes som otillräcklig eller om det fanns betydande behov av insyn och kontroll. Bedrevs affärsverksamhet, borde den särskiljas. För konkurrensutsatt affärsverksamhet gjordes bedömningen att i första hand bolagisering skulle övervägas. Vissa verksamheter drev staten tillsammans med annan part i aktiebolag eller ideell förening. Statskontoret hade på regeringens uppdrag utarbetat riktlinjer och vägledning för bildande och styrningen av sådan verksamhet. Ett ökat inslag av upphandling i konkurrens efterfrågades också för att öka effektiviteten i myndigheterna. Uppgifter som ingick i statens kärnverksamheter skulle dock inte upphandlas.⁶

Den grundsyn som redovisades innebar att myndigheternas verksamheter inte ska snedvrider den konkurrens som råder på marknaden. Myndigheter kunde trots det, och kan fortfarande, i betydande grad tillhandahålla varor och tjänster genom olika former av avgiftsbelagd verksamhet, uppdragsverksamhet, affärsverksamhet, kommersiell verksamhet eller näringsverksamhet. Affärsverksamhet kan då definieras som verksamhet som är avgifts- eller självfinansierad och frivilligt efterfrågad. Med kommersiell verksamhet avses verksamhet i vinstsyfte. Uttag av avgifter eller ersättningar för varor och tjänster sker med stöd av lag, förordning eller särskilt regeringsbeslut.

Statskontoret fann i en studie 2000 att flertalet undersökta myndigheter och statliga bolag bedrev konkurrensutsatt verksamhet i någon form. Det noterades att cirka en fjärdedel av dessa myndigheter och bolag uppfyllde kriterier för att den konkurrensutsatta verksamheten hade en märkbar och sannolikt negativ inverkan på marknads funktionssätt.⁷ Vissa förändringar har därefter skett, men myndigheter bedriver enligt aktuella översikter fortfa-

⁵ Prop. 1997/98:136.

⁶ Ibid., s. 34–36.

⁷ Statskontoret (2000). Staten som kommersiell aktör – Omfattning och konkurrenseffekter. 2000:16.

rande omfattande säljverksamhet. Skälen kan vara av skilda slag, t.ex. av beredskapsskäl, för att finansiera kärnverksamhet eller för att bidra till uppfyllandet av övergripande politiska mål.⁸

I den förvaltningspolitiska propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*⁹ redovisades 2010 den fortsatta inriktningen för regeringens förvaltningspolitik. Där aviseras ett fortgående arbete med översyn och mer strategisk styrning av myndigheterna. En anpassning pågick mot mer långsiktig och övergripande styrning än tidigare, vilket innebar att myndighetsledningarna ges ett förtydligt ansvar att utifrån instruktioner, regleringsbrev och annan styrning definiera ändamålsenliga åtgärder för att lösa uppgifterna. Arbetet vilade bl.a. på den utveckling som skett av myndigheternas ledningsformer, en förändrad myndighetsförordning och utveckling av ett gemensamt ramverk för intern styrning och kontroll. Regeringens styrning och organisering av statsförvaltningen följdes därefter upp i bl.a. den särskilda skrivelserna *Regeringens förvaltningspolitik* 2014.¹⁰

Förändringsarbetet avsågs stärka grunderna för den statlig verksamhet som bedrevs i myndighetsform. Myndighetsarbetet skulle vila på grundläggande generella förvaltningsprinciper, vilket bidrar till demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Meddelarfrihet ger liksom offentlighetsprincipen stöd för god insyn i statens verksamhet. En anpassad, flexibel, men även direkt styrning möjliggörs från regeringen, även om denna styrning i väsentlig utsträckning avses ske på mer övergripande nivå.

Myndighetsstyrning

De statliga myndigheter som lyder under regeringen utgör regeringens redskap i uppgiften att styra landet och verkställa den politik som lagts fast. Det brukar anges att myndigheter har ett lyd-nadsförhållande till regeringen, men inte till något enskilt statsråd eller till riksdagen. Myndigheter har delegerats befogenheter och är under gällande lag och förordning självständiga då det gäller myndighetsutövning mot enskilda och kommuner liksom i tillämpning

⁸ Statskontoret (2014). Myndigheters säljverksamhet – hur och varför?

⁹ Prop. 2009/10:175.

¹⁰ Skr. 2013/14:155.

av lag. Myndighetsledningen ansvarar för att grundlagar, gällande EU-rätt och nationellt regelverk, värden och principer utgör utgångspunkt för verksamheten och tillvaratas i arbetet.

I den svenska förvaltningstraditionen brukar just frånvaron av ministerstyre och begreppet dualism i förhållande till myndigheterna lyftas fram, dvs att myndigheterna är organisatoriskt åtskilda från regeringens egen beredningsorganisation. Det innebär att svenska myndigheter i forskningssammanhang bedömts åtnjuta en viss grad av autonomi i relation till regeringen.¹¹ Regeringen är inför riksdagen ytterst ansvarig för allt som myndigheterna gör, utom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller (myndighetsutövning, tillämpning av lag).¹² Fel eller försummelse vid myndighetsutövning kan leda till skadestånd liksom utdömande av tjänstefel. Exempel på myndighetsutövning som kan komma att aktualiseras då det gäller utveckling av en säker kommunikationslösning, är godkännande av abonnemangsförhållanden och olika former av offentlig upphandling.

Myndighetsutövning bedrivs normalt av myndigheter, men myndighetsliknande uppgifter kan med stöd av lag delegeras till annan organisation, som bolag eller förening. Exempel som brukar anges är viss verksamhet vid Radiotjänst i Kiruna AB och AB Svensk Bilprovning. Även Systembolaget AB och Svenska spel AB har särskilda samhällsuppgifter. Regeringen har mer generellt angett att det kan finnas goda skäl att anförtro privaträttsliga organ vissa förvaltningsuppgifter, som ett operativt genomförande av tjänster som faller inom det allmännas ansvar. Det kan t.ex. gälla då myndighetsformen inte på ett bra sätt tillgodoser kraven på flexibilitet och effektivitet. Huvudregeln är dock att styrande och policyinriktande uppgifter alltid bör bedrivas i myndighetsform.¹³

Kraven på insyn och rättssäkerhet utgör argument för att myndighetsutövning väsentligen ska förbehållas myndigheter. Ytterligare aspekter på detta har lyfts av den fackliga organisationen ST, som hävdar att myndighetsutövning inte heller ska läggas ut på entreprenad. Man har främst avsett det förhållande att privaträttsliga organ kunnat utföra en del av myndigheters kärnverksamhet

¹¹ Sundström, G. & Lemne, M. (2016). Bo Smith-utredningen betraktad från andra sidan bron. *Politica*, 48(4)455–480.

¹² 12 kap. 2 § RF.

¹³ Prop. 2009/10:175, s. 107.

genom att personal från bemanningsföretag används för sådana uppgifter. ST har menat att detta är ett uttryck för en obalans mellan politiska mål och myndigheternas resurser för att genomföra regeringens politik. Detta kan äventyra möjligheterna till insyn, kontroll och ansvarsutkrävande samt påverka kvaliteten i handläggningen.¹⁴

Myndighetsförordningen från 2008 anger möjliga ledningsformer och grundläggande bestämmelser för myndigheter, som kan utgöra enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter respektive nämndmyndigheter. I förordningen anges det ansvar som ledningen har inför regeringen, hur delegering av beslut sker samt vissa allmänna regler, t.ex. hur ärenden ska handläggas.¹⁵

Regeringens styrning har under senare år utvecklats mot minskad detaljreglering och ökad betoning på strategisk styrning. Regeringen fastställer myndighetens övergripande styrdokument, instruktionen. Där behandlas bl.a. huvudsakliga verksamhetsuppgifter, ledningsform och anställningar samt om myndigheten har rätt att utfärda föreskrifter. Eventuella undantag från myndighetsförordningen anges. I årliga regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut klargörs anslagsutrymme, låneramar samt tidsbegränsade eller engångsvisa uppdrag och rapporteringskrav. De tidigare mer omfattande regleringsbreven har som följd av förändringsarbetet successivt minskat i omfång, där mer varaktiga uppgifter vid behov förts in i myndigheternas instruktioner.

Förutom den omfattande regelstyrning som sätter ramarna för myndigheternas arbete, har regeringen en rad ytterligare styrformer till sitt förfogande. Hit hör utnämningen av myndighetschefer och i förekommande fall styrelse- eller nämndledamöter. Myndighetens uppdrag kan vid behov förtydligas i den dialog som löpande förs mellan myndighet och Regeringskansliet med dess politiska ledning.

Myndigheternas interna verksamhetsstyrning utgör sista delen i den styrkedja som utgår från riksdag och regering ner till den operativa verksamheten.

¹⁴ ST (2012). Myndighetsutövning på entreprenad. En rapport om privata bolag i myndigheters kärnverksamhet.

¹⁵ Myndighetsförordningen (2007:515).

Finansiering

Lagen om statsbudgeten och andra grundläggande finansiella regelverk sätter ramarna för myndighetens finansiella förutsättningar. Det innebär reglering av olika anslagstyper, övergripande ekonomiska förpliktelser, investeringar, överlåtelse av statens egendom samt andra övergripande bestämmelser som avser uppföljning, redovisning och revision. Myndighetsförordningen betonar ledningens ansvar för en effektiv verksamhet med betryggande intern styrning och kontroll. Ytterligare regelverk behandlar detta mer i detalj.¹⁶ Det ekonomiadministrativa ramverket omfattar vidare förordningen om den interna revisionens inriktning samt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Budgetunderlaget utgör myndighetens formella framställning om anslagsresurser och låneutrymme under kommande år.¹⁷

Myndighetens fastställda anslagssituation och särskilda krav på finansiell rapportering anges i de årliga regleringsbreven, där ambitionen under senare år varit att minska detaljeringsgraden och öka styrningens strategiska karaktär.

Utredningens uppdrag kring framtida säker kommunikationslösning för samhällsaktörerna rör i betydande utsträckning investeringar i erforderlig infrastruktur. Myndigheters investeringar i anläggningstillgångar förbereds genom budgetunderlag senast 1 mars respektive år. Förslag om låneramar behandlas i budgetprocessen, ramar fastställs och formaliseras i myndigheternas regleringsbrev i december inför det budgetår som följer. Budgetunderlaget omfattar tre budgetår, regeringens beslut endast det närmast följande.

Informationsskyldighet och sekretess

Myndigheter har en omfattande inbördes informationsskyldighet. Samtidigt måste känsliga uppgifter skyddas och myndigheter har här ett huvudansvar för att tillämpa de sekretessbestämmelser som gäller. Av offentlighets- och sekretesslagen¹⁸ följer att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna ut uppgift som

¹⁶ Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹⁷ Internrevisionsförordningen (2006:1228) samt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁸ 6 kap. 5 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Sekretess gäller som huvudregel även mellan myndigheter, om inte annat anges. Exempel på sekretessbelagda uppgifter som rör individer kan vara information från olika register som används i polisiär verksamhet. Myndigheters eller enskildas intresse av att ta del av sekretessbelagda uppgifter kan i vissa situationer väga tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. Det finns därför sekretessbrytande bestämmelser i lagstiftningen. Det innebär att utelämnande av uppgifter kan ske under vissa förutsättningar. Den s.k. generalklausulen kan tillämpas om det är uppenbart att intresset av att lämna ut uppgifter har företräde framför skyddsintresset.¹⁹ Denna bestämmelse förutsätter inte ett uttryckligt krav på utelämnande från annan myndighet men det ska ske restriktivt och med intresseavvägning i varje enskilt fall. Sekretessbrytande bestämmelser kan inte tillämpas från myndighet gentemot statligt aktiebolag om inte bolaget i visst avseende jämföras med myndighet.²⁰

En särskild aspekt gäller behovet av sekretess för vissa uppgifter i anslutning till offentlig upphandling. Offentlighets- och sekretesslagen gäller för en övervägande majoritet av upphandlande myndigheter och enheter. För övriga kan lagen om skydd för företagshemligheter tillämpas på uppgifter som lämnas av leverantörer under en upphandling. Allmänna regler om sekretess finns även i EU:s LOU-direktiv.²¹

Utveckling av en säker mobil kommunikationslösning för samhällsaktörerna kan i viss utsträckning komma att beröra frågan om hantering av uppgifter med sekretess. Rättsliga hinder kan därmed finnas mot visst informationssamarbete mellan berörda myndigheter respektive mellan myndigheter och bolag. Anknyttande frågor har bl.a. berörts i en aktuell utredning om polisens tillgång till information om vissa it-incidenter. I utredningen gjordes bedömningen att varken bestämmelser om sekretess eller bestämmelser om behandling av personuppgifter utgjorde hinder mot ett omfat-

¹⁹ 10 kap. 27 § OSL.

²⁰ Bilaga i OSL anger vilka bolag som i vissa avseenden omfattas, t.ex. Posten AB och Radiotjänst i Kiruna AB. Bolag som f.n. inte omfattas är t.ex. Teracom Group AB.

²¹ 2014/24/EU, Artikel 21.

tande informationssamarbete kring antagonistiska it-incidenter mellan myndigheter, som t.ex. MSB och Polismyndigheten.²²

Tillsyn och kontroll

Riksdagen kontrollerar de statliga förvaltningsmyndigheterna genom Riksdagens ombudsmän (JK, JO) och Riksrevisionen. Ombudsmännen har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet i statliga och kommunala myndigheter efterlever lag och förordning samt i övrigt fullgör sina åligganden. Riksrevisionen granskar statlig verksamhet med stöd i särskild lag om revision.²³

Ytterligare granskning kan ske genom att myndigheter ges kontroll- och tillsynsuppgifter. Sådana uppgifter inom olika sektorer kan fullgöras av statliga och kommunala myndigheter. En myndighets möjligheter att ställa krav, utöva tillsyn och vidta åtgärder regleras genom lag eller avtal. Uppdrag av tillsynskaraktär kan vidare formuleras i regleringsbrev, t.ex. Myndighetens för samhällsskydd och beredskap, MSB, kontroll av den s.k. 112-tjänsten. Ett uppdrag som endast anges på detta sätt är inte rättsligt förankrat, vilket innebär att myndigheten saknar rättsliga möjligheter att påverka verksamheter och utförandebrister. Tillsynen kan då det gäller alarmeringstjänster vid SOS Alarm AB därför snarast ses som ett uttryck för statens kontroll av att det särskilda alarmeringsavtalet följs.²⁴

Tillsynsuppgifter inom området elektronisk kommunikation utövas av Post- och telestyrelsen, PTS.²⁵ Myndigheten utövar även tillsyn beträffande de allmänna operatörernas säkerhetsskydd inom området. Tillsynen är antingen händelsestyrd eller planerad, myndigheten förfogar vid behov även över vissa sanktionsmedel. PTS utfärdar tillstånd och föreskrifter för användning av radiosändare. Förutom specifika krav på utbyggnad/täckning kan tillstånd förenas med villkor som gäller frekvens, uteffekt, antennhöjd, giltighetstid m.m. Radiotillsynen syftar bl.a. till ett effektivt resursutnyttjande och att tillstånd och regelverk följs.²⁶ Rakel ligger utanför

²² Ds 2016:22.

²³ Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet.

²⁴ Riksrevisionen (2015). Regeringens styrning av SOS Alarm. RiR 2015:11, s. 14.

²⁵ Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

²⁶ PTS (2009). Tillsyn vid PTS, en beskrivning. 2009:26.

det allmänt tillgängliga området och omfattas därför inte av regler om tillsyn av PTS enligt lagen om elektronisk kommunikation. Tillsynen av sådana undantag avser därför främst att frekvensanvändningen står i överensstämmelse med villkoren för undantaget. Motsvarande förhållande bör även kunna gälla för en utvecklad framtida mobil kommunikationslösning för samhällsaktörerna.

Ytterligare former för kontroll och tillsyn behöver utvecklas för en framtida kommunikationslösning, närmast beträffande hur funktionella och säkerhetsmässiga krav kan mötas. Det aktualiserar behov av att fastställa lämplig roll för viss tillsynsmyndighet och konkreta tillsynsuppgifter anpassade för den framtida kommunikationslösningen.

Då det gäller marksänd radio och tv finns särskilda samhällsuppdrag liksom tillsynsverksamheter formulerade. Myndigheten för press, radio och tv ska utöva tillsyn i frågor som rör tv- och ljudradiosändningar i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan myndighet. Myndigheten ska inför beslut om sändningstillstånd samråda med Konkurrensverket och PTS i konkurrensfrågor. Myndigheten ska även samråda med PTS i frågor om sändningsstandarder.²⁷

2.1.2 Affärsverk

Affärsverk eller affärsdrivande verk är statliga (eller kommunala) organ som tillhandahåller varor eller tjänster utifrån affärsmässiga principer. Juridiskt sett är de statliga affärsverken till skillnad från de statliga bolagen förvaltningsmyndigheter, dvs de utgör som andra myndigheter en del av staten. Försättningsvis behandlas endast de statliga affärsverken.

Organisationsformen utvecklades för mer än hundra år sedan som lämplig för statens behov av att driva viss egen affärsverksamhet. Redan inledningsvis betonades att affärsverken skulle ses som självbärande och affärsdrivande verk, där omsättningen inte skulle redovisas över statsbudgeten. Överskotten skulle inlevereras till statskassan medan eventuella underskott fortsatt skulle belasta verken.²⁸

²⁷ Förordning (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

²⁸ Trafikanalys (2011). PM 2011:12.

Flera av de statliga affärsverken har under senare decennier omvandlats till statliga aktiebolag, vilket ligger i linje med riksdagsbeslut 1991. Huvudargumenten bakom dessa förändringar gällde den ökande konkurrens och internationalisering som påverkade marknaderna och ställde krav på förnyelse och utveckling av berörda affärsverksamheter. Andra argument gällde behovet av nya förutsättningar för att samarbeta och samäga verksamheter samt möjligheter till friare lönesättning och kompetensförsörjning. Motargumenten mot bolagisering gällde främst affärsverkens viktiga samhällsuppgifter och därmed kopplade krav på insyn och styrning.²⁹

De tre affärsverk som idag återstår är Affärsverket svenska kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Ett fjärde affärsverk, återstoden av Statens järnvägar, avvecklades så sent som 2012.

Myndighetsstyrning

Affärsverken förenar i stor utsträckning de förutsättningar som gäller övriga förvaltningsmyndigheter och statliga bolag. Det statliga regelverket är därvid tongivande med betydande insyn och direkta styrningsmöjligheter från riksdag och regering. Affärsverken har successivt kommit att ges viss självständighet i en rad hänseenden. Som följd av den s.k. verksledningspropositionen 1986/87 bemyndigade riksdagen regeringen att delegera till affärsverk att själva utforma sin koncernorganisation samt förvärv och avyttring av dotterbolag. Skarpare regler utformades också för regeringens inrättande och entledigande av verkens styrelser med tanke på de betydande värden verken förvaltade.

Affärsverken författningsstyrs liksom vanliga förvaltningsmyndigheter genom förordningar medan bolag förutsätter reglering i lag. Regeringen har direktivrätt, vilket innebär att affärsverken som förvaltningsmyndigheter har lydnadsplikt i förhållande till regeringen.³⁰ En rad skyldigheter följer med de statliga myndigheterna och verken, t.ex. att ställa personal till regeringens förfogande i det internationella arbetet samt viss informationsskyldighet avseende internationell verksamhet. Samma serviceskyldighet föreligger enligt Förvaltningslagen (1986:223) för affärsverk som för övriga

²⁹ Ibid.

³⁰ Prop. 2009/10:16, s. 5.

förvaltningsmyndigheter. Det gäller även den insyn som offentlighetslagstiftningen stipulerar. Möjlighet finns dock att sekretessbelägga handlingar till skydd för affärsverksamhet.

Dialogen mellan affärsverk och berört departement kan uppfattas som tätare med kortare kontaktvägar än då det gäller statliga bolag.³¹ Sådana förhållanden kan dock variera och behöver inte ha generell giltighet.

Personalföreträdare i affärsverkens styrelser utgör fullvärdiga ledamöter, till skillnad från i andra myndigheter, där de endast har närvaro- och yttranderätt.

Affärsverkens myndighetsbeslut kan liksom övriga förvaltningsmyndigheters överklagas av den som berörs. Motsvarande rätt gäller inte för beslut fattade av de statliga bolagen.

Finansiering

Affärsverken kännetecknas bl.a. av att de utgör självständiga ekonomiska enheter i förhållande till statsbudgeten, samtidigt som tillgångarna utgör en del av statens samlade förmögenhet. Statens medel ska enligt Regeringsformen användas effektivt. Det innebär att affärsverken trots sina möjligheter till affärsverksamhet, behöver låta större investeringar, strukturförändringar och effektiviseringar underställas riksdagen.³² Efter särskilt bemyndigande som lämnas av riksdagen för ett budgetår i sänder får regeringen eller efter regeringens bestämmande ett affärsverk ta upp lån till staten för affärsverkets verksamhet.³³ Affärsverken har därmed viss självständighet då det gäller investeringsfrågor. De behöver inte som andra förvaltningsmyndigheter redovisa investeringsprojekt då det gäller fastigheter och anknuten lös egendom med en beräknad kostnad som överstiger 10 miljoner kronor i sina investeringsplaner. De kan också till skillnad från andra myndigheter själva besluta om sådana investeringar över 10 mnkr.³⁴ Vid överföringar av fastigheter mellan myndigheter ska marknadsvärden tillämpas i de fall ett

³¹ Trafikanalys (2011). PM 2011:12, s. 54.

³² Prop. 2009/10:16, s. 5.

³³ 2 § lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.

³⁴ 9–10 §§ förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

affärsverk utgör part, för myndigheter i övrigt gäller bokfört värde.³⁵

Affärsverken kan som övriga myndigheter bedriva avgiftsbelagd verksamhet, men behöver inte samråda med Ekonomistyrningsverket om avgiftsnivåer. De behöver inte heller utgå från det traditionella myndighetskravet om full kostnadstäckning då avgifter sätts, eftersom affärsverkens uppgift är att generera vinst.

Redovisningsmässigt föreligger vissa skillnader mellan myndigheter och affärsverk. I mervärdesskattelagens mening ingår inte de statliga affärsverken i staten. Vid försäljning till affärsverken kan det som för statliga bolag därför bli aktuellt att lägga på utgående moms enligt de regler som gäller för redovisning och betalning av utgående moms.³⁶

Vissa ytterligare skillnader finns mellan affärsverk och andra myndigheter i tillämpningen av det statliga ekonomiadministrativa regelverket, t.ex. då det gäller årsredovisning och budgetunderlag. Affärsverken ska i årsredovisningen redovisa förhållanden för hela affärsverkskoncernen. Det innebär att redovisningen ska omfatta affärsverket samt alla eventuella juridiska personer (t.ex. dotterbolag) där affärsverket direkt eller indirekt förfogar över mer än hälften av andelarna/rösterna eller på annat sätt utövar ett bestämmande inflytande.³⁷

Affärsverken ska årligen lämna förslag till verksamhetsplan för de tre följande räkenskapsåren till regeringen. I planen ska verket beskriva sin verksamhet och redogöra för de strategier verket beslutat för att nå de verksamhetsmål och ekonomiska mål som lagts fast för verket. Verksamhetsplanen ska också innehålla investeringsplan samt anslagsredovisning och budgetunderlag om verket disponerar statliga anslag. Investeringsplanen ska avse de fyra följande räkenskapsåren och omfatta såväl nya investeringar som reinvesteringar. Det ska även framgå hur investeringarna ska finansieras.³⁸

³⁵ Ibid., 16 §.

³⁶ ESV (2017). <http://www.esv.se/publicerat/momshandledning/4-fakturor/4-2-fakturering-mellan-myndigheter/>

³⁷ ESV:s föreskrifter till 10 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³⁸ Ibid.

Affärsverken granskas i allt väsentligt som andra statliga myndigheter av Riksrevisionen. Två av de tre affärsverken, Affärsverket svenska kraftnät och Luftfartsverket, ska även tillämpa förordningen om internrevision.

2.1.3 Bolag

Staten är sammantaget en betydande företagsägare i Sverige. År 2016 förvaltrade regeringen 49 bolag, varav 41 hel- eller majoritetsägda av staten. Två av bolagen är börsnoterade. De statliga bolagen har tillkommit vid olika tidpunkter och av olika skäl. Antalet bolag med dominerande statligt ägande har tidigare varit betydligt fler, närmare 160 ägda bolag i början på 1980-talet och därefter en successiv minskning fram till idag. Tillsammans sysselsatte bolagen 2016 cirka 158 000 personer, vilket kan jämföras med antalet anställda i statliga myndigheter, närmare 256 000 personer.³⁹

Många av dagens statliga bolag har sitt ursprung i affärsverksamheter inom myndigheter. Förändrade marknadsförhållanden, medlemskapet i EU och ökad globalisering innebar att flera tidigare affärsverk bolagiserades under 1990-talet. Flertalet statliga bolag verkar inom konkurrensutsatta sektorer och verksamheter, medan andra verkar under mer monopolliknande förhållanden. En stor del av de större bolagen är kopplade till samhällsviktig infrastruktur. Cirka 40 procent av de hel- eller majoritetsägda bolagen har särskilda samhällsuppdrag som beslutats av riksdagen.⁴⁰

Bolagen utgör en betydande del av statens tillgångar både i termer av de värden de representerar och genom de utdelningar som genereras. Regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta ägandet i statens bolag så att bästa möjliga långsiktiga värdeutveckling uppnås. Det innebär att ökat fokus lagts på att skapa förutsättningar för effektiv styrning av bolagen med nyckeltal och återkommande genomlysning av de resultat som uppnås.

Enligt den förvaltningspolitiska grundsyn som utvecklats över åren bör konkurrensutsatta statliga verksamheter inte bedrivas i

³⁹ Skr. 2015/16:140, samt <https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/medarbetare/antal-kvinnor-och-man/>

⁴⁰ RiR (2015). Regeringens hantering av risker i statliga bolag. Rapport 2015:15. Avser uppgifter om 2014 års bolagsinnehav.

myndighetsform.⁴¹ Här ska i första hand bolagsform övervägas, även om det kan finnas särskilda skäl att frångå denna huvudlinje. Ett antal kriterier redovisades under 1990-talet för statliga verksamheter som ansågs lämpliga att bolagisera. Det gällde i punktform att

- konkurrensen på marknaden bör fungera,
- verksamheten bör vara av betydande omfattning,
- affärsmässig mognad ska ha uppnåtts,
- verksamheten ska framgångsrikt kunna stå på egna ben, och att
- målet för verksamheten bör vara vinst.⁴²

Ytterligare skäl som anfördes för bolagisering var att verksamheten inte innebar myndighetsutövning. De samlade kriterierna har under senare år bl.a. åberopats i samband med omregleringen inom flygplatsverksamhet och apoteksmarknad och i det återförande i myndighetsform som där skedde av Apoteken Service AB.⁴³ Bolagslösningar kan innebära ett reducerat antal beslutsinstanser jämfört med om verksamhet bedrivs i myndighetsform. Aktiebolagsformen bedöms också skapa tydlighet i ansvars- och rollfördelningen mellan ägare, styrelse och ledning. Förutsättningar finns därför för en snabbare beslutsprocess, vilket underlättar samverkan med andra parter.⁴⁴

En extern genomgång av flertalet statliga bolag genomfördes 2011 på Finansdepartementets uppdrag. Det noterades i samband med genomgången att det för en mindre grupp bolag, däribland Telia Company och Teracom, saknades entydiga skäl till fortsatt statligt ägande utifrån riksdagens kriterier. Riksrevisionen har därefter i en egen granskning uttryckt att de delar denna syn.⁴⁵ Revisionen rekommenderade i sin rapport regeringen att fortsatt noggrant utvärdera och informera om motiven för ägande i varje enskilt statligt ägt bolag. Man förordade vidare återkommande rap-

⁴¹ Prop. 1997/98:136.

⁴² Prop. 1992/93:100 bil. 1, prop. 2009/10:16, s. 10, samt Ds 2012:21, s. 62 ff.

⁴³ Ds 2012:21.

⁴⁴ Prop. 2009/10:16, s. 9–10.

⁴⁵ Riksrevisionen (2017). Statens bolagsinnehav – Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet. RiR 2017:1, s. 7.

portering till riksdagen.⁴⁶ Revisionen hänvisar till riksdagens fastställande av 2007 års budgetproposition, där olika skäl för fortsatt statligt ägande av bolag angavs. Dessa skäl var att

- bolaget lyckas bättre med staten som ägare,
- marknadsförhållanden innebär att minskat statligt ägande försämrar konkurrensen eller motverkar god sysselsättningsutveckling, och att
- bolaget svarar mot viktiga nationella intressen eller har samhällsuppdrag som svårigen kan hanteras utan ett statligt inflytande.⁴⁷

Konkurrensutsatt verksamhet bör som grundprincip bedrivas i privat regi, men viktiga nationella tillgångar, t.ex. central infrastruktur, kan motivera statligt bolagsägande.⁴⁸

Den s.k. ägarutredningen redovisade 2012 förslag om hur statlig verksamhet i bolagsform kunde organiseras i mer samlad form.⁴⁹ Utredningen förordade bland annat att en självständigt ansvarig, professionell organisation för den operativa ägarförvaltningen borde läggas in som en länk mellan den politiska och ägarstrategiska styrningen från riksdag och regering och de enskilda bolagen. Ett särskilt förvaltningsbolag föreslogs med ansvar för ägarförvaltningen av bolag med skapande av samhällsnytta som huvudsakligt ägaruppdrag. En sådan mer omfattande förändring har dock inte kommit till stånd.

Regeringen lämnade i sin redogörelse till riksdagen 2016 om de statliga bolagen information om att den statliga ägarpolicyn och riktlinjer för företag med statligt ägande skulle revideras under året. Samtidigt angavs att det övergripande målet för regeringen var att bolagen ska skapa värde och i förekommande fall se till att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. En förutsättning för detta var att bolagen ges förutsättningar att utvecklas och fortsätta konkurrera på sina marknader. Staten ska vara en aktiv, professionell ägare med fokus på långsiktigt värdeskapande.⁵⁰ I budgetpro-

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 24, s. 58, bet. 2006/07:NU1, rskr. 2006/07:62.

⁴⁸ Se bet. 2006/07: NU1, FiU1 samt NU16.

⁴⁹ SOU 2012:14.

⁵⁰ Skr. 2015/16:140, s. 3.

positionen senare under året gavs åter uttryck för denna grundsyn i den statliga bolagsförvaltningen. De statliga bolagen avsågs generera god avkastning med ett balanserat risktagande.⁵¹

Bolagsstyrning

Styrningsfrågorna är centrala i valet av organisationsform för offentliga åtaganden. Statliga bolag som anförtros offentliga förvaltningsuppgifter är fortfarande privaträttsliga subjekt och utgör inte förvaltningsmyndigheter. Även om de fullgör samhällsuppgifter, följer bolagen därför inte förvaltningslagens regler utan beslutar i enlighet med privaträttens bestämmelser, om annat inte särskilt föreskrivits. Så har t.ex. skett inom public serviceområdet.⁵² I regel saknas inslag av myndighetsutövning i statliga bolag, men undantag finns, t.ex. bilprovning och postverksamhet. Ytterst avgör riksdagen i frågor som gäller bildande, förvärv och avveckling av statliga bolag. Riksdagen fastställer också ekonomiska mål för verksamheten och de samhällsuppdrag som kännetecknar åtskilliga statliga bolag. Uppdragen ska framgå av respektive bolagsordnings beskrivning av bolagens verksamhet.⁵³

De styrformer som kännetecknar regeringens styrning av myndigheter, som instruktioner, årliga regleringsbrev och särskilda uppdrag, förekommer inte på samma sätt då det gäller statliga bolag. Den långtgående delegering av ansvarsfrågor som kan ske inom myndighetsvärlden finns inte heller på motsvarande sätt inom bolag.

Utgångspunkten för regeringens bolagsstyrning är den svenska bolagsstyrningsmodellen. Aktiebolag styrs med aktiebolagslagen som övergripande ramverk.⁵⁴ Bolagsformen bygger på styrning genom bolagsordning, ägaranvisningar och beslut i samband med bolagsstämma, som är bolagets högsta beslutande organ. Samma grundläggande regelverk gäller för statliga aktiebolag som för privatägda bolag avseende årsredovisning, bokföring, värdepapper, insider- och konkurrensfrågor. Det innebär också att styrelsen

⁵¹ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 24, s. 86.

⁵² SOU 2010:29.

⁵³ Riksrevisionen (2006). Rapport 2006:11.

⁵⁴ Aktiebolagslagen (2005:551).

ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter och att det är styrelsens ansvar att fastställa mål och strategi för bolagets verksamhet. Bolagets ledning sköter den operationella driften av bolagets verksamhet. Viss tillämplig EU-lagstiftning gäller också, t.ex. beträffande marknadsmissbruk och dataskydd. Särskilda regler finns även för statligt stöd och eventuella kapitaltillskott från ägarna. Vidare gäller Svensk kod för bolagsstyrning i tillämpliga delar.

Ägarens uppdrag till bolagen såväl som eventuella samhällsuppdrag beslutas av riksdagen. Även förändringar av det statliga ägandet eller tillskjutande av medel kräver riksdagens bemyndigande. Tillskjutande av medel kan ske på två sätt:

- bolaget kan genomföra en nyemission av aktier som ägaren förvärvar, ägartillskottet upptas då i det egna kapitalet, och
- för vissa bolag med samhällsuppdrag betalar staten för "samhällstjänsten" genom att tillskjuta anslag, som då ingår i resultaträkningen tillsammans med bolagets övriga omsättning.

Regeringen ansvarar för ägarstyrningen inom ramen för riksdagens uppdrag. För detta har man inom Regeringskansliet etablerat en särskild ägarenhet (Enheten för bolag med statligt ägande), som under nuvarande mandatperiod har sin hemvist på Näringsdepartementet. Enheten svarar för huvuddelen av företagen med statligt ägande.

Regeringen har utformat ett generellt inslag i sin ägarutövning, genom fastställande av särskilda riktlinjer gällande för samtliga bolag med statligt ägande, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande*⁵⁵ ("Ägarpolicyn"). Från och med 2017 har regeringen infört en ordning där Ägarpolicyn beslutas av stämman, vilket gör den juridiskt bindande för bolaget.

Regeringens övergripande mål för det statliga ägandet är att bolagen ska skapa värde och i förekommande fall se till att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. För att åstadkomma detta behöver bolagen ges förutsättningar och möjligheter att utvecklas och fortsätta konkurrera på sina marknader. Enheten för bolag med statligt ägande har därför utvecklat en process för att tillsammans med respektive bolags styrelse och ledning formulera lämpliga

⁵⁵ Den nu gällande policyn beslutades av regeringen 2016-12-22.

ekonomiska mål. För bolag med särskilt samhällsuppdrag formuleras även s.k. uppdragsmål. För vissa av dessa bolag formuleras därtill en särskild ägaranvisning, där samhällsuppdraget preciseras ytterligare. Ägaranvisningen beslutas liksom angivna uppdragsmål av stämman, för att bli juridiskt bindande för bolaget. Övriga inslag i bolagsstyrningen avser val av styrelseledamöter och ordförande, också det vid stämman.

Näringsdepartementet har förvaltningsansvar för majoriteten av de statligt ägda bolagen men även andra departement berörs. Förvaltningsansvar finns således även vid Finansdepartementet, Kulturdepartementet, Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. De olika departementens statsråd och politiska ledning träffar regelbundet styrelseordförande och ledning hos de statligt ägda bolagen vid s.k. ägardialog. Under denna dialog sker uppföljning av uppdragsmål och ekonomiska mål. Utfall gentemot mål diskuteras, liksom eventuella åtgärder som planeras för att nå målen. Även de av styrelsen fastställda strategiska målen inom området hållbart företagande, ett ansvar som styrelserna ges genom Ägarpolicyn, följs upp inom ramen för ägardialogen. Vid ägardialogen diskuteras även för bolagets verksamhet aktuella frågor av väsentlig karaktär. De statliga bolagens styrelseordföranden åläggs vidare ett särskilt samordningsansvar för styrelsen gentemot ägarna inför viktiga avgöranden.⁵⁶

Tydliga uppdragsmål gör det möjligt att följa upp hur väl bolagen uppfyller sina samhällsuppdrag. I första hand handlar det om att säkerställa att samhällsuppdragen genomförs men även verksamhetens kostnader behöver tydliggöras i relation till lönsamhet och värde. Formulering av mål och de uppföljningar och rapporteringar som görs ökar tydligheten för riksdag och andra intressenter. Vissa bolag med särskilda samhällsuppdrag behöver också ekonomisk förstärkning och erhåller anslag över statsbudgeten.⁵⁷

Statens ägarpolicy fäster även vikt vid frågor som gäller hållbart företagande, vilket innebär ansvarsfullt agerande med avseende på miljö, internationella åtaganden, affärsetik och skäliga villkor för anställda och kunder. Ägarpolicyn omfattar vidare riktlinjer för bolagens externa rapportering, där målet är samma transparens som

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Skr. 2015/16:140, s. 26–27.

i börsnoterade bolag, samt ersättningsriktlinjer för ledande befattningshavare.⁵⁸

De statliga aktiebolagens styrelser och ledning säkerställer att bolagen agerar i enlighet med uppdrag och lagstiftning och ansvarar för den operativa verksamheten. Övergripande ansvarsfrågor regleras i aktiebolagslagen. Civilrättsligt ingångna avtal präglar den löpande verksamhetens förhållningssätt till omvärld och marknad. En särskild form av styrning utgörs av avtal eller överenskommelser mellan staten och vissa statliga bolag, t.ex. för att säkerställa långsiktiga offentliga åtaganden. Exempel på sådan styrning ges i senare kapitel.

Det statliga regelverket för myndigheters hantering av offentlighet och sekretess är inte tillämpligt för statliga aktiebolag. I bolagen upprättade eller inkomna handlingar kan således inte betraktas som offentliga. Myndigheter kan däremot ha anledning åberopa sekretess beträffande från bolag inkomna handlingar.

Riksdagens ledamöter har rätt att närvara vid stämma i bolag med statligt majoritetsägande om bolaget har minst 50 anställda. Rättigheten bör enligt statens ägarpolicy vidgas ytterligare, så att såväl riksdagsledamöter som allmänhet har närvarorätt vid stämman.⁵⁹

Riksrevisionen konstaterade i en granskning 2006 att det då förelåg en betydande variation i den formella styrningen av de statliga bolagen, särskilt beträffande de bolag som hade samhällsuppdrag. Skillnader kunde t.ex. avse hur konkret målen utformats, avvägningen mellan uppdragsmål och ekonomiska mål samt i vilken utsträckning styrdokument utöver bolagsordning formellt fastställts av bolagsstämman.⁶⁰ Antalet bolag har sedan dess minskat och styrningen har som framgått ovan utformats mer enhetligt, bl.a. genom en mer samlad ägarförvaltning.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2017. Beslutad 16 december 2016, s. 6.

⁶⁰ Riksrevisionen (2006). Vad och vem styr de statliga bolagen? RiR 2006:11.

Finansiering

Grundläggande finansieringsprinciper skiljer sig mellan myndigheter och bolag. Bolag utgör egna juridiska personer skilda från staten och finansieras därför i huvudsak genom egen försäljning av varor/tjänster. I viss utsträckning kan beslut om anslagsfinansiering bli aktuellt, i regel i anslutning till definierade samhällsuppdrag. Samhall AB erhåller således anslagsmedel som lönebidrag. Genom regleringsbrev till Kammarkollegiet avsätts på årsbasis s.k. merkostnadsersättning, ytterligare medel till Samhall AB tillgängliggörs genom Arbetsförmedlingens disposition.⁶¹ Bolagets huvuduppgift är att producera efterfrågade varor och tjänster och därigenom skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingen avgör efter samråd med bolaget vilka som får arbete på Samhall.⁶²

På liknande sätt avsätts årliga bidrag för kvalitetsförstärkande insatser inom kulturområdet genom ramanslag till de statliga bolagen Dramatiska Teatern AB och Kungliga Operan AB.⁶³ Behovet av budgetmedel anges av bolagen i årliga budgetunderlag, på motsvarande sätt som gäller för statliga myndigheter.

För bolag sker upplåning av kapitalbehov på marknaden medan myndigheters upplåning normalt sker genom Riksgäldskontoret. Myndigheters låneramar fastställs i den samlade statliga budgetprocessen genom årliga riksdagsbeslut. Formellt kan riksdagen besluta att statligt ägda bolag ska få uppta lån genom Riksgälden, så sker dock endast i undantagsfall. Ett exempel är den låneram som genom regleringsbrev tillhandahålls Kungliga Operan AB för renovering och ombyggnation.⁶⁴ Riksdagen fastställer i regel inte låneramar för statliga bolags lån till egna anläggningstillgångar. Full kostnadstäckning behöver inte heller ske för avgiftsfinansierad verksamhet som hos myndigheter. Såväl underskott som vinst är möjliga, avgörande är bolagets solvens och långsiktiga finansiella förutsättningar. Syftet är för flertalet bolag ytterst att långsiktigt generera vinst till statskassan.

⁶¹ Regleringsbrev till Kammarkollegiet respektive Arbetsförmedlingen för 2017 avseende anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m.

⁶² Samhalls bolagsordning, ägaranvisning samt <https://samhall.se/vart-uppdrag>, 2017-04-03.

⁶³ Regleringsbrev till Kammarkollegiet för 2017 avseende anslag 2:1.

⁶⁴ Regleringsbrev till Riksgäldskontoret för 2017, uppdrag 7.

Bolagsstämman utser auktoriserade revisorer, som reviderar bolagets ekonomiska redovisning. Riksrevisionen har därtill möjlighet att granska bolag där verksamheten är reglerad i lag eller staten genom ägande har ett bestämmande inflytande, s.k. förordnanderevision.⁶⁵ Statsmakterna har återkommande betonat vikten av att förutsättningarna för statlig insyn och kontroll i statliga verksamheter inte ska påverkas negativt av valet mellan bolag och myndighet som verksamhetsform. Riksrevisionen har därför rätt att även inom ramen för effektivitetsrevisionen granska bolagens verksamhet. Sådana granskningar har avsett enskilda bolag, verksamheter eller särskilda frågor som rört regeringens förvaltning av bolagen.⁶⁶

Kompetensförsörjning

Bolagens förutsättningar innebär en förhållandevis flexibel finansiell situation jämfört med de statliga förvaltningsmyndigheterna. Sådan flexibilitet kan även gälla andra områden. Hit hör friare former för kompetensförsörjning och lönebildning i bolagen, vilket kan hävda verksamhetens behov av personal och nyckelkompetenser. Krav kan vid anställning normalt inte ställas på svenskt medborgarskap, vilket kan vara behörighetsvillkor i domstol, förvaltningsmyndighet eller affärsverk.⁶⁷ Ersättningsfrågor inom de statliga bolagen behandlas i statens ägarpolicy, som också berör anställningsvillkor för ledande befattningshavare. Det anges där att den totala ersättningen ska vara rimlig, väl avvägd och bidra till god etik och företagskultur, samtidigt som den ska vara konkurrenskraftig.⁶⁸ Vissa arbetsrättsliga skillnader kan föreligga mellan myndighet och statliga bolag, lagen om offentlig anställning gäller t.ex. inte inom privaträttslig verksamhet.

⁶⁵ Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

⁶⁶ Se bl.a. Ekonomistyrningsverket (2008), Att verka genom andra, kartläggning av organ med statligt åtagande, Rapport 2008:34.

⁶⁷ 5–6 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning.

⁶⁸ Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2017. Beslutad 16 december 2016.

Tillsyn och kontroll

Aktiebolag kan, beroende på verksamhet, stå under olika former av tillsyn. Bolag som bedriver finansiell handel kan t.ex. stå under Finansinspektionens tillsyn, Länsstyrelser utövar tillsyn över de bevakningsföretag som har sitt säte inom respektive län, etc. De största revisionsbyråernas revision av främst marknadsnoterade aktiebolag kvalitetskontrolleras regelbundet inom ramen för Revisorsnämndens tillsynsverksamhet. Även andra former av granskning kan förekomma. En aktieägare kan föreslå att Bolagsverket ska utse en särskild granskare som ska granska aktiebolagets förvaltning och räkenskaper under viss förfluten tid, eller vissa åtgärder eller förhållanden i aktiebolaget. Det krävs att ägare till minst en tiondel av samtliga aktier eller en tredjedel av aktierna företrädda på stämman röstar för förslaget för att Bolagsverket ska utse en särskild granskare.⁶⁹

De statliga bolagen kan även omfattas av Justitieombudsmannens och Riksrevisionens granskningar. Revisionens granskningar kan gälla vissa bolag eller verksamheter, men även regeringens arbete med att utveckla motiv och målbild för den statliga bolagsverksamheten. Mer avgränsade frågor kring riskhantering och prestationer i statliga bolag har också varit föremål för granskning.⁷⁰ Revisionens uppmärksamhet kan vidare riktas mot särskilda marknader där statliga bolag är verksamma. Det har bl.a. berört området mediepolitik och public service, där det statliga bolaget Teracom Group AB ("Teracom")⁷¹ ansvarat för distribution av marksänd radio och tv.⁷²

Riksrevisionen förbereder f.n. insatser för en systematisk granskning av statliga bolags prestationer. Avsikten är att granska hur väl bolagen uppfyller de grundläggande krav som ställs på bolag samt de ytterligare krav staten ställer i egenskap av ägare.⁷³

⁶⁹ www.bolagsverket.se

⁷⁰ Riksrevisionen (2017, 2015), Statens bolagsinnehav, RiR 2017:1, respektive Regeringens hantering av risker i statliga bolag, RiR 2015:15.

⁷¹ Utredningen använder fortsättningsvis benämningen Teracom.

⁷² Riksrevisionen (2016). Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap. RiR 2016:18.

⁷³ <http://www.riksrevisionen.se/sv/GRANSKNINGAR/>, 2017-03-09.

2.2 Tidigare organisatoriska överväganden kring Rakelsystemet

Förslaget om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar svarar mot utvecklingsbehov som tar sin grund i nuvarande Rakelsystem, Radiokommunikation för effektiv ledning. En rad bedömningar gjordes inför införandet, t.ex. då det gäller användarkrets, ägarskap och förvaltning av systemet. Organisering och fördelning av olika roller diskuterades, utan att självklara lösningar alltid kunde identifieras.

Förutsättningarna för införandet av Rakel utreddes under en följd av år. Under planeringsarbetet förordades i slutskedet en nationellt täckande tjänsteupphandling.⁷⁴ Statskontoret uppdrogs år 2000 att förbereda och genomföra en sådan upphandling, men konstaterade att otillräckliga förutsättningar förelåg med avseende på bl.a. betalningsvilja hos användarna och kretsens omfattning. Statskontoret uppmärksammade också regleringsmässiga oklarheter, där upphandling av tjänsten och utanordning av för tjänsten nödvändiga frekvenser inte självklart kunde förenas och mötas på leverantörssidan. Fortsatta utrednings- och förhandlingsinsatser föregick därefter riksdagsbeslut 2003 om ekonomiska ramar och införandet av Rakel. Utgångspunkter var bland annat att redan investerad infrastruktur så långt möjligt skulle användas, att användarkretsen främst bestod av s.k. skydds- och säkerhetsmyndigheter och att staten skulle stå som ägare av det gemensamma systemet.

Den finansieringsmodell som bedömdes som lämplig var en inledande anslagsfinansiering, påföljande lånefinansiering samt användaravgifter.⁷⁵ Försvarets materielverk genomförde upphandlingen, varefter Krisberedskapsmyndigheten 2004 fick ansvar för införande, förvaltning och utveckling av systemet. Beslutet anknöt till den nya lagstiftning som möjliggjorde tillstånd att använda radiosändare inom ett frekvensutrymme utan allmän utlysning för sådan verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa.⁷⁶

⁷⁴ SOU 1998:143.

⁷⁵ SOU 2003:10. Granskningar från Statskontoret och Riksdagens revisorer (2002/03:5) tillför också beskrivningar av bakomliggande arbete och förutsättningar.

⁷⁶ 3 kap. 6–8 §§ lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Rakelsystemet byggdes successivt ut i ett antal regionala etapper med vidgad användarkrets och färdigställdes 2010. Ansvaret överfördes redan 2009 till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, då myndigheten inrättades. Drift, kundstöd och service hade tidigare upphandlats som tjänster av ett privat konsortium men upprätthålls sedan 2015 efter förnyad upphandling på MSB:s uppdrag av det statligt ägda bolaget Teracom.

Vid en tillbakablick kan noteras att ansvaret för ägande och utveckling av Rakelsystemet, liksom dess löpande drift och förvaltning, initialt inte självklart bedömdes ligga på viss myndighet eller statligt bolag. Utvecklingen kom att lägga en rad av dessa roller på Krisberedskapsmyndigheten, senare överfört till MSB. Där förenades ansvarighet för kravställande och funktionalitet i systemet, marknadsföring gentemot nuvarande och potentiell användarkrets, bedömning av medelsbehov, ägande och investeringsplaner för anläggningstillgångarna, ansvar för drift och underhåll samt tillsyn av att systemet lever upp till ställda krav. Drift, service och kundstöd, dvs mer operativ förvaltning, har genom åren upphandlats som tjänst, vilket öppnat för olika typer av aktörer att lämna anbud. Det har således inte på förhand kunnat anges om statlig eller privaträttslig aktör skulle ansvara för de viktiga och säkerhetskritiska uppgifter som rör drift, underhåll, service och operativ bemanning av systemet. Återkommande upphandlingsbehov har vidare inneburit bristande kontinuitet i ansvarstagandet för denna operativa del av systemet. Den samhällsförändring och det förändrade omvärldsläge som utvecklats under senare år ställer dessa frågor i ett nytt sammanhang, vilket bl.a. framgår av utredningens rapport *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet*, Ds 2017:7.

2.3 Anknytande utredningsinsatser

1.4.1 Statens bredbandsinfrastruktur

Utredningen ska i enlighet med tilläggsuppdraget beakta det arbete som redovisats i utredningen Statens bredbandsinfrastruktur som resurs (SOU 2016:1). Utredningen föreslog vägar mot förbättrad samordning av befintliga och utbyggda bredbandsresurser mellan

statliga aktörer, närmast Trafikverket, Affärsverket svenska kraftnät, Vattenfall AB och Teracom. Utredningens direktiv slog fast att en förbättrad samordning kan underlätta bredbandsutbyggnaden i hela landet och även leda till minskade kostnader och ökad säkerhet och robusthet i näten.⁷⁷ Det konstaterades i utredningens betänkande att offentliga aktörer inte ska bedriva kommersiell verksamhet i konkurrens med privata aktörer men att det offentliga inslaget ibland kan vara berättigat om allmänintressen inte tillgodoses av marknaden. Offentliga aktörer borde då, enligt utredningen, agera så neutralt som möjligt och bidra till att bredbandsaktörer på marknaden i ett senare förädlingskedje fick tillgång till infrastrukturen på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor.⁷⁸

I utredningen om den framtida bredbandsinfrastrukturen begränsades förslagen till s.k. stamnät och mellanortsnät, de mer finfördelade accessnäten omfattades inte. Det konstaterades att statliga aktörer var verksamma på den nationella marknaden för kommunikation över långa avstånd och disponerade ett unikt och omfattande kanalisationsutrymme längs vägar, järnvägar och kraftledningar. Utredningen förslag anknöt i vissa delar till det nu aktuella tilläggsuppdraget kring säker mobil kommunikation, som bl.a. rör hur samutnyttjandet av statlig infrastruktur för ett stamnät ska kunna säkerställas. Bland annat föreslogs i bredbandsutredningen viss utveckling av ekonomiredovisningen hos Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät, årliga samråd med Post- och telestyrelsen, PTS, och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. Likaså föreslogs viss anpassning av bolagsstyrningen avseende Vattenfall AB och Teracom för att underlätta fullföljandet av regeringens bredbandsmål. Ett särskilt regeringsuppdrag föreslogs till berörda myndigheter för att utveckla och formalisera samverkan kring myndigheternas bredbandsstruktur, där även de statliga bolagen skulle inbjudas. Utredningen hänvisade vidare till den granskning som Riksrevisionen rapporterade 2013 kring statens helägda innehav av infrastruktur inom området. Revisionen konstaterade då att regeringens styrning av berörda myndigheter och bolag var otillräcklig. Revisionen bedömde att det fanns en samordningspotential i det statliga innehavet med avseende på bredbandsmålet

⁷⁷ Dir. 2014:118 och 2015:41.

⁷⁸ SOU 2016:1.

och att positiva effekter även kunde uppstå beträffande konkurrensen på marknaden.⁷⁹

2.3.1 Samverkan säkra samhällsnät

Trafikverket och Teracom har i form av en förstudie dokumenterat och belyst förutsättningar för ett statligt ägt myndighetsnät. Trafikverket äger ett landsomfattande fiberstamnät och Teracom ett nationellt radiolänkstamnät. Förstudien pekar på de möjligheter som kan finnas att säkra en gemensam nätlösning, där även ytterligare resurser skulle kunna prövas, t.ex. Affärsverket svenska kraftnät's landsomfattande fiberstamnät. Förstudien utgör ett resultat av löpande och ännu pågående diskussioner mellan de berörda statliga aktörerna.⁸⁰

2.3.2 Kommunikationslösningar med synnerliga säkerhetskrav

En utredningsinsats kring statens kommunikationslösningar inom områden med synnerliga säkerhetskrav har nyligen avslutats. Det gäller det arbete under Försvarsdepartementet om *Försörjningen av statens behov av it/teletjänster med synnerliga säkerhetskrav* (Fö 2014:A), som slutrapporterades i februari 2017. Det nu aktuella tilläggsuppdraget kring säker mobil kommunikation har beröringspunkter med detta arbete, främst då det gäller gemensamma aktörer, viss infrastruktur samt organisatoriska frågor. En strävan har varit att vid genomförandet av tilläggsuppdraget kring säker mobil kommunikation ta hänsyn till de utvecklingslinjer som föreslagits gälla för tjänster med synnerliga säkerhetskrav.

2.3.3 112-utredningen

Tilläggsuppdraget om organisatorisk och infrastrukturmässig lösning för utveckling av säkert kommunikationssystem för aktörer

⁷⁹ Ibid., samt RiR 2013:5.

⁸⁰ Trafikverket och Teracom (2016). Förstudie samverkan säkra samhällsnät. Version 1.2, 2016-11-21.

inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar, anknyter även till den pågående offentliga 112-utredningen om en samordnad alarmeringstjänst (Ju 2016:03).⁸¹ Utredningen ska ta fram förslag på hur en nationell funktion för samhällets alarmeringstjänst ska kunna inrättas. Utredningen ska även behandla vilken organisationsform som ska förordas för en sådan funktion och bl.a. analysera om en framtida bolags- eller myndighetsform är mest ändamålsenlig.⁸² Det kan i sammanhanget finnas skäl att se över de samlade argumenten för hur samhällsuppdrag inom krisberedskapsområdet och ansvar för säkra informationsbärare och system organiseras, liksom den samordning som kan visa sig nödvändig inom staten. En sådan mer omfattande analys ingår dock inte i utredningens uppdrag.

2.3.4 Övriga anknyttande utredningar

Statliga myndigheters möjligheter att med bibehållen säkerhet kunna samverka med externa aktörer beträffande känsliga uppgifter berörs i en offentlig utredning om *Utkontraktering av säkerhets-känslig verksamhet, sanktioner och tillsyn*.⁸³

På mer övergripande nivå behandlas i den offentliga utredningen *Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället.⁸⁴ Det gäller bl.a. åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd av totalförsvaret vid upplåtelse av viktigare infrastruktur, t.ex. för telekommunikation.

Dessa båda utredningar har ännu inte hunnit påbörja sitt arbete men förväntas ta sig an mer generella frågor av betydelse också för förutsättningarna att utveckla en säker mobil kommunikationslösning i statlig regi.

⁸¹ Dir. 2015:113 och dir. 2017:23.

⁸² Dir. 2015:113, s. 10-11.

⁸³ Dir. 2017:32.

⁸⁴ Dir. 2017:31.

3 Alternativa modeller för samhällsuppdraget – en jämförelse

3.1 Jämförelser mellan myndighet och bolag

I tidigare kapitel har förutsättningarna för statliga myndigheter, affärsverk och bolag redovisats med avseende på en rad olika aspekter. I detta kapitel ges inledningsvis en mer samlad och översiktlig jämförelse utifrån vissa utgångspunkter som bedöms avgörande för utvecklingen av en säker kommunikationslösning. Det gäller främst möjligheterna till direkt statlig kontroll och rådgivning genom reglering och styrning av hur lösningen utformas och förvaltas. Vidare utgör finansiella förutsättningar, upphandlingsfrågor samt tillsyns- och kontrollfrågor viktiga aspekter på lösningen, där associationsformen kan få betydelse. Ytterligare förhållanden, som närhet till marknad, kompetensmässiga förutsättningar och andra mjukare variabler diskuteras.

Kapitlet avslutas med en genomgång av hur olika ansvarsmodeller kan utformas i valet mellan ansvarig myndighet, bolag eller en kombinerad lösning där såväl myndighet som bolag ges definierade ansvarsroller.

3.1.1 Reglering och styrning

De grundläggande förutsättningarna för att som ett offentligt åtagande bedriva samhällsviktig verksamhet genom tillhandahållande av varor och tjänster, ser olika ut för myndigheter och statliga bolag. I mer generell mening kan sägas att förvaltningsmyndigheter och affärsverk till stora delar arbetar i enlighet med det offentlig-

rättsliga regelverket för staten, vilket också ger förutsättningar för mer direkt insyn, medelstilldelning och styrning från riksdag och regering. Aktiebolag med dominerande statligt ägande är fristående juridiska personer som är verksamma inom det privaträttsliga regelverket. De förutsätts i regel verka inom konkurrensdrivna områden där ett huvudsakligt mål oftast är att vinst ska genereras till statskassan.

Betydelsen av skilda förutsättningar för insyn, finansiering och styrning ska inte överbetonas. Såväl det offentliga som privaträttsliga regelverket medger regering och riksdag en effektiv styrning, vilket gäller för såväl myndigheter som bolag. Staten kan i egenskap av dominerande ägare ges den insyn och hantera de finansiella förhållanden som erfordras i bolagen. Överlapp i förutsättningar förekommer också mellan olika verksamhetsformer, där vinstmål och samhällsuppdrag liksom graden av styrning kan ta sig skilda uttryck för såväl myndigheter som bolag. I nedanstående tabell ges en summarisk jämförande översikt då det gäller grundläggande former för reglering och styrning för förvaltningsmyndigheter, affärsverk och statliga aktiebolag.

Det har i olika sammanhang framförts argument som talar för att myndighetsformen ger regeringen och ytterst riksdagen mer direkta förutsättningar för styrning, transparens och insyn i verksamheten. Det sammanhänger med att myndigheterna utgör en del av staten och att budgetprocessens utformning innebär återkommande prövningar av resurser och verksamhet. Utredningens bedömning är som tidigare framgått att möjligheterna till insyn och styrning inte innebär avgörande skillnader mellan myndigheter och bolag, utan snarare sammanhänger med tillämpningen av de instrument som utformats för myndighets- respektive bolagsstyrning. Det är således verksamhetens karaktär som avgör behovet av återkommande insyn, prövning och styrning, snarare än att gränserna för detta sätts av associationsformen. Aktiebolagslagen innebär emellertid en i viss mening principiell skillnad, där aktiebolagets ledning förväntas tillvarata och agera i bolagets intresse på ett sätt som inte i motsvarande utsträckning gäller för myndighet.

Tabell 3.1 Reglering och styrning av statlig verksamhet i förvaltningsmyndighet, affärsverk och aktiebolag⁸⁵

Översikten är schabloniserad och inte uttömmande

Komponent	Förvaltningsmyndighet	Affärsverk	Statligt bolag
Rättssubjekt	Del av staten	Del av staten	Egen juridisk person
Lagstiftning	Offentligrättslig Förvaltningslagen	Offentligrättslig Förvaltningslagen	Privaträttslig Aktiebolagslagen
Förvaltningsuppgifter	Ja	Ja	Med lagstöd
Kan utfärda föreskrifter	Ja	Ja	Nej
Tillsyn genom	Riksrevisionen, JO, JK	Riksrevisionen, JO, JK	Val av revisorer på bolagsstämma ⁸⁶
Riksdagens insyn	Budgetpropositionen Insyn via JO, JK	Budgetpropositionen Insyn via JO, JK	Regeringen återskärter, riksdagsledamöter har närvarorätt vid bolagsstämma, ekonomisk rapportering
Regeringens styrning	Styrdokument och dialoger	Styrdokument och dialoger	Bolagsstämma, ägaranvisningar och dialoger
Styrdokument	Instruktion, regleringsbrev, uppdrag	Instruktion, regleringsbrev, uppdrag	Statens ägarpolicy, ägaranvisningar, bolagsordning, avtal
Författningsstyrning	Förordning	Förordning	Lag
Ledningsform	Gd och styrelse, regeringen utser	Gd och styrelse, regeringen utser	Bolagsstämman utser styrelse, som utser Vd
Mål	Samhällsuppdrag ⁸⁷	Samhällsuppdrag Finansiella mål	Finansiella mål ⁸⁸ Uppdragsmål
Finansiering	Anslag, avgifter, försäljning	Avgifter, försäljning, i vissa fall anslag	Försäljning, i vissa fall anslag
Skatt	Nej	Skattemotsvarighet	Ja
Större investering, förvärv/försäljning	Riksdagen	Riksdagen	Bolagets beslut, ska samordnas med ägaren ⁸⁹
Lagen om offentlig upphandling	Ja	Ja	Om bolaget bedöms som upphandlande myndighet

⁸⁵ Utvecklad från tidigare översikter i bl.a. Trafikanalys (2011), PM 2011:12.⁸⁶ I bolag med statligt majoritetsäggande förfogar staten över de beslut som fattas av bolagsstämman. Riksrevisionen kan granska.⁸⁷ Finansiella mål kan även finnas hos förvaltningsmyndigheter.⁸⁸ Benämns ofta ekonomiska mål.⁸⁹ Avser beslut/investeringar som förändrar bolagets riskprofil eller strategiska inriktning.

De granskningar som gjorts av regeringens styrning av statliga bolag har bland annat pekat på vikten av att utnyttja de möjligheter till styrning som aktiebolagslagen ger och att detta behöver ske på rättsligt bindande sätt. Verksamhetsmålen i statliga bolag har heller inte alltid utformats så konkret som de finansiella målen, vilket kan innebära att de senare prioriteras.⁹⁰

Det för myndigheter gällande regelverket är väl anpassat för olika typer av myndighetsutövning och därmed gällande krav på offentlighet, rättssäkerhet och effektivitet. Sådana verksamhetsuppgifter bedrivs därför i allt väsentligt i myndighetsform. Offentliga åtaganden i form av varor och tjänster kan även tillhandahållas genom statliga bolag. En lång rad sådana exempel finns i anslutning till olika samhällsuppdrag som knutits till statliga bolag. En förutsättning för detta är väl anpassad reglering, genom lag eller avtal, samt att lämpliga former för styrning, kontroll och tillsyn också utformas. Staten förvaltar eller har i dagsläget stora ägarintressen i drygt 40-talet aktiebolag, därtill ett antal stiftelser. En rad problem som kan uppstå då staten och andra offentliga aktörer agerar på marknaden har påtalats. Det gäller inte minst sammanblandning av olika roller hos de offentliga aktörerna, som myndighetsuppgifter och näringsverksamhet. Risker kan uppstå i ett konkurrensperspektiv om myndigheter eller bolag har informationsövertag som kan nyttiggöras i affärsverksamhet, om de medverkar till annan form av marknadspåverkan eller om staten lämnar otillåtna subventioner.⁹¹

Den huvudprincip som gäller är att staten inte ska bedriva konkurrensutsatt verksamhet där det finns fungerande konkurrens. För vissa delmarknader kan dock de kommersiella incitamenten vara för svaga, vilket kan utgöra grund för staten att utveckla verksamhet som det finns ett behov i samhället av att tillgodose. Andra skäl för staten att bedriva konkurrensutsatt verksamhet kan vara behov av att upprätthålla viss kompetens, som marknadsaktivitet kan generera eller medverka till. Samhällsintressen kan också innebära att staten mer aktivt tar ansvar för en verksamhet där det offentliga åtagandet behöver säkras kvalitativt eller säkerhetsmässigt.

⁹⁰ Riksrevisionen (2006). Vad och vem styr de statliga bolagen? RiR 2006:11, s. 9.

⁹¹ SOU 2007:49, s. 69.

Dessa synsätt och en rad därtill knutna kriterier har bland annat åberopats i den omregleringen som skett av apoteksmarknaden.⁹²

Styrning genom överenskommelser och avtal

Statens styrning av övergripande och långsiktiga samhällsuppdrag sker inte sällan i form av särskilda överenskommelser eller avtal där en eller flera myndigheter eller bolag är inblandade. Sådana överenskommelser kan träffas mellan myndigheter eller i avtalsform mellan staten och statliga bolag. Avtal med bolag kan ha karaktären av styrningsavtal där bolag har uttalade samhällsuppdrag. Exempel finns inom staten på särskilt inrättade samverkansformer av olika karaktär, det kan gälla lösare nätverk eller fastare konstellationer.⁹³ Till de frågor som kan kräva särskild omsorg då flera myndigheter samverkar, hör hantering av sekretess och personuppgifter. Ömsidiga överenskommelser mellan staten och statliga bolag utgör en möjlighet att mer direkt ange verksamheter och förväntade utfall för offentliga åtaganden i bolagsregi, vilket även formmässigt anknyter till bolagens normala förhållningssätt till marknad och omvärld. Särskilda överenskommelser kan också träffas mellan staten och kommunerna.

Några exempel på samhällsuppdrag hos statliga bolag inom olika områden redovisas nedan.

Public service

Public service utgör ett samhällsåtagande som sträcker sig nästan hundra år bakåt i tiden. Verksamheten innebar inledningsvis monopol för radiosändningar och senare tv-sändningar och inleddes i och med etablerandet av AB Radiotjänst 1925. Ett särskilt samhällsansvar kommer numera till uttryck i uppdraget till utpekade statliga programbolag att verka i allmänhetens tjänst, oberoende av politisk styrning, kommersiella eller andra intressen. Den organisatoriska formen för detta avser att garantera finansiella förutsätt-

⁹² Se bl.a. Ds 2012:21.

⁹³ Exempel på det senare är samverkansrådet mot organiserad brottslighet med ett tiotal samverkande myndigheter och samverkansgruppen för informationssäkerhet (SAMFI) med ett halvdussin av regeringen utpekade samverkande myndigheter.

ningar att utveckla en oberoende verksamhet med hög legitimitet, kvalitet och relevans, samtidigt som erforderlig ägarstyrning utformas av staten. Riksdagen beslutar om uppdraget och regeringen sätter ramarna. Övergripande och återkommande beslut om sex-åriga sändningstillstånd fattas av riksdagen, villkoren för dessa tillstånd är kopplade till medelstilldelning och meddelas årligen av regeringen. Villkoren ska även godkännas av de berörda statliga public service-bolagen, vilket ersätter en tidigare ordning med avtal.⁹⁴

De statliga public service-bolagen Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB ägs sedan 1997 av en särskild förvaltningsstiftelse. Stiftelsen bildades genom riksdagsbeslut för att främja bolagens oberoende och har ingen roll i tilldelningen av medel till bolagen eller då det gäller bolagens organisation och verksamhetsinriktning. En av stiftelsens viktigaste uppgifter är att utse styrelseledamöter i bolagen.⁹⁵

Riksdagen anvisar årligen medel till programföretagen från Riksgäldskontorets rundradiokonto. Till rundradiokontot förs alla inbetalda radio- och TV-avgifter.⁹⁶ Gällande anslagsvillkor omfattar medelsanvisning, ekonomiska villkor, allmänna villkor för verksamhet och organisation samt former för redovisning och revision för bolagen.⁹⁷

Sändningstillstånden utgår från bestämmelser i radio- och tv-lagen.⁹⁸ I lagen finns även gemensamma bestämmelser om granskning och tillsyn. Justitiekanslern övervakar genom granskning i efterhand om programmen stått i strid med vissa bestämmelser. Granskningsnämnden för radio och tv övervakar genom granskning i efterhand bl.a. om program står i överensstämmelse med lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla. Lagen anger även bestämmelser om tillsyn från Myndigheten för radio och tv.⁹⁹

⁹⁴ Innan beslut om tillstånd fattas ska enligt 11 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696) den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som regeringen när det gäller radio och tv i allmänhetens tjänst avser att förena med tillståndet.

⁹⁵ Dir. 2016:111, prop. 2012/13:164 samt <http://www.forvaltningsstiftelsen.se>

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Se t.ex. regeringsbeslut avseende anslagsvillkor för Sveriges Radio AB 2017. Kulturdepartementet, Ku2016/02761/LS, 2016-12-14.

⁹⁸ Radio- och tv-lagen (2010:696).

⁹⁹ Granskning och tillsyn samt sanktioner behandlas bl.a. i SOU 2012:59, s. 298 ff.

Av sändningsvillkoren framgår att SVT och SR har skyldighet att sända i marknät som ska nå 99,8 procent av hushållen. Public service bolagen genomför upphandling enligt LOU¹⁰⁰. Det statliga bolaget Teracom har som följd av upphandling (där bolaget var enda anbudsgivare) tilldelats frekvenstillstånd med stöd av lagen om elektronisk kommunikation.¹⁰¹ Teracom har i detta avseende monopolställning men inte sådan ensamrätt som innebär att tilldelning av kontrakt kan undantas från upphandling.¹⁰²

Public service-bolagen utövar tillsyn av Teracom genom de avtal som slutits. Radio och tv i marknät omfattas av lagen om elektronisk kommunikation och bakomliggande EU-regelverk. Post- och telestyrelsen, PTS, har därför skyldighet att införa förhandsskyldigheter för dominerande aktörer på marknaden om så erfordras av konkurrensskäl. Eftersom Teracom bedömts inneha monopol, införde PTS prisreglering av marknätsmarknaderna. Förhållandet kritiserar av Riksrevisionen, som menar att samhällsuppdraget och de finansiella aspekterna av detta bör ses över och om möjligt hanteras på enklare och mer direkt sätt genom ägarstyrning.¹⁰³

Postbefordran

Affärsverket Postverket omvandlades 1994 till ett helstatligt aktiebolag och bytte samtidigt namn till Posten AB. PostNord AB bildades genom samgående med PostDanmark A/S 2009. Moderbolaget PostNord AB är ett svenskt publikt bolag, som ägs till 60 procent av svenska staten och till 40 procent av danska staten. Rösterna fördelas 50/50 mellan ägarna.¹⁰⁴

Staten har genom särskilt avtal med PostNord AB överenskommit att bolaget frivilligt inskränker handlingsfriheten genom att upprätthålla rikstäckande postbefordran i Sverige till rimliga priser. Denna typ av avtal är civilrättsligt bindande men leder liksom andra typer av avtal med staten bara till lydnaplsplikt om det

¹⁰⁰ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

¹⁰¹ 3 kap. 8 § andra stycket 1 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

¹⁰² 3 kap. 10 § LOU.

¹⁰³ Riksrevisionen (2016). Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap. RiR 2016:18, s. 8 ff.

¹⁰⁴ <http://www.postnord.com/sv/om-oss>

fastställts vid bolagsstämma.¹⁰⁵ Avtalet kompletteras med flerårigt ramavtal för myndigheter och offentligt styrda organ som hanteras genom Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet.

Sysselsättning för funktionsnedsatta

Statliga bolaget Samhall AB erhåller årligen statlig merkostnadsersättning i form av grundbidrag via Kammarkollegiet. Ersättningen syftar till att bolaget ska uppnå de mål som formulerats i särskilt avtal som staten tecknat med bolaget. De mål som satts upp avser bl.a. att ge arbete åt personer med funktionsnedsättning, säkra visst återutflöde av anställda från bolaget till den reguljära arbetsmarknaden och att minst 40 procent av rekryteringarna i kärnuppdraget ska vara personer från prioriterade grupper. Dessa grupper definieras gemensamt av Arbetsförmedlingen och Samhall AB. Bolaget nådde under 2015 samtliga uppställda mål utom övergångsmålet till reguljära arbetsmarknaden. Det ekonomiska resultatet uppvisade ett underskott 2015 jämfört med ett överskott under 2014.¹⁰⁶

Detaljhandel med alkoholdrycker

Staten har tecknat ett särskilt avtal med statligt ägda Systembolaget AB om att utgöra det i alkohollagen föreskrivna detaljhandelsbolaget. Avtalet reglerar på övergripande nivå att produkturval ska grundas på kvalitet, risker för skadeverkningar, efterfrågan och affärsmässiga hänsyn. Vidare anges att åtgärder för marknadsföring och produktinformation ska vara opartiska samt att allmänheten ska ges information om risker förenade med alkoholkonsumtion. Detaljhandeln ska stå i överensstämmelse med alkohollagen, bedrivas rationellt och ge kunderna god service. Det betonas att verksamheten ska utövas i egen drift. Avtalet med staten gäller tills vidare med sex månaders ömsesidig uppsägningstid. Kortare uppsägningstid kan föranledas av särskilt riksdagsbeslut.¹⁰⁷

¹⁰⁵ 7 kap. aktiebolagslagen (2005:551).

¹⁰⁶ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 14, s. 34–35.

¹⁰⁷ Avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten. Bilaga till protokoll vid regerings-sammanträde 2012-09-27 nr II:7. Avtalet återges även i Tillkännagivande (2012:623) av avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten.

Alarmeringstjänster

SOS Alarm AB ägs gemensamt av staten och Sveriges Kommuner och Landsting. Parterna äger vardera 50 procent av aktierna, staten har således inte majoritetsägarande. Sedan 1994 tecknas ett s.k. alarmeringsavtal mellan staten (Justitiedepartementet) och SOS Alarm AB som reglerar SOS-tjänsten och vissa alarmeringstjänster.

Avtalet syftar till att samordna samhällets alarmeringsfunktioner, möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser och skapa en central resurs för samhällets krisberedskap. Avtalet ska genom att säkerställa en effektiv SOS-tjänst skapa möjligheter att tillkalla eller komma i kontakt med polis, statlig eller kommunal räddningstjänst samt ambulans i hela landet. Rent operativt innebär detta främst att driva ett antal SOS-centraler, erbjuda myndigheter och räddningsorgan anslutning av alarmeringstjänster, positionering av samtal, lämna samhällsinformation och att kunna fullgöra åtaganden även vid större krissituationer eller extraordinära händelser. SOS Alarm AB har vidare rapporterings-, samordnings- och utvecklingsansvar och ska även följa det internationella arbetet och utvecklingen. Avtalet med SOS Alarm AB omfattar inte den dirigerade ambulansverksamheten och utlarmning av ytterligare räddningsresurser som kan bli aktuell då inledande larmmottagning skett. Kommuner, landsting och polis kan där teckna egna avtal med SOS Alarm AB (vanligast) eller andra aktörer för det fortsatta arbetet efter utlarmning.

Tillsyn och kontroll utövas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, över att SOS Alarm AB uppfyller alarmeringsavtalets åtaganden. MSB genomför två årliga uppföljningar och rapporterar årligen till regeringen. Post- och telestyrelsen har tillsynsuppgifter då det gäller tillhandahållandet av allmänt tillgängliga telefonitjänster för larmanrop genom teleoperatörerna. Sådana ska förmedlas avgiftsfritt i den mån det är tekniskt genomförbart. Även positioneringsuppgifter ska tillhandahållas då så är möjligt.

Den särskilda 112-utredningen lägger i slutet av 2017 förslag kring hur en framtida alarmeringsverksamhet kan utformas och organiseras.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Dir. 2015:113.

Överenskommelser med kommunal sektor

Särskilda förutsättningar gäller samverkan mellan stat och kommun kring offentliga åtaganden. Sådan samverkan genom överenskommelser är vanligt förekommande då kommunerna ska genomföra och tillämpa statlig lagstiftning.¹⁰⁹ Med denna typ av överenskommelser, som kan tecknas mellan staten/berörd myndighet och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, följer inte sällan specialdestinerade statsbidrag. Överenskommelser kan därmed vara effektiva för att sätta fokus på ett område, men har i granskningar ändå inte bedömts som en generellt lämplig ersättning för den mer traditionella förvaltningsmodell där ansvarsfördelning regleras mellan stat och kommun.¹¹⁰

Inom krisberedskapsområdet finns en särskild överenskommelse tecknad mellan MSB och SKL om ersättning från staten för kostnader för vissa förberedande krisberedskapsuppgifter. Överenskommelsen omfattar även viss subvention av kommunala abonnemang inom Rakelsystemet inom en årlig ram om 37 mnkr. Den aktuella överenskommelsen avser perioden 2014–2018. Statens förväntningar preciseras genom målbeskrivningar och riktlinjer för hur verksamhet och ersättning ska följas upp.¹¹¹

3.1.2 Finansieringsfrågor

Den statliga budgetprocessen kodifierar på ett systematiskt och återkommande sätt regeringens prioritering av olika verksamheter och åtgärder för att förverkliga mål och politiska idéer. Det mer konkreta arbetet med att ta fram regeringens budgetförslag inleds nästan ett år innan statens budget ska beslutas och budgetåret startar. I början av året lämnar myndigheterna efter intern beredning sina budgetunderlag med bedömningar av resursbehov för de kommande tre åren. Inom Regeringskansliet utvecklas utifrån dessa underlag samt återkommande prognoser, utvärderingar och antaganden om framtida budgettak, successivt en samlad bild av statens framtida inkomster och utgifter. Den ekonomiska vårpropositionen

¹⁰⁹ Statskontoret (2015). Om offentlig sektor. Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar. Nya styrmetoder, sektorisering och samverkan, s. 83–84.

¹¹⁰ Statskontoret (2014). Om offentlig sektor. Överenskommelser som styrmedel, s. 6–7.

¹¹¹ MSB och SKL (2013). Överenskommelse om kommunernas krisberedskap, 2013-05-17.

en och under hösten budgetpropositionen ger riksdagen möjlighet att ta ställning till statens verksamheters och myndigheters övergripande finansiering och utveckling.

För de statliga bolagen är den resurs- och tidsmässiga flexibiliteten större. Utifrån bolagsordning, ägaranvisningar och avtal med uppsatta finansiella mål och verksamhetsmål ska bolagen bedriva verksamhet i relation till kunder och marknad. Tempot kan liksom beslut om investeringar och utveckling regleras utifrån verksamhetens behov. Mer omfattande och långsiktiga infrastruktursatsningar kan i betydande utsträckning hanteras utifrån bolagens förutsättningar, utan direkt koppling till det mer omfattande och övergripande statliga budgetarbetet. Denna flexibilitet, som bolagen i viss mån delar med affärsverken, är värdefull då det gäller utveckling och förvaltning av omfattande anläggningstillgångar.

Under vissa förutsättningar kan skillnaden mellan myndighets- och bolagsrelaterade finansieringsprinciper bli mindre tydliga, t.ex. i de fall statliga aktiebolag erhåller anslagsfinansierade ägartillskott. Huvudprincipen bör då, enligt Ekonomistyrningsverket, ESV, vara att detta betraktas som kapitaltillskott i bolaget. Endast när medlen är avsedda att finansiera löpande verksamhet under året, bör de betraktas som bidrag. ESV anser också att det av anslagsändamålet ska framgå hur mycket som maximalt får betalas ut som bidrag till respektive bolag.¹¹²

Etablering av en utvecklad och säker kommunikationslösning ställer stora krav på flexibel hantering inte bara av de investeringar i infrastruktur som behövs i form av nya siter, basstationer, transmission, kraftförsörjning, säkerhetslösningar etc. Samordning behöver även ske gentemot det befintliga Rakelsystemet, dess anläggningstillgångar, funktionalitet, abonnemang och kundbas. Rakel utgör den kommunikationslösning som finns idag och som behöver fungera ytterligare ett antal år. Systemet hade vid utgången av 2016 restvärden som uppgick till över 1 mdkr, därtill planeras under kommande femårsperiod årliga reinvesteringar på cirka 200–300 mnkr.¹¹³ De ansvarsförhållanden som byggs upp kring en ny lösning behöver omhänderta den finansiella, ägar- och förvaltnings-

¹¹² ESV (2015). Medelsöverföringar till statliga bolag och internationella finansiella institutioner. Rapport 2015:56.

¹¹³ MSB (2017). Underlag till utredningen, 2017-04-04.

mässiga samordning mellan systemen som utredningen tidigare förordnat verksamhetsmässigt och samhällsekonomiskt. Det skapar förutsättningar för god effektivitet och säkerhet i samhällsaktörernas arbete.

3.1.3 Tillsyn och kontroll

Författningsreglerade tillsyns- och kontrolluppgifter tillämpas främst av statliga och kommunala myndigheter, även om undantag finns. Tillsyn och kontroll används ibland med liknande innebörd, där begreppen tolkas innehållsligt beroende på aktuellt område. Med begreppet tillsyn avses mer allmänt självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lag eller bindande föreskrift, vilket vid behov också kan leda till åtgärder och rättelse.¹¹⁴ Begreppet kontroll har snarlik innebörd och innebär undersökning för att fastslå om ett objekt beträffande ett eller flera förhållanden uppfyller ställda krav.¹¹⁵ Exempel är den avgiftskontroll som det statligt ägda dotterbolaget Radiotjänst AB utövar inom public serviceområdet och olika former av marknadskontroll som myndigheter ansvarar för inom skilda produktområden. Inom området elektroniska kommunikationer används begreppet tillsyn för att beteckna de granskande myndighetsuppgifter som sker med stöd av lag och förordning. Utformning av tillsyns- eller kontrolluppgifter ska anpassas organisatoriskt på lämpligt sätt. Tillsynsuppgifter kan samlas med andra uppgifter om det finns kunskaps- eller effektivitetsmässiga skäl som talar för det. Samtidigt kan det innebära problem att blanda tillsynsuppgifter med vissa andra uppgifter i samma myndighet, som främjande, tillståndsgivning och normering. Särskilt framhålls det som olämpligt att blanda främjande och tillsyn, eftersom opartiskheten i tillsynen då kan sättas i fråga.¹¹⁶

En myndighet kan erhålla uppdrag genom lag och förordning eller genom regleringsbrev att utöva tillsyn. Saknas lagfäst tillsynsansvar saknas även rättsliga möjligheter att påverka verksamheten och förebygga brister. Det är t.ex. fallet beträffande Myndighetens för

¹¹⁴ Skr. 2009/10:79.

¹¹⁵ Terminologicentrum, TNC (2012). Basord i våra fackspråk.

¹¹⁶ Statskontoret (2012). Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.

samhällsskydd och beredskap, MSB, tillsynsansvar över SOS Alarm AB. Det är vidare viktigt att utformning av tillsynsuppgifter hos olika myndigheter utformas tydligt, för att undvika överlapp och oklara gränser mellan myndigheter, centralt eller på olika förvaltningsnivåer.¹¹⁷

För en utvecklad och säker kommunikationslösning är det av vikt att Post- och telestyrelsens, PTS, reguljära tillsynsansvar stäms av mot de mer innehållsliga tillsynsuppgifter som i övrigt kan komma att utformas för lösningen och hur dessa kan förankras i lag och förordning. Ett regelverk med mycket detaljerade krav minskar flexibiliteten i den tillsyn som behöver utvecklas över tid. Skillnader kan också finnas beträffande lämpliga huvudsakliga tillsynsobjekt – dvs. om tillsynen ska riktas mot tillhandahållaren av kommunikationsnätet, tjänsteinnehållet och/eller användare av systemet.

PTS har ett allmänt mandat att pröva frågor om tillstånd och skyldigheter beträffande frekvens- och radioanvändning, fastställa och pröva frågor om tillstånd och skyldigheter, fastställa och analysera marknader samt pröva tvister enligt lagen om elektronisk kommunikation (LEK). Tillsynsuppgifter riktade mot en utvecklad och säker framtida kommunikationslösning påverkas av hur infrastruktur och tjänster kravställs och tillhandahålls. Avgörande är t.ex. vilken aktör som tilldelas frekvenstillstånd och den rättsliga grund det baseras på. Nuvarande frekvenstillstånd för Rakelsystemet har tilldelats MSB. PTS utövar därför tillsyn över att MSB följer de villkor som följer med tillståndet.

Ytterligare aspekter på tillsyn gäller former för finansiering och de sanktionsmedel tillsynsmyndigheter kan ges förfoganderätt över.

3.1.4 Upphandling

Upphandlande myndigheter ska tillämpa regelverket för offentlig upphandling och förhålla sig objektiva och neutrala till de företag som vill bli leverantörer. Hela upphandlingsprocessen ska normalt sett präglas av öppenhet och proportionalitet. En offentlig upp-

¹¹⁷ Ibid.

handling tar ofta längre tid än ett inköp i privat sektor, särskilt större upphandlingar. Upphandlande myndighet annonserar upphandlingen med angivna krav som leverantören måste uppfylla. Då myndigheten fattat beslut avseende leverantör, finns en tidsfrist då andra leverantörer kan överpröva beslutet.

Avgörande för om ett statligt bolag ska tillämpa lagstiftningen för offentlig upphandling är om det är att betrakta som upphandlande myndighet med avseende på vissa kriterier, främst om det driver verksamhet i det allmännas intresse. Förändringar, t.ex. genom tillkommande uppgifter, kan påverka bedömningen av om lagstiftningen ska tillämpas eller inte. Det är bolaget som självt gör bedömningen om upphandlingsregelverket ska tillämpas inför beslut om anskaffning av varor eller tjänster. Frågan kan slutligt komma att avgöras i domstol.

Etablering och utveckling av en säker kommunikationslösning aktualiserar upphandlingsförfaranden av olika slag och i olika steg. För nuvarande Rakelsystem sker övergripande upphandling av drift, underhåll och supporttjänster genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. Leverantör är sedan 2015 det statliga bolaget Teracom, som i sin tur upphandlar de underleverantörer som erfordras. Samhällsaktörer från statlig och kommunal nivå direktupphandlar Rakelsystemets tjänster av MSB.

Förvaltningsmyndigheterna ska enligt myndighetsförordningen bedriva sina verksamheter effektivt och iaktta god hushållning med statens resurser. Det innebär även att löpande se över förutsättningarna för att fullgöra verksamheten inom ramen för egen organisation eller om varor och tjänster ska upphandlas från externa leverantörer. Skäl för upphandling kan förutom effektivisering och kostnadsbesparing t.ex. vara behov av kompetens eller samverkan med leverantörer i mer omfattande anläggningsuppgifter. Oavsett den framtida utformningen av ansvarsförhållanden och huvudmannaskap för lösningen (myndighet och/eller bolag ges huvudansvar) kan upphandling komma att avse bl.a.

- varor och tjänster för etablering av kärnnät och övrig radioinfrastruktur,
- drift- och underhållstjänster,
- reservdelar, reservkraftverk, förstärkningsutrustning m.m.,
- bevakningstjänster, samt

- abonnemang, kommunikationstjänster och utrustning som de olika samhällsaktörerna (t.ex. polis och räddningstjänst) behöver upphandla för att lösningen ska komma i användning.

Upphandlingslagstiftningen utgör ett viktigt instrument för att medverka till god konkurrens på marknaden samt ge upphandlande myndigheter och berörda bolag kvalitativt goda produkter och tjänster till rimligt pris.¹¹⁸ Tillämpningen av denna lagstiftning innebär ett moment av osäkerhet beträffande vilka leverantörer som kan komma ifråga som resultat av varje specifik offentlig upphandling. Det är också lagstiftningens grundläggande innebörd – det ska inte på förhand kunna fastställas vilka leverantörer som ska tilldelas avtal om leverans av varor och tjänster. Upphandling av externa leverantörer kan innebära kostnadsbesparingar och att förmågor kan tillföras som staten inte kan mobilisera på egen hand. Kommunikationslösningen avser emellertid en samhällskritisk resurs där höga säkerhetskrav behöver ställas. Utredningens förslag bygger på att statlig kontroll och rådighet ska upprätthållas över den samlade kommunikationslösningen. Staten behöver därför säkra att såväl kravställandet som kommunikationslösningens operativa, ägande och förvaltande moment kan organiseras inom ramen för statens egna myndigheter, hel- eller majoritetsägda bolag. Upphandling av externa varor och tjänster behöver därför ske på ett sätt som inte äventyrar säkerheten och statens långsiktiga kontroll över systemet. Problematiken har på ett mer allmänt plan uppmärksamats och är föremål för särskilda utredningsinsatser.¹¹⁹ Den nu aktuella kommunikationslösningen rymmer speciella frågeställningar och behöver även av tidsskäl utformas utifrån det nu gällande regelverket.

De rättsakter som styr offentlig upphandling tar sin aktuella utgångspunkt i av EU 2014 beslutade nya upphandlingsdirektiv vilka

¹¹⁸ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2016:1146) om offentlig upphandling i försörjningssektorerna (LUK), lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS).

¹¹⁹ Dir. 2017:32.

därefter införlivats i svensk lagstiftning.¹²⁰ Utredningen har i relevanta delar och med stöd av berörda fackmyndigheter sökt tolka gällande rätt med särskild inriktning på hur staten vid upphandling och samverkan kan bibehålla sin kontroll och rådighet över relevanta delar av kommunikationslösningen. Frågan diskuteras utifrån myndighets- respektive bolagslösningar.

Undantag från LOU

En övergripande och för kommunikationslösningens organisering avgörande fråga gäller möjligheter för statens myndigheter och bolag att i samverkan fördela övergripande delar av lösningens utformning i ett inbördes förfarande. Grundtanken är därvid att staten väljer att ordna sin verksamhet så funktionellt och effektivt som möjligt. Det kan innebära att roller organiseras i skilda delar av staten och dess bolag, för att undvika rollkonflikter och tillvarata den specialisering som skilda myndigheter och bolag representerar. Vissa roller, som kravställning och tillsyn, bör t.ex. inte förläggas till samma organisatoriska enhet som har mer operativa och utförande uppgifter.

Höga krav på direkt kontroll och rådighet kan komma i konflikt med förutsättningarna i en eventuell upphandling där ett öppet förfarande tillämpas, för den skull uppdelning av beställar- och utföranderoller sker mellan olika statliga aktörer. Staten behöver enligt utredningens förslag full kontroll och rådighet över lösningen. Marknadsaktörer som staten saknar rådighet över kan därför inte komma ifråga för lösningens centrala moment – operatörskap, utveckling och ägande av centrala och kritiska anläggningstillgångar och tjänster. Motsvarande problem kan uppstå i slutanvändarledet, där specifika kommunikationstjänster (abonnemang) levereras av statlig aktör till olika statliga och kommunala användare. Kommunikationslösningen ska i sin föreslagna form levereras till normerade aktörer och verksamhetsområden, alternativa lösningar kan enligt utredningens bedömning inte möta kraven på statlig kontroll och säkerhet.

¹²⁰ Upphandlingsmyndigheten (2016). Nyheterna i den kommande lagstiftningen – och hur hanterar vi mellantiden? Rapport 2016-04-14. Se bl.a. s. 6 för angivelse av de aktuella EU-direktiven samt not 33 i denna rapport för nu gällande svensk lagstiftning.

Huvudregeln är att all offentlig upphandling ska ske i ett öppet förfarande i konkurrens. Vissa undantag finns dock angivna i lagstiftningen. Regelverkets ändamålsenlighet har diskuterats då det gäller viss upphandling som inte direkt kan åberopas som undantag men där förfaranden kan behöva anpassas av olika skäl. De i lagarna särskilt angivna undantagen ska enligt EU-domstolen tolkas restriktivt och det är den part som åberopar undantaget som ska visa på omständigheter som gör undantaget tillämpligt. En upphandlande myndighet har således, om den anser sig kunna tillämpa undantag, bevisbördan för att alla förutsättningar är uppfyllda.

Inköp av mobil- och dataabonnemang utgör normalt upphandlingspliktiga tjänster. De ska således upphandlas i konkurrens av berörda aktörer (myndigheter, kommuner och övriga aktörer som ska använda kommunikationslösningen) om det inte föreligger möjlighet att åberopa undantag eller tillämpa upphandling utan föregående annonsering. Sådan direktupphandling saknar uttalade formkrav och kan användas för mindre omfattande upphandlingar (under den s.k. direktupphandlingsgränsen) i vissa särskilt angivna situationer där s.k. förhandlat förfarande används, samt om det finns synnerliga skäl. Vid direktupphandling gäller, trots frånvaron av formkrav, att upphandlingsrättsliga principer utgör utgångspunkt (likabehandling, icke-diskriminering etc.).¹²¹ Synnerliga skäl som grund för direktupphandling förutsätter att värdet av aktuellt avtal understiger EU:s tröskelvärde. För högre belopp kan det istället ibland vara möjligt att använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering.¹²²

Ett undantag som enligt LOU kan komma ifråga gäller tjänstekontrakt som en upphandlande myndighet tilldelar en annan upphandlande myndighet som genom lag eller författning har ensamrätt att utföra tjänsten.¹²³ Undantaget, som kan komma att gälla samhällsaktörernas upphandling av säkra abonnemang, avser endast upphandlande myndighet, således inte statligt bolag.¹²⁴ Dagens Ra-

¹²¹ <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/utan-annonsering/ffufa>, 2017-04-28.

¹²² http://www.konkurrensverket.se/upphandling/utan_annonsering/direktupphandling/synnerliga-skal, 2017-04-28.

¹²³ 3 kap. 10 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

¹²⁴ För att det ska kunna gälla ett statligt bolag förutsätts att detta bedöms vara en upphandlande myndighet som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Det är svårt att avgöra om bolaget i

kelkunder kan således direktupphandla abonnemang från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, men skulle inte på samma sätt kunna åberopa undantaget för direktupphandling från statligt bolag.

Undantag från LOU kan vidare vara möjligt om förutsättningar för intern upphandling föreligger.¹²⁵ Undantaget avser förhållanden där upphandlande myndighet utövar kontroll över den juridiska personen som motsvarar den kontroll myndigheten utövar över sin egen förvaltning. Undantaget gäller endast om den juridiska personen huvudsakligen utför verksamhet tillsammans med och för den upphandlande myndigheten.

Undantaget kan inte tillämpas för samhällsaktörernas inköp av mobil- och dataabonnemang, eftersom aktörerna inte kan möta de kriterier som krävs. De kan inte anses stå under sådan kontroll som föreskrivs, dvs. där avgörande inflytande över strategiska mål och viktiga beslut föreligger. Aktörerna kan inte heller möta krav på att den andel av verksamheten som bedrivs mellan de berörda enheterna måste överstiga 80 procent.¹²⁶ Undantaget kan dock komma att tillämpas för andra typer av upphandling. Det bör således kunna prövas vid upphandlingen av varor och tjänster mellan tillhandahållaren av kommunikationslösningen (myndighet eller statligt bolag) och leverantör som ska leverera varor och utföra tjänster som ingår i systemet.

Möjlighet att undanta en upphandling från annonsering kan även föreligga om det som ska upphandlas av tekniska skäl endast kan fullgöras av viss leverantör. EU-direktivet förtydligar undantaget med att avsaknad av konkurrens i upphandlingen inte kan anses föreligga om det finns ett rimligt alternativ/substitut eller om avsaknaden av konkurrens beror på en konstgjord begränsning av upphandlingsparametrarna.¹²⁷

Undantag kan också tillämpas vid kontrakt mellan två upphandlande myndigheter som kontrolleras av samma upphandlande myndighet, till exempel mellan två systerbolag i en koncern. Motsva-

detta fall skulle anses ha en sådan ensamrätt som anges i lagen, vilket ytterst kräver prövning i domstol.

¹²⁵ 3 kap. 11–16 §§ LOU.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Upphandlingsmyndigheten (2016). Nyheterna i den kommande lagstiftningen – och hur hanterar vi mellantiden? Rapport 2016-04-14, s. 32.

rande regler kan avse samarbetsavtal. För att de ska undantas från upphandlingsskyldighet krävs (förenklat) att avtalet avser ett gemensamt allmännyttigt behov, dvs. i väsentlig utsträckning utförs på ett offentligt reglerat område, att det inte förekommer deltagande av någon privat part samt att inte någon privat leverantör gynnas direkt eller indirekt av avtalet. De upphandlande myndigheter som deltar i samarbetet ska vidare på den öppna marknaden utöva mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.¹²⁸

Ytterligare undantag avser förvärv av fastighet eller det som tillhör en fastighet¹²⁹, vilket kan komma att beröra sådan etablering som t.ex. avser master, som ska bära kommunikationslösningen.

LOU-direktivet undantar vidare vissa tjänster för civilt försvar och räddningstjänster m.m. från direktivets tillämpningsområde. Det preciseras i den svenska lagstiftningen till vissa utpekade tjänster som avser civilt försvar, räddningstjänst eller förebyggande av fara inom brandförsvar, räddningstjänst, civilförsvarstjänster, nukleära säkerhetstjänster och vissa ambulanstjänster under förutsättning att tjänsterna inte utförs av vinstdrivande organisationer.¹³⁰

Möjligheterna att i en statlig samverkansmodell med tydligt givna samhällsuppdrag åstadkomma en förutsägbart, funktionell och kostnadseffektiv lösning, som också svarar mot ställda säkerhetskrav, är mot bakgrund av ovanstående inte helt uppenbara. Ett intressant och belysande exempel är processen kring hur de statliga public servicebolagen i egenskap av upphandlande myndigheter genomför upphandling av sändningstjänster. Då sändningstillstånd erhållits från regeringen genomförs upphandling i enlighet med LOU. Det statliga bolaget Teracom utgör enda leverantör som kan möta kraven och har därför också varit enda anbudsgivare. De berörda programbolagen bedömer inte heller att ytterligare anbudsgivare kan tillkomma.¹³¹ Teracom's marknadsverksamhet kännetecknas således av en monopolsituation, vilken prisreglerats genom Post- och telestyrelsens försorg. Riksrevisionen gav i samband med sin granskning 2016 uttryck för att modellen kunde vara ineffektiv.

¹²⁸ 3 kap. 17 § LOU.

¹²⁹ 3 kap. 19 § LOU.

¹³⁰ 3 kap. 26 § LOU.

¹³¹ Riksrevisionen (2016). RiR 2016:18, s. 24.

Enligt revisionen borde möjligheter att effektivisera genom mer direkt ägarstyrning därför provas.¹³²

Säkerhetsupphandling enligt LUFSS

Om myndigheter och enheter ska upphandla varor och tjänster som är av så känslig natur att lagen om offentlig upphandling, LOU, eller lagen om offentlig upphandling i försörjningssektorerna, LUF, inte går att använda, kan istället lag för upphandling inom försvars- och säkerhetsområdet, LUFSS, tillämpas.¹³³ LUFSS bygger på EU-direktiv¹³⁴ och syftar till att omhänderta offentliga upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet där särskilda krav måste ställas på upphandlingsföremålets karaktär. Upphandlingen kan avse militär utrustning av känslig karaktär, varor och tjänster som ska användas för militära syften eller byggtreprenader av känslig karaktär. Avsikten med lagstiftningen är att underlätta konkurrensen på marknaden samtidigt som gemenskapens länder ska få ett starkare skydd för egna säkerhetsintressen. Upphandlande myndigheter och enheter får kräva att anbudslämnare liksom eventuella underleverantörer uppfyller vissa krav för att skydda säkerhetsklassificerade uppgifter.

Undantag från LUFSS

Undantag från LUFSS kan tillämpas på vissa grunder. Lagens bestämmelser gäller således bl.a. inte för kontrakt där tillämpningen av lagen skulle kräva att en upphandlande myndighet eller enhet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot rikets väsentliga säkerhetsintressen.¹³⁵ Utgångspunkten är att kontraktet i fråga ska konkurrensutsättas genom upphandling. Bestämmelsen ska endast tillämpas när det är strikt nödvändigt och tar endast sikte på sådana inköp av särskilt känslig karaktär som kräver ex-

¹³² Riksrevisionen (2016). RiR 2016:18.

¹³³ Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS).

¹³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

¹³⁵ 1 kap. 10 § p 1 LUFSS. Bestämmelsen bygger på artikel 13a i direktivet.

tremt hög sekretess.¹³⁶ Undantaget ska endast tillämpas när det inte kan vara möjligt att teckna en s.k. säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal, SUA.

En utvecklad säker kommunikationslösning för samhällsaktörerna kan komma att svara mot dessa krav. Dess bakomliggande infrastruktur ska vara mycket säker och robust för att med hög direkt statlig kontroll kunna bära fortlöpande tillgänglig kommunikation för ledning och samverkan i kris och beredskap, mellan samhällsaktörer, militärt och civilt försvar. Systemets samlade funktion och samhällskritiska karaktär motiverar enligt utredningens bedömning att ett sådant undantag görs. Undantaget bör göras gällande för samtliga de upphandlingsrelationer som behöver omfattas.

Grundfrågan för upphandling inom ramen för kommunikationslösningen gäller inte om eller hur olika kontrakt kan upphandlas genom olika sekretesskyddande åtgärder. Kommunikationslösningen ska i avgörande delar upprätthållas av svenska eller statliga leverantörer för att möta kraven på kontroll och rådighet. Sekretesskyddande åtgärder kan inte hantera avgörande frågor om ägande, uteslutning av vissa underleverantörer eller samarbeten de upprätthåller.

Utredningen återkommer till upphandlingsfrågorna i senare avsnitt.

3.1.5 Marknad och kompetens

Valet av statlig aktör (myndighet eller bolag) för utveckling av en säker mobil kommunikationslösning anknyter i flera avseenden till marknad och kompetensfrågor.

Närhet till marknad och kompetensmässiga förutsättningar

Utveckling av en säker kommunikationslösning förutsätter närhet till marknaden och dess aktörer och förståelse för de tekniska, funktionella och ekonomiska villkor som gäller inom sektorn. Det gäller inte enbart den på detta sätt ökade förståelsen för teknisk

¹³⁶ Skäl 27 i direktivet.

utveckling av moderna kommunikationslösningar, utan även i relation till de affärsmässiga överväganden som behöver göras. Ett betydande antal ekonomiska och kommersiella beslut behöver fattas, avtal etableras och utvärderas. Myndigheter och bolag kan i detta sammanhang ha olika förutsättningar och möjligheter, där bolag och affärsverk kan ha ett försteg i de mer operativa roller som behöver tilldelas.

Utredningen har tidigare pekat på att väl utvecklad och strategisk komptensförsörjning utgör en avgörande nyckelfaktor vid utveckling av samhällskritiska system. Det har betydelse för uppbyggnad, förvaltning och utveckling av kommunikationslösningen, liksom för förmågan att upprätthålla erforderlig driftsäkerhet. Särskilda påfrestningar kan uppstå vid oförutsedda händelser eller höjd beredskap. Snabba och kompetenta insatser kan komma att krävas med väl skolad, säkerhetsklassad och dedikerad personal. Myndigheter och bolag har olika förutsättningar då det gäller regelverk, lönestruktur och utvecklingsmöjligheter inom det aktuella branschområdet.

En aspekt på kompetens utgörs av den säkerhetskultur som myndigheter och bolag kan utveckla och upprätthålla. Kommunikationslösningen förutsätter huvudansvariga aktörer med högt säkerhetsmedvetande, väl utvecklade kvalitets- och säkerhetsrutiner och anpassad säkerhetsklassning och krigsplacering av personal. Sådana strukturer kan utvecklas i såväl myndighet som bolag, men kan kräva anpassningar i förhållande till dagens situation.

Marknadsaspekter ur rättslig och ekonomisk synvinkel

Utredningen har inte haft möjlighet att närmare fördjupa de resonemang som gäller myndigheters respektive statliga bolags agerande i relation till marknaden. Den eventuella marknadspåverkan som kan uppstå sammanhänger enligt utredningens bedömning inte främst med valet av associationsform för verksamheten. Utgångspunkten har snarast varit den att kommunikationslösningen kan anses utgöra ett nödvändigt och acceptabelt undantag, t.ex. i enlighet med lag och förordning om elektronisk kommunikation (beträffande frekvenstilldelning och radioanvändning) eller i relation till upphandlingslagstiftningen.

Utredningen om statens bredbandsinfrastruktur konstaterade beträffande marknadseffekter inom sitt område bl.a. att konkurrensproblem inte förelåg inom området interregionala hyrda dataöverföringsförbindelser i Sverige (trunkavsnitt), och att prisreglering därför inte aktualiserats av PTS. Man konstaterade att Telia-Sonera hade en stor marknadsandel för denna typ av förbindelser. Utredningen berörde vidare om konkurrenslagens bestämmelser kunde få betydelse då det gäller statens agerande i relation till marknaden inom bredbandsområdet.¹³⁷ Utredningen tog dock inte upp frågan om eventuell undanträngning av marknadsaktörer vid uthyrning av statlig fiberkapacitet inom den "statliga familjen". Den nu aktuella utredningens bedömning är att staten i egenskap av bredbandsaktör inte kan sägas ha den typ av dominerande ställning att konkurrens eller marknad påverkas negativt om statens egna behov av säker samhällskommunikation prioriteras i förhållande till kommersiella aktörer.

Motsvarande resonemang kan föras då det gäller samhällsaktörernas upphandling av framtida tjänsteinnehåll i en utvecklad statlig kommunikationslösning. Kommersiella alternativ kan teoretiskt komma att utvecklas och erbjudas av mobiloperatörerna på en prismässigt konkurrenskraftig nivå. Allmänna operatörer kan dock inte möta grundläggande säkerhetskrav där det ges direkt statlig kontroll och rådgivning enligt de krav som utredningen tidigare framfört.

3.2 Utvecklad och säker samhällskommunikation – olika ansvarsmodeller

Utredningens tilläggsuppdrag avser främst att analysera och föreslå vilken aktör som ska ansvara för etablering och förvaltning av en utvecklad och säker mobil kommunikationslösning för samhällsaktörerna. I analysen ska för- och nackdelar med olika aktörer, som ett bolag jämfört med en myndighet, belysas. Kommunikationslösningen bör enligt utredningen ses som ett samhällsuppdrag som ytterst avser att tillhandahålla säkra mobila kommunikationstjänster, men även förutsätter utveckling och förvaltning av omfattande

¹³⁷ SOU 2016:1, s. 55 ff.

infrastruktur. Kravställningen på sådana tjänster med bakomliggande infrastruktur har behandlats i utredningens tidigare rapportering, Ds 2017:7.

3.2.1 Myndighet, bolag eller både och?

Offentliga åtaganden kan fullgöras i myndighetsform eller genom statliga bolag, som tilldelas samhällsuppdrag med särskilt beslutade uppdragsmål. Ett offentligt åtagande kan också fullgöras i samspel mellan statliga aktörer. Exempel på det senare framgår av tidigare avsnitt, med beskrivningar av samhällsuppdrag förlagda till statliga bolag, som även kan innebära att särskilda anknutna uppgifter och roller tilldelats myndigheter. Fördelen med en sådan rollfördelning är just att undvika att skilda roller inom en och samma organisation kommer i konflikt med varandra och riskerar att negativt påverka möjligheterna till måluppfyllelse. Det kan som tidigare nämnts t.ex. vara principiellt problematiskt att blanda kontroll- och tillsynsuppgifter med uppgifter som rör främjande, rådgivning eller bidragsgivning. Faktiska eller förmodade rollkonflikter kan där sätta ansvarigt organs opartiskhet i fråga.

I detta kapitel beskrivs tre schabloniserade modeller för det organisatoriska förverkligandet av en utvecklad och säker kommunikationslösning. Utgångspunkten är att såväl ett koncentrerat huvudansvar förlagt till myndighet eller bolag, som en kombination av dessa möjligheter bör prövas. Modellerna svarar samtliga mot de grundläggande behov på direkt statlig kontroll och rådgivning över kommunikationslösningen som utredningen tidigare slagit fast. En första modell (1) avser en renodlad myndighetslösning, där ansvaret för att kravställa, etablera, äga och förvalta lösningen samt utöva tillsyn och kontroll ligger på myndighet. Vidare beskrivs en modell (2) där en fördelning sker av roller och uppgifter mellan myndighet och statligt bolag. En renodlad (3) bolagsmodell innebär att samtliga roller och uppgifter för att realisera lösningen läggs på statligt bolag.

3.2.2 Myndighetsmodell

Modellen innebär att ett samlat ansvar för lösningen läggs på en statlig förvaltningsmyndighet. Det betyder ansvar för kravställning av kommunikationslösningen samt upphandling av de varor och tjänster som krävs för att kunna etablera och förvalta lösningen. Sådan upphandling kan gälla byggentreprenad, inplacering av tekniklösningar i egna och allmänna master, service och underhåll etc. Myndigheten fullgör de statliga investeringar som erfordras för samhällsnätet och äger också de statliga anläggningstillgångar som är nödvändiga för den dedikerade delen av lösningen. Resurser för arbetet prövas återkommande i årliga budgetprocesser och fastställs ytterst av riksdagen.

En rad ytterligare roller och uppgifter kan identifieras, t.ex. att ansvara för lösningens tekniska utformning och genomförande, förvalta tilldelat radiospektrum, vara nätoperatör, avtala med allmänna operatörer om roamingtjänster, upprätthålla abonnentdatabas och hantera avgifter för abonnemang. Tilldelningen av frekvenser genom Post- och telestyrelsen, PTS, bedöms ske med tillämpning av det undantag som lagstiftningen medger, där användarkrets och användning specificeras.¹³⁸ PTS utövar därefter tillsyn av hur tilldelade frekvenser används. Utformning av ytterligare tillsyns- och kontrolluppgifter för hur lösningen möter uppställda funktionella och säkerhetsmässiga krav utformas som kompletterande myndighetsuppgifter. Beslut om tillsynsuppgifter för viss myndighet regleras normalt i förordning, t.ex. i myndighetsinstruktion. Sådana tillsynsuppgifter förläggs i regel inte vid den myndighet som ansvarar för verksamhet som utgör tillsynsobjekt, dvs. i detta fall tillhandahåller kommunikationslösningen.

Upphandlingsfrågor hanteras i myndighetsmodellen i färre steg än vad som sker för nuvarande Rakelsystem, där beställande myndighet (MSB) f.n. upphandlar drift och kundstöd av tjänsteleverantör (Teracom), som i sin tur upphandlar erforderliga underleverantörer. Myndighetsmodellen innebär att myndigheten samlat hanterar all upphandling för kommunikationslösningen avseende etablering, utveckling och förvaltning av systemet. Det ger staten god

¹³⁸ 3 kap. 8 § andra stycket 3 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Specificering och normering av användarkrets förutsätter enligt utredningens bedömning på sikt förordningsändring, för att skapa den utvecklade och heltäckande användarkrets som krävs.

direkt kontroll och rådighet över systemet men innebär samtidigt risk för interna rollkonflikter, då kravställande och utförande uppgifter förenas i samma myndighet. Väl separerade verksamhetsområden inom myndigheten kan i någon mån hantera detta. Än tydligare rollfördelning kan uppnås genom fördelning av uppgifter mellan skilda myndigheter, som skett inom flera andra områden, t.ex. transportsektorn. Samhällsaktörerna upphandlar abonnemang och kommunikationstjänster direkt av den berörda myndigheten genom undantag i LOU.

De samlade effekterna av reglering, finansiering och sedvanlig myndighetsstyrning ger god inblick i verksamheten och omfattande möjligheter till direkt styrning från regeringens och riksdagens sida. Kommunikationslösningens samlade kostnader kan fortlöpande överblickas i budgetprocessen. Återkommande beslutspunkter ger en något utdragen etableringstakt i ett för den statliga budgetprocessen anpassat tempo. Finansiellt innebär modellen inledande anslagsfinansiering, på sikt kompletterad med viss avgiftsfinansiering.

Myndigheten är väl skickad att med stöd av offentligt regelverk och strukturer upprätthålla en rad för myndigheten centrala roller, men kan ha svårare att lösa tillkommande operatörsanknutna frågor inom LTE-området. Utveckling och förvaltning av ett avancerat kommunikationssystem i klass med de allmänna mobilnäten ställer stora krav som ska mötas på kort tid. Det blir därför en stor utmaning för myndigheten att utveckla tillräcklig kritisk massa med genuint branschkunskande för att etablera och utveckla kommunikationslösningen. Stora krav ställs på att anskaffa, utveckla och behålla kärnkompetens i en bransch där den tekniska utvecklingen går mycket snabbt och givna lösningar riskerar att snabbt bli föråldrade.

För- och nackdelar med myndighetsmodellen framgår översiktligt av nedanstående tabell. Utgångspunkten har varit en traditionell förvaltningsmyndighet, men översikten kan även anpassas till en affärsverkslösning. De ytterligare fördelar som då kan komma att uppnås gäller främst ökad flexibilitet och ökat tempo i utvecklingen av systemets anläggningstillgångar. En affärsverkslösning innebär att samordning behövs med Rakel, där MSB idag är ansvarig myndighet och Teracom hanterar drift och kundstöd.

Tabell 3.2 Myndighetsmodell, för- och nackdelar

Roller och uppgifter för kommunikationslösningen förläggs till statlig förvaltningsmyndighet

Moment	Fördelar	Nackdelar
Roller och uppgifter samlas	Tydligt ansvarstagande	Sammanblandning av roller kan påverka resultat och måluppfyllelse
Styrning	Okomplicerad	Krav på regering och Regeringskansli avseende detaljkompetens och branschkunskande
Upphandling	Ingen upphandling förekommer i första led (jfr Rakel) ¹³⁹	Upphandling i nästa led kan förutsätta LOU, branschvana och affärs-mässighet ¹⁴⁰
Samordning med Rakel	Okomplicerad (om samma myndighet)	Komplicerad om rollfördelningen för systemen inte överensstämmer
Samordning av statlig infrastruktur	Kan uppnås genom aktiv myndighetsstyrning och avtal/överenskommelser	Kan inte uppnås utan aktiv myndighetsstyrning
Finansiering	Överblickbar, täta kontrollstationer	Årliga anslag mindre lämplig form för långsiktiga infrastrukturinvesteringar
Samhällsekonomi	Överblickbart	Svårt skapa synergier och komplementära affärer kring infrastrukturen
Branschkompetens	-	Bristande förutsättningar för affärsavtal, svårt att anskaffa, utveckla och behålla kärnkompetens
Tid	Ökade möjligheter till eftertänksamhet och ett för budgetprocessen anpassat tempo	Långa ledtider inför praktisk drift, aktörerna kan komma att upphandla mindre säkra alternativ

¹³⁹ Första ledets upphandling syftar på sådan upphandling av operativ drift och förvaltning som f.n. sker från ansvarig myndighet (MSB) beträffande Rakel och som undviks om även denna del av lösningen läggs på myndighet. Utredningen har i sin huvudrapport Ds 2017:7 argumenterat för direkt statlig kontroll och rådgivning över systemet, vilket innebär att en rollfördelning mellan beställare och leverantör inte kan hanteras genom LOU på det sätt som sker avseende Rakel. Slut användare kan vidare enkelt direktupphandla abonnemangstjänster av myndigheten, vilket utgör en fördel.

¹⁴⁰ Avser upphandling av underleverantörer till systemet.

3.2.3 Modell med uppdelat ansvar mellan myndighet och bolag

Denna modell innebär en avvägning i ansvarighet mellan myndighet och statligt bolag, där olika roller och uppgifter fördelas för att på ett ändamålsenligt sätt kravställa, utveckla och förvalta kommunikationslösningen. De myndighetsroller som närmast kan identifieras gäller samordning av samhällsaktörernas behov, utformning av samlad kravställning för funktionalitet och säkerhet samt löpande kontroll och tillsyn av lösningen. För bolaget lämpliga roller och uppgifter avser mer operativa och marknadsnära delar, som att fullgöra operatörsrollen, etablera nödvändig infrastruktur, tekniskt genomförande och drift av kommunikationslösningen. Viktiga moment utgörs av upphandling av varor och tjänster i etablerings- och förvaltningsfas, inplacering av tekniklösningar i statliga och allmänna master, service och underhåll m.m. Bolaget fullgör de statliga investeringar som erfordras för samhällsnätet och äger de statliga anläggningstillgångar som är nödvändiga för den dedikerade delen av lösningen. Operatörsroll och ansvar för de avtalslösningar som kopplas till detta (bl.a. avseende roaming) läggs på bolaget.

Ytterligare roller och uppgifter kan diskuteras, eftersom gränssnittet mellan myndighet och bolag kan ta sig olika uttryck med olika för- och nackdelar som följd. Ansvarighet för tilldelat radiospektrum, förvaltning av abonnentdatabas och hantering av abonnemangavgifter utgör sådana uppgifter där olika lösningar kan utformas. En utgångspunkt är liksom i tidigare myndighetsmodell att spektrum tilldelas genom undantag för vissa ändamål och nyttjande av en begränsad och normerad användarkrets. Sådan tilldelning kan ske till myndighet (alternativt bolag) i det inbördes samspel som modellen innebär. Målsättningen bör vara att myndighetsutövning knutet till lösningen i första hand läggs på myndigheten, liksom de innehållsliga tillsynsuppgifter som kan komplettera PTS tillsyn av spektrumanvändning.

Riksdagen förutsätts besluta om samhällsuppdrag för bolaget, vilket därefter återspeglas i bolagsordningen. Regering och riksdag kan då uppgiftsfördelning mellan myndighet och bolag balanseras på lämpligt sätt ges den inblick och de löpande kontrollmöjligheter som krävs. Samordnad myndighets- och bolagsstyrning skapar förutsättningar för samhällsnytta och kostnadseffektivitet. Finan-

siellt innebär modellen att anslagsfinansiering i huvudsak avser de statliga aktörernas abonnemangsavgifter medan bolagets befintliga resurser, lånekapacitet och affärsverksamhet i huvudsak får bära investeringarna för kommunikationslösningens inledande etapper. Staten har ytterst att tillse att de finansiella förutsättningarna möjliggör etablering av lösningen. Bolagets uppdragsmål kan komma att medge kompletterande affärsverksamhet, vilket kan bedömas som angeläget eftersom det får betydelse för dessa förutsättningar.

En avgörande fråga för utformningen av ändamålsenliga roller är i vilken utsträckning krav på konkurrensutsatt upphandling görs gällande. Nuvarande Rakelmodell innebär att beställande myndighet (MSB) upphandlar drift och kundstöd enligt LOU av tjänsteleverantör (Teracom), som i sin tur upphandlar erforderliga underleverantörer. En sådan modell har inget givet långsiktigt utfall och riskerar att äventyra statens möjligheter till direkt kontroll och rådgivet över centrala funktioner i det samlade kommunikationssystemet. En långsiktigt säkrad modell för samverkan mellan myndighet och statligt bolag förutsätter en anpassad upphandlingsprocess. Det är därför väsentligt att undantag från öppen konkurrensutsättning kan grundas på en nationell säkerhetsbedömning i kombination med tydligt samhällsuppdrag riktat till bolaget, instruktionsändring för berörd myndighet, samt genom tvingande reglering i förordning av användarkretsens utformning. Samhällsaktörernas tjänsteupphandling av lösningen i egenskap av slutanvändare får också hanteras inom ramen för sådant undantag från de offentliga upphandlingsreglerna.

Sammantaget kännetecknas denna balanserade modell av definierade och väl åtskilda roller mellan en statlig myndighet och ett statligt aktiebolag. Myndigheten kravställer och fungerar i detta avseende som "beställare" av lösningen. Tillhandahållaren av tjänsterna är nätoperatör, som etablerar, äger och driver nätet. I denna roll ingår att upphandla de underleverantörer och samarbetspartners som krävs och att teckna de långsiktiga samarbetsavtal som behövs, t.ex. avseende prioriterade roamingtjänster i allmänna nät. Bolaget tar också fullt ansvar för löpande utveckling av de tekniska och säkerhetsmässiga lösningar som krävs. Relationerna mellan myndighet och bolag kan behöva regleras genom särskild överenskommelse, som bl.a. rör tids- och resursmässiga förutsättningar för att nå uppsatta krav, men inte i den traditionella form som kontrakt

eller avtal innebär. Uppgifterna behöver utformas som särskilt beslutat uppdrag till myndigheten samt som samhällsuppdrag till bolaget, vilket ger tydlighet och långsiktighet i de roller bolaget ska upprätthålla. Alternativet, där en mer traditionell beställar- och utförarmodell utformas och myndigheten ges uppdrag att upphandla lösningen som tjänst av bolaget, ger inte de finansiella förutsättningar och den flexibilitet som erfordras. Tjänsten finansieras då i ökad utsträckning över statsbudgeten och myndigheten hanterar årliga avgifter till nätoperatören och abonnemangavgifter inom ramen för sin finansiering av lösningen. Synergier med andra typer av tjänster uppstår inte naturligt.

En fördefinierad lösning mellan viss myndighet och utpekat bolag innebär att statens krav på bolaget kan ges omfattande precision och långsiktighet. Det innebär också att betydande krav kan ställas på bolagets egen utveckling och styrning. Det berör kompetensförsörjning, säkerhetskultur och eventuell övrig med samhällsuppdraget förenlig verksamhet.

De nackdelar som kan uppstå i samband med en rollfördelning mellan myndighet och bolag kring lösningen gäller främst förekomst av eventuella otydligheter. Roller måste definieras och regleras väl, sannolikt behövs även kompletterande och formaliserade överenskommelser kring vissa områden och uppgifter. Det kan t.ex. gälla prioriteringar inom upprättade utbyggnads- och utvecklingsplaner, beslut avseende abonnemang och hantering av abonnentdatabaser, administrativa gränssnitt, internationell samverkan etc.

Vidare krävs erforderlig och samordnad styrning av såväl myndighet som bolag. Koordinerad fördelning av roller med avseende på Rakel och den framtida kommunikationslösningen underlättar en effektiv övergång mellan systemen, hantering av restvärden, investering/reinvestering, drift och underhåll, kundstöd och utformning av abonnemang och abonnemangskostnader. Det aktualiserar en anpassad rollfördelning även för Rakel.

Kommunikationslösningens finansiering och den samhällsekonomiska kostnadseffektivitet som uppnås kan bli något mer komplicerad att överblicka i en modell med flera inblandade aktörer. Finansiella effekter uppstår för såväl statsbudget som i bolaget, de provas dessutom i skilda processer och vid olika tidpunkter. Samtidigt ges goda möjligheter att nyttja befintliga resurser och att vid

behov utveckla affärsmässiga synergier om infrastruktur och operativ drift förläggs till bolag, snarare än i myndighet.

Tabell 3.3 Modell med uppdelat ansvar mellan myndighet och bolag, för- och nackdelar

Roller och uppgifter kan fördelas på olika sätt mellan statlig förvaltningsmyndighet och statligt bolag. Det styr omfattningen av angivna för- och nackdelar

Moment	Fördelar	Nackdelar
Roller och uppgifter fördelas	Tydligt ansvarstagande möjligt	
Styrning	Mer komplex men väl reglerad	Styrning och kontroll även-tyras om myndigheten behöver upphandla bolagets tjänster enligt LOU
Upphandling	Behövs inte i första ledet om samhällsuppdrag tilldelas bolaget och att upphandling betraktas som nationellt säkerhetsintresse. Bolagets upphandling och avtal kan utföras med branschvana och affärsmässighet på säkerhetsmässiga grunder	Upphandling i övriga led kan förutsätta LOU
Samordning med Raket	Okomplicerad om rollfördelningen för systemen överensstämmer	Komplicerad om rollfördelningen för systemen inte överensstämmer
Samordning av statlig infrastruktur	Kan uppnås genom avtal (med stöd av aktiv myndighetsstyrning)	Försvåras utan aktiv myndighetsstyrning
Finansiering	Överblickbar, belastar statsbudgeten i mindre utsträckning. Bolaget kan delfinansiera med eget kapital/lån	Finansieringen prövas inte samlat (organisatoriskt och tidsmässigt)
Samhällsekonomi	Överblickbart. Möjligt skapa synergier och komplementära affärer kring infrastrukturen	-
Branschkompetens	Lättare att anskaffa, utveckla och behålla kärnkompetens	-
Tid	Kortare ledtider möjliga, snabbare till praktisk drift	-

Modellens utformning kan varieras i en rad avseenden. Förutom balansering av de roller och uppgifter som redan nämnts, kan den

rent organisatoriska utformningen diskuteras. Det kan således övervägas om affärsverk snarare än förvaltningsmyndighet ska ansvara för de myndighetsroller som utformas. Samverkan mellan myndighet och bolag kan vidare arrangeras så att myndigheten ges ägande över bolaget. Sådana dotterbolag förekommer hos såväl affärsverk som andra myndigheter, vilket kan ge finansiella och legala effekter.

3.2.4 Bolagsmodell

Denna modell innebär att ett samlat ansvar för lösningen, fastställt av riksdagen, läggs på ett aktiebolag med statligt majoritetsägande. Det betyder i likhet med myndighetsmodellen ett samlat ansvar hos en aktör. I detta fall gäller det ett aktiebolag som ges ansvar för kravställning av den samlade kommunikationslösningen och upphandling av varor och tjänster för att tillsammans med egna resurser etablera och förvalta lösningen. Det kan gälla byggentreprenad, inplacering av tekniklösningar i egna och allmänna master, service- och underhållstjänster etc. Bolaget fullgör de statliga investeringar som erfordras för samhällsnätet och äger de anläggningstillgångar som är nödvändiga för den dedikerade delen av lösningen.

Liksom tidigare kan en rad ytterligare roller och uppgifter identifieras, t.ex. att förvalta tilldelat radiospektrum, ansvara för lösningens tekniska utformning och genomförande, vara nätoperatör, avtala med statliga och andra aktörer om transmissionsvägar och med allmänna operatörer om roamingtjänster, upprätthålla abonnentdatabas och hantera avgifter för abonnemang. Kontrolluppgifter tillkommer men inte mer formella tillsynsuppgifter, som av legala skäl läggs på närmast berörda myndigheter.

De samlade effekterna av statens reglering och bolagsstyrning ger med regelbunden informationsåterkoppling tillräcklig inblick i verksamheten. Omfattande möjligheter finns även till styrning från regeringens och riksdagens sida. Långtgående precisering av olika uppgifter och hur de ska utföras, t.ex. en detaljerad kravspecifikation, lämpar sig dock mindre väl för bolagsformen. Bolagsstämmans beslut om finansiella mål och verksamhetsmål ligger normalt på en mer strategisk nivå och hanteras av styrelsen enligt aktiebolagslagen med bolagets bästa för ögonen. Mellanledet saknas, med

en kravställande myndighet som överenskommer med bolaget om detaljer i åtagandet.

Tabell 3.4 Bolagsmodell, för- och nackdelar

Roller och uppgifter för kommunikationslösningen förläggs till statligt bolag

Moment	Fördelar	Nackdelar
Roller och uppgifter samlas	Tydligt ansvarstagande	Sammanblandning av roller kan påverka resultat och måluppfyllelse
Styrning	Okomplicerad	Krav på regering och Regeringskansli avseende detaljkompetens och branschkunskande
Upphandling	Behövs inte i första ledet om samhällsuppdrag tilldelas bolaget. Bolagets upphandling och avtal kan utföras med branschvana och affärsmässighet på säkerhetsmässiga grunder	Vissa kända nackdelar om LOU ej tillämpas avseende konkurrens, transparens etc. Samhällsaktörerna kan inte direktupphandla abonnemangstjänster från bolaget
Samordning med Rakel	Okomplicerad om full ansvarighet för Rakel förs till samma bolag	Försvåras om ansvarighet för Rakel ligger kvar på MSB
Samordning av statlig infrastruktur	Kan uppnås genom avtal	Viss aktiv myndighetsstyrning kan krävas
Finansiering	Flexibel men ändå överblickbar. Mindre belastning på statsbudgeten, men kräver riksdagsbeslut	Normalt ingen årlig prövning av riksdagen, vilket kan upplevas som nackdel
Samhällsekonomi	Lättare skapa synergier och komplementära affärer kring infrastrukturen om uppdraget så medger	Något svårare överblicka samlade samhällsekonomiska effekter
Branschkompetens	Lättare att anskaffa, utveckla och behålla kärnkompetens	-
Tid	Ökade möjligheter till snabbt och effektivt genomförande	-

Kommunikationslösningens samlade kostnader kan överblickas, återkommande beslutspunkter hanteras i erforderlig takt av bolaget och delges regering och riksdag i den utsträckning som behövs. Finansiellt innebär modellen att tyngdpunkten hanteras inom bola-

get med egna resurser, lån och avgiftsfinansiering, därtill de statliga aktörernas abonnemangskostnader och det övriga budgetstöd som regering och riksdag kan finna nödvändigt.

Liksom för övriga modeller uppstår behov av att hantera upphandlingsfrågor på sådant sätt att statlig kontroll och rådgivning kan upprätthållas och att samhällsaktörerna nationellt omfattas av en och samma kommunikationslösning. En samlad bolagslösning ger förutsättningar för bibehållen statlig kontroll över systemet i sin helhet. Samhällsaktörerna behöver vidare kunna direktupphandla lösningens dedikerade tjänster av bolaget. Grundläggande förutsättningar för detta är att det är nödvändigt för att möjliggöra ett samlat och enhetligt nationellt system för samordning och ledning, i kris och vid höjd beredskap. Alternativa system saknar förutsättningar att integreras i en utvecklad och säker nationell lösning.

En mer renodlad bolagsmodell utgör i realiteten inte ett egentligt alternativ. Bolag saknar förutsättningar att fullt ut hantera den myndighetsutövning som förutsätter bredare myndighetskapacitet, hantering av offentlighetsprincipen och möjligheter till traditionell myndighetsstyrning. Omfattande detaljstyrning av aktiebolag kan försvåra möjligheten att agera affärsmässigt och minska de synergier som kan uppstå genom lämpliga kompletterande verksamheter.

3.2.5 Hantering av upphandling i modellerna

Tillämpningen av upphandlingslagstiftningen kan komma att variera beroende på vilken ansvarsmodell som tillämpas och den inbördes rollfördelning staten där ger sina myndigheter och bolag. En översiktlig och schabloniserad översikt ges i nedanstående matris, som visar förutsättningar för upphandling på olika nivåer och för olika aktörer.

En utvecklad mobil kommunikationslösning för samhällsaktörerna behöver svara mot högt ställda säkerhetskrav. Bakomliggande infrastruktur ska vara mycket säker och robust för att med hög direkt statlig kontroll kunna bära fortlöpande och tillgänglig kommunikation för ledning och samverkan i kris och beredskap, mellan samhällsaktörer, militärt och civilt försvar. Samhället har ett uttalat behov av ett säkert mobilt kommunikationssystem. Dess normerade användarkrets och samhällskritiska karaktär motiverar ett tyd-

ligt utpekande av att viss lösning ska användas och tillhandahållas genom staten.

Tabell 3.5 Upphandlingens karaktär för olika nivåer och modeller

Schabloniserad uppställning

Typ av upphandling	Myndighetsmodell	Modell med både myndighet och bolag	Bolagsmodell
Första ledet, upphandling av operatör, drift och underhåll	Ingen upphandling behövs	Direktupphandling förutsätter undantag ¹⁴¹	Ingen upphandling behövs
Andra ledet, upphandling av underleverantörer	Direktupphandling förutsätter undantag	Direktupphandling kan vara möjlig	Direktupphandling kan vara möjlig
Tredje ledet, användare upphandlar kommunikationstjänsten av staten	Direktupphandling möjlig	Direktupphandling förutsätter undantag	Direktupphandling förutsätter undantag

¹⁴¹ Riktade uppdrag till myndighet och bolag samordnas med återopande av de synnerliga skäl som kan anses gälla.

4 Lämpliga aktörer för realisering av kommunikationslösningen

4.1 **Aktörer med förutsättning att ta ansvar för lösningen**

I detta kapitel diskuteras förutsättningarna från kapitel 3 närmare utifrån en mer konkret tillämpning genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, respektive det statligt helägda bolaget Teracom. Aktörerna samverkar idag kring kommunikationssystemet Rakel. Utredningen bedömer att dessa aktörer i samverkan är bäst skickade att i närtid kunna erbjuda en lämplig modell för en utvecklad och säker framtida lösning. Viktiga komponenter i lösningen, som ett säkert och samhällskontrollerat stamnät, aktualiserar ytterligare ansvariga statliga aktörer, främst Trafikverket. Utredningen berör detta avslutningsvis och fördjupar frågan i kapitel 5.

4.2 **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

MSB har ett brett ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet utpekas som ansvarig. Ansvarigheten omfattar åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. I myndighetens instruktion betonas att MSB ska utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder, arbeta med samordning mellan berörda aktörer samt bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser. Vidare ingår uppföljning och ut-

värdering av samhällets krisberedskapsarbete och ansvar för att utbildning och övningar kommer till stånd inom ansvarsområdet.¹⁴²

MSB har särskilda uppgifter då det gäller att företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser och ska även se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. En särskilt utpekad uppgift avser förvaltning och utveckling av radio-kommunikationssystemet Rakel, där myndigheten ska ta ut avgifter för de tjänster som tillhandahålls.¹⁴³

4.2.1 Rollfördelning

MSB upprätthåller idag det samlade ansvaret för Rakelsystemet, vilket är en utgångspunkt för diskussion av framtida uppgifter kring en utvecklad och säker kommunikationslösning. Utredningen har tidigare pekat på en rad olika roller som behöver definieras för lösningen och att detta även bör samordnas med ansvaret för Rakel. Fördelen med en renodling av roller har också diskuterats.

Renodling av roller kan innebära både för- och nackdelar, vilket bl.a. Statskontoret påtalat.¹⁴⁴ Renodling har ändå varit ett ledande tema i den förändring som skett inom statsförvaltningen under senare år, t.ex. inom trafik- och transportområdet. Det har bl.a. gällt tillsyn och normgivning i förhållande till förvaltning samt utflyttning av viss produktionsverksamhet på underleverantörer och konsulter. Uppdelningen har skapat förutsättningar för en mer oberoende tillsyn och normgivning men kan naturligt även innebära viss fragmentering och risker för dubbelarbete, bristande samordning och svårigheter att upprätthålla en god kunskapsspridning.¹⁴⁵ Då verksamheter reformeras genom avreglering och ökad konkurrensutsättning kan även ökade krav uppstå på tillsynsresurser för att säkerställa kvalitet, tillgänglighet, service och rättssäkerhet.¹⁴⁶

¹⁴² Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Statskontoret (2015). På rätt väg? – Uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen, 2015:14.

¹⁴⁵ Statskontoret (2016). Om offentlig sektor. Renodling av statlig verksamhet.

¹⁴⁶ Statskontoret (2012). Om offentlig sektor. Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret, s. 204 ff.

Utredningen ser, beträffande en utvecklad kommunikationslösning, i allt väsentligt betydande fördelar med ett tydliggörande av myndighetsroller. Det gäller ansvar för kravställning, kontroll och tillsyn, och att dessa uppgifter hålls organisatoriskt skilda från de mer operativa och utförande delar som kan fullgöras av en mer marknadsnära statlig aktör. En sådan rollfördelning i en ny kommunikationslösning bör även diskuteras i relation till nu gällande ansvarsuppgifter inom Rakelsystemet. Mycket talar för att Rakel och en utvecklad kommunikationslösning bör samordnas då det gäller ansvarighet, investeringar, drift och underhåll.

Upphandling

Upphandlingsfrågorna har diskuterats i tidigare sammanhang. Sammanfattningsvis kvarstår en grundläggande fråga som präglar myndighetens förhållningssätt då det gäller uppgifter som rör upphandling. Grundläggande krav på att vissa ansvarsroller eller uppgifter endast ska upprätthållas av svenska eller statliga leverantörer kan inte mötas med stöd av upphandlingslagstiftningen. Det går således inte att ställa krav rörande ägarbegränsningar, vilket skulle kunna strida mot principerna om likabehandling och icke-diskriminering. Krav kan inte heller ställas på att leverantörer inte har kontrakt eller samarbeten med utpekade andra aktörer, vilket skulle kunna strida mot proportionalitetsprincipen. Möjligheten att begränsa nyttjandet av underleverantörer finns inte heller, förutsatt att dessa uppfyller grundkraven. Konkurrensutsatt upphandling, vilket MSB i egenskap av upphandlande myndighet normalt ska iaktta, förefaller därför inte medverka till den statliga kontroll och rådgivning som kommunikationslösningen förutsätter.¹⁴⁷

Utredningen kan därmed konstatera att frågan kan hanteras utifrån två olika utgångspunkter. En fördelning av roller mellan myndighet och statligt bolag kan ske genom tydligt utpekande, där uppgiften att ansvara för etablering, drift och underhåll av systemet är given genom riksdagsbeslut och inte behöver upphandlas. Behöver å andra sidan MSB i egenskap av kravställande myndighet upphandla lösningen med bibehållen statlig kontroll, förutsätts sanno-

¹⁴⁷ Hallberg, O. och Granlund, L. (2017). PM ang. upphandling av samhällsnät, Advokatfirman Lindahl, 2017-05-08.

likt prövning av undantag på grunden väsentligt nationellt säkerhetsintresse. Det anknyter också väl till de förslag som lagts av särskild utredare avseende försörjningen av statens behov av it-/teletjänster med synnerliga säkerhetskrav (Fö 2014:A).

Tillsyn och kontroll

Det är olämpligt att tillsyna egen verksamhet, normerande och operativ verksamhet bör således skiljas åt. MSB kan med stöd av den kravställning för systemet som utvecklas i samverkan med samhällsaktörerna, löpande bedriva innehållslig kontroll och tillsyn över lösningen, men bör då inte operativt ansvara för den. Tillsynen kan avse lösningens funktionalitet, säkerhet och tillgänglighet. Detta bör avgränsas innehållsligt från det tillsynsansvar som åvilar Post- och telestyrelsens, PTS, avseende hur tilldelat spektrum nyttjas och att det står i överensstämmelse med angivna behov.¹⁴⁸

Rakelsystemets aktörer sammanträffar regelbundet hos MSB, vilket ger stöd för utvecklingsarbete i nuvarande kommunikationslösning. Ett motsvarande nationellt användarråd kan visa sig värdefullt för att samordna samhällsaktörernas behov i en ny lösning. Ett råd kan också ge stöd för det tillsynsarbete som utvecklas.

Frekvensförvaltning och tillsyn

MSB har i ett antal etapper genom Post- och telestyrelsen, PTS, tilldelats tillstånd för de frekvensband som används inom Rakelsystemet, 380–384 MHz samt 390–394 MHz. Tilldelning av tillstånd kan ske efter ansökan med prövning av de behov som anges. Tillstånd har beviljats för Rakel med hänvisning till att radioanvändning som behövs för verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa enligt lagen om elektronisk kommunikation, LEK, kan undantas från allmän inbjudan.¹⁴⁹ Tillstånden har förenats med en del villkor, dels av teknisk men även av

¹⁴⁸ Frekvenstillstånd för Rakelsystemet tilldelades etappvis av Post- och telestyrelsen efter ansökan. Gällande frekvenstillstånd; MSB dnr 05-6079 (etapp 1), dnr 05-8168 (etapp 2), dnr 07-10913 (etapp 3), dnr 06-10268 (etapp 4), dnr 08-3326 (etapp 5), dnr 08-5313 (etapp 6) samt dnr 08-5314 (etapp 7).

¹⁴⁹ 3 kap. 8 § andra stycket 3 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

juridisk karaktär, t.ex. att användarna ska vara sådana som står utpekade i förordningen¹⁵⁰ samt att mobila terminaler som genom abonnemang är anslutna till Rakelsystemet ska vara undantagna från tillståndsplikt. Nuvarande tillstånd och tillståndsvillkor gäller till och med 2020.¹⁵¹

PTS är tillsynsmyndighet vad avser bl.a. efterlevnaden av de allmänna skyldigheter som följer av eller meddelats med stöd av lagen om elektronisk kommunikation, LEK. Det innebär att PTS utövar tillsyn över att MSB följer de villkor som står i de frekvenstillstånd som tilldelats. PTS har med stöd av detta efterfrågat hur MSB tillförsäkrar att användningen av Rakelsystemet håller sig begränsad och hur det regleras i MSB:s allmänna villkor. Dialogen mellan myndigheterna har resulterat i reviderade allmänna villkor. Numera ingår uttryckliga bestämmelser om att användare måste följa begränsningen i användningsområdet med hänvisning till förordningen och att MSB har rätt att vidta åtgärder vid överträdelse.¹⁵²

I LEK anges att det krävs tillstånd för att använda radiosändare. Tillståndet avser rätt att använda en viss radiosändare eller att använda radiosändare inom ett visst frekvensutrymme.¹⁵³ Frågan om radiotillstånd är inte förbehållet myndigheter. Även andra aktörer kan medges tillstånd i de fall legitima behov och roller anges. En bedömning behöver därför göras av vilken aktör som är mest lämpad att inneha tillstånd för de frekvenser som ska nyttjas inom en utvecklad mobil kommunikationslösning.

4.2.2 Finansiering

Rakelsystemet finansierades inledningsvis med anslag, påföljande lån och successivt ökande användaravgifter vid den utbyggnad som skedde. Försvarets materielverk genomförde upphandlingen, varefter Krisberedskapsmyndigheten fick ansvar för införande, förvaltning och utveckling. MSB övertog ansvaret 2009, då myndigheten bildades. Den fortsatta utvecklingen har inneburit att Rakel sedan något år är helt avgiftsfinansierad.

¹⁵⁰ 20 a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

¹⁵¹ MSB (2017). Underlag till utredningen.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ 3 kap. 1 § LEK.

I utredningens rapport *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet*, Ds 2017:7, förordades ett utvecklat kommunikationssystem där finansiella och andra resurser inom MSB och Teracom tillvaratas för att realisera den kommande lösningen. Modellen bygger långsiktigt på avgiftsfinansiering genom intäkter från abonnemang och inplaceringar, därtill förutsätts under en period vissa kapitalbehov.

Karaktären på de finansieringsflöden som upprättas beror på den rollfördelning som etableras mellan myndighet och bolag. En tydlig uppdelning där kravställning, kontroll och tillsyn hålls organisatoriskt skilt från de operativa och utförande roller som angivits, påverkar hur investeringar görs och intäkter hanteras.

Ett viktigt ingångsvärde gäller den övergångsperiod då Rakelsystemet fortfarande är i drift och en utvecklad ny kommunikationslösning är under uppbyggnad. Rakelsystemet representerar betydande restvärden i befintliga anläggningstillgångar, vilka uppgick till över 1 mdkr vid utgången av 2016. Systemet förutsätter vidare löpande reinvesteringar om 200–300 mnkr årligen under övergångsperioden, för att driften ska kunna säkerställas.¹⁵⁴

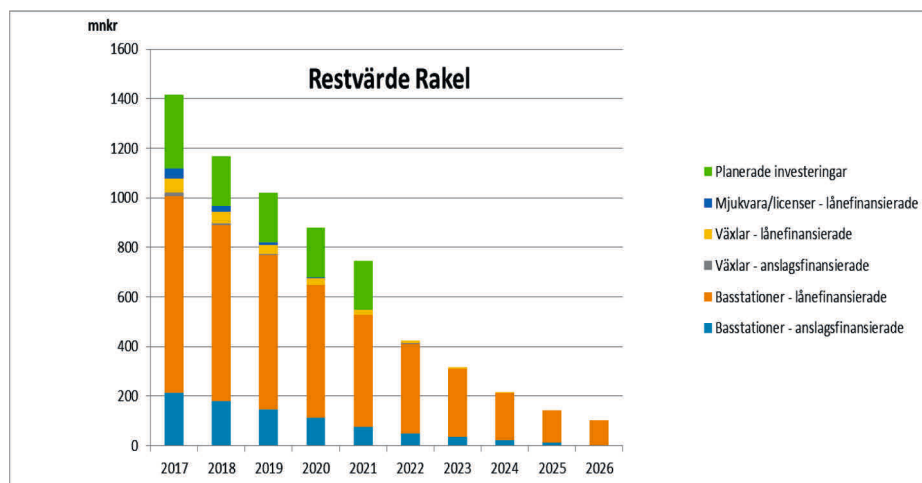
Utredningen har tidigare betonat vikten av samordning mellan de två systemen, ansvarsmässigt och finansiellt. Betydande samordning kan ske avtalsmässigt, så att planering, investeringar och nyttjande samordnas. De restvärden som redovisas avser i betydande utsträckning basstationer för Rakelsystemet. De kommer inte att kunna återanvändas i en utvecklad lösning och bör därför inte heller belasta finansieringen av denna. Motsvarande förhållande gäller för vissa övriga anläggningstillgångar. En avgörande fråga gäller hur befintlig kompetens kan tillvaratas och säkras, t.ex. genom verksamhetsövergång till bolaget.

Ur statens perspektiv finns ett antal vägar att hantera de restvärden som inte anknyter till en utvecklad lösning. Det kan t.ex. gälla höjda avgifter för Rakel, minskade investeringar eller kapitaltillskott.

¹⁵⁴ MSB (2017). Underlag till utredningen.

Figur 2.1 Totalt restvärde för Rakelsystemet, redovisning per 2016-12-31

Fördelning med avseende på nuvarande och planerade anläggningstillgångar



Källa: MSB (2017). Underlag till utredningen.

Höjda avgifter för Rakel

Höjda årliga avgifter för Rakels statliga användare skapar förutsättningar för snabbare avskrivning av restvärden. Det innebär också en uppbyggnad av avgiftsvolymen till en nivå som bättre svarar mot framtida användning av ett utvecklat system med ett utökat antal användare och abonnemang. Myndigheterna kommer med en sådan modell sannolikt att begära ökade anslag i sina budgetunderlag.

Minskade investeringar i Rakel

En restriktiv strategi för reinvesteringar prioriteras mot att upprätthålla (1) Rakels funktionalitet under en övergångsfas och att (2) investera i tillgångar som även kan återanvändas i en framtida kommunikationslösning. En sådan omläggning kan ge något ökade driftkostnader till följd av åldrad utrustning men minskar avskrivnings- och räntekostnader. Det innebär även att utvecklingsarbetet kring Rakel eftersätts.

Kapitaltillskott

Medel kan anslås för avskrivning av Rakels restvärden i snabbare takt för att möta avvecklingen av systemet. Även en sådan lösning förutsätter planeringsmässig framförhållning. Den aktör som får till uppgift att bygga och förvalta en utvecklad kommunikationslösning bör även få ansvar för att förvalta och avveckla Rakel. Inbegriper det överföring av anläggningstillgångar, behöver finansiella förutsättningar anpassas så att lösningen och kommande investeringsmöjligheter inte äventyras.

En särskild form av kapitaltillskott utgörs av sådana medel som staten kan avsätta för mer tidsbegränsade åtgärder. Det s.k. krisberedskapsanslaget representerar en sådan möjlighet, där landets kommuner och landsting årligen tillförs statliga medel som subvention för abonnemangskostnader inom Rakelsystemet.¹⁵⁵ Tillskottet avser att möjliggöra en god breddanvändning av Rakel i kommuner med varierande ekonomiska förutsättningar. Modellen är inte marknadsstörande, då den endast avser att möjliggöra ett effektivt nationellt talbaserat kommunikationssystem inom definierade samhällsviktiga verksamheter.

4.3 Teracom

Det statliga bolaget Teracom fullgör i dagsläget uppgifter inom Rakelsystemet. Utredningen ser bolaget som en lämplig statlig aktör även för en utvecklad kommunikationslösning.

En ny koncernstruktur inrättades 2011 med Teracom Group AB ("Teracom") som statligt ägt moderbolag. Koncernen omfattar tre aktiva dotterbolag som bl.a. tillhandahåller grossisttjänster på den svenska marknaden för utsändning av radio och tv samt vissa andra tjänster inom området elektronisk kommunikation.¹⁵⁶ Dotterbolaget Teracom AB bildades redan 1992 efter beslut av riksdagen.¹⁵⁷ Bolaget äger och driver marknät för radio och tv i Sverige och Danmark. Koncernen erbjuder också robusta och säkra kommuni-

¹⁵⁵ Genom en överenskommelse mellan staten (MSB) och Sveriges Kommuner och Landsting överförs 2014–2018 årliga krisberedskapsmedel från anslag 2:4 för att bl.a. subventionera Rakels abonnemangskostnader.

¹⁵⁶ Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 24, bet. 2010/11:NU1 samt rskr. 2010/11:132.

¹⁵⁷ Prop. 1991/92:140, bet. 1991/92:KrU28 och rskr. 1991/92:329.

kationstjänster till privata och offentliga aktörer i Sverige och Danmark och har ansvar för flera viktiga samhällstjänster. Marknätet som Teracom driver bär ut funktionen Viktigt Meddelande till Allmänheten, VMA. Teracom övertog 2015 drift, underhåll och kundstöd för det svenska nationella kommunikationssystemet Rakel och sköter sedan 2015 även den danska räddningstjänstens nät Kustradion. Koncernen har cirka 600 medarbetare och omsatte år 2016 cirka 2 010 mnkr i den kvarvarande verksamheten efter försäljning av betalTVbolagen i Sverige (genomförd) och Danmark (under genomförande).¹⁵⁸

Teracom utvecklades ekonomiskt och verksamhetsmässigt stabilt fram till slutet av 1990-talet. Utvecklingen av infrastruktur för distribution av digital-tv innebar då och fram mot sekelskiftet en betydande finansiell belastning genom ökad belåning och förluster i verksamheten. Riksdagen beslutade därför 2003 om ett villkorat aktieägartillskott på 500 mnkr, vilket i sin helhet kunde återbetalas fyra år senare.¹⁵⁹ Lönsamheten har därefter successivt förbättrats.

Efterfrågan på linjär marksänd tv minskar över tid i takt med bredbandsutbyggnaden, men bedöms av bolaget ännu som stark under ett antal år. Fokus för Teracom uppges i 2016 års årsredovisning vara att fortsatt skapa affärer baserat på egen infrastruktur. Verksamheten med fiberdistribuerad betal-tv genom Boxer avyttrades 2016. Vid uppföljning av de ekonomiska målen 2016 konstateras god lönsamhet med 34 procent avkastning på eget kapital och god soliditet. Utdelning skedde 2015 med 285 mnkr, vilket utgjorde 60 procent av nettoresultatet. Teracom tillämpar också satta mål beträffande hållbarhet och ansvarsfulla affärer, vilket bland annat omfattar minskning av genererade CO²-ekvivalenter och arbete för en jämnare könsfördelning. Ett särskilt beslutat samhällsuppdrag är riktat mot verksamheten i dotterbolaget Teracom AB. Mål enligt processen för uppdragsmål har ännu inte utvecklats.¹⁶⁰

Utöver samhällsuppdraget omfattar affärsverksamheten inplaceringar, service och olika kompletterande tjänster, bland annat s.k.

¹⁵⁸ Teracom (2017). Års- och hållbarhetsredovisning 2016 samt underlag till utredningen, Teracom 2017-05-17.

¹⁵⁹ Prop. 2002/03:64, bet. 2002/03:KrU7 och rskr. 2002/03:195.

¹⁶⁰ Teracom (2017). Års- och hållbarhetsredovisning 2016 samt skr. 2015/16:140, s. 74 och skr. 2016/17:74, s. 1–17.

Datacenter. Inplacering sker genom att kunder hyr plats för sin utrustning i Teracoms anläggningar. Kunderna utgörs främst av mobiloperatörer och företag som arbetar med trådlös distribution. Verksamheten med Datacenter ger kunderna möjlighet att inplacera utrustning i eget rum eller hall med tillhörande tjänster, vilket av bolaget bedöms ha stor tillväxtpotential. Teracom kan erbjuda tekniklokaler med hög driftsäkerhet och gott skalskydd. Kritiska anläggningar klarar strömbortfall på fem dygn med hjälp av s.k. UPS-system och dieselgeneratorer, vilket är avgörande inte minst för kraven på robusthet och hög tillgänglighet hos Rakelsystemet. Kunderna utgörs främst av myndigheter och verk samt företag med höga krav på säkerhet och tillgänglighet. Ytterligare affärsmöjligheter uppstår när kunderna köper förbindelsetjänster. Teracom Sverige etablerade sig under 2016 som oberoende kommunikationsoperatör och erbjuder kommunikationsoperatörstjänster, drift, service och installation.¹⁶¹ Bolaget samverkar med flera olika myndigheter och bolag, vilket även innebär viss konkurrens. Aktörer inom telekombranschen samarbetar bl.a. genom ömsesidiga inplaceringar i varandras master. I detta arbete spelar även Teracom en roll och utgör det enda svenska bolag som äger s.k. högmaster.¹⁶²

Samhällsuppdrag

Statens styrning utgår från de beslut som riksdagen fattar om bolaget. Vid bolagsstämma kan staten i egenskap av ägare besluta om erforderliga styrmedel, t.ex. genom ändringar i bolagsordningen. Teracoms nuvarande samhälluppdrag omfattar dotterbolaget Teracom AB, vilket baseras på riksdagens beslut¹⁶³ och enligt bolagsordningen har till sitt ändamål

att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program samt därmed förenlig verksamhet. Bolaget ska erbjuda programbolagen utsändnings- och överföringstjänster på likvärdiga villkor i Sverige. Bolaget ska, om efterfrågan från programbolagen finns, erbjuda en grund-

¹⁶¹ Teracom (2017). Års- och hållbarhetsredovisning 2016.

¹⁶² Teracom (2017). Underlag till utredningen.

¹⁶³ Prop. 2005/06:1, bet. 2005/06:NU1, rskr. 2005/06:121 samt prop. 2010/11:1, utgiftsområde 24, bet. 2010/11:NU1, rskr. 2010/11:132.

läggande infrastruktur över hela eller delar av Sverige. Detta gäller under förutsättning att programbolagen enligt sina sändningstillstånd är skyldiga att sända eller överföra med den efterfrågade räckvidden i ett marknät. Bolaget ska utifrån dessa utgångspunkter och de regulativa förutsättningarna agera uteslutande affärsmässigt.

Strukturen för samhällsuppdraget innebär att public service-bolagen och programbolag med tillstånd från Myndigheten för press, radio och tv upphandlar och avtalar transmissionstjänsten från Teracom. Upphandlingsförfarandet från public servicebolagen formas av att dessa utgör upphandlande myndigheter och därmed ska följa lagen om offentlig upphandling. De höga inträdeshindren, bestående i kravet på ett rikstäckande marknät, gör att endast bolaget Teracom kan svara på upphandlingsförfrågan för nationella utsändningar. Post- och telestyrelsen, PTS, har i enlighet med lagen om elektronisk kommunikation fastställt att den nationella grossistmarknaden för programutsändningstjänster för distribution av fri-tv-innehåll och dito vad gäller analoga FM-sändningar av ljudradio via marknät till slutanvändare har sådana särdrag att det är motiverat att införa förhandsreglering. Inom ramen för det beslutet har PTS identifierat Teracom som ett företag med betydande inflytande som därför åläggs skyldigheter på den relevanta marknaden. Skyldigheterna utgörs av en prisreglering av visst högsta pris för utsändning. Villkoren för Teracom's samhälluppdrag, i den del det gäller de angivna marknaderna, är därmed externt reglerade.

Nuvarande sändningstillstånd för public service till de statliga programbolagen gäller 2014–2019, där det bl.a. framgår att skyldigheten att sända i marknät ska nå 99,8 procent av landets hushåll. För de kommersiella tv-kanalerna gäller tillstånden från myndigheten fram till våren 2020. Marknätet kommer enligt bolagets och regeringens bedömningar även fortsättningsvis att vara en central plattform för distribution av radio- och tv-sändningar. Täckningskravet för den bofasta befolkningen bedöms på motsvarande sätt fortsatt relevant. Det är också viktigt ur beredskapssynpunkt med tanke på public servicebolagens uppdrag att sända programtjänster över hela landet.¹⁶⁴

¹⁶⁴ 2016/17:KrU7, samt underlag från Teracom, 2017-05-17.

Riksrevisionen genomförde 2016 en granskning av Teracoms verksamhet med avseende på samhällsmålet att marknätet ska vara utformat så att public servicebolagens sändningar når hela befolkningen på ett säkert och effektivt sätt.¹⁶⁵ Granskningen ledde till rekommendationer till regeringen att pröva det samhällsuppdrag Teracom bör ha och se över vilka av koncernens verksamheter som fortsatt behöver vara i statlig ägo. En sådan översyn borde enligt revisionen pröva lämplig driftform för marknäten, se över om den aktuella prisregleringen genom PTS var nödvändig och att genom ägarstyrning säkra att inte privat företagsamhet hämmades till följd av det statliga monopol.

Regeringen instämde delvis i de lämnade rekommendationerna från revisionen. I en särskild skrivelse till riksdagen aviserades en kommande översyn av bolagets övergripande uppdrag. Regeringen instämde dock inte i att regeringen bör ta ställning till det statliga ägandet i Teracoms verksamheter. Man bedömde inte heller att marknätet lämpade sig för en annan associationsrättslig form. En översyn ska göras under 2017 av verksamhetsparagrafen i koncernbolagens bolagsordningar för att säkerställa att koncernens övergripande uppdrag är relevant. För det fall regeringen ser skäl att ändra verksamhetsföremål på ett sätt som inte rymms inom nuvarande riksdagsbeslut, avser regeringen återkomma till riksdagen. Sedan Teracoms nuvarande ekonomiska mål fastställdes 2009 har bolaget utvecklats i takt med att marknaden förändrats. Bolagsstrukturen har också förändrats signifikant sedan hösten 2016, då avyttring skedde av Boxer TV-Access.¹⁶⁶ Därefter har även Boxerbolaget i Danmark avyttrats, för ett slutligt genomförande erfordras tillstånd från danska myndigheter efter en prövningsfas som ännu pågår.¹⁶⁷

4.3.1 Rollfördelning

Frågan om Teracoms roll i en framtida infrastrukturlösning har återkommande diskuterats mot bakgrund av bolagets roll i pågående samhällsuppdrag kring marksänd public service samt det av

¹⁶⁵ RiR 2016:18.

¹⁶⁶ Rskr. 2016/17:74 och 2016/17:KrU7.

¹⁶⁷ Teracom (2017). Underlag till utredningen, 2017-05-17.

MSB upphandlade ansvaret för drift, service och kundsupport inom Rakelsystemet.

Diskussionen har haft olika utgångspunkter och ska ses även mot bakgrund av aktuella granskningar av de statliga bolagen. Synsätten är vitt skilda och präglas även av den dynamiska utveckling som sker inom bredbandsområdet, möjligheterna att utveckla mobila kommunikationslösningar och de starka branschintressen som kommer till uttryck. Riksrevisionen slår i anslutning till nyligen genomförd granskning fast att Teracom har ett viktigt samhällsuppdrag att leverera radio- och tv-sändningar i marknäten på ett säkert sätt till alla, även i kris. Riksrevisionen påpekar att Teracom vill satsa på nya tjänster och att regeringen behöver se över bolagets samhällsuppdrag såväl som vilka delar av bolaget som behöver vara statliga.¹⁶⁸ Vitt skilda synsätt har redovisats i den diskussion som förts. I en anknytande debattartikel hävdas att Teracom bör avvecklas och att den samhällsviktiga radio- och tv-infrastrukturen bör överföras till ett affärsdrivande verk.¹⁶⁹ I en replik från fackförbundet ST anförs att statens splittrade ägande av viktig infrastruktur för bredband gör det svårare att uppnå målet att hela Sverige ska leva. Dessutom ses det som ett onödigt risktagande med tanke på det säkerhetspolitiska läget. Det samhällsuppdrag som Teracom har fått att äga, driva och förvalta viktig infrastruktur bör därför, enligt fackförbundet, ske i myndighetsform. Det lämpligaste vore att Teracom går samman med Affärsverket svenska kraftnät och bildar ett nytt bolag. Vidare bör staten enligt artikeln köpa loss Telias nätbolag Skanova och överföra ansvaret för all statlig bredbandsinfrastruktur till Affärsverket svenska kraftnät.¹⁷⁰

Utredningen ser inte, i vart fall inte i ett kortare perspektiv, förutsättningar att lösa ansvarsfrågan beträffande säker samhällskommunikation genom omfattande omstrukturering av bolag eller myndigheter. Teracoms nuvarande åtagande kring drift och kundsupport för Rakel ger en god bas för det fortsatta arbetet. Bolagets uppgifter kan då naturligt ta sin utgångspunkt i uppgifter av operativ och marknadsnära karaktär även för ett utvecklat kommunika-

¹⁶⁸ Riksrevisionen (2016, 2017). Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap, samt Statens bolagsinnehav, RiR 2016:18 och 2017:1.

¹⁶⁹ Bergvall, G. och Hederström, C. (2017). Fel med statligt bredbandsbolag. SvD 2017-03-07.

¹⁷⁰ Lejon, B. (2017). Staten måste ta samlat grepp om bredband. SvD 2017-03-10.

tionssystem. Däri ingår etablering av nödvändig infrastruktur för kärn- och radionät, tekniskt genomförande, operatörskap, drift och förvaltning av kommunikationslösningen och erforderliga spektrumresurser samt avtal om roamingsamverkan med allmänna operatörer.

Upphandling

Teracom kan genom att tilldelas rollen som systemägare ge lösningen en statlig huvudman, där fortsatt upphandling av underleverantörer kan ske med full rådighet och löpande flexibilitet. En sådan rollfördelning kan vid kriser och oförutsedda händelser visa sig avgörande, främst med tanke på de drivkrafter och strategier som olika aktörer kan ha och som kan påverka träffade överenskommelser. Leverantörer kan utifrån traditionella SLA-avtal kalkylera med viten, medan en offentlig aktör som beställare ser att leveransen är avgörande för samhällsuppdraget. Betydande krav behöver därför även ställas på operatörer som ska komma ifråga för samarbetslösningar, t.ex. genom roamingavtal. Det finns i en upphandling möjligheter att ställa krav på bland annat ekonomisk ställning, teknisk och yrkesmässig kapacitet. Det går vidare att genomföra registerkontroller av personal genom att teckna säkerhetsskyddsavtal inom ramen för upphandlingsprocessen.

Ett vidgat samhällsuppdrag till Teracom bör medge fortsatt undantag för bolaget från den offentliga upphandlingslagstiftningen. Sådana undantag hos statliga bolag med samhällsuppdrag ska tillämpas restriktivt och det är Teracom som ytterst har bevisbördan för att undantaget är tillämpligt i en eventuell rättsprocess.

4.3.2 Finansiering

Vid utgången av det första kvartalet 2017 hade Teracom Group AB en soliditet (justerad för utdelning och tillgångar till försäljning) på 69,5 procent och en balansomslutning om 4,3 mdkr. Ägarens mål är en soliditet om minst 30 procent. Det innebär att bolaget vid det tillfället hade en teoretisk möjlighet att genom skuldsättning investera i sin balansräkning med drygt 5,7 mdkr. Därutöver hade bolaget en kassa om 1,7 mdkr. Inför ett uppdrag om att investera i ett

samhällsnät skulle en genomgripande analys behöva genomföras kring bolagets framtida finansiella förutsättningar. Angivelserna ger dock en indikation beträffande balansräkningens kapacitet som grund för investering i mer omfattande anläggningstillgångar. Bolagets intäkter behöver under sådana betingelser kunna bära den framtida kapitalkostnad som uppkommer till följd av en upplåning.¹⁷¹

Bland de av bolagsstämman beslutade ekonomiska målen för Teracom finns en utdelningspolicy som anger att bolaget ska uppnå till mellan 40 och 60 procent av årets resultat efter skatt. Utdelning är endast aktuell om soliditetsmålet har uppnåtts. Innebörden är att aktieägaren väljer att återinvestera 40 till 60 procent av vinsten i verksamheten och för det förväntar en avkastning om 17 procent, vilket utgör stämmans nuvarande lönsamhetsmål.¹⁷² Ett framtida samhällsuppdrag om utveckling av ett system för säker kommunikation behöver som tidigare nämnts sättas i relation till de ekonomiska målen för bolaget på kort och lång sikt. Dessa mål bör i sin tur kunna relatera till de övergripande samhällsekonomiska bedömningar som kan göras.

4.3.3 Säkerhetsaspekter

Teracom har inom ramen för sina verksamheter haft anledning att bygga upp och utveckla ett omfattande säkerhetsmedvetande. Detta gäller såväl den rent fysiska robustifiering och höga driftsäkerhet som präglar public-serviceuppdraget och driften av Rakel, som andra och mer innehållsliga säkerhetsfrågor. Teracom's personal har betydande erfarenhet av säkerhetsarbete och ett inarbetat kontaktnät med andra berörda organisationer. Bolaget bidrar med erfarenhet och kompetens till andra parter, t.ex. i form av stöd till sårbarhetsanalyser. Bolaget och dess personal medverkar också aktivt i beredskapsarbete, övningar, seminarier och projekt tillsammans med bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Statligt ägande och skyddsintressen i anslutning till av bolaget hanterad samhällskritisk infrastruktur innebär rätt för bolaget

¹⁷¹ Näringsdepartementet (2017). Underlag till utredningen.

¹⁷² Ibid.

att registerkontrollera sin personal och säkerhetsklassa dem på adekvat nivå i enlighet med säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Ytterligare insatser bedöms nödvändiga som följd av ett samhällsuppdrag om en utvecklad kommunikationslösning. Detta gäller olika aspekter på verksamheten, vilket berör ledning, personal, informationssäkerhet, rutiner, inplaceringar och fysiska anläggningstillgångar. En naturlig utgångspunkt är att tyngre samhällsaktörer som kravställer och nyttjar lösningen även bereds möjligheter att med sin verksamhetsmässiga och tekniska kompetens få insyn i bolagets verksamhet. Kompetensförsörjning med säkerhetsklassning och krigsplacering, omsorg om säkerhetsrutiner och inplaceringar i säkra anläggningar och utrymmen utgör ytterligare viktiga utvecklings- och förbättringsområden. Bolaget har betydande erfarenheter att bygga vidare på i den nya fas som ett förtydligat samhällsuppdrag innebär.

4.3.4 Bolagsstyrning

Utredningen har tidigare redovisat bedömningen att resurser och kapaciteter inom det statliga bolaget Teracom bör nyttjas som en viktig del av förutsättningarna för lösningen. Ett samhällsuppdrag till Teracom behöver ges sådan utformning att det är tydligt och ger gott stöd för utformning av förslaget till kommunikationslösning liksom för fortsatt utveckling och förvaltning. Däri ingår också det förhållningssätt bolaget avses utveckla till möjliga synergier i form av kompletterande verksamheter, liksom synen på avkastning.

Ägaren statens styrning utgår från de beslut som riksdagen fattar om bolaget. Ägaren beslutar vid bolagsstämma om erforderliga styrsignaler genom ändringar i bolagsordningen och kan också förtydliga och precisera ägarens förväntningar genom att stämman fattar beslut om en särskild ägaranvisning. Det ger den legala grund som krävs för att bolagets ledning ska kunna agera i enlighet med samhällsuppdraget.

4.4 Ytterligare aktörer

Lämplig statlig infrastruktur och andra resurser som kan utgöra grund för lösningen finns hos ytterligare myndigheter och statliga bolag. Främst gäller det Trafikverket, som tillsammans med Affärsverket svenska kraftnät förfogar över omfattande transmissionsresurser och eget kunnande och erfarenheter inom kommunikationsområdet. Kapacitet finns även inom den statliga Vattenfallkoncernen. Betydelsen av sådana aktörer berör främst utvecklingen av statliga transmissionsresurser i ett säkert statligt stamnät, vilket tas upp i följande kapitel. Där beskrivs också kort aktörernas nuvarande uppdrag och verksamhet och hur detta kan anknyta till en utvecklad lösning.

Utredningen har inte närmare berört hur ytterligare myndigheter kan bistå i planering och fullföljande av arbetet. Dels gäller det de närmast berörda samhällsaktörerna och deras expertis. Naturligt är också att anknyta till ett antal förvaltningsmyndigheter med särskilda uppgifter inom anknyttande områden, som Post- och telestyrelsen och Upphandlingsmyndigheten. De har medverkat i en rad utredningsinsatser under processen och bör även fortsättningsvis kunna medverka så att ett säkert samhällsnät kan utvecklas.

4.5 Avslutande kommentarer

I detta kapitel har förutsättningarna för att lägga ansvar för kommunikationslösningen på en myndighet respektive ett bolag behandlats. De alternativa aktörer som i ett rimligt nära perspektiv har bedömts som realistiska har valts, dvs Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, respektive Teracom. Därutöver beskrivs förutsättningarna hos ytterligare statliga aktörer som kan medverka i lösningen, främst myndigheten Trafikverket.

Utredningen har inte gått vidare med en analys av ytterligare alternativ sett i ett längre perspektiv, som ny myndighet eller inordnandet av Teracom under myndighet eller affärsverk. Mer konkreta förutsättningar för detta har inte behandlats men kan på sikt värderas och prövas för att uppnå en långsiktig och hållbar lösning. Tillkommande frågeställningar kan med fördel omfattas av en sådan analys, t.ex. behovet av samordning med en framtida aktör, myndighet eller bolag, för alarmeringstjänster. Utredningen ser det som

fördelaktigt om uppdrag om en utvecklad kommunikationslösning, i vart fall initialt, kan läggas i befintliga strukturer för att i närtid möta aktörernas behov och möjliggöra fortsatt samordning med dagens Rakelsystem.

5 Säkerställa nationellt stamnät

5.1 Uppdragets avgränsning

Samlade kostnader för redundant transmission i ett nytt marknät för säker mobil kommunikation kan nedbringas om befintliga statliga resurser kan användas, samordnas och utvecklas. Därtill kommer de säkerhetsvinster som staten kan uppnå genom att använda infrastruktur och resurser där staten självt har direkt kontroll och rådighet. I utredningens tilläggsuppdrag ingår att analysera hur samordning av infrastruktur kan utgöra en del av kommunikationslösningen för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Analysen ska inriktas mot hur en ansvarig aktör kan säkerställa effektivt samutnyttjande av sådan befintlig statlig bredbandsinfrastruktur. Med begreppet en ansvarig aktör avses, som utredningen tolkar det, den eller de aktörer som i olika avseenden föreslås ansvara för att bygga och förvalta en utvecklad och säker kommunikationslösning. I arbetet ska även utredningen *Statens bredbandsinfrastruktur som resurs* (SOU 2016:1) beaktas.¹⁷³

Tilläggsuppdraget avgränsas till samutnyttjande av sådana resurser som förfogas av statliga myndigheter och bolag. Utredningen har i sina kontakter med Sveriges Kommuner och Landsting och enskilda kommuner även diskuterat förutsättningar för lokala och kommunalt ägda resurser, som stadsnät, att kunna spela en roll i en offentligt förfogad kommunikationslösning. En samordning av sådant slag kan skapa ytterligare möjligheter, men behöver granskas närmare ur säkerhetssynpunkt. Utredningen har av tidsskäl inte fördjupat frågan i denna rapport.

¹⁷³ Regeringskansliet (2017). Tilläggsuppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. PM, Ju2017/02717/LP, 2017-03-17.

5.2 Statliga aktörer och resurser

Betydande infrastruktur som kan nyttjas för kommunikationslösningen är redan tillgänglig för staten genom Affärsverket svenska kraftnät, Trafikverket, Teracom och i viss utsträckning Vattenfall AB. Trafikverket har redundant flervägstransmission och inom Rakelsystemet, där Teracom har driftansvaret, sker fortlöpande förnyelse av transmission med fiber och radiolänk. Dessa resurser bedöms i betydande grad kunna återanvändas för LTE radionät. Därtill finns resurser i form av fiberstamnät hos Affärsverket svenska kraftnät, som kan övervägas.¹⁷⁴ Utredningen om statens bredbandsinfrastruktur pekade i sitt betänkande *Statens bredbandsinfrastruktur som resurs* även på Vattenfall AB, som tillsammans med övriga aktörer enligt utredningen borde bjudas in till samordnad effektivisering av den statliga bredbandsinfrastrukturen. En sammankoppling av statens nät skulle enligt utredningen ge ökad redundans och borde om möjligt ske på platser där det saknas en marknadsdriven utveckling av bredbandsinfrastruktur.¹⁷⁵

De statliga resurser som avses och som lämpar sig för utveckling av ett grundläggande stamnät för en säker nationell kommunikationslösning för samhällsaktörerna, är optisk fiber och i viss utsträckning radiolänk. Svartfiber förses med våglängdsutrustning för att effektivisera användningen och möjliggöra att olika kanaler för kommunikation kan nyttjas. Varje sådan kanal kan transportera stora datamängder. Säkra kommunikationsvägar kan uppnås i sådan transmission genom robust och redundant utformning och med anpassade kryptolösningar för att motverka intrång och försök till informationsavtapp. De samlade resurserna omfattar minst 25 000 km kabel med fiber, vilket innebär ett halvdussin huvudsakliga och parallella fibervägar genom landet från syd till norr och ett stort antal befintliga och möjliga kopplingspunkter eller förbindelsenoder däremellan. Sammantaget kan en utveckling av detta nät ge betydande redundans, särskilt om anslutande stadsnät vid behov också nyttjas. På den kommersiella sidan finns fiberkapaciteter hos främst Teliakoncernen. Kommersiella teleoperatörer och energibolag hör till de större kunderna hos staten då det gäller förhyrning av

¹⁷⁴ Ds 2017:7, s. 197.

¹⁷⁵ SOU 2016:1, s. 19 och 81 ff.

svartfiber. Möjligheter att agera på en sådan uthyrningsmarknad regleras för myndigheterna i instruktioner eller regleringsbrev.

Mer bakgrundsmässiga och organisatoriska fakta som kan vara av intresse då statens fiberkapacitet diskuteras, redovisas i 2016 års bredbandsutredning. Där behandlas även en rad tekniska och begreppsmässiga förhållanden, liksom omfattning och fysisk utbredning av de optofibernät olika statliga aktörer förfogar över.¹⁷⁶ Den nu aktuella utredningen redovisar inte detta bakgrundsmaterial närmare. En kortare bakgrund lämnas till de förhållanden som gäller för respektive berörd myndighet och statligt bolag.

5.2.1 Affärsverket svenska kraftnät

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) har till uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnads-effektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till kraftöverföringssystemet.¹⁷⁷

Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet enligt ellagen och förordningen om systemansvar för el samt elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen. Myndigheten ska med utgångspunkt i samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar bygga ut stamnätet för el och svara för tillsyn i frågor om driftsäkerhet hos det nationella elsystemet och främja konkurrensen på elmarknaden. Svenska kraftnät har en rad ytterligare uppgifter med anknytning till kraftöverföringssystemet, bl.a. att bygga ut, installera och förvalta nät (eller infrastruktur) för elektronisk kommunikation, främst på stamnätet, samt upplåta tillgänglig överkapacitet i dessa. Vidare ingår uppgifter som att främja forskning, utveckling och demonstration av ny teknik inom området, svara för beredskapsplanering under kris- eller krigsförhållanden, främja landets dammsäkerhet, bedriva tjänsteexport, bevaka kapacitetsfrågor inom det svenska elsystemet och förmedla information kring detta till marknadens aktörer. Myndigheten ska återkommande och i relation till det europeiska arbetet arbeta med att identifiera skyddsbehov för den kritiska infrastrukturen inom elförsörjningen. Verksamheten om-

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

fattar långsiktig planering och vid behov samverkan med övriga totalförsvarsmyndigheter.¹⁷⁸

Svenska kraftnät och de företag där staten genom myndigheten direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande bildar tillsammans en affärsverkskoncern. Affärsverket leds av en styrelse.¹⁷⁹

Transmissionsresurser

Svenska kraftnät inledde redan 1994 samarbete med bl.a. Tele2 kring optofiberbaserade långdistansnät i kraftledningar. Ett särskilt regeringsuppdrag 2000 avsåg ett optofiberstamnät med hög kapacitet mellan landets kommuner.¹⁸⁰ Myndighetens nuvarande uppdrag omfattar som framgått ovan enligt instruktionen att driva ett kostnadseffektivt elektroniskt kommunikationsnät för tele- och datakommunikation med hög säkerhet, främst på stamnätet för kraftförsörjning. Myndigheten ska också i enlighet med sitt regleringsbrev verka för att tele- och kommunikationsnätet görs tillgängligt för aktörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationer på konkurrensneutrala och skäliga villkor. Det finns ett särskilt återrapporteringskrav om resultat i förhållande till uppställda mål, verksamheten ska också särredovisas. Svenska kraftnät ska samråda med Post- och telestyrelsen, PTS, i telekomverksamheten och samverka med aktörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationer vad gäller anläggning av tele- och kommunikationsnät.¹⁸¹

Svenska kraftnät har vidare särskilt angivna uppgifter inom ramen för krisberedskap och civilt försvar och ska bl.a. verka för att aktörer inom området använder det säkra kommunikationssystemet Rakel. Svenska kraftnät utgör s.k. bevakningsansvarig myndighet enligt krisberedskapsförordningen.¹⁸²

Utredningen kring statens bredbandsinfrastruktur föreslog i sitt slutbetänkande att PTS liksom tidigare skulle bistå Svenska kraftnät (dessutom även Trafikverket) med råd beträffande robusthetsfrågor i den tekniska informations- och kommunikationsinfra-

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ SOU 2016:1, s. 45.

¹⁸¹ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Affärsverket svenska kraftnät, 2016-12-20.

¹⁸² Ibid.

strukturen. Motsvarande uppdrag föreslogs för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, beträffande informationssäkerheten i denna struktur.¹⁸³

Svenska kraftnät konstaterar för sin del att förmåga att övervaka och styra stamnätet för kraftdistribution bygger på väl fungerande it- och telekommunikationssystem. Utvecklingen av strategiskt it-säkerhetsarbete har därför prioriterats under 2016. Kommunikationsnätet utgör en förutsättning för att säkerheten i kraftförsörjningen ska kunna upprätthållas. Det innebär att man utvecklat flera separata kommunikationsvägar på viktiga ledningssträckor och att driften säkrats med reservsystem för avbrottsfri elförsörjning. Tillgängligheten i tele- och kommunikationsnätet ska vara minst 99,95 procent mätt på dubbla (redundanta) förbindelser, under 2016 var utfallet 99,99 procent.¹⁸⁴

Kommunikationsnätet med optisk fiber är till största delen installerad i kraftledningarnas topplinor. De egna fiberresurserna omfattar cirka 9 500 km fiber, vartill kommer cirka 3 400 km förhyrda hos andra nätägare. Den överkapacitet som finns på telekomsidan hyrs ut på affärsmässiga grunder till teleoperatörer och kraftbolag. Uthyrningen sker genom direktförsäljning eller genom intresseföretaget Triangelbolaget.¹⁸⁵ Externa rörelseintäkter till Svenska kraftnät för denna verksamhet har under senare år omfattat cirka 70 mnkr årligen.¹⁸⁶

5.2.2 Trafikverket

Trafikverket ska ur ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för långsiktig infrastrukturplaneringen avseende vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Myndigheten ska också verka för tillgänglighet i interregional kollektivtrafik och skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt och långsiktigt hållbart transportsystem. Trafikverket ska verka för de transportpolitiska målen och har en

¹⁸³ SOU 2016:1, s. 19.

¹⁸⁴ Svenska kraftnät. Årsredovisning 2016.

¹⁸⁵ Bolaget ägs till lika delar av Svenska kraftnät, Vattenfall AB, Ellevio AB och Tele 2 Sverige AB. Det förvaltar för delägarnas räkning optoförbindelserna Stockholm-Oslo-Göteborg-Malmö-Stockholm.

¹⁸⁶ Svenska kraftnät. Årsredovisning 2016.

rad angivna deluppgifter i sin instruktion knutet till olika transportslag och tekniska informationssystem. Det anges bl.a. att Trafikverket får bedriva uppdrags-, uthyrnings- och försäljningsverksamhet som är förenlig med verkets uppgifter. I detta ingår att utföra uppdrag inom ban-, el- och signalområdet, tillhandahålla drift av it-system samt bedriva andra elektroniska kommunikationstjänster.¹⁸⁷

Trafikverket har även samverkansuppgifter inom ramen för totalförsvaret. För att säkerställa att dessa krav beaktas även i fredstid ska Trafikverket samråda med Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter.¹⁸⁸

Bredbands- och it-verksamhet

Trafikverkets bredbands- och it-verksamhet bedrevs relativt självständigt inom ramen för en särskild resultatenhet vid bildandet 2010. Verksamheten har därefter integrerats i ordinarie myndighetsarbete. Fiberstamnätet finns i anslutning till järnvägsnätet samt i viss mån i anslutning till vägtrafikplatser och storstäder. Redundansen utökas under kommande år med planerade tre separata fibervägar genom landet. Fibern är generellt sett nedlagd i banvall utan kanalisation. Våglängdsutrustning finns på ett betydande antal platser, i stor utsträckning försedda med reservkraft.¹⁸⁹

Trafikverket ska, i den mån nätverket inte behövs för egna behov, erbjuda tjänster på grossistnivå i fibernätet på konkurrensneutrala villkor till aktörer som efterfrågar elektroniska kommunikationer.¹⁹⁰ I huvudsak tre typer av kunder är aktuella – aktörer knutna till väg och järnväg, teleoperatörer samt myndigheter och offentlig sektor.

Särskilda medel disponeras för ersättning till fordonsinnehavare för utrustning som säkerställer erforderligt telekommunikationssystem ombord på tåg för det spåranknutna signalsystemet. I likhet med andra berörda myndigheter får Trafikverket även medel speci-

¹⁸⁷ Förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Teracom och Trafikverket (2016). Förstudie samverkan säkra samhällsnät. 2016-11-21.

¹⁹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Trafikverket, 2016-12-22.

ellt avsedda för att finansiera myndighetens kostnader för radio-kommunikationssystemet Rakel. Särskilda villkor har också angivits för att möjliggöra att Trafikverket tar upp lån i Riksgäldskontoret för järnvägsinvesteringar i eldrifts- och teleanläggningar samt telenätsutrustning.¹⁹¹

Myndighetens verksamhet som nätgrossistleverantör innebär leverans av nätkapacitetstjänster utan slutkundsinnehåll för tv, telefoni och internet. Slutkundstjänster levereras av operatörer, som i sin tur köper nätkapacitet av Trafikverket. Myndigheten disponerar en av landets mest omfattande infrastrukturer för data- och telekommunikation.

Trafikverket har ett nationellt transmissionsnät med egen rådgivning över cirka 1 000 siter. Nätet baseras på egen ägd optofiber om cirka 12 000 km. Merparten av optonätet består av 12-fiberskablar. Transmissionsnätet består i huvudsak av ett underliggande våglängdsnät där Trafikverket etablerat ett av landets största s.k. IP/MPLS-nät, vilket används för trafikstyrning och trafikledning av väg och järnväg. Nätet används som stamnät för det egna radionätet (RAN) som tekniskt motsvarar Rakel och omfattar 1 200 siter. Överkapacitet i våglängdsnätet används även för försäljning till externa kunder.¹⁹²

Trafikverket sköter nätövervakningen över hela dygnet även för de kunder som hyr nätkapacitet i egen kanal. Fibernätet är redundant med ringstruktur, så att det ständigt finns två olika förbindelsevägar till varje ort. Tillgängligheten uppges vara upp till 99,99 procent. Trafikverkets våglängdstjänst överför informationen med en hastighet på upp till 100 gigabit per sekund.¹⁹³

Under 2016 sålde Trafikverket överkapacitet i kommunikationsnäten samt övriga it- och teletjänster, t.ex. mastinplaceringar, för totalt 81 mnkr.¹⁹⁴

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Trafikverket (2017). Information till utredningen.

¹⁹³ <http://www.trafikverket.se/tjanster/Natkapacitetstjanster/Vart-nat/>

¹⁹⁴ Trafikverket. Årsredovisning 2016.

Kompetenser och personal

Nätet ägs och drivs i egen regi med egen teknisk beredskap, kompetens och resurser som designar, bygger och driftsätter data- och radionät. Telekomverksamheten är ISO27001 certifierad och består bemanningsmässigt av cirka 200 anställda tekniska experter inom opto, våglängder, certifierade IP/MPLS-expert, driftpersonal samt byggledare. För entreprenad i fält använder Trafikverket underleverantören Eltel. Vana finns att hantera nät med hög säkerhet och redundans genom realtidskommunikation (fast och radio) inom järnvägen.

Trafikverket har vidare erfarenhet av att bygga radio- och transmissionsnät och har under de senaste tre åren byggt 150 RAN-siter i samband med andra större infrastrukturprojekt. Ett projekt för reinvestering i optofibernätet motsvarande 2,7 mdkr kr beräknas pågå till 2030. Kommersiell och operationell erfarenhet finns genom arbetet som accessleverantör för cirka 230 av landets stadsnät.¹⁹⁵

5.2.3 Teracom

Den statliga koncernen Teracom Group med moderbolag och dotterbolag har tidigare beskrivits i kapitel 4. Här behandlas bolagens förutsättningar med avseende på etablering av nationellt stamnät för en utvecklad mobil lösning.

Teracom disponerar ett landsomfattande fiberstamnät på cirka 6 000 km med främst långtidsförhyrd svartfiber från bl.a. Affärsverket svenska kraftnät. Bolaget har egen våglängdsutrustning på ett 90-tal platser. Teracom har dessutom ett eget landsomfattande radiolänkstamnät med radiolänkutrustning på cirka 120 anläggningar med reservkraft. Det utvecklas under 2017 till ett IP-baserat radiolänkstamnät.¹⁹⁶

Den avgörande tillgången i Teracom utgörs dock av marknätet för radio och tv, som når 99,8 procent av befolkningen. Det utgör en viktig bärare av Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA), genom radio P4.

¹⁹⁵ Trafikverket (2017). Information till utredningen.

¹⁹⁶ Teracom och Trafikverket (2016). Förstudie samverkan säkra samhällsnät. 2016-11-21.

Bolaget har cirka 550 anställda inom olika affärsområden och stödfunktioner. Expertis finns för en rad verksamhetsområden, som t.ex. utsändning av radio och tv, drift av säkra nät, transmission och nätövervakning. En viktig tillgång är den dedikerade egna driftpersonalen, en funktion som finns representerad på drygt 50 orter i landet.

5.2.4 Vattenfall Eldistribution AB

Vattenfallkoncernen utgör en av Europas större tillhandahållare av el och värme och är likaså en av de största el- och värmeproducenterna. Främsta marknader för bolaget är Danmark, Finland, Nederländerna, Storbritannien, Sverige och Tyskland. Koncernen har cirka 20 000 anställda. Moderbolaget Vattenfall AB är helägt av svenska staten.¹⁹⁷

Dotterbolaget Vattenfall Eldistribution AB är ett av Sveriges 170 elnätsföretag och eldistributionen bedrivs inom lokala monopol, eftersom det är ekonomiskt ofördelaktigt att driva parallella elnät. Bolaget hanterar den huvudsakliga bredbandsinfrastrukturen inom koncernen. Resurser finns i de delar av landet där bolaget har koncession för distribution av el, vilket främst gäller västra, mellersta och norra delarna av landet. Nätet är där mer finmaskigt än övriga statliga aktörers nät.¹⁹⁸ Optofibernätet omfattar drygt 3 000 km kabel med fiber, överskottskapacitet hyrs ut till kunder via det delägda Triangelbolaget. Dess ägare har tillsammans byggt ett fibernät som förbinder Malmö, Göteborg och Stockholm med anslutningar även till Köpenhamn, Oslo och Helsingfors. Bolaget erbjuder 1 700 km fiberkabel mellan flertalet större städer i Sverige.¹⁹⁹

Vattenfall Eldistribution AB:s överskottskapacitet på optofiber tillhandahålls endast i form av svartfiber. Kraven på kunder är höga, med tanke på de säkerhetskrav som gäller för verksamheten. Företaget kan å andra sidan erbjuda sina kunder inhägnade anslutningspunkter och master med hög säkerhet samt god och kontinuerlig

¹⁹⁷ https://corporate.vattenfall.se/globalassets/sverige/finans/arsrapporter/2016/vattenfall_ar_sredovisning_2016.pdf

¹⁹⁸ SOU 2016:1, s. 47.

¹⁹⁹ <http://triangelbolaget.se/>

tillgång på elkraft. Reservkraft tillhandahålls med dies elkraftverk och inledande verksamhet har påbörjats med bränsleceller, vilket innebär flera fördelar. Trots initialt höga kostnader beräknas sådana reservanläggningar ge bättre kostnadseffektivitet, vara miljömässigt överlägsna och ta mindre utrymme i anspråk. Testkörning kan ske på distans, vilket även minskar drift- och underhållskostnader.

Avbrott på Vattenfall Eldistribution AB:s och Affärsverket svenska kraftnäts fiberförbindelser kan undantagsvis innebära vissa väntetider, eftersom kraftförsörjningen alltid prioriteras. Fiberresursen används för styrning och övervakning av anläggningarna, vilket ger betydande incitament att även åtgärda eventuella avbrott i fiberförbindelsen. De två aktörernas nät har ofta gemensamma anslutningspunkter och anknyter inte sällan även till Trafikverkets lokalisationer. Ur redundansperspektiv utgör dessa fiberkapaciteter intressanta och komplementära resurser inom ramen för ett statligt stamnät. Vattenfall Eldistribution AB ger i kontakter med utredningen inte uttryck för att sådan samverkan skulle skapa kapacitetsproblem i den egna verksamheten eller i ett marknadsperspektiv.²⁰⁰

5.3 Säkerställa effektivt samutnyttjande – en styrningsfråga

Utredningen ska enligt tilläggsuppdraget analysera hur en ansvarig aktör kan säkerställa effektivt samutnyttjande av befintlig statlig bredbandsinfrastruktur för att ett stamnät ska kunna upprättas som en del av en säker kommunikationslösning. Samordning av ett sådant nyttjande handlar i väsentlig utsträckning om styrning, i någon mån om marknad och konkurrensutsättning. Styrning kan ske på olika sätt men är till sin form beroende av den organisatoriska utformning som gäller valet av ansvariga aktörer. Marknadsaspekter kommer in på främst två sätt – huruvida statens behov av bredbandskapacitet kan direktupphandlas inom den statliga sfären utan att behovet konkurrensutsätts, respektive om statens behov av kapacitet kan undantränga andra aktörers legitima behov av allmänna och kommersiella bredbandstjänster. Dvs. i korthet, kan

²⁰⁰ Vattenfall Eldistribution AB (2017). Information till utredningen, 2017-05-09.

statlig myndighet eller bolag direktupphandla sådan samordnad stamnätskapacitet för lösningen som staten erbjuder? Vidare, kan staten ges prioritet för dessa behov, även om de statliga leverantörerna av bredband är aktiva på en allmän marknad? De ytterligare marknadseffekter som tidigare diskuterats – om statens utbud konkurrensmässigt påverkar marknaden i negativ mening, har inte berörts närmare inom ramen för denna rapport.

5.3.1 Riksrevisionens granskningar

Riksrevisionen granskade 2013 hur staten agerat på telekommarknaden. Viss kritik framfördes, då staten med sina digitala resurser inte ansågs ha främjat marknadens utveckling i tillräcklig utsträckning. Revisionen fann att berörda myndigheter och bolag, utom Teracom, hade uppdrag att sälja bredbandsinfrastruktur på marknaden. Angivna verksamhetsmål förutsatte i princip självfinansiering av de investeringar som erfordrades. Riksrevisionen konstaterade vidare att bredbandsverksamheten utgjorde en sidoverksamhet i förhållande till respektive myndighets och bolags huvuduppgifter. Det fanns enligt revisionen en samordningspotential i det statliga innehavet av infrastruktur. En mer samlad styrning skulle kunna bidra till att nå bredbandsmålet.²⁰¹

Riksrevisionen har i en senare granskning av Teracom och marknäten funnit att bolagets monopol på sändningar i marknät är naturliga, där naturliga monopol traditionellt setts som relevanta motiv för statligt ägande. I Teracoms fall tillkommer också bolagets krisberedskapsuppdrag. Det är enligt revisionen svårt att i ett upphandlat kontrakt exakt specificera den kvalitet som behövs för att marknäten ska fungera i alla tänkbara krissituationer. Revisionen rekommenderade i sin granskning dock regeringen att närmare ta ställning till Teracom Group AB:s samhällsuppdrag och det statliga ägandet i koncernen.²⁰² Regeringen gav i en skrivelse till riksdagen uttryck för bedömningen att marknätet inte lämpade sig för annan associationsrättslig form. Regeringen förfogade inte över den prisreglering som utformats men gjorde i likhet med revisionen

²⁰¹ Riksrevisionen (2013). Staten på telekommarknaden. RiR 2013:5.

²⁰² Riksrevisionen (2016). Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap. RiR 2016:18.

bedömningen att vissa villkor för Teracom kan påverkas genom ägarstyrning. Regeringen avser, som tidigare framkommit, att under 2017 göra en översyn av verksamhetsparagrafen i moderbolagets bolagsordning och säkerställa att det övergripande uppdraget är relevant och att bolagets utveckling inte leder till att privat företagande hämmas. Finns skäl att ändra verksamhetsmål på ett sätt som inte ryms inom nuvarande uppdrag, finns anledning återkomma till riksdagen. Regeringen noterade i sammanhanget att dotterbolaget Teracom AB ännu saknade angivet uppdragsmål, trots bolagets samhällsuppdrag.²⁰³

Riksrevisionen har även granskat förutsättningarna för säker kraftöverföring och regeringens styrning av Affärsverket svenska kraftnät. Revisionen gav i denna granskning uttryck för bedömningen att regeringens styrning inte gav tillräckliga incitament för effektivitet och korrekt prissättning mot elmarknadens aktörer. Styrelsens uppgift var enligt revisionen att ta ett tydligare ansvar mot säker kraftförsörjning till samhällsekoniskt försvarbara kostnader. Viktiga komponenter i detta arbete är uppföljningar, utvärderingar och samhällsekonomiska analyser.²⁰⁴

5.3.2 Statens organisation och roll på bredbandsmarknaden

Den nationella bredbandsfrågan behandlades redan 2003 i betänkandet *Bredbandsnät i hela Sverige, Statens infrastruktur som resurs*.²⁰⁵ Förslagen gav bl.a. uttryck för att staten som ägare borde uttala tydliga övergripande riktlinjer för i vilken riktning myndigheter och bolag skulle arbeta, vilket även omfattade infrastrukturfrågor. En sammanhängande it-infrastruktur föreslogs med grund i Affärsverket svenska kraftnäts och Teracoms radionät, där bolaget skulle få nyttjanderätt till myndighetens överskottskapacitet på optofiber. Förslagen anknöt även till det synsätt som den tidigare utredningen om informations- och cybersäkerhet redovisat. En väl utbyggd och säker statligt ägd infrastruktur skulle medföra stora samhällsvinster avseende informations- och cybersäkerhet, genom

²⁰³ Skr. 2016/17:74, s. 1–17.

²⁰⁴ Riksrevisionen (2016). Förutsättningar för en säker kraftöverföring – Styrningen av Svenska kraftnät i genomförandet av energiomställningen. RiR 2016:28.

²⁰⁵ SOU 2003:78.

att myndighetsinformation kunde skickas via en skyddad infrastruktur under statens kontroll.²⁰⁶

Samordningsfrågorna har därefter fortlöpande diskuterats, nu senast genom 2016 års bredbandsutredning och efterföljande debatt. Statens ägande av viktig infrastruktur genom flera myndigheter och bolag har t.ex. föranlett synpunkter om att samla ägandet i myndighetsform genom att Teracom avvecklas och tillgångarna överförs till ett affärsdrivande verk. En sådan samordning har i debatten även aktualiserats för ytterligare och ej statligt kontrollerade bolag (Skanova).²⁰⁷

Utredningen om statens bredbandsinfrastruktur behandlade i sitt betänkande 2016 olika former av styrning för samverkan mellan statliga aktörer.²⁰⁸ Utredningens slutsats var att statliga bolag inte kunde tvingas in i samverkan genom ägardirektiv, men att de skulle bjudas in att delta i en samordning med berörda statliga myndigheter. Vattenfall AB och Teracom deltog på frivillig basis i ett sådant arbete och utredningen såg inga skäl för att detta inte skulle fortsätta. Hur samverkan skulle organiseras ansågs främst vara en fråga för de statliga aktörerna själva. De styr- och arbetsgrupper som redan utformats ansågs ändamålsenliga. De medverkande aktörerna var dock inbördes sidoställda, hade helt andra huvuduppdrag, och hanterades dessutom från olika departement inom Regeringskansliet. Det kunde sammantaget innebära betydande utmaningar. Utredningen resonerade också om möjligheten att på sikt bilda ett särskilt marknadsbolag för försäljning av överskott av bredbandskapacitet. Ett alternativ angavs vara att samla statlig bredbandsinfrastruktur i ett bolag eller affärsverk. Utredningens slutsatser och förslag kom dock att inriktas på att de två myndigheterna Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät skulle ges ett särskilt regeringsuppdrag att utveckla och formalisera sin samverkan kring bredbandsinfrastrukturen och att de berörda statliga bolagen då skulle inbjudas medverka. Utredningen fann vidare att om någon av aktörerna skulle ha ett huvudansvar för sin samver-

²⁰⁶ SOU 2015:23.

²⁰⁷ Se bl.a. Bergvall, G. & Hederström, C., Fel med statligt bredbandsbolag, SvD 2017-03-07, samt Lejon, B., Staten måste ta ett samlat grepp om bredband, SvD 2017-03-10.

²⁰⁸ SOU 2016:1, s. 81 ff.

kan, borde aktörerna själva organisera styrgrupp och löpande arbete.²⁰⁹

Bredbandsutredningens resonemang byggde på sådan samordning som kan behövas för statens närvaro på marknaden. Detta präglar också utredningens övriga förslag i betänkandet om statens bredbandsinfrastruktur. Samordning skulle ske mellan de statliga myndigheterna Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät för att på konkurrensneutrala, icke-diskriminerande och skäliga villkor underlätta för kommersiella aktörer att nyttja den samlade resursen. I den nu aktuella utredningen om samhällsaktörernas behov av säker mobil kommunikationslösning som kan komplettera och på sikt ersätta Rakelsystemet, gäller delvis andra utgångspunkter. Den offentligt ägda strukturen är av begränsad omfattning i ett marknadsperspektiv, men kan vara av betydande värde med avseende på vissa uttalade samhällsmål. Glesbygdens behov av stabila bredbandslösningar utgör ett sådant viktigt område. Samordning måste också till för att möta ett tydligt uppdrag kring samhällsaktörernas behov av säker mobil datakommunikation. De sidoeffekter som kan uppstå rörande potential för att tillgängliggöra eventuell överkapacitet för marknadens behov, är i dessa avseendet av sekundär betydelse.

I samband med remisshanteringen av bredbandsutredningen påtalades behovet av en tydlig offentlig samverkan och resursoptimering från flera håll. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, bedömde att ansvaret att äga och förvalta statlig bredbandsinfrastruktur måste samlas på en egen organisatorisk enhet. Förslaget från utredningen om utökad samverkan sågs som otillräckligt, hinder kunde antas kvarstå då det gällde att få till stånd en effektivare användning av infrastrukturen. SKL bedömde det vidare som angeläget att de stora investeringar som offentliga aktörer gör i fiberinfrastruktur tillhandahålls marknaden på likvärdiga villkor, så att den kan samutnyttjas av samtliga aktörer, privata som offentliga. Ökade krav behövde också ställas på en tillgänglig och robust fiberinfrastruktur.²¹⁰

Vikten av förbättrad och mer gränsöverskridande samarbete kring infrastrukturen mellan olika myndigheter och offentlig sek-

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ SKL (2016). Yttrande över Slutbetänkandet Statens bredbandsinfrastruktur som resurs.

tors olika ansvarsområden betonades även från Stockholms stad. Kraven skärps till följd av den ökade oro som präglar världen och det förändrade säkerhetsläget. Staden betonade att utredningen pekat på svårigheter med en samlad styrning, då legala krav skiljer sig åt mellan myndigheter och bolag. De hinder utredningen identifierade utgjorde enligt staden därför starka skäl till att snarast samla den statligt ägda fiberinfrastrukturen i en egen organisatorisk enhet.²¹¹ Flera ytterligare kommunala aktörer, t.ex. Stokab och Små-Kom (de mindre kommunerna), såg nyttoeffekter i ett mer samlat statligt innehav.

Mer allmänt formulerade samverkansuppdrag ger inte alltid de effekter som avses. Ska samverkan effektiviseras behöver det också konkretiseras *vad* man ska samverka om, vilka *huvudfrågor* som är viktigast och i vilken *struktur* arbetet ska bedrivas. Den typen av synpunkter framskymtar också i remissunderlaget kring bredbandsutredningen, bl.a. från Trafikverket, Post- och telestyrelsen, vissa länsstyrelser och kommuner.

En särskild fråga i sammanhanget gäller om samordning i ett initialt skede ska omfatta alla de aktörer som förfogar över sådan lämplig infrastruktur som diskuterats. Den nu aktuella utredningen om kommunikationslösning för samhällsaktörerna har i sin rapport *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet*, Ds 2017:7, uppmärksammat att främst Trafikverket utgör en viktig aktör men att det även kan avse ytterligare myndigheter och bolag. Förutsättningarna för att nyttja infrastruktur i Affärsverket svenska kraftnåts ägo inom ramen för lösningen kan här behöva utredas närmare med avseende på synergier, men även med avseende på risker och sårbarheter.²¹² Kraftförsörjning utgör i sig en samhällskritisk verksamhet. Det ytterligare fokus som strukturen kan få, i egenskap av bärare av infrastruktur för samhällskritisk kommunikation, kan medföra tillkommande säkerhetsrisker, som behöver vägas mot de fördelar som uppnås.

²¹¹ Stockholms stad (2016). Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. PM 2016:81 RI (Dnr 110-318/2016).

²¹² Ds 2017:7, s. 197–198.

5.3.3 Pågående samverkansarbete

Sedan lång tid tillbaka köper Trafikverket, Teracom, Affärsverket svenska kraftnät och Vattenfall kommunikationstjänster av varandra på kommersiella grunder. Parterna startade ett samarbete under 2013 för att pröva vad de som infrastrukturägare kunde vinna på ökad samverkan. Utgångspunkt för samarbetet var att stärka respektive parts kärnverksamhet och att analysera förutsättningarna för bl.a. gemensam driftcentral (NOC), gemensamma teknikval, inköp och reservdelshantering. Parterna såg goda tekniska möjligheter till samverkan främst för att öka redundansen. Frågor som aktualiserades var hur parternas associationsformer påverkade möjligheter att samverka, t.ex. genom att byta tjänster eller träffa överenskommelser i form av myndighetssamverkan. Oklarheter fanns i tillämpning av lagstiftningen avseende upphandling (LOU) och elektronisk kommunikation (LEK). Effekterna av gällande lagstiftning bedömdes som så komplexa att aktörernas juridiska expertis rekommenderade fortsatt samarbete via strikt affärsmässiga överenskommelser. Det bedömdes som angeläget att föra frågorna vidare för att kunna utveckla samarbetet, vilket framfördes till dåvarande bredbandsutredningen. Frågeställningen hanterades dock inte i utredningen. Samverkansgruppen har därefter upphört, men kontakterna fortsätter under delvis andra former. Aktörerna upprätthåller också fortsatt inbördes handel av tjänster på kommersiella villkor.²¹³

Ett uttryck för den samverkan som bedrivs är den gemensamma förstudie på temat Säkra samhällsnät som Teracom och Trafikverket gemensamt färdigställde i slutet av 2016. Förstudien visar att förutsättningar finns för etablering av ett säkert samhällsnät med statligt ägd infrastruktur som grund. Denna syn delas av Affärsverket svenska kraftnät, som följt studien och ställt sig positivt till ett fortsatt arbete.²¹⁴

²¹³ Trafikverket (2017). Information till utredningen.

²¹⁴ Teracom och Trafikverket (2016). Förstudie samverkan säkra samhällsnät. 2016-11-21.

5.3.4 Marknadspåverkan

Vid remissbehandlingen av utredningen kring statens bredbandsinfrastruktur ifrågasattes, som framgått ovan, om den samordning som föreslogs inom staten kunde anses tillräcklig. Skulle förslagen kunna medverka till att möta behovet av utbyggnad och samordning av landets bredbandsresurser? Tveksamheter av motsatt slag framfördes också – Post- och telestyrelsen manade t.ex. till viss försiktighet för att inte undantränga privata alternativ. De erbjöd sig bistå myndigheterna med råd beträffande utbyggnadsplaner, konkurrensneutralitet och skälighet samt principer och metoder för att beräkna pris. Konkurrensverket ansåg det t.o.m. tveksamt om de statliga aktörerna skulle anlägga extra optofiberkablar, de borde snarare tillhandahålla extra kanalisation, så att andra istället kunde lägga ned fiberinfrastruktur.

Bredbandsutredningen refererade i sammanhanget till att viss oklarhet kunde föreligga kring statens marknadspåverkan, bl.a. hänvisades till statsstödsreglerna och EU-kommissionens vägledning. Ett bredbandsnät som utformas uteslutande för icke-kommersiell användning skulle enligt utredningen troligtvis inte omfattas av dessa regler. Om däremot överskottskapacitet säljs, så kan reglerna om statsstöd träda in.²¹⁵ Statens eventuella påverkan på marknaden bedömdes dock som liten, vilket tidigare redovisats under avsnitt 3.1.5 Marknad och kompetens. Staten kan inte bedömas ha den dominerande ställning att prioritering av statens egna behov påverkar bredbandsmarknaden negativt.

5.3.5 Behov av styrning för att säkerställa samlat nyttjande

Utredningen finner, i likhet med tidigare utredningar, att det krävs viss styrning för att säkerställa nyttjande av samordnade statliga transmissionsresurser. Ur utredningens perspektiv gäller det behovet av ett säkert stamnät i en utvecklad kommunikationslösning. Infrastrukturen kan dock komma att användas som bärare för andra angelägna samhällsbehov, t.ex. säker fast telefoni och datakommunikation. Goda exempel på detta finns inom det kommunala området, där offentligt organiserade resurser i form av heltäck-

²¹⁵ SOU 2016:1, s. 60–61.

ande stadsnät kan tillhandahålla kanalisation och svartfiber. Det kan ge möjlighet för andra aktörer att på konkurrensneutrala villkor tillhandahålla olika tjänster i systemet. Näten har inneburit betydande investeringar men har samhällsekonomiskt också visat sig ge betydande övertvärden.²¹⁶

Den statliga styrningens karaktär behöver grundas på de problem och hinder för avsedd samordning som identifierats. Därtill behöver säkerhetskrav tillgodoses. De förhållanden som närmast behöver uppnås är att

- för kommunikationslösningen ansvarig statlig aktör ska kunna förfoga över för ändamålet lämpliga statliga stamnätsresurser,
- förfogandet kan uppnås genom ägande eller överenskommelser/avtal,
- vilket kan uppnås med stöd av myndighets- och bolagsstyrning, förfogandet ska även
- anknyta till gällande regelverk och inte påtagligt negativt påverka konkurrensen på anknyttande bredbandsmarknad eller statens övriga kärnuppgifter.

Förfoga över samlade statliga resurser

Den för lösningens operativa drift ansvariga aktören behöver få tillgång till och kunna nyttja de samlade stamnätsresurser som erfordras. Transmissionsresurser finns i betydande mått på marknaden. Kraven på ett säkert stamnät i en utvecklad kommunikationslösning innebär att i första hand fiber och radiolänkresurser med statlig rådighet bör användas där säkerhetskraven i övrigt kan uppfyllas. I viss utsträckning kan även annan offentlig, samhällsägad infrastruktur komma att nyttjas, t.ex. stadsnät som anknyter till statlig infrastruktur. Sammantaget kommer transmissionen att ske med stöd av ägande från flera aktörer, ibland även kommersiella. Uppgiften att samordna och tillgängliggöra ett samlat samhällsnät för en säker mobil kommunikationslösning kan därför bli omfattande. Det kan visa sig ändamålsenligt att lägga ett sådant ansvar på

²¹⁶ Stokab (2017). ppt Stockholms it-infrastruktur, samt information till utredningen.

utpekad statlig aktör, särskilt om en sådan samlad transmissionsresurs också kan nyttjas för andra ändamål.

Ägande eller överenskommelser/avtal

Tillgången till stamnätets transmissionsresurser kan säkras genom ägande, avtal eller överenskommelser. För effektiva avtalslösningar kan det underlätta om också statens möjligheter till styrning utövas. Statligt ägande bör eftersträvas så långt detta kan motiveras av säkerhetsmässiga och ekonomiska skäl. Det ger kontroll och rådgivning över tillgången och ger staten de frihetsgrader som behövs för att agera utifrån samhällsaktörernas behov.

Myndighets- och bolagsstyrning

Styrning kan ske genom angivelser i berörda myndigheters instruktioner eller på annat sätt. Styrningen kan innebära att överkapacitet vid behov tillgängliggörs och att myndigheten ska bistå för att möjliggöra ett samlat och redundant stamnät för kommunikationslösningen. Styrningen kan innefatta riktade anslag och ekonomiskt ansvar för att resursen ställs till förfogande.

Den aktör med verksamhetsmässigt mest omfattande och relevanta resurser för ett utvecklat samhällsnät är Trafikverket. Myndigheten har under ett antal år investerat i ett omfattande nationellt IP-nät med egen rådgivning, kompetens och driftorganisation.

Trafikverkets uppdrag är idag att prioritera egen kärnverksamhet genom att säkerställa interna behov av data- och radiokommunikation. Överkapacitet säljs på marknaden. En utvidgning av uppgifterna, t.ex. att säkerställa ett säkert stamnät som kan nyttjas även av den nu aktuella kommunikationslösningen, förutsätter utvecklad styrning. Det kan närmast ske genom ändring av Trafikverkets instruktion.

Ett stamnät för kommunikation bedöms inte vara en separat lösning, utan en integrerad del av Trafikverkets telekommunikationsnät. Myndigheten förutsätts därför säkra egen rådgivning över transmissionsnätet. Det förutsätter väl utvecklade samverkans- och styrformer i relation till den operatör som ansvarar för en utvecklad och säker kommunikationslösning, t.ex. då det gäller planerad

utbyggnad av nätet och behov av eventuell komplettering med externa transmissionsresurser.

Då det gäller statliga bolag bör i första hand sedvanliga avtalslösningar tillämpas. Långtgående detaljstyrning från ägaren staten är inte ändamålsenligt då det gäller bolagsordningens utformning. Däremot kan ägardialog i kombination med anpassade interna lednings- och styrformer ge fokus på samhällsuppdraget och underlätta den samordning som krävs.

Konkurrens och utbyggnad

Utredningen bedömer inte att statens behov genererar påtagliga undanträngningseffekter gentemot privata eller kommersiella intressen, i vart fall inte beträffande mer grundläggande och långväga transmissionsvägar.

De statliga aktörerna förfogar sammantaget över betydande överkapacitet på fiber, men inte alltid i de delar av landet och på de sträckningar som stamnätet kommer att förutsätta. Möjligheter till kompletterande investeringar kommer därför löpande att behöva vägas mot förhyrning av kommersiella resurser. Det är därför avgörande att ansvarigheter klargörs för den utbyggnad av stamnätet som behöver ske, ekonomiskt och tidsmässigt. Lämpliga former för inbördes överenskommelser mellan de ansvariga aktörerna behöver också utformas med inriktning på tidsaspekter, finansiella förutsättningar och måluppfyllelse.

6 Överväganden, förslag och konsekvenser

Överväganden: Ändrade förutsättningar i samhälle och omvärld ökar behovet av att utveckla en säker statlig kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Lösningen behövs i närtid och bör därför, i vart fall inledningsvis, bygga på etablerade aktörer och strukturer. Statlig infrastruktur, kompetens och andra resurser ska tillvaratas, bl.a. i anslutning till statliga transmissionsresurser och det befintliga kommunikationssystemet Rakel. Kraven på statlig rådighet och kontroll över lösningen ska tillgodoses.

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, det statliga bolaget Teracom och Trafikverket tilldelas inom ramen för olika roller uppdraget att kravställa, tillsyna, etablera, driva och förvalta kommunikationslösningen.

MSB samordnar med stöd av nationellt användarråd samhällsaktörernas behov, utformar samlad kravställning för funktionalitet och säkerhet samt utövar tillsyn över att lösningen möter uppställda krav. Uppdraget regleras i myndighetens instruktion.

Teracom tilldelas en helt ny roll med samhällsuppdrag att etablera, driva och förvalta lösningen samt därtill knutna uppdragsmål av operativ och marknadsnära karaktär. Däri ingår etablering av nödvändig infrastruktur för kärn- och radionät, tekniskt genomförande, operatörskap, drift och förvaltning av kommunikationslösningen och erforderliga spektrumresurser samt avtal om roamingsamverkan med allmänna operatörer. Uppdragsmålet fastställs i bolagsordningen. Bolaget leder ett

driftråd för diskussion och samordning av berörda statliga aktörers tekniska och ekonomiska insatser.

Trafikverket ansvarar för att bistå med grundläggande transmissionsnät genom nationellt stamnät med utgångspunkt i eget optonät, våglängds- och IP-nätsresurser, kompletterade med kapacitet från Affärsverket svenska kraftnät, Teracom med flera aktörer. Uppgifterna regleras i Trafikverkets och vid behov Affärsverket svenska kraftnäts instruktioner.

6.1 Uppdrag till MSB och Teracom

Ska samhällsaktörer med ansvar inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar kunna lösa sina uppgifter i vardagen och under svårare förhållanden, krävs tillgång till väl fungerande och säker tal- och datakommunikation. Utredningens överväganden och förslag utgår i denna rapport från avgränsade frågeställningar i tilläggsuppdraget, som inriktats mot lämpligt huvudmannaskap för kommunikationslösningen. Utredningens ställningstaganden tar sin utgångspunkt i rapporten *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet*, Ds 2017:7.

6.1.1 Roller

Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, samt Teracom tilldelas tydliga uppdrag för att en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar ska kunna realiseras.

Olika roller och uppgifter fördelas på ett ändamålsenligt sätt för att kravställa, tillsyna, utveckla och förvalta kommunikationslösningen. MSB föreslås med stöd av nationellt användarråd samordna samhällsaktörernas behov, utforma samlad kravställning för funktionalitet och säkerhet samt löpande bedriva innehållslig kontroll och tillsyn av att lösningen motsvarar dessa innehållsliga krav och ger fullgod tillgänglighet. Uppdraget regleras i myndighetens instruktion. Tillsynsuppgiften avgränsas innehållsligt från Post- och telestyrelsens tillsynsansvar avseende nyttjandet av för lösningen tilldelat spektrum.

Bolaget Teracom tilldelas en helt ny roll med operativa och marknadsnära samhällsuppgifter i form av tydligt formulerade uppdragsmål. Detta omfattar att etablera för lösningen nödvändig infrastruktur, tekniskt genomförande, drift och förvaltning av kommunikationslösningen. Bolaget ska utgöra operatör för lösningen och i den egenskapen hos Post- och telestyrelsen ansöka om tilldelning av lämpligt dedikerat spektrum. Utredningen har i sin tidigare rapportering angivit att detta avser definierade delar av 700 MHz-bandet.

Viktiga moment för bolaget utgörs av upphandling av varor och tjänster i etablerings- och förvaltningsfas, inplacering av tekniklösningar i statliga och allmänna master, service, underhåll och kundstöd. Bolaget fullgör de statliga investeringar som erfordras för samhällsnätet och äger de statliga anläggningstillgångar som är nödvändiga för den dedikerade delen av lösningen. Operatören svarar vidare för de avtalslösningar som kopplas till kommunikationslösningen, vilket bl.a. avser roaming i allmänna nät.

Förvaltning av abonnentdatabas och hantering av abonnemangsavgifter utgör operatörsknutna uppgifter. Omfattning med avseende på användarkrets och användningsområden regleras i förordning²¹⁷ och utgör grund för de behov som motiverar särskild tilldelning av spektrum. Normerad användning av kommunikationslösningen anges i för aktörernas verksamhet styrande regelverk, vilket även i den delen förutsätter justering av gällande lagstiftning.²¹⁸

Riksdagen förutsätts besluta om samhällsuppdrag för bolaget, vilket därefter återspeglas och ges juridisk bärighet av ägaren genom bolagsordningen. Uppdragsmål och finansiella mål formuleras med beaktande av det betydande nationella samhällsintresse som lösningen representerar. Bolaget leder ett driftråd för diskussion och samordning av berörda statliga aktörers tekniska och ekonomiska insatser.

²¹⁷ Lämpligen förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

²¹⁸ Avser lagstiftning som reglerar respektive samhällsaktörs ansvar för allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar och att de statliga myndigheter som anges i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ska ansluta sig till kommunikationslösningen.

Regering och riksdag ges den inblick och de löpande kontrollmöjligheter som krävs. Samordnad myndighets- och bolagsstyrning skapar förutsättningar för samhällsnytta och kostnadseffektivitet.

Sammantaget innebär förslaget väl definierade och åtskilda roller mellan MSB och Teracom. Myndigheten krävställer efter dialog med samhällsaktörerna och fungerar i detta avseende som riktgivare för Teracom's utformning av kommunikationslösningen samt utövar erforderlig tillsyn. Teracom etablerar, äger och driver nätet, dvs. utgör nätoperatör, spektrumförvaltare och tillhandahållare av tjänsterna. I denna roll ingår att upphandla de underleverantörer och samarbetspartners som krävs och att teckna de långsiktiga samarbetsavtal som behövs, t.ex. avseende prioriterade roamingtjänster i allmänna nät. Formen för sådan upphandling har tidigare diskuterats och genomförs så att full rådighet kan uppnås över systemets kritiska delar. Bolaget tar fullt ansvar för löpande utveckling av de tekniska och säkerhetsmässiga lösningar som erfordras. Relationerna mellan MSB och Teracom kan behöva utformas genom särskild överenskommelse som bl.a. rör tids- och resursmässiga förutsättningar att nå uppsatta krav.

Service, övervakning och drift

Teracom ansvarar för kontakten mot användarorganisationer beträffande operativ drift, SIM-kort, tjänster, beställningar och avgifter. Den samlade kravställning som samordnas genom MSB avser främst gemensamma krav på infrastrukturen och för de bastjänster som systemet ska bära. Utveckling och anpassning av de tilläggs-tjänster som erfordras förutsätter att enskilda aktörer kan samverka direkt med operatören. Det gäller t.ex. Polismyndighetens behov av särskilda tekniska och tidsmässiga anpassningar.

Service av kommunikationslösningen hanteras i fält i huvudsak genom Teracom's egen serviceorganisation. Det kan i vissa fall även omfatta de stamnätsresurser som Trafikverket ansvarar för (se nedan). Egen serviceorganisation underlättar hantering av sekretess, säkerhetsklassning och tillträdesfrågor i de anläggningar som berörs.

Teracom står för övervakning och drift av radiosystemet och ansvarar i egenskap av operatör för samordnad incidenthantering även

avseende stamnätet, där Trafikverket upprätthåller rollen som nät-leverantör (se nedan). Teracom ansvarar för samordning av planerade underhålls- och servicearbeten genom dialog med användarorganisationer och övriga samverkande aktörer.

6.1.2 Finansiella aspekter

Finansiella effekter uppstår för såväl statsbudget som för Teracom, de provas i skilda processer och vid olika tidpunkter. Samtidigt ges möjligheter att nyttja omfattande befintliga resurser i bolaget och att utveckla de affärsmässiga synergier som anläggningstillgångar, kompetens och närhet till marknad kan innebära i den operativa driften. En förutsättning för sådana affärsmässiga åtaganden är dock de säkerhetsmässiga bedömningar som behöver göras och att fokus kan upprätthållas på av riksdagen beslutade samhällsmål. Det är också avgörande att marknadsstörande inslag inte uppstår till följd av eventuella fördelar som samhällsuppdraget kan medföra.

Finansiellt innebär modellen att anslagsfinansiering i huvudsak avser de statliga aktörernas abonnemangskostnader och den samlade subvention som kan bedömas rimlig gentemot kommunala användare, medan bolagets befintliga resurser, avgiftsintäkter, lånekapacitet och erforderliga kapitaltillskott får bära investeringarna för kommunikationslösningens inledande etapper. Bolagets uppdragsmål kan komma att medge kompletterande affärsverksamhet, som bidrar till ökad glesbygdstäckning och därmed ökad kommunikationssäkerhet. Det har betydelse för de samlade finansiella förutsättningarna. Bolagets omfattande uppdrag att utforma och förvalta infrastruktur och tjänster för lösningen innebär att staten inte bör eftersträva kortsiktiga avkastningskrav (upp till 10 år). Samhällsekoniskt kan dock vinsterna visa sig bli påtagliga.

Effektiv och säker resursanvändning

Lösningens utformning bygger på effektiv användning av statens befintliga och framtida resurser. Det innebär av staten anpassad och kontrollerad tillämpning av den kommersiellt drivna tekniska utveckling som kännetecknar LTE-marknaden och allmänna operatörer. Det inbegriper även det utbud som marknaden kan tillgodose

avseende varor, teknik- och tjänstelösningar. Kommunikationslösningens samhällskritiska karaktär innebär att nationella säkerhetskrav sätter ramarna för formen hos den upphandling och de avtal som utformas. Upphandling utan föregående annonsering till följd av dessa nationella säkerhetskrav kan därvid komma att tillämpas för delar av kommunikationslösningen. Sådan upphandling kan då komma att motiveras utifrån de synnerliga skäl som kan anses gälla för systemet och de säkerhetskrav som måste ställas på nationell nivå. Statlig rådighet över kritiska funktioner och riktat nyttjande av lösningen inom användarkretsen utgör grundläggande och säkerhetsmässiga förutsättningar. Detta förstärks av samhällsuppdragets utformning.

Koordinerad fördelning av verksamhetsuppgifter, investering och reinvestering behöver ske mellan Rakel och den framtida kommunikationslösningen. Det underlättar en planerad övergång mellan systemen och i mellantiden hantering av restvärden, drift och underhåll, kundstöd och utformning av abonnemang och abonnemangskostnader. Nyttjande och hantering av vissa restvärden från Rakel behöver diskuteras i den utsträckning som komponenter i anläggningstillgångarna kan användas i en ny lösning. Övergripande ansvar för Rakelsystemets restvärden tas liksom f.n. inom ramen för statsbudgeten. Eventuell överföring av anläggningstillgångar förutsätter finansiella anpassningar så att lösningen och kommande investeringsmöjligheter inte äventyras.

6.1.3 Återrapportering – kontrollstation

Utredningen har i huvudrapporten beskrivit den plan för utbyggnad som förordas utifrån successivt bedömda behov, kravuppfyllnad och tillgängliga resurser. Lösningen förutsätter efter grundläggande startbesked en mer detaljerad planerings- och etableringsfas. Startbeskedet rymmer i sig ett antal delkomponenter som behöver koordineras. Det gäller reglering av samhällsuppdrag till Teracom, nödvändiga instruktionsändringar, reglering av användarkrets, tilldelning av spektrum samt etablering av erforderliga samordningsinstrument²¹⁹. Grundläggande förutsättningar i form av kärnnät,

²¹⁹ Här avses t.ex. det särskilda användarråd som inrättas samt drifråd med inriktning på den operativa verksamheten.

stamnät, inledande utbyggnad av radionät samt avtal om roaming i allmänt nät kan därefter ligga till grund för en samlad kontrollstation efter en inledande tvåårsperiod.

6.1.4 Konsekvenser

Utredningen begränsar sig till att kommentera de konsekvenser som ett tydliggörande av associationsformen för huvudmannaskap över lösningen innebär.

Konsekvenserna kan i huvudsak rubriceras som tidsmässiga, finansiella, förmåge- och kompetensmässiga. Därtill kan komma skillnader avseende formerna för styrning, insyn och transparens i verksamheten samt de eventuella indirekta marknadseffekter som kan uppstå.

Utredningens förslag innebär att en betydande del av finansieringen hanteras inom ramen för Teracoms bolagsekonomi. Det innebär mindre belastning på statsbudgeten, men innebär självfallet ändå att statens samlade finansiella åtaganden blir likartade som om lösningen fullt ut hade genomförts genom en statlig myndighet. Anslagsmedel kan också komma att erfordras för bolaget under viss uppbyggnadsfas. Etablering av omfattande infrastruktur lämpar sig inte lika väl för en traditionell förvaltningsmyndighet, som för ett bolag. Det grundar sig främst på närheten till marknad och den tids- och formmässiga flexibilitet som kännetecknar bolags hantering av lån och investeringar. Den statliga budgetprocessen är kortsiktigare och mer formstyrd, tidsmässigt och till sitt innehåll. Ett alternativ, som på sikt kan övervägas, är att knyta satsningen närmare en myndighet med omfattande vana och bemyndiganden för långsiktiga investeringar och mer flexibla förutsättningar, som Trafikverket eller ett befintligt eller omvandlat affärsverk.

Marknadsnärvaro, liksom möjligheter att på sikt upprätthålla förmåga och kompetens är avgörande inom området. Teracoms erfarenhet från markradionät och kommunikationssystemet Rakel skapar sådana förutsättningar inför utveckling av system med mobila och säkra kommunikationer med LTE-teknik. Kompetensöverföring mellan MSB och Teracom kan även övervägas i form av verksamhetsövergång. Genom att tydligt skilja myndighetsuppgifter från den operativa verksamheten skapas fungerande och skilda

roller mellan Teracom och MSB, som står för kravställning, kontroll och tillsyn.

Formerna för styrning, insyn och transparens i den operativa verksamheten anknyter till det regelverk som gäller för bolag. Förets utläggningarna är inte sämre, men annorlunda än för myndighet. Den skillnad som oftast lyfts fram avser aktiebolagslagens mer grundläggande utgångspunkt att bolaget arbetar med ett eget perspektiv och för att generera vinst. Uttalade samhällsuppdrag kan ge önskad anpassning till de samhällskrav som är överordnade.

Kommunikationslösningen avser att möta behov för definierade samhällsviktiga verksamheter och samhällsaktörer med ansvar inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar, det gäller således inte ett allmänt tillgängligt kommunikationsnät av den typ som teleoperatörerna tillhandahåller. Ingen direkt marknadspåverkan uppstår som följd av lösningen, associationsformen hos ansvarig aktör påverkar inte heller detta. De anläggningstillgångar som bolaget utvecklar och äger kan i viss mån ge indirekta marknadseffekter. Anläggning av nya glesbygdssiter kan således skapa möjligheter för kommersiella aktörer att genom inplaceringar på marknadsneutrala villkor nå ut i områden där marknadskrafterna tidigare inte förmått eller önskat agera. Det bidrar till målet att nå ut med mobilt bredband i glesbygd, ökar kommunikationssäkerheten i glesbygd och genererar samtidigt intäkter till bolaget, vilket är positivt ur samhällsekonomisk synvinkel.

6.2 Säkerställande av samordnad infrastruktur

Utredningens överväganden och förslag utgår från tilläggsuppdragets avgränsade frågeställning om hur en ansvarig aktör kan säkerställa effektivt samutnyttjande av befintlig statlig bredbandsinfrastruktur för att ett stamnät ska kunna upprättas som en del av en säker kommunikationslösning. Utredningens ställningstaganden tar liksom tidigare sin utgångspunkt i utredningens rapport *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet*, Ds 2017:7.

6.2.1 Uppdrag till Trafikverket avseende samordnad transmission

Lämplig statlig infrastruktur som grund för lösningens stamnät finns hos vissa statliga bolag och myndigheter, främst Trafikverket. Utredningen föreslår därför att Trafikverket ges ansvar för att bistå en utvecklad kommunikationslösning genom inrättande av grundläggande transmissionsnät i form av ett nationellt stamnät med utgångspunkt i eget optonät, våglängds- och IP-nätsresurser. Behovet av transmission kompletteras där så erfordras med kapacitet från Affärsverket svenska kraftnät, Vattenfall Eldistribution AB, Teracom med flera aktörer. Trafikverket förfogar redan i dagsläget över betydande anläggningstillgångar i form av optofibernät med våglängdsutrustning. Verket har därtill betydande erfarenheter av fiberresurser som bas för egna mobila lösningar. Ansvaret anknyter väl till befintliga utvecklingsplaner. Ett vidgat uppdrag stärker och breddar den egna kompetensen på ett för verket och lösningen värdefullt sätt.

Övergripande styrning

Trafikverkets uppgift att långsiktigt bistå genom ansvar för den statliga kommunikationslösningens stamnät regleras i myndighetens instruktion. Utredningen föreslår att Trafikverkets nuvarande uppdrag i regleringsbrev avseende marknadsaktivitet ersätts med den styrning som en instruktionsändring innebär. Trafikverket har hittills i enlighet med regleringsbrevet erbjudit tjänster på övergripande nivå i fibernätet på konkurrensneutrala villkor till aktörer som efterfrågar elektroniska kommunikationer, i den mån nätverket inte behövts för egna behov.²²⁰

På liknande sätt kan det finnas skäl att i Affärsverket svenska kraftnäts instruktion markera skyldighet att bistå med den överkapacitet som verket kan tillhandahålla beträffande svartfiber.

Trafikverket deltar liksom bl.a. Forsvarsmakten och Polismyndigheten i det nationella användarråd som knyts till MSB för samordning av samhällsaktörernas behov. Verket medverkar även i det särskilda drifråd som inrättas för diskussion och samordning av

²²⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Trafikverket, 2016-12-22.

berörda statliga aktörers tekniska och ekonomiska insatser. Relationerna mellan Teracom och Trafikverket kan behöva regleras genom särskild överenskommelse som bl.a. rör tids- och resursmässiga förutsättningar för att nå uppsatt målbild.

Stamnät med kompletterande optonät

Nätet baseras på Trafikverkets optonät och våglängdsnät kompletterat med fiberkapacitet från Affärsverket svenska kraftnät, Teracoms fiber- och radiolänkresurser samt överskottskapacitet hos andra statliga och allmänna aktörer, t.ex. det statligt ägda bolaget Vattenfall Eldistribution AB. Trafikverket ansvarar även för att upprätta den redundans som krävs i form av kompletterande transmission genom egna och andra aktörers resurser. Av betydelse blir främst Affärsverket svenska kraftnäts överkapacitet beträffande svartfiber och allmänna operatörers nät. Trafikverket ansvarar för konfiguration och drift av den transmissions-, länk- och IP-utrustning vid siterna som utgör en integrerad del av stam- och accessnätet. Samhällsaktörernas fasta kommunikationsförbindelser kan också komma att nyttja den resurs som stamnätet representerar. Det berör i förekommande fall stadsnät, optofiber och radiolänk.

Övervakning och drift

Trafikverket står för övervakning och drift inom ramen för sitt ansvar för stamnätet och dess anslutning till radioaccessnätet. Teracom ansvarar i egenskap av operatör för samordnad incidenthantering, där Trafikverket upprätthåller rollen som nätleverantör. Samarbete sker mellan driftcentralerna hos de två organisationerna, bl.a. genom anpassning av gemensamma processer och tekniska system.

6.2.2 Konsekvenser

Utredningen begränsar sig till att kommentera de konsekvenser som ett tydliggörande av statliga ansvarsfrågor kring stamnätet innebär.

Ett mer systematiskt nyttjande av de transmissionsresurser som staten förfogar över i kommunikationslösningen innebär i sig en effektivisering av befintliga och framtida statliga fiber- och radio-länkresurser. Trafikverket har hittills i enlighet med regleringsbrev erbjudit tjänster på grossistnivå i fibernätet på marknaden. Utredningen föreslår att Trafikverkets uppdrag ersätts med en mer varaktig och instruktionsmässig styrning för att långsiktigt nyttja resurserna inom den statliga kommunikationslösningen.

Trafikverkets ansvar innebär kostnadsmässigt en ökad belastning över statsbudgeten till följd av minskade intäkter från t.ex. allmänna teleoperatörer. Undanträngningseffekterna gentemot kommersiella aktörer blir sannolikt små ur ett samlat marknadsperspektiv. Utredningen gör efter diskussion med bl.a. Post- och telestyrelsen bedömningen att marknadsstörningen kan bedömas som ringa, i vart fall på de större huvudlederna. Förutom den effektivisering som en samlad och långsiktig planering inom ramen för statens åtaganden innebär, kan på detta sätt statlig kontroll och rådgivning uppnås i betydande grad. Detta är en viktig förutsättning för att uppnå eftersträvad säkerhet och tillgänglighet i kommunikationslösningen. Det kan också ses som naturligt att staten effektiviserar sina egna resurser, inte minst för att minska statens samlade kostnader.

En rent organisatorisk konsekvens av utredningens förslag är den tredelning av ansvarsfrågor som uppdraget till Trafikverket innebär vid sidan av ansvarsroller för MSB och Teracom. Utredningen ser dock inte skäl ifrågasätta aktörernas förmåga till samordning, förutsatt att styrningen är tydlig. Trafikverket är väl skickat att samordna de stamnätsresurser som krävs, vilket även innebär en avlastning och möjlighet till fokusering på radionätet för Teracom. Lämpliga arbetsformer kan omfatta ömsesidiga överenskommelser eller avtal mellan aktörerna kring tids- och resursmässiga förutsättningar att nå uppsatta mål. I ett längre perspektiv finns möjligheter att överväga de organisatoriska justeringar som

kan visa sig ändamålsenliga, t.ex. beträffande relationen mellan Trafikverket och bolaget.

Bilaga



Regeringskansliet

Promemoria

2017-03-17

Ju2017/02717/LP

Justitiedepartementet

Enheten för samordning av samhälls krisberedskap

Tilläggsuppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar

Bakgrund

Den 28 juli 2016 fick utredare Gunnar Holmgren i uppdrag att föreslå en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar (Ju 2016:D). Den 8 mars 2017 redovisade utredaren sitt uppdrag för Regeringskansliet (Justitiedepartementet). Uppdraget har inte omfattat att ta ställning till ansvarig aktör för kommunikationslösningen. Det behöver nu utredas vem som ska ansvara för att bygga och förvalta den utvecklade kommunikationslösningen för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Vidare behövs ytterligare underlag för att tydliggöra hur befintlig statlig infrastruktur kan samutnyttjas för att utgöra en del av kommunikationslösningen.

Uppdraget

Utredaren ges i uppdrag att analysera och föreslå vilken aktör som ska ansvara för att bygga och förvalta en utvecklad säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. I uppdraget ingår även att tydliggöra hur befintlig statlig infrastruktur kan utgöra en del av kommunikationslösningen.

Utredaren ska:

- Analysera för- och nackdelar med olika aktörer, såsom ett bolag jämfört med en myndighet. I detta ingår att särskilt beakta säkerhetsaspekter och styrningsfrågor samt att utföra finansiella konsekvensanalyser.
- Analysera hur en ansvarig aktör kan säkerställa effektivt samutnyttjande av befintlig statlig bredbandsinfrastruktur för att ett stamnät ska kunna upprättas som en del av en säker kommunikationslösning. Utredaren ska beakta utredningen Statens bredbandsinfrastruktur som resurs (SOU 2016:1).

Utredaren ska under sitt arbete inhämta nödvändig information och synpunkter från berörda aktörer, däribland Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Länsstyrelser, PTS, Trafikverket, Svenska Kraftnät, Teracom Group AB, Telia Company, Tele2 AB, Telenor AB, Hi3G AB, kommuner, landsting samt Sveriges kommuner och landsting.

Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 1 juni 2017.